Tribunal incómodo: las reacciones *(backlash)* a las sentencias de un tribunal constitucional electoral

Alejandra Tello Mendoza
Coordinación

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EJE
Escuela Judicial Electoral

Tribunal incómodo: las reacciones *(backlash)* a las sentencias de un tribunal constitucional electoral

Editorial TEPJF
Sí, también hacemos LIBROS

Tribunal incómodo:
las reacciones *(backlash)* a las sentencias de un tribunal constitucional electoral

Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz
Roselia Bustillo Marín
Jesús Cadena Alcalá
Santiago Jesús Chablé Velázquez
Oswaldo Chacón Rojas
María de Lourdes Gabriela Cossío Deschamps
Priscila Cruces Aguilar
Georgina Flores Ivich
Ana Georgina de la Fuente Bolado
Christian Iván Gutiérrez Sánchez
Mariana Hernández Nolasco
Michell Jaramillo Gumecindo
Octavio Mancebo del Castillo Sosa
Roberto Gustavo Mancilla Castro
Judith Nieto Muñoz
Esperanza Palma
Ernesto Ramos Mega
Alexander Reyes Guevara
Óscar Leonardo Ríos García
Alejandra Tello Mendoza
Luis Octavio Vado Grajales
Alonso Vázquez Moyers
Gabriela Villafuerte Coello

Alejandra Tello Mendoza
Coordinación

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EJE
Escuela Judicial Electoral

México, 2025

342.07
T837i

Tribunal incómodo : las reacciones *(backlash)* a las sentencias de un tribunal constitucional electoral / Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz [y otros veintidós] ; Alejandra Tello Mendoza, autora, coordinadora. -- 1.a edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2025.
1 recurso en línea (731 páginas). (De Bolsillo)

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-813-4

1. Derecho electoral - Justicia electoral - Medios de impugnación electoral - México. 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sentencias. 3. Sujetos del derecho electoral - Autoridades electorales - Ciudadanos - Partidos políticos. 4. Derechos humanos - Derechos políticos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad. I. Becerra Rojasvértiz, Rubén Enrique, autor. II. Bustillo Marín, Roselia, autora. III. Cadena Alcalá, Jesús, autor. IV. Chablé Velázquez, Santiago Jesús, autor. V. Chacón Rojas, Oswaldo, autor. VI. Gabriela Cossío Deschamps, María de Lourdes, autora. VII. Cruces Aguilar, Priscila, autora. VIII. Flores Ivich, Georgina, autora. IX. Fuente Bolado, Ana Georgina de la, autora. X. Gutiérrez Sánchez, Christian Iván, autor. XI. Hernández Nolasco, Mariana, autora. XII. Jaramillo Gumecindo, Michell, autor. XIII. Mancebo del Castillo Sosa, Octavio, autor. XIV. Mancilla Castro, Roberto Gustavo, autor. XV. Nieto Muñoz, Judith, autora. XVI. Palma, Esperanza, autora. XVII. Ramos Mega, Ernesto, autor. XVIII. Reyes Guevara, Alexander, autor. XIX. Ríos García, Óscar Leonardo, autor. XX. Tello Mendoza, Alejandra, autora, coordinadora. XXI. Vado Grajales, Luis Octavio, autor. XXII. Vázquez Moyers, Alonso, autor. XXIII. Villafuerte Coello, Gabriela, autora. XXIV. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De Bolsillo
Tribunal incómodo: las reacciones (backlash) *a las sentencias de un tribunal constitucional electoral*

1.ª edición, 2025.

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 978-607-708-813-4

Esta publicación es de distribución gratuita. Prohibida su venta.
Consulta y descarga libre en www.te.gob.mx/editorial.

Editorial TEPJF

DESCARGA GRATUITA

Directorio

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

Comité Académico

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Presidenta
Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Dra. Fabiola Martínez Ramírez
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Dra. Gloria Ramírez Hernández
Dra. Laura Guadalupe Zaragoza Contreras

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Secretaria Técnica Académica
Lic. Agustín Millán Gómez
Secretario Técnico Editorial

Índice

A manera de presentación: ¿qué es el *backlash*? 15
Alejandra Tello Mendoza

Sentencias que causaron *backlash* social
(reacciones mediáticas de actores políticos y sociales)

Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021.
Alcances políticos y jurídicos de la negativa
a la candidatura de Félix Salgado Macedonio 25
Oswaldo Chacón Rojas

Incidencia de aportaciones de origen desconocido
en el proceso de creación de partidos políticos.
El caso México Libre 57
Christian Iván Gutiérrez Sánchez

El Tribunal Electoral ante el poder de la Iglesia católica.
Nulidad de la elección de Tlaquepaque (SUP-REC-1874/2021
y SUP-REC-1876/2021 y acumulados) 83
Santiago Jesús Chablé Velázquez
Gabriela Villafuerte Coello

SUP-REC-1638/2018 y acumulados.
El caso del ayuntamiento de Monterrey 2018:
anulación de la elección por fallas en la cadena
de custodia 115

Octavio Mancebo del Castillo Sosa

La metodología de análisis del caso como herramienta
de la legitimación democrática de un tribunal constitucional.
El caso de la solicitud de nulidad de la elección
de la gubernatura de Puebla (2018) 145

Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz

Iliatenco. El caso que hizo historia 171

Michell Jaramillo Gumecindo

El discreto encanto de juzgar la política.
El caso de nulidad en la alcaldía Cuauhtémoc 215

Alonso Vázquez Moyers

¿Sobrerrepresentación o Constitución? 243

María de Lourdes Gabriela Cossío Deschamps
Alexander Reyes Guevara
Luis Octavio Vado Grajales

Sentencias que causaron *backlash* político o institucional (tensión con otros poderes y partidos e intentos de acotar facultades con reformas legislativas)

¿Imposible de cumplir? Los términos de la discusión
pública sobre la resolución que condujo a la designación
de una mujer en la Presidencia del Instituto Nacional Electoral 275

Georgina Flores Ivich

Autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral como límite a la libertad configurativa del Poder Legislativo en México 301
Judith Nieto Muñoz

Paridad en el interior de los partidos. De los techos de cristal más resistentes 323
Alejandra Tello Mendoza

El camino a la paridad en las gubernaturas. La sentencia SUP-RAP-116/2020 355
Esperanza Palma

Acciones afirmativas: garantías para el acceso a la representación nacional de grupos en situación de discriminación 373
Ana Georgina de la Fuente Bolado

250/250. Una Cámara federal de diputaciones paritaria 417
Roselia Bustillo Marín

SUP-REP-150/2023. La (in)tensión de erradicar la violencia en razón de género desde la justicia electoral 437
Alexander Reyes Guevara

La libertad configurativa y el fraude a la Constitución. El caso de Jaime Bonilla y la duración de la gubernatura de Baja California 483
Jesús Cadena Alcalá

El deber de cuidado y la responsabilidad
de altos funcionarios tratándose de propaganda
gubernamental personalizada.
Comentarios al caso de las cartas del IMSS
suscritas por el presidente de la república
(sentencia SUP-REP-92/2020 y acumulado) 511

Óscar Leonardo Ríos García

Los *influencers:* ¿finalmente una sentencia persuasiva?
Reflexión acerca del SUP-RAP-172/2021 y acumulados 555

Priscila Cruces Aguilar

Sentencias que causaron *backlash* constitucional (cuestionamientos a las facultades del Tribunal)

El modo honesto de vivir como garantía
de la Constitución 581

Santiago Jesús Chablé Velázquez

El Tribunal Electoral como generador
de políticas públicas: implicaciones logísticas
y financieras del voto en prisión preventiva.
SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 619

Ernesto Ramos Mega

Registro Nacional de Personas Sancionadas
por Violencia Política contra las Mujeres
en Razón de Género. SUP-REC-91/2020
y acumulado 659

Mariana Hernández Nolasco

El cambio hacia la jurisprudencia 2/2022
y sus implicaciones para el control constitucional. 697
Roberto Gustavo Mancilla Castro

Autorías y colaboración 723

A manera de presentación:

¿qué es el *backlash*?

Los tribunales constitucionales nacieron para incomodar. Adam Pzeworski, en *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?* (2019), advierte que su surgimiento coincide con el reconocimiento del sufragio universal en diferentes países. Las primeras democracias modernas eran censitarias, es decir, solo votaban los ricos y quienes pagaban impuestos; la creación de un tribunal constitucional suponía proteger la propiedad privada ante el gran temor de que la masa popular —una vez en el poder— pudiera arrebatársela a los ricos.

Lo paradójico es que la justicia constitucional no solo se ha

activado para proteger el derecho a la propiedad de la élite económica, sino que también ha sido estratégica para exigir la garantía de los derechos humanos de las clases más desprotegidas. Dice Pzeworski, incluso, que los tribunales constitucionales se han activado en mayor medida en aquellos países con mayor desigualdad; no es difícil así comprender por qué se han convertido en instituciones incómodas y por qué suelen presentarse reacciones adversas o movimientos en contra de sus determinaciones, conocidas en la teoría como *backlash*.

El *backlash* es un fenómeno discutido en diferentes disciplinas. En la antropología feminista es estudiado como una forma de poder, frecuentemente usado en contra de grupos marginados, y es visto como una manifestación continua de opresión estructural (Sosa 2022). En el ámbito del derecho constitucional es usado para dar cuenta de movimientos que abarcan diferentes tipos de rechazo a las decisiones judiciales. Generalmente estas reacciones negativas surgen después de decisiones controversiales. Timoteo (2017) identifica cinco tipos de *backlash*:

1) Social. Este tipo involucra reacciones de la sociedad, como protestas, campañas negativas o actos que buscan revertir o desacreditar los criterios judiciales.
2) Político o institucional. Este tipo se manifiesta cuando actores políticos, como legisladores o poderes ejecutivos, responden al Poder Judicial, tratando de menoscabar sus determinaciones. Puede incluir reformas legislativas que desafían directamente la autoridad del tribunal y sus interpretaciones.
3) Judicial. Esto ocurre como una reacción de los tribunales a la opinión pública y que puede ir desde un cambio en la filosofía judicial hasta determinaciones más cautelosas para evitar reacciones negativas en el futuro. Esto puede crear un círculo en que las cortes se vuelven conservadoras debido al temor de la desaprobación pública.

4) Constitucional. Este tipo ocurre cuando la opinión pública o los actores políticos rechazan decisiones en las que perciben que la autoridad se extralimitó en sus facultades o infringió principios democráticos. Autores como Reva Siegal o Robert Post, desde el constitucionalismo democrático, lo ven de manera positiva, pues enfatizan el rol de la participación pública en construir y ajustar las normas constitucionales.

Respecto de la última categoría, vale la pena distinguir, así, reacciones o críticas que son positivas e incluso deseables en una democracia constitucional y que algunos autores (Arévalo y Rousset 2023) denominan crítica ordinaria, de la crítica extraordinaria, que hace, más bien, referencia a esas reacciones indeseables e incluso violentas que pueden poner en jaque la gobernanza constitucional misma.

Uno de los *backlash* políticos más controversiales en los últimos años, y que ha involucrado manifestaciones ciudadanas intensas, ha sido la iniciativa de reforma judicial que promovió Benjamin Netanyahu antes de la guerra en Gaza, para limitar las facultades del tribunal constitucional israelí y fortalecer al Poder Ejecutivo y Legislativo. Este caso permite observar que, además de la lucha de poder evidente que muestran estas iniciativas de reforma, también hay un debate iusfilosófico detrás respecto a quién debe tener la última palabra sobre los desacuerdos fundamentales de las sociedades democráticas, y que es gran parte de lo que discute el constitucionalismo democrático; de ahí que estén en revisión, de actores políticos y académicos, los alcances del control de constitucionalidad que realizan las y los jueces constitucionales y el grado de legitimidad democrática de sus decisiones en un contexto de reacciones y críticas ordinarias y extraordinarias a sus determinaciones.

México no ha estado exento de estas reacciones y discusiones, no solo en relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),

sino también respecto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que tiene la última palabra como tribunal constitucional electoral. Su creación resultó vital en un contexto en el que las elecciones habían dejado de tener un mínimo de credibilidad y no existían caminos jurídicos para controlarlas y tutelar derechos político-electorales. Las diferentes reformas que fueron creando al Tribunal Electoral de lo Contencioso Electoral (Tricoel), en 1987; el Tribunal Federal Electoral (Trife), en 1990, y el TEPJF, en 1996, dan cuenta de la importante resistencia del partido en el gobierno para entregar la última palabra sobre algo tan relevante como los procesos electorales a un órgano del Poder Judicial de la Federación. Fue fundamental para la transición democrática que se determinara su naturaleza jurisdiccional y su facultad para calificar la elección presidencial, hasta ese momento realizada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputaciones.

Sin embargo, desde su creación, el TEPJF ha emitido determinaciones que no han sido del agrado de actores políticos clave, ocasionando, en algunos casos, no solo esos cuestionamientos públicos legítimos en una democracia constitucional (críticas ordinarias), sino también la presentación de reformas constitucionales y legales que han buscado limitar sus facultades y desprestigiar a la institución (críticas extraordinarias o *backlash* políticos).

Un episodio muy conocido al respecto fue la sentencia por la que se anuló la elección a la gubernatura de Tabasco en el año 2000 y que creó la causal abstracta de nulidad (SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000). La inconformidad respecto a que se pudiera invalidar una elección por una causa no prevista expresamente en la legislación llevó al Poder Legislativo federal a buscar prohibir esta forma de interpretación constitucional principialista.

Pero no solo la invalidez de elecciones —la máxima consecuencia en la materia electoral— ha causado este tipo de reacciones; estas se han observado también en muchos otros temas cruciales de la

democracia electoral mexicana, generando, en repetidas ocasiones, cuestionamientos sobre las facultades de la máxima autoridad en la materia electoral.

Fue muy controvertido, por ejemplo, cuando se decidió empezar a conocer por la vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) asuntos intrapartidistas y presuntas violaciones a los derechos políticos de las militancias. A pesar de que incluso hubo una reforma en 2007 para reconocer expresamente esta atribución y para reconocer su papel como tribunal constitucional, después del caso Castañeda Gutman vs. México los cuestionamientos sobre el control jurisdiccional externo a los partidos políticos por la vía de la justicia electoral no han dejado de existir.

Recientemente, las sentencias en las que el Tribunal ha ordenado al Instituto Nacional Electoral (INE) la implementación de acciones afirmativas a favor de grupos en situación de vulnerabilidad tuvieron, entre otros efectos, la presentación de una iniciativa de reforma constitucional que pretendía limitar su facultad de controlar difusamente la Constitución. Se pretendía que el Tribunal realizara solo interpretaciones literales en asuntos vinculados a las acciones afirmativas y procesos de selección de cargos partidistas.

Finalmente, no prosperó esa iniciativa; fue importante la reacción ante ello de la academia, la opinión pública y la ciudadanía. Es ante este tipo de situaciones como se puede poner en riesgo el funcionamiento de la justicia constitucional electoral, tan relevante en un país como México, que resulta fundamental el análisis y reflexión de aquellas sentencias que han tenido entre sus efectos reacciones mediáticas extraordinarias o *backlash*.

Se puede estar de acuerdo o no con las determinaciones de los árbitros electorales y hacer críticas ordinarias que contribuyan a la mejora de la materia, pero puede ser peligroso promover críticas extraordinarias que socaven el funcionamiento o legitimidad de la autoridad misma. El objetivo de la presente obra es, así, analizar desde

diferentes ópticas las determinaciones de una institución que ha resultado innumerables veces incómoda para todas las fuerzas políticas, poderes del Estado o, incluso, la propia Iglesia católica.

De esta manera, en la presente obra se convocó a una serie de especialistas en justicia constitucional, derecho electoral, ciencia política, comunicación y democracia para analizar una selección de sentencias de la última integración de magistraturas de la Sala Superior del TEPJF, que han tenido como efecto la incomodidad y diferentes reacciones o *backlash*. Los diversos textos no solo buscan analizar desde el punto de vista jurídico las sentencias o hacer una crítica ordinaria, sino también mostrar las reacciones negativas que se han presentado ante ellas (críticas extraordinarias).

En un primer apartado se agrupa el análisis de sentencias que han tenido principalmente un *backlash* social por parte de actores políticos y sociales ante determinaciones del Tribunal, que han tenido como efecto la negativa del registro de candidaturas (caso Félix Salgado Macedonio); la negativa del registro de un partido político nacional (caso México Libre); la nulidad de elección (casos Monterrey; Puebla; Tlaquepaque; Iliatenco, Guerrero, y alcaldía Cuauhtémoc), y la asignación de diputaciones de representación proporcional. En todos estos casos se observó una amplia reacción social y de actores políticos cuestionando las determinaciones de la autoridad electoral. En el último caso, presentándose incluso amenazas graves a las consejerías y magistraturas electorales.

En un segundo apartado, se seleccionaron casos en que las determinaciones del Tribunal causaron una amplia tensión con el Poder Legislativo (casos Edmundo Jacobo, terna exclusiva de mujeres para la Presidencia del INE y paridad en la Cámara de Diputaciones); sentencias que tuvieron como efecto la incomodidad de poderes ejecutivos (casos Jaime Bonilla, Layda Sansores y Cartas del IMSS), y aquellas sentencias que también causaron malestar en los partidos políticos (casos paridad en gubernaturas;

acciones afirmativas; paridad en partidos; *influencers* del Partido Verde Ecologista de México). Se clasifican como un *backlash* político o institucional porque, además de que centralmente las reacciones provinieron de otros poderes o instituciones, muchos de estos casos tuvieron como efecto una contraofensiva legislativa que buscaba de alguna manera acotar las facultades interpretativas del Tribunal.

Finalmente, en el último apartado, "Sentencias que causaron *backlash* constitucional (cuestionamientos a las facultades del Tribunal)", se seleccionó una serie de casos en los que no solo los actores políticos, sino la academia o la opinión pública cuestionaron las propias facultades del Tribunal, lo que llevó incluso a litigios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (caso modo honesto de vivir), o que simplemente han causado críticas sobre los efectos y políticas derivadas de las sentencias (casos Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política en Razón de Género, voto de personas en situación de prisión preventiva y Comisión Permanente).

La intención de la presente obra es analizar y discutir aquellas determinaciones del TEPJF que han ocasionado diferentes reacciones y críticas extraordinarias, para contribuir en el estudio de los efectos, tanto positivos como negativos, que estas pueden tener para la democracia constitucional mexicana, aún en construcción.

Ante los reduccionismos explicativos que muchas veces se hacen de las determinaciones judiciales que involucran una diversidad de actores políticos, es sumamente relevante mostrar que la dinámica de la justicia constitucional electoral es mucho más compleja y dinámica de lo que usualmente se suele suponer, por lo que siempre será deseable un estudio y comprensión más a fondo y desde diferentes perspectivas y disciplinas.

Alejandra Tello Mendoza

Referencias

Arévalo Ramírez, W., & Rousset Siri, A. (2023). Resistencia y retroceso *(backlash)* contra las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Estudio de 11 casos de reacciones de los estados a la autoridad del Tribunal y la recusación de jueces en el caso "Bedoya Lima". *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 16(16), 1-40. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.12687

Pzeworski, Adam. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?* Argentina: Siglo XXI Editores.

Sosa, Joseph Jay (2022). *Backlash. Feminist Anthropology*, doi: 10.1002/fea2.12087

Timoteo dos Santos, Adriana. (2017). *Backlash*: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polémicos. Doi: 10.25109/2525-328X.V.16.N.03.2017.92

Sentencias que causaron *backlash* social (reacciones mediáticas de actores políticos y sociales)

Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021.

Alcances políticos y jurídicos de la negativa a la candidatura de Félix Salgado Macedonio

Oswaldo Chacón Rojas

Introducción

La confirmación de la negativa del registro a la candidatura de Félix Salgado Macedonio a la gubernatura de Guerrero ha sido una de las sentencias más controversiales de la actual integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En un primer momento, el Instituto Nacional Electoral (INE) decidió no otorgarle el registro debido a que no presentó sus informes de gastos de precampaña en tiempo y forma, una obligación legal para todas las candidaturas. Esa decisión fue ratificada posteriormente por el TEPJF, en medio de un inusitado

contexto de cuestionamientos mediáticos a la actividad jurisdiccional, desinformación y polarización.

Los partidarios de Salgado Macedonio, así como él mismo, argumentaron durante el proceso que la decisión era excesiva y obedecía a intereses políticos. Alegaban que era una estrategia para impedir su candidatura debido a su popularidad y sus posibilidades de ganar la elección. Esto fue acompañado de protestas y una intensa discusión pública acerca de la imparcialidad del INE y el TEPJF.

La sentencia dejó lecciones importantes respecto de la necesidad de hacer valer la transparencia y la legalidad en los procesos electorales, aun en medio de presiones y contextos álgidos; entre ellas, está la siguiente: todas las candidaturas deben cumplir con las mismas reglas, sin excepciones, lo cual es fundamental para la democracia.

La sentencia evidenció las tensiones profundas en el sistema político-electoral de México, y puso de relieve la importancia de la transparencia y la legalidad.

Contexto de conflictividad y tensión en torno a la negativa del registro de Félix Salgado Macedonio

Sin duda, los tribunales son esencialmente instituciones jurídicas, pero también es innegable que sus resoluciones favorecen a determinadas actoras y actores y afectan a otras y otros, y que, con ello, su actividad suele politizarse. Ese carácter político de la actividad jurisdiccional es aún más evidente en el caso de los tribunales electorales, pues, por definición, se encargan de resolver conflictos relacionados con el acceso y el ejercicio del poder. Al tratar asuntos políticos, la actividad jurisdiccional electoral siempre se desarrolla en un esquema de presión y tensión, en distintos grados. En efecto, la magnitud de la politización de los asuntos depende de los

cargos en disputa, de la relevancia de las actoras y los actores involucrados, de la naturaleza de los asuntos abordados o del contexto político y social en el que se desarrollan. Es decir, no todas las decisiones tienen la misma relevancia y, por tanto, no todas se desarrollan con el mismo grado de conflictividad. Las coyunturas importan y hacen la diferencia. Casos como el que ocupa a este trabajo parecieran tener todos los ingredientes de politización y conflictividad.

Entender esta premisa ayuda a comprender el contexto de reclamos, cuestionamientos y amenazas que caracterizó a la resolución judicial que confirmó la negativa del registro a la candidatura a la gubernatura de Guerrero del senador Félix Salgado Macedonio, una de las sentencias de esa integración de la Sala Superior del TEPJF que más han incomodado a actoras y actores políticos relevantes. Hay que recordar que el senador Félix Salgado Macedonio ha sido uno de los políticos más controversiales en el país en los últimos años y uno de los más poderosos dentro del Movimiento de Regeneración Nacional que encabeza el expresidente Andrés Manuel López Obrador. El protagonismo y la popularidad del senador rumbo a los comicios para la elección de la gubernatura de Guerrero eran tan fuertes que la posibilidad de dejarlo fuera resultaba inimaginable y altamente riesgosa en términos políticos. Además, el contexto en el que se analizó el asunto en el TEPJF y se emitió la resolución fue de una inusitada rispidez y una alta tensión, producto de una narrativa desde el máximo poder político del país, que venía cuestionando la legitimidad e integridad de las instituciones electorales, al grado de plantear formalmente reformas constitucionales para modificarlas, así como manifestaciones, presiones y amenazas al trabajo del funcionariado electoral.

El asunto versaba acerca de si debía confirmarse la sanción de negar el registro de Félix Salgado Macedonio por parte del Instituto Nacional Electoral por supuestas violaciones a las reglas de fiscalización a las precampañas, determinación que había provocado

una virulenta reacción de enojo y malestar en el presidente de la república y en los diversos liderazgos de su partido, que fue manifestada en distintas declaraciones a los medios de comunicación. Como antecedente, hay que señalar que, el 25 de marzo de 2021, el Consejo General del INE determinó la imposición de sanciones a numerosos precandidatos de diversos partidos políticos en varias entidades federativas en las que sus procesos electorales iniciaron, por infracciones a disposiciones legales y, específicamente, del Reglamento de Fiscalización del INE. En particular, la negativa al registro de la candidatura de Félix Salgado Macedonio por no haber entregado sus informes de precampaña acaparó la atención de los medios de comunicación y la opinión pública, por tratarse de uno de los actores políticos más importantes del partido gobernante y mayoritario en el Congreso de la Unión (Morena).

Como parte del contexto a considerar, hay que decir que el 5 de abril de 2021 Félix Salgado Macedonio viajó a Ciudad México, junto con simpatizantes, para manifestarse y bloquear los accesos de las oficinas centrales del INE. Durante esos actos de protesta, amenazó al otrora presidente del INE, Lorenzo Córdova, en caso de que el Instituto confirmara el retiro de su candidatura a la gubernatura de Guerrero. Amagó con que si los consejeros electorales no restituían su candidatura, iría a buscar a su domicilio al presidente del órgano electoral. El senador también llamó "cabroncito" a Lorenzo Córdova: "¿No le gustaría al pueblo de México saber dónde vive Lorenzo Córdova? ¿les gustaría saber cómo está su casita de lámina negra que cuando llueve gotea y moja su cuerpo" (Monroy y Ramos, 2021). El senador con licencia mantuvo el plantón en las inmediaciones del instituto electoral, como medida de presión, hasta que se definió su situación. La entonces secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, tuvo que salir a hacer declaraciones para enfriar un entorno que se veía cada vez más hostil: "hago un enérgico llamado a mantener las diferencias dentro de la legalidad y el respeto mutuo,

tanto a las instituciones, como a los servidores públicos" (Monroy y Ramos, 2021), expresó Sánchez Cordero por medio de la red social X, mientras que el coordinador del grupo parlamentario de Morena en el Senado de la República, Ricardo Monreal Ávila, se manifestó contra la estrategia de sus correligionarios de asedio a los consejeros del INE, y llamó a la prudencia: "Todos los servidores públicos merecen respeto. Hay forma de combatir sus decisiones por la vía jurisdiccional [...] actuar con prudencia [...] No componendas políticas" (Monroy y Ramos, 2021).

En su narrativa de presión y denostación a la autoridad electoral, Félix Salgado Macedonio no estuvo solo, contó con el apoyo de su dirigencia partidista y los principales liderazgos políticos de su movimiento, incluido el presidente de la república. En efecto, en el contexto de la discusión del asunto, Andrés Manuel López Obrador consideró un atentado contra la democracia la decisión del Instituto Nacional Electoral de ratificar la cancelación del registro como candidato de Salgado Macedonio, hecho que calificó como nunca antes visto: "Estaríamos ante un hecho inédito, nunca se ha llevado una cosa así, si estamos dando los primeros pasos para establecer una auténtica democracia ¿y vamos a golpear así a la democracia? No es exagerado lo que dije, es un atentado a la democracia" (Gonzáles, 2021). Desde Palacio Nacional, el mandatario mexicano afirmó que debía esperarse la resolución del TEPJF, que podría imponer una sanción, pero no quitarle el derecho de participar en los comicios al senador, porque es un derecho constitucional: "Desde luego, todo esto lo tiene que ver el Tribunal, porque no es todavía la última instancia. Y opinando —porque se trata de la democracia y sobre eso sí voy a opinar siempre, ofrezco disculpas porque sí me importa mucho la democracia—, creo que se debe de respetar la resolución del tribunal en el sentido de que puede haber una sanción, pero no quitarles el derecho de participar, es un derecho constitucional" (Gonzáles, 2021).

El jefe del Ejecutivo federal cuestionó que se impida que sea el pueblo el que decida si Félix Salgado Macedonio es un mal ciudadano: "Entonces, ¿por qué impedir que el pueblo sea el que decida?, ¿por qué no se le deja al pueblo de Michoacán, al pueblo de Guerrero que decidan? Si son malos ciudadanos, ¿qué?, ¿no puede el pueblo calificarlos, reprobarlos o elegirlos?" (Gonzáles, 2021), expresó. En la misma conferencia de prensa, arremetió contra los funcionarios electorales: "Y yo entiendo pues, que existan posturas conservadoras de los que han simulado ser demócratas, cuando la verdad es que han sido tenaces violadores de la Constitución, de las leyes, ejecutores o aplaudidores de fraudes electorales y ahora se convierten en los paladines de la democracia" (Gonzáles, 2021).

De tal suerte que se habla de una sentencia que tuvo que emitirse en una situación atípica, en medio de muchísima rispidez y tensión, en un contexto de altísima polarización, linchamientos públicos, presiones de muy alto grado, una inusitada narrativa crítica a la integridad de los tribunales. Es una resolución que, por su temática y contexto, sin duda constituyó un precedente sumamente relevante para la justicia electoral: de él se desprende la importancia de atender a tiempo las obligaciones que, por ley, deben cumplir quienes aspiren a participar en un proceso electoral; de que en toda democracia el cumplimiento de las reglas previamente establecidas condicione el derecho de participación política, y de hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las leyes, aun en contextos adversos.

¿Qué resolvió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?

El expediente se detonó una vez que la Comisión de Fiscalización del INE inició un procedimiento oficioso contra Morena; los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, Félix Salgado

Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto, así como la ciudadana Adela Román Ocampo. El motivo del inicio de ese procedimiento se relaciona con los hallazgos detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del INE en el monitoreo de vía pública y redes sociales, en los cuales se evidenció que dichas personas no fueron registradas como precandidatas o precandidatos, pero sí llevaron a cabo actos inherentes a la precampaña con el fin de promoverse para una candidatura.

En consecuencia, la UTF inició un procedimiento (INE/P-COF--UTF/69/2021/GRO) para saber si Félix Salgado Macedonio había realizado y reportado gastos de precampaña. El senador respondió al emplazamiento señalando que no había contratado propaganda electoral a su favor ni participó en eventos en su calidad de precandidato; también sostuvo que Morena no previó la realización de precampañas en la convocatoria al proceso interno de selección de la candidatura para la gubernatura de Guerrero. En otras palabras, aun cuando el INE buscó y le dio oportunidad al precandidato de informar sus gastos de precampaña, este decidió responder que no era precandidato y, por tal motivo, no tenía la obligación de rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora. En el mismo tenor, Morena se limitó a sostener que no existió una precampaña en Guerrero, por lo que no registró en el sistema a las personas que estaban contendiendo en los procesos de selección interna de las candidaturas. Tanto Morena como Félix Salgado Macedonio buscaron darle la vuelta a las obligaciones legales y optaron por señalar que no hubo precampaña y, por tanto, tampoco precandidatura, por lo que, en su concepto, no había obligaciones de informar los ingresos y egresos a la autoridad fiscalizadora.

Días antes de que el Consejo General del INE resolviera el procedimiento referido, y una vez que se había cerrado la instrucción, Félix Salgado Macedonio decidió, aun cuando había negado ser precandidato, presentar su informe en ceros, es decir, señalar

que no había realizado gasto alguno durante la precampaña. Por el momento en que se presentó el informe de la precampaña, el INE se encontraba imposibilitado para tomarlo en cuenta. El 25 de marzo de 2021, el Consejo General de ese instituto determinó declarar fundado el procedimiento, por lo que decidió imponer la sanción establecida en el artículo 229, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que establece la cancelación del registro de la candidatura.

Félix Salgado Macedonio impugnó la determinación del INE, alegando supuestas violaciones al debido proceso, irregularidades en la individualización de la sanción y desproporcionalidad de la sanción aplicada. Sin embargo, al resolver la impugnación (SUP-JDC-416/2021 y acumulados), la Sala Superior del TEPJF desestimó los agravios alegados, pues determinó que Félix Salgado Macedonio sí fue precandidato, porque Morena aprobó su registro y no existió una presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña, ya que dicho partido expuso este fuera de los plazos en los que se llevan a cabo los trabajos de fiscalización, es decir, cuando la autoridad administrativa ya no podía tomarlos en cuenta, por lo que en realidad se trata de una omisión de presentarlos. Así, determinó revocar la resolución, a efectos de que el INE calificara nuevamente la falta cometida por los precandidatos y realizara la individualización correspondiente, con la finalidad de imponer una sanción adecuada para inhibir la conducta. Lo anterior, sin limitar al área de fiscalización en cuanto a mantener la sanción, es decir, la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación de dicho registro.

El 13 de abril de 2021, en cumplimiento de la sentencia del TEPJF, el Consejo General del INE ratificó la cancelación de la candidatura de Félix Salgado Macedonio a la gubernatura en Guerrero, pues quedó acreditada su calidad de precandidato, así como la omisión de presentar su informe de fiscalización, lo cual, en

concepto de consejeras y consejeros, es una falta grave que amerita la máxima sanción posible. Estas y estos destacaron que, ante el concurso de los elementos para individualizar la sanción, la conducta infractora desplegada por el ciudadano infractor debía considerarse "grave mayor", ya que se acreditó una vulneración a los valores y los principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, debido a que el sujeto obligado omitió presentar el informe de precampaña, con dolo directo.

Posteriormente, el Consejo General del INE señaló que, en acatamiento a la sentencia pronunciada por la Sala Superior, procedía individualizar la sanción correspondiente, de acuerdo con los supuestos contenidos en la ley, con base en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de la sanción. Ante ello, razonó que la amonestación pública sería una sanción que no corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos, pues esta implicaba hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor a efectos de que enmendara su conducta. A su vez, indicó que la multa, cuyo monto máximo era de 5,000 días de salario mínimo (actualmente unidades de medida y actualización [UMA]), no se traducía en una sanción eficaz para alcanzar los fines de las normas que conforman el sistema de fiscalización y, mucho menos, la finalidad perseguida por la legisladora y el legislador, ya que el pago de una cantidad pecuniaria no resarcía la afectación a los valores y los principios vulnerados, porque al haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, a pesar de que la autoridad hizo de su conocimiento dicha omisión, impidió que la autoridad fiscalizadora revisara el origen, el uso y el destino de los recursos empleados en la precampaña y, además, que garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado. Enseguida, sostuvo que resultaba de mayor interés ponderar la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas que el derecho individual del ciudadano a ser votado, sobre todo

porque se lesionó uno de los pilares que rigen la vida democrática del país, pues mientras el resto de los contendientes de otros institutos políticos no realizaron actos de precampaña o se sometieron al modelo de fiscalización, el infractor se posicionó frente al electorado, obteniendo con ello una ventaja respecto de los contendientes postulados por un partido político diverso al instituto político incoado, y al mismo tiempo impidió a la autoridad fiscalizadora llevar a cabo una revisión de los recursos empleados en esa etapa, afectando de manera grave la equidad en la contienda electoral. Por lo anterior, estableció que la sanción que debía imponerse al infractor era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c, fracción III, de la LGIPE, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado exclusivamente como candidatura al cargo de gobernador en Guerrero.

Por segunda ocasión, Félix Salgado Macedonio impugnó la decisión tomada por el Instituto. En esa nueva oportunidad, la Sala Superior del TEPJF determinó confirmar la sanción impuesta por el Consejo General del INE, pues se evidenció que la falta correspondiente a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos de la etapa de precampaña tuvo tal gravedad que afectó los principios de rendición de cuentas y transparencia. Incluso, el TEPJF consideró que la actuación del recurrente fue dolosa, porque Félix Salgado Macedonio todo el tiempo tuvo conocimiento de su calidad de precandidato, lo que conlleva conocer sus obligaciones en materia de fiscalización, pues se acreditó que fue registrado en la elección interna a la que Morena convocó para designar su candidatura a gobernador de Guerrero.

La Sala Superior resolvió que no existió "violación al derecho de audiencia en el procedimiento" (Sentencia SUP-JDC-416/2021, 2021), en virtud de que no hubo irregularidades en el procedimiento de revisión de los informes de precampaña ni en el procedimiento sancionador oficioso y, por ende, tampoco se vulneró el derecho de audiencia en perjuicio de las personas físicas sancionadas.

Los inconformes sí tenían la obligación de presentar informes de precampaña, porque tuvieron el carácter de precandidatos y realizaron gastos de precampaña, como se demostró con los hallazgos detectados por la autoridad electoral nacional.

Por lo que hace a la afirmación de que la autoridad comicial debió valorar la viabilidad de imponer otra sanción que no restringiera de manera absoluta el derecho al sufragio y conciliara la función fiscalizadora y los bienes jurídicos protegidos, es decir, que la autoridad responsable debió realizar un test de proporcionalidad, la Sala Superior determinó que, en la ejecutoria objeto de cumplimiento por la autoridad responsable, se razonó que una de las circunstancias a considerar para la individualización de la sanción comprendía el "principio o la voluntad de cumplir por parte de los candidatos obligados por la normativa de fiscalización, dentro del plazo establecido en la normativa electoral, o bien, el que en su caso conceda el INE" (Sentencia SUP-JDC-416/2021, 2021). La Sala advirtió que Félix Salgado Macedonio conocía su calidad de precandidato, tenía plena conciencia de que no podía realizar actos de precampaña conforme a la normativa que rigió el proceso interno y sabía del deber de los precandidatos de rendir sus informes de ingresos y gastos de campaña, aun en ceros. Por tanto, no es dable aceptar que Félix Salgado Macedonio desconociera su deber de rendir informes; tampoco resulta válido aceptar que negara tener el deber de rendir informes y menos aún que no hiciera del conocimiento de la autoridad sancionadora su informe, por lo que está probado el dolo en la omisión de entregar el informe de ingresos y egresos de precampaña.

Todo lo anterior llevó al TEPJF a confirmar la sanción de cancelar la candidatura de Félix Salgado Macedonio a la gubernatura. Todos los elementos analizados anteriormente, en su conjunto, llevaron a la Sala Superior a determinar un evidente ánimo de omitir el presentar en tiempo y forma su informe de ingresos y gastos de precampaña, aun cuando era consciente de que dicha conducta violentaba

la legislación electoral y los principios que rigen el procedimiento electoral.

La reacción no se hizo esperar. Fue tal el disgusto del presidente Andrés Manuel López Obrador con la resolución de la Sala Superior que, tras conocerla, la calificó como un exceso, un acto de provocación y un golpe a la democracia: "Un exceso lo que aprobaron el día de ayer los magistrados del Tribunal, es un golpe a la democracia, a la incipiente democracia mexicana. No es posible, el que por no comprobar supuestamente un gasto de precampaña de 19,000 pesos que se le atribuyen no comprobó el candidato de Guerrero se les cancele su registro para participar. Eso no tiene ninguna justificación, se me hace excesivo, pero además antidemocrático. Por eso hablo de que fue un golpe a la democracia porque la democracia es respetar la voluntad del pueblo, es el pueblo el que decide, el que manda" (Monroy, AMLO califica de antidemocrático el retiro de candidatura a Salgado Macedonio y Raúl Morón, 2021). El mandatario federal arremetió contra los consejeros y los magistrados: "Tanto los consejeros del INE como los magistrados del tribunal actuaron de manera antidemocrática; y esto se explica a que vienen del antiguo régimen antidemocrático" (Monroy, AMLO califica de antidemocrático el retiro de candidatura a Salgado Macedonio y Raúl Morón, 2021).

La judicialización de las nuevas obligaciones en materia de fiscalización. El caso de los informes de precampaña

El asunto de la negativa del registro de la candidatura de Félix Salgado Macedonio remite a la judicialización de las nuevas reglas de control de recursos públicos y privados que inexorablemente utilizan los partidos y las candidaturas para acceder a los puestos públicos.

La transparencia en el uso y destino de esos recursos es de vital importancia para que la ciudadanía tome decisiones informadas antes, durante y después de los procesos electorales; para tener una población informada, y para contar con instituciones y personas servidoras públicas que rindan cuentas, lo cual redunda, en buena medida, en la estabilidad de una democracia consolidada y saludable.

Se trata de un tema de la mayor trascendencia en los procesos democráticos contemporáneos, puesto que la falta de regulación o control es capaz de producir inequidad en las contiendas, plutocracias, capturas de las agendas del Estado por parte de grandes grupos económicos o del crimen organizado o el narcotráfico, entre otras distorsiones. De hecho, en los últimos años, los escándalos de corrupción en Europa, Asia y las Américas tienen que ver con la financiación de la política tanto de los partidos como de las campañas y, en ocasiones, de la vida cotidiana de un político.[1]

En México se cuenta con varios antecedentes en los que la sospecha del uso de recursos financieros de dudosa procedencia ha estado presente en los procesos electorales, por ejemplo, los casos de Cabal Peniche, Amigos de Fox y Pemexgate, los videoescándalos, así como otros escándalos de corrupción financiera electoral. Lo anterior, a pesar de que el país cuenta con un modelo de amplias y complejas regulaciones para el control del dinero en las contiendas comiciales. Incluso se podría decir que no hay modelo más completo de financiamiento y fiscalización electoral en el

[1] No es casualidad que en los últimos años diversas instituciones y agencias internacionales hayan destinado importantes esfuerzos a la realización de estudios comparativos en el mundo, a efectos de diagnosticar debidamente el problema (Ver: OEA 2024, IDEA Internacional 2012 e IFES 2009).

mundo, además de que está acorde con las recomendaciones internacionales en la materia.

El financiamiento de los partidos para actividades ordinarias, específicas y de campaña es predominantemente público, y es distribuido por el INE, de acuerdo con la regla de 30/70; es decir, 30 % se distribuye en partes iguales y 70 %, de acuerdo con los resultados obtenidos en la elección de diputaciones inmediata anterior (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base II, 2023) (Ley General de Partidos Políticos, artículo 50.1, 2023). Esta última modalidad de financiación está sujeta a topes restrictivos, y todo el sistema está sujeto a controles exhaustivos realizados por un organismo autónomo, técnico y especializado, como es el INE. Este modelo ha cumplido con sus objetivos, en la medida en que ha facilitado el fortalecimiento de un sistema de partidos plural, en el que diversas fuerzas políticas acceden a recursos económicos importantes, con marcadas restricciones de gasto, lo cual les ha permitido competir en situaciones de igualdad.

En 2012, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), el TEPJF y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo incluyeron el tema de la fiscalización en su programa de estudios especializados relacionados con el proceso electoral 2012, en el que se identificaron esas áreas de oportunidad para fortalecer el modelo de fiscalización electoral. Las conclusiones de la investigación fueron retomadas por la clase política del país, que aprobó la reforma constitucional de 2014 (Chacón, Natarén, Morales y Jiménez, 2012).

En dicha reforma se contemplaron modificaciones a las reglas en materia de financiamiento, partiendo del diagnóstico de que el modelo adolecía de ciertas deficiencias y limitaciones que era necesario corregir. Con la reforma se buscó fortalecer el modelo, frente a la presumible existencia de un mercado de financiación informal e ilegal en las campañas —derivado de la sensación que dejaron en los partidos opositores las acciones u omisiones de la autoridad

electoral, sobre todo en las investigaciones de los casos de las tarjetas Monex o Soriana—, la presumible financiación ilegal de autoridades gubernamentales locales, así como la financiación de actividades clientelares.

Entre los puntos más importantes de la reforma, destaca la homogeneización de los sistemas de contabilidad partidista, los cuales deben ser públicos y consultables por medios electrónicos (Ley General de Partidos Políticos, 2023).[2]

En dicha reforma se contemplaron nuevas disposiciones que impactaron en el asunto de la negativa del registro a Félix Salgado Macedonio, principalmente, la disminución de los plazos para la presentación de los informes financieros. A partir de entonces, los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada una de las precandidaturas a cargos de elección popular registradas para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, a más tardar en los 10 días siguientes a la conclusión de las precampañas. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá 15 días para la revisión de dichos informes. En caso de encontrar errores u omisiones, la Unidad avisará al partido político para que este, en el término de siete días, contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluidos los plazos, la UTF contará con un término de 10 días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración de la

[2] Con ello, se impone a los partidos la obligación de entregar al instituto electoral sus estados financieros en un plazo de 72 horas, con corte al momento de la solicitud (Ley General de Partidos Políticos, artículo 61.1, inciso f). Las candidaturas y precandidaturas se vuelven responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña; en caso de sanciones, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran (Ley General de Partidos Políticos, artículo 79.1, inciso a, fracciones I a IV).

Comisión de Fiscalización. La Comisión contará con seis días para aprobar los proyectos; una vez aprobados, deberá presentarlos ante el Consejo General en un plazo de 72 horas. El Consejo General contará con un plazo de seis días para su discusión y aprobación (artículo 79.1, inciso c, de la Ley General de Partidos Políticos).

Los partidos podrán impugnar ante el TEPJF el dictamen consolidado. En ese caso, el Consejo General del Instituto deberá remitir al Tribunal Electoral el dictamen consolidado de la UTF y el informe respectivo (artículo 82 de la Ley General de Partidos Políticos).

Asimismo, se determinó que se considerarán violaciones graves aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados (artículo 78 bis 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [LGSMIME]), y que se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas, con pleno conocimiento de su carácter ilícito, a fin de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral (artículo 78 bis 5 de la LGSMIME). En ese tenor, en el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableció que, si una precandidatura incumple con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña en el plazo establecido y obtuvo la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, como sanción, no podrá ser registrada legalmente como candidatura.

Este nuevo esquema regulatorio, que impone nuevas obligaciones a los partidos, las precandidaturas y las candidaturas, y que incluye la posibilidad, como sanción, de negar registros o anular candidaturas,[3] propició una mayor judicialización de esos te-

[3] En la reforma se estableció el reconocimiento constitucional de la causal de nulidad de la elección por el rebase del tope de gastos de campaña de 5 % del monto total autorizado, o bien por haber recibido recursos de procedencia ilícita.

mas, así como un mayor involucramiento del TEPJF para dirimir las controversias relacionadas con la fiscalización de los ingresos y egresos de las precampañas y las campañas.

En efecto, las reformas en materia de fiscalización propiciaron una politización aún mayor de las resoluciones del TEPJF y, también, un mayor protagonismo de sus interpretaciones. La litigiosidad de los asuntos de fiscalización siempre ha estado presente; basta recordar que el entonces IFE presentó ante diversos tribunales —electorales y no electorales— sendos juicios como parte de las investigaciones que realizó en los casos Pemexgate y Amigos de Fox. Sin embargo, fue a partir de la reforma de 2014 cuando el crecimiento de los casos llevó a que TEPJF tuviera que pronunciarse de manera más recurrente acerca de asuntos relacionados con la revisión de los ingresos y gastos de los partidos y las candidaturas.

Así, se han incrementado los litigios relacionados con la fiscalización, lo cual ha ampliado el peso de las decisiones y los criterios del TEPJF. Ello, a su vez, ha supuesto renovar la interpretación judicial del régimen de fiscalización a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales y legales.

La existencia de esta mayor jurisdicción en temas de fiscalización, sumada al grado de sofisticación de las nuevas obligaciones en materia de rendición de cuentas ante el uso de recursos públicos y privados en las precampañas, así como a la persistencia de malas prácticas por parte de las actoras y los actores políticos, dio pie a un proceso de judicialización caracterizado por una cada vez mayor influencia de las autoridades judiciales electorales en dichos asuntos. Esto se vio particularmente reflejado en la disputa que suscitó la fiscalización de las precampañas del proceso electoral 2020-2021, una disputa que no solo se dio entre las candidaturas y los partidos involucrados, sino también entre ellos y las autoridades electorales —INE y TEPJF—, tal como lo demostró el asunto de la negativa a la candidatura de Félix Salgado Macedonio.

Efectos y consecuencias del papel del Tribunal Electoral como resolutor de conflictos políticos

Reflexionar acerca del papel que desempeñan los tribunales en una democracia es una tarea siempre inacabada y que ha adquirido gran relevancia teórica y práctica, ya que en las últimas décadas ha habido una mayor expansión de la jurisdicción constitucional en el mundo, así como un vertiginoso ascenso político e institucional de los poderes judiciales. Se ha presentado un mayor protagonismo, que se ha traducido en una mayor judicialización, esto es, que los asuntos relevantes política, social o moralmente están siendo decididos por el Poder Judicial.

Se vive en una época en la que tarde o temprano todo se judicializa y en la que los tribunales enfrentan situaciones para las que no hay respuestas fáciles o éticamente simples; sin embargo, las cuestiones relacionadas con la lucha por el poder político son cada vez más complejas.

Numerosos e inequívocos ejemplos de esta judicialización inusitada ilustran el límite fluido entre la política y la justicia en el mundo contemporáneo, pero, sin lugar a dudas, la necesidad de garantizar la integridad, la equidad y la legalidad de las contiendas electorales ocupa un lugar relevante, sobre todo porque en la lucha por el poder lo que priva no es el apego a las reglas, sino una constante búsqueda para evadir su cumplimiento y obtener ventajas indebidas, a fin de hacerse de los cargos públicos, lo cual, por ende, aumenta la conflictividad o judicialización.

Las reglas electorales existen para garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía y, con ello, asegurar que los procesos por los cuales se definen quiénes ocuparán los cargos cuenten con una certidumbre democrática. Se crearon para que los conflictos electorales sean resueltos con base en la ley y las razones públicas que dan sustento al Estado de derecho.

En la actualidad, es obvio que gran parte de la clase política no se siente cómoda con las reglas electorales vigentes, que las cuestionan permanentemente y buscan vericuetos para no cumplirlas. Es verdad que muchas de esas reglas son altamente restrictivas de las libertades básicas y que el sistema electoral mexicano, en particular, cuenta con demasiadas restricciones y prohibiciones y está sobrerregulado, lo cual ha llevado a muchos a afirmar que es bastante barroco o arcaico; sin embargo, esas razones no hacen que las reglas dejen de ser importantes o puedan incumplirse. Mientras los políticos no alcancen consensos para modificarlas en el ámbito legislativo, o bien los tribunales no determinen su inaplicación, estas deben hacerse valer y respetar.

La posibilidad de hacer valer el respeto a la legalidad implica hablar de la independencia del Poder Judicial, porque es a este al que le corresponde vigilar que las constituciones prevalezcan sobre las tentaciones expresadas en las pasiones políticas. De ahí la importancia de que existan personas juzgadoras que decidan controversias conforme a lo que mandatan las constituciones y no a lo que ordena la política. No obstante, hoy en día hay dos mecanismos que tratan de desvirtuar esa situación: el primero es la estigmatización, desde el poder político, de las personas juzgadoras, y el segundo es la desnaturalización del trabajo de quienes imparten la justicia, con el fin de vaciar las sentencias en cuanto a contenido jurídico.

Esos ataques ilustran la necesidad de tener poderes judiciales independientes de las inercias políticas y que cuenten con las garantías institucionales necesarias. Ante esta creciente conflictividad de los procesos electorales, se requiere un tribunal cuyas decisiones se rijan exclusivamente por la Constitución y entender que el juez constitucional se vuelve un contrapeso cuando los otros dos poderes violan la norma fundamental; de no ser el caso, los tres poderes pueden caminar en la misma ruta trazada por la Constitución.

La alta y creciente conflictividad se debe a la falta de respeto de las reglas que rigen las elecciones por parte de las actoras y los actores políticos, así como a una búsqueda constante de mecanismos que les permitan desviar la ley para ganar el poder. Por eso, la democracia requiere de actoras y actores políticos que respeten las reglas electorales que ellos mismos aprobaron en el pasado, que celebren cuando la justicia electoral les da la razón y que festejen sus triunfos en las urnas, pero que también tengan la madurez y la responsabilidad social de aceptar cuando la justicia electoral falla en su contra, o bien de alzar la mano de sus contrincantes cuando estos han triunfado. Lamentablemente, se vive —y no solo en México, sino en muchos países del mundo— en entornos políticos cada vez más polarizados y agresivos, no solo en contra de los adversarios electorales o los simpatizantes de opciones políticas distintas, sino también de las autoridades electorales. La determinación del TEPJF de confirmar la nulidad de la precandidatura de Félix Salgado Macedonio evidencia ese escenario de riesgo con mayor nitidez.

Lecciones del asunto. El alcance del incumplimiento de las obligaciones legales vs. el derecho de participación política

La Sala Superior ha señalado que la equidad en la contienda tutela el derecho de las y los contendientes de contar con idénticas oportunidades de obtener el voto de la ciudadanía y que su finalidad está dirigida a que la decisión que tomen las electoras y los electores esté libre de influencias indebidas. Así, se ha sostenido que las autoridades electorales —tanto administrativas como jurisdiccionales— deben asegurar que todos los participantes en un proceso electoral estén situados en una línea de salida equiparable. Lo anterior, a fin

de evitar que alguna persona precandidata o candidata, o bien un partido político o coalición, se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales.

Por esa razón, en los artículos 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos[4] se contempla la obligación de los partidos de presentar informes trimestrales de gastos ordinarios, de precampaña y campaña; el plazo para su presentación; la notificación, en caso de detectar irregularidades; los elementos que deberá contener, y las formalidades que deben cumplirse. Con ello se busca que la autoridad cuente con la información necesaria para establecer el uso efectivo y oportuno de los recursos de los partidos, las precandidaturas, las y los aspirantes y las candidaturas, mediante un esquema de reglas para el seguimiento de la realización de gastos y mecanismos de vigilancia y monitoreo.

---

4 Artículo 78.

"1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios con base en las directrices siguientes:

[...]

b) Informes anuales de gasto ordinario:

[...]

I. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe" (Ley General de Partidos Políticos, 2023).

Artículo 79.

"1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

[...]

b) Informes de Campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente" (Ley General de Partidos Políticos, 2023).

Así, la fiscalización de los ingresos y egresos financieros durante las precampañas es un mecanismo ineludible y fundamental para garantizar el principio constitucional de equidad electoral. Por tanto, la omisión de rendir informes de campaña afecta de forma sustancial la facultad fiscalizadora, dado que impide a la autoridad llevar a cabo todas las conductas y contar con todos los elementos necesarios para verificar los ingresos y egresos realizados.

En ese sentido, del asunto en comento se desprende que el deber de toda precandidatura —con independencia de la denominación que se le otorgue en el interior del partido político— es rendir el informe correspondiente, así como registrar en tiempo real y, en algunos casos, con la antelación prevista las actividades, los ingresos y las erogaciones para que la autoridad fiscalizadora pueda ejercer sus facultades de comprobación. Así, la omisión de rendir informes afecta de forma grave esa facultad, ya que impide conocer el ingreso, el monto y el origen de los recursos empleados en las precampañas y, por lo tanto, que la autoridad administrativa pueda hacer la investigación en el ejercicio de la fiscalización.

En este caso particular, la autoridad jurisdiccional advirtió que la omisión de rendir informes no actualiza en automático la acción más grave, porque en cada caso pueden concurrir situaciones específicas, que conllevan una graduación diferente; es decir, en atención a las particularidades, una acción se puede considerar "grave ordinaria", "especial" o "de gravedad mayor".

En este asunto, la omisión fue total e impidió que se desplegaran las facultades de fiscalización y que se ordenaran procedimientos o la ejecución de diversos mecanismos para el control y la vigilancia del origen, el monto, el destino y la aplicación de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos. Por lo tanto, el precandidato violó la certeza y la transparencia en el origen y el destino de los recursos, pues impidió conocer si se ajustó a las disposiciones en materia de financiamiento y, en su caso, las violaciones cometidas,

con lo cual imposibilitó que se dotara al proceso electoral de legalidad, legitimidad y equidad en la contienda, valores fundamentales del Estado constitucional democrático.

Hay que entender que el informe del precandidato no se traduce en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento. De manera que es forzoso ajustarse a los lineamientos relativos a la presentación de los informes y al registro de los ingresos y egresos, a fin de que puedan ser fiscalizables por la autoridad electoral.

En consecuencia, en el análisis del caso se llegó a la conclusión de que la falta de presentación del informe de precampaña transgredió grave y directamente las disposiciones, los bienes jurídicos y los principios tutelados por las normas, lo cual generó un daño de gravedad mayor.

La opacidad y la falta de pulcritud en la rendición de cuentas ocasionaron un detrimento al sistema de fiscalización, pues se impidió al INE conocer y contar con información veraz acerca del origen del financiamiento que se usa durante los procesos electorales y la manera en que este dinero se gastó. La omisión de la presentación de los reportes de fiscalización impidió saber si los recursos utilizados son lícitos o ilícitos y si los gastos se ajustan a las normas permitidas legalmente, los montos y el destino. En la resolución se reflexiona que, si el informe se hubiera presentado en 0 pesos, la gravedad de la falta hubiese sido distinta y la sanción, pecuniaria, por ingresos y egresos no reportados, así como violaciones a las reglas del tiempo real.

Las magistradas y magistrados coincidieron en señalar que imponer una sanción que no fuese la negativa a participar como candidatura hubiese implicado generar un aliciente para no rendir informes de gastos de precampaña o campaña, e incentivaría una cultura del incumplimiento y ocultamiento, lo cual terminaría por

anular el sistema de fiscalización y rendición de cuentas. Por ello, en la sentencia se confirma la determinación del INE de interpretar las reglas de fiscalización en función de asegurar procesos electorales con rendición de cuentas y transparencia, para brindar certeza a la población de que son procesos democráticos.

De esa manera, la validez de las normas de fiscalización no puede depender de su aceptación por parte del destinatario —sujetos obligados—, ya que esta contiene un mandato, que no solo constituye un imperativo de conducta, sino que cumple, a su vez, una función valorativa vinculada a un determinado interés considerado digno de protección. En tal sentido, si se concibe la norma desde un punto de vista funcional, es decir, atendiendo al fin que ella deba cumplir, entonces su razón de ser (la decisión valorativa que origina su existencia), ante su infracción o vulneración, debe ser considerada como parte de la gravedad de la conducta antijurídica, ya que el bien protegido es un elemento fundamental de la estructura de la norma.

En su valoración, la Sala Superior reconoció que la autoridad responsable definió el bien jurídico tutelado por la fiscalización, que es la transparencia y la certeza en la rendición de cuentas. Explicó que rendir cuentas es un elemento esencial en los estados democráticos. Así, concluyó que, de acuerdo con los parámetros establecidos por el TEPJF, frente a ese valor democrático, resultaba constitucionalmente válido restringir el derecho a ser votado, que es un derecho político-electoral fundamental. Por lo tanto, si en el caso el bien jurídico tutelado se vio totalmente afectado, y no solo retardado, entonces la sanción tiene que ser correspondiente a la falta, así como a la actitud contumaz y de franco ocultamiento. En ese sentido, calificó la falta como grave mayor y, a partir de esa calificación, le otorgó la máxima sanción posible, que es la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación de su candidatura.

A juicio de la Sala Superior, la pérdida del derecho a ser registrado está compuesta por consideraciones que atienden al interés público, concretamente a la manera en que se afectaron los principios que rigen en materia de fiscalización. En efecto, los principios con los que debe ponderarse el derecho a ser votado (transparencia, rendición de cuentas, equidad y certeza) constituyen objetivos nacionales imprescindibles para lograr, en su conjunto, la estabilidad y la permanencia del régimen democrático mexicano, en general, y del sistema de fiscalización, en particular.

En ese sentido, aunque no se trata de una interpretación extensiva de una restricción al derecho fundamental a ser votado, sí puede justificarse una mayor intensidad en su intervención cuando, con base en las circunstancias del presente caso, se advierte una intencionalidad tendente a incumplir con las obligaciones en materia de fiscalización. En este caso, se acreditó que Félix Salgado Macedonio conocía sus obligaciones y aun así no tuvo intención de cumplir; que la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, lo cual restó eficacia a los alcances de la auditoría y afectó de manera trascendental los principios que rigen la materia, y que no existió certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos. Por ello, concluyó que es constitucionalmente válido restringir el derecho a ser votado del promovente, por medio de la pérdida de su derecho a ser registrado para la gubernatura de Guerrero.

Con base en esas consideraciones, la Sala Superior advirtió que la individualización de la sanción sí cumplió con el principio de proporcionalidad en sentido estricto. Una regla relevante en este último paso del test de proporcionalidad atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva. En ese sentido, los beneficios positivos de la aplicación de la sanción se traducen en el desarrollo del proceso electoral en Guerrero. En efecto, la conducta omisiva del promovente y su intencionalidad atentaron

contra la estabilidad del desarrollo del proceso electoral en curso, ya que impactó en el control y el despliegue de las facultades de la autoridad administrativa.

El beneficio obtenido mediante la restricción permite que el proceso se lleve a cabo sin la participación de un ciudadano del que no se tiene certeza respecto a los siguientes aspectos: la procedencia de los recursos que utilizó (privados o públicos); la posibilidad de determinar si excedió o no los límites de gastos en esa etapa, y, de forma destacada, la información socialmente útil que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, el monto, el destino y la aplicación de los recursos utilizados en la precampaña.

La negativa de registro tiene un impacto de menor intensidad en el proceso electoral, en la medida en que el interés colectivo (por medio de los principios de certeza, equidad, transparencia y rendición de cuentas) y la consolidación de un electorado informado son protegidos mediante la sanción impuesta.

El derecho a ser votado, si bien constituye un pilar esencial para la consolidación de la democracia, no es de carácter absoluto y exige el cumplimiento de ciertos requisitos que lo hagan compatible con el resto del entramado constitucional y legal. En materia de fiscalización, ese derecho individual debe valorar (ponderar) que las personas que podrían ejercer su derecho a votar por el ciudadano sancionado también tienen el derecho a ejercer un voto libre e informado; es decir, garantiza que la ciudadanía cuente con garantías mínimas para tener certeza de que las ciudadanas o ciudadanos postulados a un cargo de elección popular cumplen con los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza en la utilización de los recursos económicos a su disposición, y que, en esa medida, son opciones aptas e idóneas y cuentan con una integridad compatible con el cargo a desempeñar, lo cual constituye una garantía mínima para la democracia.

Este asunto obliga a reflexionar acerca de la pertinencia de mantener un modelo de elecciones sobrerregulado, lo cual implicaría hacer más rígidas las sanciones como método para modificar las conductas de las actoras y los actores que participan en los comicios. Hay que recordar que el sello del proceso de las reformas electorales en México ha sido la introducción a la CPEUM de normas cada vez más detalladas que, por haberse efectuado de manera fragmentada en momentos y contextos diferentes, han aumentado la complejidad del texto constitucional en su conjunto. Lejos de facilitar la acción de las autoridades y la coordinación de la sociedad, este proceso ha contribuido a que los litigios se multipliquen, propiciando así que la última palabra respecto de los alcances de las reformas recaiga cada vez más en los órganos jurisdiccionales, ¿conviene mantener este modelo?

La sentencia en cuestión constituye una aportación a la democracia constitucional y la gobernanza electoral mexicana, en términos de acreditar que el derecho de participación política no es absoluto ni está por encima de la importancia del apego a las reglas que garantizan la equidad en las contiendas y de no debilitar el Estado de derecho.

Las obligaciones legales no están sujetas a interpretación. En un sistema democrático tan normado como el mexicano, no debe haber lugar para justificaciones a omisiones que ponen en riesgo los principios y las reglas que regulan la competencia político-electoral.

Por otra parte, hay que reconocer que el mercado del financiamiento ilegal de las campañas electorales siempre estará presente, porque es un problema estructural del sistema. No hay una democracia con elecciones libres y competidas que no genere una oferta de dinero con tal de obtener triunfos; no hay países con un grado de pobreza como el mexicano que puedan evitar la demanda de recursos en el marco de las elecciones, y no hay naciones con altos índices de corrupción que no generen garantías para el

cumplimiento de acuerdos de financiación ilícita o informal. Por ello, habría que explorar a futuro modificaciones a las reglas que generen incentivos a los participantes para transparentar el dinero que utilizan en las campañas, como evitar la sobrerregulación, procurando aligerar el grado restrictivo de las reglas, incrementando considerablemente los montos de los topes de gastos y permitiendo, en determinadas circunstancias, las aportaciones de personas morales con fines mercantiles o comerciales, a efectos de generar una mayor transparencia.[5]

Asimismo, hay que reconocer que gran parte del dinero ilícito se utiliza para financiar actividades que no dejan huella o rastro, como la compra ilegal de cobertura en medios de comunicación o las actividades clientelares o de movilización de votantes. Frente a lo primero, no queda más que fortalecer los monitoreos de cobertura noticiosa de las campañas que el INE lleva a cabo por medio de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante la ampliación de su espectro y la incorporación de los organismos públicos locales electorales, haciendo de esta una actividad obligatoria que permita identificar no solo inequidades, sino supuestos pagos de coberturas indebidas. Aunado a ello, el Servicio de Administración Tributaria deberá estar más al pendiente de los movimientos financieros de las empresas de comunicación en las campañas.

Pero el mejor antídoto contra esas malas prácticas es el combate a la impunidad. Solo mediante consecuencias ejemplares, cuando

5 "La idea de que con reglas más restrictivas podríamos construir un sistema electoral más equitativo y con mayor credibilidad ha caído por tierra. Los institutos electorales están más ocupados en investigar y sancionar y numerables actos de simulación, empantanados en la exhausta, carrera del gato, persiguiendo a los ratones, quienes siempre encuentran atajos por donde escabullirse, desgastándose mientras tratan de hacer valer la prohibición de las campañas negativas y adelantadas, la restricción de qué los gobernantes usen su imagen personal en mensajes pagados por el horario, la prohibición de qué los privados compren espacios en medios electrónicos durante las campañas, etc." (Chacón 2019).

estas se acrediten, se podrá persuadir de no cometer nuevas conductas. De ello dependerá, en buena medida, que tales prácticas se alienten o se desincentiven y que el país deje de ser un mercado fértil para la comisión de tratos ilegales.

Finalmente, con base en esa experiencia, la justicia electoral mexicana también puede aprender acerca de la importancia de comunicar más y de mejor manera sus determinaciones.

Por su parte, las actoras y los actores políticos mantuvieron un activismo mediático y un ánimo de posicionar su narrativa de los hechos, buscando permear en el ánimo de la sociedad.

Si los tribunales no tienen el interés y la capacidad para entender que en esta época, dominada por las redes sociales y las nuevas tecnologías, todas las instituciones —incluidas las jurisdiccionales— están obligadas a informar y comunicar mejor, generarán mejores condiciones para las estrategias de desinformación. Es importante que los tribunales lo entiendan, que aprendan a comunicar más y de mejor manera; es imposible evitar que, en esta nueva circunstancia, la actividad jurisdiccional se vuelva más mediática. Los tribunales deben adaptarse y saber jugar en estos nuevos escenarios. En ese tenor, deben comprender la importancia de concretar alianzas estratégicas para procesar de mejor manera sus estrategias comunicacionales.

El presente caso evidenció las tensiones profundas en el sistema político-electoral de México, pero también visibilizó la importancia de hacer valer la transparencia y la legalidad en los procesos comiciales, aun en medio de presiones y contextos álgidos. El TEPJF fue determinante en dejar claro que todas las candidaturas deben cumplir con las mismas reglas y que no debe haber excepciones en su aplicación e interpretación, trátese de quien se trate, porque ello es fundamental para la viabilidad de la democracia. Nada más y nada menos.

Referencias

Chacón, O. (Abril de 2019). Lecciones de la discusión teórica en torno a la creación de un Instituto Nacional de Elecciones en México: hacia el fortalecimiento de los sistemas electorales locales. En J. D. Serna, *Contribuciones al derecho constitucional* (pp. 259-270). México: UNAM. Obtenido de Repositorio Universitario Jurídicas, UNAM: http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/35893?show=full

Chacón, O., Natarén, C., Morales, K., y Jiménez, O. (2012). *Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México*. Obtenido de Centro de Investigaciones Jurídicas: https://www.iij-unach.mx/images/docs/Diagnstico-del-proceso-de-fiscalizacin-electoral-en-Mxico.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023).

Gonzáles, I. (2021). 'INE atenta contra la democracia': López Obrador. *Excélsior*. Disponible en: https://www.excelsior.com.mx/nacional/ine-atenta-contra-la-democracia-lopez-obrador/1443388

Ley General de Partidos Políticos. (2023).

Monroy, J. (2021). AMLO califica de antidemocrático el retiro de candidatura a Salgado Macedonio y Raúl Morón. *El Economista*. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-califica-de-antidemocratico-el-retiro-de-candidatura-a-Salgado-Macedonio-y-Raul-Moron-20210428-0039.html

Monroy, J., y Ramos, R. (2021). Llama Segob al respeto en conflicto entre INE y Salgado Macedonio. *El Economista*. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Llama-Segob-al-respeto-en-conflicto-entre-INE-y-Salgado-Macedonio-20210412-0162.html

Organización de los Estados Americanos. 2024. Manual para las misiones de observación del financiamiento político de la OEA.

Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/publicaciones.asp

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. 2012. Political finance regulations around the world. An overview of the International IDEA database. http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=52121

IFES. Fundación Internacional para Sistemas Electorales. 2009. *Political finance regulation: the global experience*. Disponible en http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Books/2009/Political%20Finance%20Regulation%20The%20Global%20Experience/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf

Sentencia SUP-JDC-416/2021. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0416-2021.pdf

Incidencia de aportaciones de origen desconocido en el proceso de creación de partidos políticos.

El caso México Libre

Christian Iván Gutiérrez Sánchez

Introducción

Desde su origen, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha desempeñado un papel crucial en la supervisión de los procesos de creación y permanencia de los partidos políticos como entidades de interés público, generando, en algunos casos, cuestionamientos válidos en una sociedad democrática. Un episodio notable fue la sentencia dictada en el expediente SUP--RAP-56/2020 y acumulados, que negó el registro como partido político nacional a Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.

La polémica en este asunto surgió de la imposibilidad de verificar el origen de ciertos recursos obtenidos por la asociación mediante la aplicación Clip, la cual permite recibir pagos con tarjeta de crédito o débito mediante una terminal conectada a un dispositivo móvil, pero que únicamente genera un recibo que muestra los últimos cuatro dígitos de la tarjeta con la que se realizó el pago. La limitante referida impidió que la autoridad confirmara que los recursos no provenían de entidades prohibidas por la ley electoral, viciando con ello diversos actos necesarios para la obtención de su registro.

El caso generó una discusión a escala nacional, principalmente por los pronunciamientos realizados por las personas que encabezaban el proyecto de constitución del partido y por la votación dividida en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esto, a su vez, provocó una ola de cuestionamientos de la academia, personas juzgadoras y ciudadanía acerca de la imparcialidad y consistencia del Tribunal, centrándose en la presunta aplicación de criterios diferenciados en casos similares, en el ejercicio de la facultad de plenitud de jurisdicción y en la potestad del Instituto Nacional Electoral (INE) para superar el secreto bancario y allegarse de la información faltante.

Para abordar esta cuestión, el presente trabajo analizará brevemente los requisitos para constituir un partido político, con énfasis en los aspectos de representatividad y fiscalización.

Posteriormente, se brindarán los detalles del caso específico y la decisión de la Sala Superior, a fin de adentrarse en un análisis de los aspectos claves del fallo y su aportación a la democracia, resaltando la pertinencia de la integración de una tesis relevante.

Por último, se comparte una serie de reflexiones en torno a los desafíos que implican las tecnologías emergentes para la justicia electoral.

Todo ello, con el objetivo de contribuir a las reflexiones acerca de las determinaciones del TEPJF, una institución fundamental en México.

Antecedentes

Para comprender los hechos que motivaron la polémica respecto de la sentencia que negó el registro como partido político nacional a Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C., es esencial precisar que la organización se encontraba encabezada por la pareja integrada por Margarita Esther Zavala Gómez del Campo, ex candidata presidencial y actual diputada federal electa, y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, expresidente de México (2006-2012), ambas personas con un historial de participación activa en el gobierno y en la formación de políticas públicas en México.

Precisado lo anterior, en atención a lo que marca la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), el 21 de enero de 2019 la organización notificó al INE su intención de constituirse como partido político nacional, iniciando así el proceso formal requerido por la ley.

El proceso avanzó y, el 28 de febrero de 2020, Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C., presentó ante el INE su solicitud formal de registro para constituir a México Libre como partido político nacional.

La petición referida implicaba que la organización se sometiera al análisis del cumplimiento de una serie de requisitos legales y reglamentarios, incluyendo la presentación de documentación detallada respecto de sus actividades y financiamiento.

El 21 de agosto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen consolidado INE/CG193/2020 y la resolución INE/CG196/2020, respecto de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron la solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional.

Inconforme con lo anterior, el 1 de septiembre, Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C., presentó un recurso de apelación ante la Sala Superior.

El 4 de septiembre siguiente, el Consejo General del INE discutió el proyecto que proponía otorgar el registro a Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C., junto con otras organizaciones que también buscaban el registro, como el Partido Encuentro Solidario, Fuerza Social por México y Redes Sociales Progresistas.

Durante la discusión, surgieron intervenciones en contra del sentido del proyecto que proponía el registro de México Libre como partido político.

En ellas, algunas consejerías destacaron que el porcentaje de aportaciones de personas no identificadas, que ascendía a 8.18 %, era un factor determinante para acreditar la falta de transparencia y legalidad en las actividades tendentes a la formación del partido, haciendo énfasis en la ilegalidad de las aportaciones recabadas por la empresa Clip y utilizando como analogía la causal de nulidad de elección por rebase de 5.00 % del tope de gastos de campaña prevista en el artículo 41, base sexta, párrafo tercero, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para negar el registro.

La polémica se intensificó, a pesar de que la organización había aportado la documentación que consideraba idónea para subsanar las observaciones formuladas en los oficios de errores y omisiones del INE.

Esta documentación incluía las credenciales para votar de las personas que presuntamente realizaron las aportaciones, los comprobantes de transferencias expedidos por la empresa Clip, los recibos de las aportaciones, el control de folios y, en algunos casos, escritos bajo protesta de decir verdad que reconocían la titularidad de la tarjeta bancaria mediante la cual se realizaron las transferencias. Sin embargo, dichos esfuerzos no fueron suficientes para convencer a la mayoría del Consejo General del INE.

En la votación final, el proyecto de registro fue rechazado con siete votos en contra y cuatro a favor, por lo que se impuso una serie

de multas y se negó el registro a México Libre como partido político nacional.

Los votos en contra fueron emitidos por los consejeros electorales Norma Irene de la Cruz Magaña, Adriana Favela Herrera, Carla Humphrey Jordan, Lorenzo Córdova Vianello, Ciro Murayama Rendón, José Martín Fernando Faz Mora y Jaime Rivera Velázquez. Por otra parte, los votos a favor provinieron de las consejeras Dania Paola Ravel Cuevas y Beatriz Claudia Zavala Pérez, y los consejeros Uuc-kib Espadas Ancona y José Roberto Ruiz Saldaña.

Inconforme con esta resolución, la organización ciudadana y personas en lo individual promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC), a fin de impugnar las multas impuestas por el INE y la consecuente negativa del registro, alegando que se les sancionó incorrectamente mediante la aplicación análoga de una causa de nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña mayor a 5 %, lo cual consideraron una sanción ilegal al basarse en un supuesto no contemplado explícitamente en la ley.

Previo trámite, el 15 de octubre de 2020, la Sala Superior resolvió por mayoría de votos[1] modificar el dictamen consolidado, así como la resolución respecto de las irregularidades encontradas en dicho dictamen consolidado, derivado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de la asociación civil Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.; por otro lado, confirmó, por razones distintas a las expresadas por el INE, el acuerdo INE/CG274/2020, que negó el registro como partido político nacional a la referida organización.

[1] Con los votos en contra del magistrado Indalfer Infante Gonzales, así como de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, que formularon voto particular y voto particular conjunto, respectivamente.

Respuesta de la opinión pública y relevancia del asunto

Desde la discusión del acuerdo en el Consejo General del INE y con posterioridad a la aprobación de la sentencia de la Sala Superior que negó su registro, las voces de Felipe Calderón y Margarita Zavala se centraron en criticar la actuación de ambas instituciones, denunciando falta de rigor jurídico, politización y arbitrariedad.

Calderón calificó la decisión como injusta y como un golpe a la democracia, acusando al INE y al TEPJF de actuar de manera parcial y con base en presiones políticas, atendiendo a que el origen de la totalidad de las aportaciones se encontraba plenamente identificado por los donantes y que, en caso de duda, el INE se encontraba facultado para superar el secreto bancario.

Margarita Zavala también expresó su descontento, al señalar que la resolución fue arbitraria y que se cometieron irregularidades en el proceso de evaluación de las firmas y aportaciones.

Posteriormente, en respuesta a un video publicado por el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador en el que celebraba la negativa del registro de dicha asociación y daba una serie de recomendaciones a Calderón, Zavala afirmó que ella era quien encabezaba a México Libre y no el expresidente; sin embargo, no le extrañaba que les quitara méritos a las mujeres, aunado a que, con dicho video, Obrador reconocía que había presionado al INE para negar el registro.

En el ámbito académico se debatió la fundamentación y motivación de la decisión detrás de la negativa de registro, destacando los comentarios de Salvador Olimpo Nava Gomar, exmagistrado de la Sala Superior del TEPJF y asesor de México Libre, quien se pronunció en favor de la asociación al argumentar que la decisión carecía de rigor jurídico y que fue más bien un asunto político.

Las reacciones también tuvieron un impacto significativo en los noticieros. Diversos medios de comunicación cubrieron las declaraciones posteriores de Calderón y Zavala, quienes reprocharon el fallo de la Sala Superior e, inclusive, manifestaron que constituía un avance hacia el autoritarismo.

Retomando lo anterior, algunos analistas y periodistas consideraron que la sentencia podría estar influenciada por consideraciones políticas, mientras que otros defendieron la actuación del INE y el TEPJF como apegada a la legalidad. Esta polarización no solo avivó la discusión pública en torno a la credibilidad e independencia de las instituciones electorales en el país, sino que también evidenció la profundidad de la controversia y las tensiones políticas que rodearon la decisión judicial.

Es importante destacar que esta controversia se enmarcó en un contexto político especialmente sensible, dado que en ese momento se aproximaban las elecciones federales intermedias de 2021, por lo que el fallo, sin lugar a dudas, tuvo un impacto directo y significativo en la oferta electoral y la posterior integración de los poderes políticos en México.

En este contexto, es evidente que la decisión judicial generó un fuerte rechazo en la opinión pública, fenómeno que en el ámbito académico se conoce como *backlash* y que hace referencia a una reacción negativa y a menudo intensa, que emerge como respuesta a fallos controvertidos o políticamente sensibles, y que incluye habitualmente críticas públicas y movilizaciones que buscan cuestionar, desacreditar o incluso revertir la decisión judicial.

Por ende, la reacción a esta sentencia no solo refleja una división de opiniones, sino que también pone en relieve la complejidad de los desafíos que enfrentan las instituciones democráticas en su esfuerzo por mantener su credibilidad y legitimidad en un entorno político altamente polarizado.

Requisitos relevantes para constituir un partido político en México

Precisado el contexto del fallo a analizar y previo a adentrarse en el mismo, es esencial revisar los requisitos establecidos por la ley para el proceso de constitución de un partido político en México. Dichos requisitos pueden considerarse como barreras de entrada[2] que regulan el acceso de nuevas organizaciones al sistema político, garantizando que solo aquellas con suficiente apoyo y recursos puedan competir en el ámbito electoral.

En México, los requisitos para constituir un partido se prevén en la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Estos se centran en dos aspectos principales: la representatividad y la fiscalización.

Representatividad

1) Territorial. Las organizaciones que pretendan su registro como partido político nacional deben celebrar asambleas en al menos 20 entidades federativas o 200 distritos electorales uninominales.
2) Ciudadana. El partido debe contar con el respaldo de al menos 0.26 % del padrón electoral vigente a la fecha de la última elección federal, distribuido en las asambleas mencionadas anteriormente. Para el proceso de registro de partidos políticos

[2] De acuerdo con Maurice Duverger y Giovanni Sartori, las barreras de entrada son mecanismos que los sistemas políticos utilizan para mantener la estabilidad y la gobernabilidad, a fin de limitar la proliferación de partidos que puedan fragmentar el sistema. Estas barreras pueden ser de naturaleza legal, económica o social, y su objetivo es asegurar que los nuevos partidos tengan un nivel mínimo de representatividad y recursos para participar de manera efectiva en el proceso democrático.

en el periodo 2019-2020, el requisito por acreditar era un mínimo de 233,945 afiliaciones válidas.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la LGPP.

Fiscalización

La fiscalización de las finanzas de las organizaciones que pretendan constituir partidos políticos es un elemento crucial para asegurar la transparencia y la integridad del sistema electoral. Esta labor, encomendada al INE, garantiza que los recursos provengan de fuentes lícitas y se manejen de manera adecuada. A continuación, se resume el fundamento legal para los procedimientos de supervisión y fiscalización de las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales.

Conforme al artículo 41 de la CPEUM, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos está a cargo del INE y se complementa con lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la LGPP y el Reglamento de Fiscalización del INE.

Por ello, las organizaciones ciudadanas que pretendan registrarse como partidos políticos deben someterse a la supervisión y fiscalización del INE, presentando informes mensuales de ingresos y gastos desde que manifiestan su interés en constituirse y hasta la resolución de procedencia de su registro.

Esta supervisión tiene como objeto garantizar la transparencia y rendición de cuentas, dado que se exige que las organizaciones presenten informes detallados de sus ingresos y gastos, a fin de permitir que el INE verifique la legalidad y el origen de los recursos con el objeto de asegurar que no provengan de entidades prohibidas o personas no identificadas (LGIPE, artículo 190, numeral 1; LGPP, artículos 11 y 55; Reglamento de Fiscalización del INE, artículos 3, 22, 121 y 236).

La supervisión y fiscalización que desempeña el INE mediante la Unidad Técnica de Fiscalización es fundamental para garantizar la integridad del sistema electoral, prevenir la infiltración de recursos ilícitos y asegurar que los partidos operen con transparencia y responsabilidad.

Como se verá en líneas posteriores, los requisitos de representatividad y las reglas de fiscalización referidas no solo actúan como barreras de entrada para asegurar un mínimo de apoyo y transparencia, sino que también son esenciales para garantizar la equidad y la integridad del sistema político mexicano.

Consideraciones torales de la sentencia

A continuación, se presentan las consideraciones centrales de la sentencia con la finalidad de evaluar a profundidad el fallo y su contribución al fortalecimiento de la democracia constitucional.

Al adentrarse en el estudio de fondo de las conclusiones del INE respecto de la cantidad de ingresos irregulares, la Sala Superior determinó dejar sin efectos la conclusión 4.5-C20 de la autoridad responsable y, en su lugar, tomó como base la cantidad de $1,061,000.00 como monto irregular recibido mediante las aportaciones en efectivo hechas por sujetos no identificados, derivado del uso de la aplicación Clip, lo que redujo el porcentaje de ingresos irregulares de 8.18 % —del total de ingresos reportados considerado por el INE— a 6.98 por ciento.

En lo que respecta al agravio relativo a la indebida interpretación por analogía, la Sala Superior le dio la razón a la organización y determinó que la autoridad responsable decidió incorrectamente al analizar, con base en el método de analogía, la consecuencia que debía tener la irregularidad relativa a la recepción de aportaciones de sujetos no identificados, a efectos de resolver respecto de la solicitud de registro como partido político nacional.

Ello, al estimar que el supuesto utilizado por analogía por el INE, previsto en el artículo 41, base sexta, párrafo tercero, inciso a, de la CPEUM, se refiere a la consecuencia jurídica de una irregularidad grave, dolosa y determinante, como el rebasar el tope de gastos de campaña en 5.00 % del monto total autorizado, lo cual era un tema completamente distinto a la recepción de aportaciones de sujetos no identificados en cuanto a los sujetos de la norma, el supuesto que regula y sus finalidades.

Por ello, la Sala Superior razonó que el estudio elaborado por el INE no era acorde a derecho y, al notar que existía una laguna normativa, realizó un análisis para establecer un parámetro objetivo, razonable y proporcional que sirviera para evaluar la trascendencia de las irregularidades detectadas en los informes de ingresos y gastos de la citada organización ciudadana en la determinación respecto de su solicitud de constitución como partido político nacional.

De ahí que determinara que solamente justificaban una negativa de registro aquellas irregularidades que afectaran de manera directa los principios de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud que fueran de la entidad suficiente para incidir de manera cierta, sustantiva y definitoria en el procedimiento de constitución como partido político.

Estudio en plenitud de jurisdicción

Por lo anterior, la Sala Superior analizó en plenitud de jurisdicción que la organización cometió una pluralidad de infracciones de manera sistematizada, pues en el expediente se acreditó que el INE detectó aportaciones en efectivo de sujetos no identificados en 4 de los 14 informes rendidos durante el procedimiento relativos a agosto, septiembre y octubre de 2019, así como febrero de 2020.

Para determinar la sistematicidad y gravedad de la falta, se razonó que las aportaciones fueron detectadas por la autoridad

fiscalizadora desde la revisión del informe correspondiente a agosto de 2019, por lo que, mediante oficio, notificado el 9 de octubre de 2019, la Unidad Técnica de Fiscalización le informó a la organización ciudadana de dichas omisiones, a fin de que presentara la documentación soporte de las aportaciones en comento que permitieran identificar plenamente a los aportantes.

La misma situación ocurrió respecto de los informes correspondientes a septiembre y octubre del mismo año, así como de febrero de 2020, sin que se advirtiera en autos que la asociación interrumpiera dichas prácticas irregulares, sino que, por el contrario, alegó que no exhibía copias de las tarjetas bancarias requeridas por la autoridad para evitar comprometer datos y divulgar información sensible de los aportantes que podría ser mal utilizada.

Considerando lo anterior, la Sala Superior determinó que la organización, al haber sido informada de las irregularidades detectadas por el INE en diversas ocasiones, pudo prever que la recepción de aportaciones que no acreditaban los requisitos legales impedía al Instituto verificar la identidad de los sujetos aportantes y, en consecuencia, se actualizaba una infracción a las normas que regulaban el procedimiento.

De ahí que la Sala Superior concluyera que la organización no solamente fue omisa en interrumpir las conductas infractoras, sino que, por el contrario, continuó recibiendo aportaciones por medio de la citada aplicación e incluso incrementó el monto recibido en la misma.

Ello, sin que la falta anteriormente referida pudiera solventarse con la presentación de documentos por parte del ente fiscalizador, como las credenciales para votar de los supuestos aportantes, los comprobantes de transferencias emitidos por la aplicación Clip, los recibos de las aportaciones, el control de folios y, en algunos casos, escritos bajo protesta reconociendo la titularidad de la tarjeta utilizada para las transferencias, pues, a pesar de que se

exhibieron tales documentos, la autoridad continuaba sin conocer fehacientemente el origen de los recursos obtenidos en los términos exigidos por el Reglamento de Fiscalización, específicamente, en lo relativo a contar con un recibo de depósito o transferencia electrónica que incluyera el nombre del aportante y el número completo de la cuenta bancaria de origen.

Además de lo anterior, la superioridad enfatizó que el INE no estaba obligado a verificar la documentación adjuntada o realizar mayores diligencias para allegarse de la información faltante, pues la responsabilidad de proporcionar la documentación comprobatoria era exclusivamente de la asociación.

En ese orden de ideas, se determinó que las cantidades de origen desconocido se registraron en agosto, septiembre y octubre de 2019, así como en febrero de 2020, y fueron consideradas como aportaciones irregulares con las que Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C., financió sus actividades para buscar su registro como partido político.

Dichos montos se presentan en el cuadro 1 y, a criterio mayoritario, viciaron de invalidez tanto las asambleas celebradas en los respectivos meses como el número de personas afiliadas.

Cuadro 1. Detalle de las aportaciones de sujetos no identificados en relación con el número de asambleas y personas afiliadas

Año	Mes	Aportaciones por sujetos no identificados[A]	Porcentaje de aportaciones (%)	Asambleas válidas	Método de afiliación			Total de afiliaciones
					En asambleas	En sitio	En aplicación	
2019	Agosto	60,000.00	4.46	21	9,480	2,814	4,660	**16,954**
	Septiembre	9,000.00	0.30	33	14,243	5,086	4,873	**24,202**
	Octubre	237,000.00	16.77	38	15,364	4,619	6,762	**26,745**
2020	Febrero	755,000.00	19.72	20	8,186	4,761	64,190	**77,137**
Total		**1,061,000.00**		**112**	**47,273**	**17,280**	**80,485**	**145,038**

A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en la sentencia SUP-RAP-56/2020 y acumulados.

A partir del análisis de la información señalada con anterioridad, en la sentencia se razonó que la recepción de las aportaciones hechas por personas sin identificar tuvo un impacto tanto en el número de las asambleas celebradas como en la cantidad de personas afiliadas durante el procedimiento para alcanzar el registro.

Esto, debido a que durante los meses detallados en el cuadro 1, Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C., celebró 112 asambleas que se encontraban viciadas, de un total de 219, y que eran necesarias para acreditar el requisito legal de representatividad territorial en por lo menos 200 distritos, de acuerdo con lo dispuesto en la LGPP.

A pesar de lo anterior, se razonó que incluso aplicando el escenario más benéfico para la organización, en el que se anularan solamente las 20 asambleas celebradas en febrero de 2020 —al ser el mes en el que se recibió la mayor cantidad de ingresos irregulares—, ello impactaría en el cumplimiento del requisito de representatividad antes referido, pues la organización únicamente contabilizaría 199 de las 200 asambleas exigidas por la ley.

Lo mismo ocurrió con el requisito de afiliaciones válidas. En el periodo observado, se afiliaron 145,038 personas, que equivalen a más de 50 % de la totalidad de afiliaciones validadas por la autoridad.

Sin embargo, aun en el escenario más benéfico en el que se consideraran viciadas únicamente las 77,137 afiliaciones obtenidas durante febrero, periodo en el que se reportó la mayor cantidad de recursos irregulares, la organización contaría únicamente con 185,084 registros válidos, que son insuficientes para alcanzar el número exigido por la ley, de 233,945 afiliaciones exigidas.

Por lo hasta aquí expuesto, la mayoría de las magistraturas estimó que las irregularidades detectadas tuvieron como consecuencia el incumplimiento de los requisitos legales de representatividad en sus vertientes territorial y ciudadana, por lo que no era procedente otorgar el registro a México Libre como partido político nacional.

Análisis del fallo y su aportación a la democracia

La importancia de las decisiones judiciales en la consolidación de la democracia radica en que la argumentación vertida en el caso concreto, además de resolver la controversia en estudio, permite también establecer precedentes que sirven para orientar tanto a las personas juzgadoras como a los diferentes actores políticos en casos similares.

La resolución objeto de este análisis constituye una aportación significativa a la democracia constitucional mexicana debido a la correcta aplicación tanto de la ley como de los principios jurídicos en el caso específico, destacándose por su meticulosa fundamentación y coherencia en sus dos vertientes, lo que garantiza una adecuada interpretación y aplicación de las normas, fortaleciendo así la legitimidad del sistema judicial y la confianza en las instituciones.

Además, su impacto trasciende al caso particular, ya que se ha convertido en un referente citado en sentencias subsecuentes, lo cual permite que se proponga la pertinencia de elaborar una tesis relevante con miras a promover la uniformidad y predictibilidad en la aplicación del derecho en futuras decisiones judiciales.

A continuación, se refieren algunos puntos clave que ponen de manifiesto esa capacidad.

Apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica

En principio, fue acertado que la Sala Superior analizara que el INE había fundado y motivado indebidamente la negativa de registro, al analizar con base en el método de analogía, en relación con el rebase del tope de gastos de campaña, la consecuencia que debía tener la irregularidad relativa a la recepción de aportaciones de sujetos no identificados.

Como se destacó en la sentencia, la prohibición de aplicar la ley por analogía en el derecho electoral es esencial para mantener los principios de legalidad y la seguridad jurídica, fundamentales en un Estado de derecho.

Según el artículo 14 de la CPEUM, ninguna persona puede ser sancionada sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades

esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Con lo anterior, se evita la arbitrariedad judicial y, a la vez, se asegura que los actores políticos y los ciudadanos solo sean sujetos a consecuencias jurídicas claramente definidas, como lo reafirmó la Sala Superior al resolver el expediente.

Ello, con la finalidad de tutelar los derechos fundamentales de los actores políticos y la ciudadanía, dado que el principio de legalidad requiere que las conductas y sanciones estén claramente definidas, garantizando que todos los destinatarios de la norma puedan prever las consecuencias legales de sus acciones.

La claridad en la regulación electoral, como se subrayó en la sentencia SUP-RAP-56/2020 y acumulados, es crucial para evitar sanciones injustas y abusos de poder, permitiendo a los actores políticos actuar con certeza y confianza conforme el marco legal.

En un Estado de derecho, la ley debe ser una guía clara para la conducta de la ciudadanía y los actores políticos, por lo que la aplicación estricta de las normas fortalece la confianza en el sistema judicial y garantiza una administración de justicia electoral predecible, equitativa y conforme a los principios democráticos, protegiendo así la integridad dentro y fuera de los procesos electorales; de ahí que fuera acertada la decisión del TEPJF.

Correcta interpretación de principios

Al notar que existía una laguna normativa en relación con la consecuencia jurídica de detectar aportaciones de origen desconocido en el marco del proceso de constitución de un partido político y sustituirse en el INE, la autoridad electoral procedió a establecer un parámetro objetivo, razonable y proporcional para evaluar su trascendencia conforme al principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional.

Lo anterior, debido a que, a partir de la interpretación de los principios de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud, creó un parámetro para evaluar el impacto de las irregularidades detectadas en asuntos similares, garantizando así no solo una solución viable en el caso concreto, sino también la previsibilidad y certeza jurídica para la ciudadanía, personas juzgadoras y organizaciones que buscan constituirse como partidos políticos en ocasiones posteriores.

En la resolución se destacó correctamente que solo las irregularidades que afecten de forma directa los principios de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud pueden justificar la negativa de registro, situación que resulta crucial en la materia electoral, en la que la confianza en el proceso de constitución de partidos es esencial.

Así, al centrarse en las irregularidades que verdaderamente impactan estos principios, la Sala Superior aseguró que solo debe negarse el registro cuando exista una afectación significativa a la integridad del proceso e impacte en el cumplimiento de los requisitos para su constitución, como es el caso de la representatividad, a fin de mantener con ello la confianza pública y la legitimidad del sistema electoral.

De ahí que la consecuencia jurídica en el caso concreto ejemplifique la aplicación correcta del principio de proporcionalidad que exige que cualquier restricción a los derechos debe ser adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto.

Al aplicar este principio, se evita que en un futuro los operadores jurídicos tanto locales como federales tomen decisiones desproporcionadas que podrían perjudicar a las organizaciones ciudadanas y, consecuentemente, el derecho de afiliación de la ciudadanía.

Propuesta de tesis relevante

La aplicación correcta de la ley y la interpretación de principios en el caso en estudio se confirma con el respaldo que las distintas salas del TEPJF han realizado de la misma, al aplicar los razonamientos centrales en asuntos sometidos a su consideración, tal y como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2. Detalle de asuntos en los que se retoman las consideraciones contenidas en la sentencia recaída a los expedientes SUP-RAP-56/2020 y acumulados

Sala del TEPJF	Clave del expediente	Síntesis
Sala Superior	SUP-REC-268/2022	Aborda la obligación de los sujetos obligados que realicen operaciones de comercio en línea con proveedores extranjeros —como Facebook— de presentar la documentación requerida para acreditar dichas operaciones. Supuesto similar al estudiado en la sentencia SUP-RAP-56/2020 y acumulados
Sala Superior	SUP-REC-268/2022	Se centra en la constitucionalidad de diversos requisitos en materia de fiscalización de impuestos a las asociaciones civiles que buscan convertirse en partidos políticos. Se concluyó que las medidas son idóneas y necesarias para garantizar la transparencia y legalidad en el uso de los recursos, reiterando la importancia de la rendición de cuentas desde el inicio del proceso de constitución de un partido político. Supuesto similar al SUP-RAP-56/2020 y acumulados

Continuación.

Sala del TEPJF	Clave del expediente	Síntesis
Sala Regional Guadalajara, correspondiente a la I circunscripción plurinominal electoral	SG-RAP-18/2021	Se confirmaron las sanciones del INE dictadas en el marco de un proceso de fiscalización al razonar que, en términos de lo dispuesto por la Sala Superior, resulta indispensable confirmar el destino de los recursos obtenidos para acreditar una erogación con objeto partidista
Sala Regional Xalapa, correspondiente a la III circunscripción plurinominal electoral	SX-JRC-415/2021 y acumulados	Se hace referencia a la obligación de los partidos políticos y las candidaturas de dar cumplimiento al principio de pulcritud en sus finanzas originado en la sentencia recaída a los expedientes SUP-RAP-56/2020 y acumulados
Sala Regional Ciudad de México, correspondiente a la IV circunscripción plurinominal electoral	SCM-JDC-246/2023 SCM-JDC-247/2023 SCM-JDC-248/2023	Se confirmaron las resoluciones del Tribunal Electoral de Tlaxcala en las que, a su vez, se corroboraron los dictámenes del OPLE que negaron el registro a diversas asociaciones que pretendían constituir partidos políticos locales. En cada fallo se retomó el razonamiento de la Sala Superior derivado del expediente SUP-RAP-56/2020 y acumulados, consistente en que la negativa de registro como partido político no constituye un castigo, sanción o medida coercitiva o represora por la responsabilidad de cometer conductas infractoras, sino que se trata de la consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de los elementos necesarios para alcanzar el registro

Nota: TEPJF, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; INE, Instituto Nacional Electoral, y OPLE, organismo público local electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos contenidos en el buscador de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con base en lo expuesto, a juicio de quien aquí suscribe, la Sala Superior del TEPJF podría válidamente integrar una tesis relevante, con la finalidad de fijar un criterio claro y consistente respecto de las consecuencias ante la ausencia de información completa, veraz y verificable, en relación con las transacciones financieras de las asociaciones civiles que aspiran a convertirse en partidos políticos. Para ello, se propone la siguiente redacción:

FISCALIZACIÓN DE RECURSOS DE ORGANIZACIONES CIUDADANAS QUE BUSCAN CONSTITUIRSE COMO PARTIDOS POLÍTICOS. LA AUSENCIA DE INFORMACIÓN COMPLETA, VERAZ Y VERIFICABLE SOBRE SUS TRANSACCIONES FINANCIERAS QUE RESULTE DETERMINANTE, DERIVARÁ EN LA NEGATIVA DE REGISTRO.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14 y 41 de la CPEUM y 11 de la LGPP, las organizaciones que buscan constituirse como partidos políticos deben proporcionar información completa, veraz y verificable acerca de sus transacciones financieras, incluyendo, en su caso, aquellas realizadas con proveedores y prestadores de servicios con domicilio fiscal fuera del país, así como presentar la documentación que incluya detalles de las cuentas bancarias de origen y los medios de pago utilizados.

El incumplimiento de estas obligaciones y el respectivo estudio que se realice de su determinancia, al valorar los efectos de las aportaciones en relación con los requisitos de representatividad ciudadana y territorial exigidos por la ley, permitirá verificar si se actualiza su negativa de registro como partido político, sin que esta se considere como una sanción o castigo, sino una consecuencia jurídica del incumplimiento de los requisitos necesarios para obtener dicho estatus.

La integración del criterio antes señalado:

1) Garantiza el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y pulcritud en el proceso de creación de nuevas fuerzas políticas en México.
2) Evita que, en un futuro, tanto las salas del TEPJF como los tribunales electorales locales tomen decisiones desproporcionadas que podrían perjudicar a las organizaciones ciudadanas y, consecuentemente, el derecho de afiliación de la ciudadanía.
3) Contribuye significativamente a la consolidación de la democracia y la confianza pública en el sistema electoral, asegurando que solo aquellas organizaciones que cumplan con los estándares constitucionales y legales puedan acceder al estatus de partido político en los ámbitos local y nacional.

Consideraciones finales

A modo de conclusión, la resolución enmarcada en la sentencia SUP-RAP-57/2020 y acumulados ha demostrado ser un hito polémico, pero fundamental, para el desarrollo de la democracia constitucional mexicana.

La negativa de registro de México Libre es un ejemplo de cómo una decisión judicial puede desencadenar un *backlash*, pues, a pesar de que la sentencia se encuentra debidamente fundada y motivada, provocó una reacción adversa en los ámbitos social y político.

Por un lado, simpatizantes de México Libre manifestaron su desacuerdo en redes sociales y conversatorios, mientras que, en el plano político, sus líderes encabezaron una campaña mediática para denunciar lo que consideraron una intromisión política en la decisión del Tribunal. Dichas posturas no solo intensificaron las tensiones entre los actores involucrados y las instituciones electorales, sino que también se polarizó la opinión pública, avivando un debate acerca de la independencia y credibilidad del sistema judicial mexicano.

A pesar de estas reacciones, propias de una democracia, es imperativo reconocer que el fallo abordado constituye una aportación significativa a la democracia por la coherencia en sus dos vertientes, que ha caracterizado a la actual integración de la Sala Superior y, a su vez, permitido fortalecer la legitimidad del sistema judicial y la confianza en las instituciones.

Por otra parte, si bien es cierto que en el fallo se analizaron y aplicaron acertadamente los principios involucrados, además de que este arrojó criterios orientadores que ya están siendo aplicados tanto por los tribunales electorales locales como por las salas regionales del TEPJF, también evidenció la vulnerabilidad del sistema electoral ante la posibilidad de transferencias financieras no reconocidas o de difícil rastreo.

La trazabilidad de las operaciones en la materia electoral es un tema de importancia, y el caso en estudio ha sido una llamada de atención significativa respecto de la incipiente regulación en la materia, pues la plataforma de pagos Clip, que facilita transacciones electrónicas, reveló que existen brechas importantes en el monitoreo y control del financiamiento.

Aunque existe la presunción de que los fondos no necesariamente provinieron de actividades ilícitas, este caso subrayó la vulnerabilidad del sistema electoral frente al uso de métodos o plataformas de pago de reciente creación.

De ahí que falta de regulación específica y adecuada con el uso de estas tecnologías de pago exponga una debilidad en la estructura normativa que debe ser abordada con urgencia, sobre todo porque, al menos a la fecha, no ha sido estudiado ningún caso relacionado con transacciones con criptomonedas, cuyo uso es cada vez más común.

Estas monedas digitales, como bitcoin y ethereum, por mencionar algunas, se caracterizan por su descentralización y anonimato, lo que dificulta enormemente su trazabilidad, y aunque ofrecen ventajas como la rapidez y la eficiencia en las transacciones,

también pueden involucrarse en riesgos significativos como el financiamiento ilícito de campañas electorales o en los procesos de conformación de nuevos partidos políticos.

Sin las regulaciones adecuadas, las criptomonedas pueden ser utilizadas para evadir la supervisión y financiar actividades ilegales sin dejar ningún rastro. Dicha situación plantea un desafío significativo tanto para el Poder Legislativo como para las autoridades financieras y electorales, quienes deben desarrollar y aplicar regulaciones que permitan, en la medida de lo posible, rastrear y controlar estas transacciones.

Por lo anterior, el Poder Legislativo tiene un papel crucial en la creación de leyes que aborden estos desafíos. Es necesario establecer regulaciones claras que obliguen a las plataformas de intercambio de criptomonedas a implementar mecanismos de rastreo y reportar transacciones sospechosas, con la finalidad de proteger la integridad de los procesos democráticos.

Por su parte, las autoridades financieras, así como las administrativas y jurisdiccionales electorales, deben desarrollar capacidades técnicas y operativas para, en principio, comprender a fondo la naturaleza de dichas monedas, incluyendo la capacitación de personal especializado y la adopción de tecnologías que permitan su rastreo y análisis.

El uso de criptomonedas y otras tecnologías emergentes debe ser abordado de manera proactiva, a fin de anticipar posibles usos indebidos y establecer controles preventivos para asegurar que el estudio de los casos —no muy remotos— que sean sometidos a consideración de las autoridades electorales sea efectivo.

La incorporación de tecnologías emergentes presenta desafíos adicionales que requieren una respuesta regulatoria proactiva para prevenir posibles violaciones en materia electoral. De ahí que el caso en estudio constituya tanto un avance significativo como una advertencia crucial para las autoridades financieras y electorales, así como para el Poder Legislativo, ante las dinámicas cambiantes de la realidad tecnológica.

Referencias

Conversatorio con Margarita Zavala, Felipe Calderón y Salvador Nava sobre la impugnación que presenta México Libre ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Facebook. (2020). https://www.facebook.com/watch/?v=623031495242488

Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1951.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2024) https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf

Ley General de Partidos Políticos. (2023). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf

Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. (2023). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma/reglamento/reg023_03oct23.pdf

Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1984.

Sentencia SUP-RAP-57/2020 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-56-2020

El Tribunal Electoral ante el poder de la Iglesia católica.

Nulidad de la elección de Tlaquepaque (SUP-REC-1874/2021 y SUP-REC-1876/2021 y acumulados)

Santiago Jesús Chablé Velázquez

Gabriela Villafuerte Coello

El poder disciplinario es un poder discreto, repartido; es un poder que funciona en red y cuya visibilidad sólo radica en la docilidad y la sumisión de aquellos sobre quienes se ejerce en silencio.

Michel Foucault

Introducción

Parece fácil y ordinario, pero en realidad es muy complejo hablar de religión, de religiones, de la Iglesia, de las iglesias. ¿Cómo ignorar una condición generalizada de las reuniones de la familia, las amistades e incluso los círculos laborales de no polemizar o discutir acerca de política, religión y futbol?

Acerca del tema que aborda este documento de reflexión se reúnen nada más y nada menos que dos de esos temas difíciles: religión y política.

Es innegable la influencia, el impacto y la trascendencia que tiene la religión en el comportamiento de las personas en el ámbito mundial; incluso, la convivencia está marcada por las pautas y los ritos religiosos.

México no es la excepción: hay diversidad en cuanto a las religiones y los cultos, que se manifiestan en libertad, pero se puede afirmar que la religión católica es la que ocupa un lugar preponderante, la de mayor penetración e influencia; los números nos dan una idea clara de esa realidad.

Este trabajo no pretende generar polémica ni emitir conclusiones en torno a las bases concretas de la religión católica; no se tiene autoridad para ello. Su objetivo es ofrecer el contexto y una explicación más minuciosa del porqué del principio constitucional de separación Iglesia-Estado y, así, brindar mayores elementos para la comprensión y el entendimiento de la línea jurisprudencial de la Sala Superior y las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Un aspecto importante a destacar, entre muchos, es que las religiones marcan pautas de comportamiento general en las personas que profesan determinada fe, y son sus principios (normas) los que deben invocarse como parte relevante de las relaciones interpersonales y sociales, los que trascienden el pensamiento y los que definen los valores y las pautas de conducta (moral).

En México, la religión católica es la más importante en cuanto a cantidad de fieles, pero su magnitud cobra una dimensión mayor si se analiza cómo guía el comportamiento humano. Entonces, es válido preguntar: ¿es un poder real (ya que tiene herramientas suficientes para impactar, modificar, dirigir y orientar la forma de vida y la conducta de la población que profesa la fe católica)?

Desde el punto de vista de quienes suscriben, la respuesta es afirmativa. Sin duda, se puede matizarla y graduarla, pero es imposible negar que la puesta en marcha de los valores y los principios católicos del "buen ser", el "buen actuar" y el "bien común" son una realidad y de invocación obligatoria o, cuando menos, de observancia para las y los fieles, fenómeno que sucede en todas las religiones y cultos; luego entonces, es un factor real de poder y no es precisamente silencioso.

Ahora bien, la incidencia de la religión católica va más allá de la práctica de la fe: está incrustada en las relaciones sociales y se considera, incluso, la esencia de la cultura mexicana. Se puede decir que es parte de la idiosincrasia, se profese o no, e influye en un sinnúmero de espacios, incluido el político-electoral; por lo tanto, puede incomodar o disgustar cuando —como en el caso que se estudiará y muchos otros más— se restringen sus libertades y principios o se pone en evidencia que rebasa los límites constitucionales que también la rigen.

El contexto histórico y social

Antes de abordar la regulación jurídica, se debe tener claro el contexto del tema. Hablar de la Iglesia y el Estado en México no es para nada sencillo; es una disputa que se remite a hace siglos.

La armonía de los derechos a la libertad de religión y de culto con los principios de laicidad y separación Iglesia-Estado, previstos en los artículos 24, 40, 115, 122 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es el resultado de hechos que datan del siglo XIX y se extendieron hasta fechas recientes.

El México independiente se vio fuertemente influenciado por el clero. El catolicismo se instauró como la religión oficial y existía un monopolio respecto de la moral de la ciudadanía, porque el clero

defendía a ultranza la autoridad espiritual que le era reconocida y depositada (Sánchez Cordero, 2017).

Después llegó la Reforma, con las muy conocidas leyes Juárez, Lerdo e Iglesias, que establecieron la línea religiosa que apuntaló parte de las bases del Congreso Constituyente de 1856-1857 y la exaltación de la democracia y el liberalismo (Sánchez Cordero, 2017).

Este contraste es importante porque se observa cómo, por primera vez desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, la religión católica deja de ser la oficial en México (Acta Constitutiva de la Federación, artículo 4, 1824). Así, México pasó de reconocer la religión católica como algo perpetuo e inherente del diseño normativo (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3, 1824) a no mencionar siquiera que se contaba con una religión oficial (Constitución Política de la República Mexicana, 1857).

Ahora bien, la primera vez que la palabra *laica* se insertó en el mundo jurídico mexicano fue con el reconocimiento de la enseñanza libre; de esa forma, se prohibió que las corporaciones religiosas y los ministros de culto pudiesen establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3, 1917).

Conforme avanzó el siglo XX e inició el XXI, continuaron las reformas para anunciar expresamente el principio de separación Iglesia-Estado y el carácter laico de la Federación y de las entidades federativas, así como el derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión (Burgoa, 2021).

Ese es el panorama constitucional actual para los 126 millones de mexicanas y mexicanos del país, de los cuales alrededor de 97,864,000 profesan o pertenecen al catolicismo (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020).

Del sector en comento, 51.7 % son mujeres y 48.3 % son hombres. Cabe mencionar que 46 % de la población está casada o cuenta

con una unión religiosa, y hay poco más de 5 millones de personas católicas que hablan una lengua indígena. Además, casi 2 millones (1,998,358) se identifican como afrodescendientes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020).

Esa numeralia permite dimensionar el poder que aún tiene la Iglesia católica, por lo menos de forma cuantitativa, respecto del alcance de su discurso.

Derechos y principios constitucionales

En este punto conviene repasar los principios constitucionales acerca del tema que ocupa al presente análisis.

En principio, conforme al artículo 40 constitucional, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 40, 2024). Pese a tener ya una larga historia, no hay que perder de vista que la laicidad fue expresamente reconocida hasta 2012, como parte esencial de las características de la nación.

La laicidad debe entenderse como un Estado que es independiente de toda organización religiosa; es decir, que la agenda y las políticas de su estructura se mantienen al margen de guiarse por los principios y las normas de cualquier religión o culto.

Es precisamente esta característica del Estado la que brinda una explicación constitucional y lógica a lo previsto en el artículo 24 de la CPEUM, cuando dispone como derecho humano de todas las personas la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, que incluye el derecho de participar de manera individual o en grupo, en público o en privado. Un Estado laico respeta a todas las personas, crean o no crean en alguna religión o culto.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha conceptualizado el derecho a la libertad religiosa como aquel que "permite a cada persona de forma independiente y autónoma creer, dejar de creer o no creer en una determinada religión, reconocimiento a cada hombre [persona] su derecho a mantener la integridad de sus creencias, de alterar sus convicciones religiosas o asumir posturas ateas o agnósticas" (Amparo en revisión 1049/2017, 2018).

Adoptada la definición de libertad religiosa, vale la pena traer a escena la distinción entre libertad religiosa y libertad de culto, que estableció desde hace casi dos décadas la Primera Sala de la SCJN. Al respecto, indica que la libertad religiosa tiene dos vertientes: la interna, relacionada con la capacidad de las personas para desarrollarse y actuar conforme a una visión propia del mundo, en la que se define la relación de lo humano con lo divino, y la externa, vinculada con las prácticas del culto público y los actos religiosos colectivos o grupales, relacionados con las manifestaciones institucionalizadas de la fe (Tesis 1a. LXI/2007, 2007).

Hecho lo anterior, es útil mencionar la última parte del primer párrafo del artículo 24 constitucional: "Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 24, 2024). Esto es, la libertad de expresión protegida por el artículo 6 de la Constitución no se puede analizar ni invocar aisladamente ante la prohibición recién incorporada, pues se sabe que los derechos no son absolutos, sino que tienen límites y restricciones; ello incluye las manifestaciones religiosas, cuando por diversas circunstancias se rebasan los márgenes constitucionales.

Ahora hay que revisar el artículo 130 de la Constitución. En este se establece el principio claro y absoluto de separación del Estado y las iglesias, ¿cuáles? Todas. La consigna de esta desunión es que

no haya injerencia mutua. Los principios, las normas y los postulados del Estado y las iglesias no deben influirse entre sí. El respeto bilateral es una máxima.

También se perfilan los derechos y las obligaciones de las iglesias y las agrupaciones religiosas, así como los parámetros constitucionales de su funcionamiento. De varios lineamientos, se destaca la reiteración de la obligación de que las iglesias y las personas ministras de culto se mantengan al margen de la actividad política; es decir, pueden votar, pero no ser electas. De nueva cuenta, se establece puntualmente que no pueden asociarse con fines políticos y tampoco realizar proselitismo a favor o en contra de candidaturas, asociaciones o partidos políticos.

Por su parte, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público desarrolla y concreta las disposiciones constitucionales. Cabe citar los artículos 14, 21 y 29, fracciones I y IX, que hablan acerca de que quienes ejerzan el ministerio de cualquier culto no podrán ser votadas o votados para cargos de elección popular; tampoco pueden celebrarse reuniones políticas en los templos; son considerados infracciones a la normativa asociarse con fines políticos para realizar proselitismo y convertir los actos religiosos en reuniones de carácter político (Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, artículos 14, 21 y 29, fracciones I y IX, 2024).

Cobra especial relevancia la alusión a las personas que ejercen el ministerio de cualquier culto, porque las iglesias y las agrupaciones religiosas tienen dispuesta la organización jerárquica de sus miembros. Por el momento, basta con señalar que el asunto que ocupa a este trabajo alude a las manifestaciones realizadas por el cardenal Juan Sandoval Íñiguez, es decir, por un reconocido líder religioso de la Iglesia católica.

SUP-REC-1874/2021 y SUP-REC-1876/2021 y acumulados

Una vez descrito el panorama introductorio y los principios constitucionales referidos, es momento de revisar los asuntos en concreto.

Hay que regresar en el tiempo, a las elecciones intermedias de 2021. El 2 de junio de ese año se celebró la jornada electoral en Jalisco, en específico, para la renovación de los integrantes del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque. En esta, tuvieron cabida los distintos actos posteriores a la jornada, como el recuento total ante el Consejo Municipal, la validez de la elección, la entrega de las correspondientes constancias de mayoría a la plantilla postulada por Movimiento Ciudadano y la asignación de regidurías de representación proporcional que realizó el Consejo General del instituto local.

Enseguida se interpusieron dos juicios de inconformidad por parte de Morena y de Alberto Maldonado Chavarín; este último, entonces candidato de dicho partido político a la presidencia de ese municipio.

El 3 de septiembre de 2021, no obstante los argumentos planteados por las personas inconformes, el tribunal local declaró válida la elección; por lo tanto, confirmó la totalidad de los actos referidos con antelación.

Desde la instancia local, se solicitó la nulidad de la elección con un argumento central: la infracción al artículo 130 de la CPEUM, el cual se desestimó.

La cadena impugnativa continuó con la interposición de juicios de revisión constitucional ante la Sala Regional Guadalajara, órgano jurisdiccional que estimó que, si bien el mensaje emitido por el cardenal y arzobispo emérito Juan Sandoval Íñiguez sí inobservó el artículo 130 de la Constitución, dicha infracción no era determinante para el resultado de la elección del ayuntamiento (SG-JRC-304/2021, 2021).

Así fue como llegó el asunto a la Sala Superior, porque se estimó procedente el recurso de reconsideración interpuesto por Morena y quien fuera el candidato que postuló para presidente municipal.

Superados los requisitos de procedibilidad, el 30 de septiembre de 2021, la Sala Superior declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, precisamente porque se transgredió el principio de separación Iglesia-Estado. Como dicha violación fue determinante, debía convocarse a una elección extraordinaria.

El marco jurídico que invocó y analizó la Sala Superior, descrito en el apartado anterior, también estimó relevante pormenorizar la línea jurisprudencial particularizada al tema, sobre todo desde la óptica personal, para poner en evidencia que son estudios realizados en sentencias de manera ordinaria, porque son temas que compete desentrañar, dimensionar y resolver al TEPJF, aunque puedan resultar incómodos para quienes sean destinatarias o destinatarios de sus sentencias.

Lo anterior permite tener claro algo: no era la primera vez que la Sala Superior declaraba la nulidad de una elección por la vulneración al principio de separación Iglesia-Estado. En 2002 el TEPJF confirmó la nulidad de las elecciones porque se acreditó la inducción al voto, por medio del apoyo de agrupaciones católicas a candidaturas, y declaró la invalidez de los comicios por el uso de símbolos religiosos que podrían afectar indebidamente la participación libre de influencias de la ciudadanía (SUP-REC-1874/2021, 2021).

Ahora bien, para analizar el caso concreto, se debe decir que fue relevante para la Sala Superior citar textualmente el mensaje que el cardenal Juan Sandoval Íñiguez grabó y alojó en la red social Facebook del 1 al 6 de junio de 2021, esto es, en los últimos días de la campaña y en periodo de reflexión (veda).

Para una completa y mejor comprensión de este trabajo, es importante retomar ese mensaje de manera textual:

Mis estimados amigos, el tema es obligado, estoy grabando este mensaje semanal el lunes treinta y uno de mayo a pocos días de las elecciones, estas del seis de junio, y claro este mensaje es una reflexión o una insistencia ante ustedes para proceder debidamente. En Estas [*sic*] elecciones van en juego muchas cosas, si ganan los que están en el poder se viene la dictadura, o sea, se pierde la libertad, porque se trata de un sistema comunista, socialista que esclaviza basta mirar los pueblos que han caído en él. Está también en juego la economía, ya de por sí muy dañada, muy dañada, pero si tienen todas las facultades a su gusto vamos a quedar muy pobres como está Venezuela, como está Cuba.

Está en juego también la familia, el bien de la familia y de la vida, porque este gobierno ha adoptado la ideología de género, que trae todas las barbaridades antinaturales que puedan desbaratar, que puedan impedir y destruir la familia, y por lo tanto impedir el nacimiento y la educación de los hijos, el aborto, el divorcio exprés, la homosexualidad y el matrimonio a homosexuales, que por supuesto es estéril y etcétera, etcétera; esta es la ideología de género que la tiene en su programa y trata de meterla ya desde ahorita, de ponerla en las leyes.

Está en juego, también, la libertad religiosa, ¿por qué?, porque el sistema comunista-marxista así lo pide, así lo exige, además pueda ser que detrás de ellos esté el nuevo orden, el nuevo orden habla de una sola religión mundial, quitando las demás religiones por supuesto, y ante toda el cristianismo y la iglesia católica quieren una religión panteísta en la que se reverencia o se adore, es una palabra demasiado fuerte, pero se reverencie a la naturaleza, el todo material.

Está en juego la seguridad nacional y la paz, los gobiernos se han aliado con los malhechores con los carteles, se han hecho pacto, las mismas elecciones ahora están en riesgo y en peligro que no se realicen o que haya mucho disturbio donde quiera, candidatos amenazados, candidatos asesinados, seguramente porque no convenían al crimen organizado, estamos ante una situación sumamente grave y difícil.

Y yo les pido, yo les suplico que en esta ocasión hagan dos cosas; primera, es pedirle a Dios, pedir a Dios nuestro señor, hacer mucha oración los que creemos y somos mayoría en México que creemos en Dios y en su providencia, pedir mucho que nos ilumine y nos ayude, pedirle a la virgen santísima, nuestra madre de Guadalupe que se comprometió con esta patria suya, que nos auxilie, que nos ayude, hacer oración, rezar el rosario, tantas oraciones católicas que hay, que recen, que recen ante el santísimo sacramento, que hagan horas santas, penitencias, ayunos, todo eso para el bien de nuestra patria, es lo primero que tenemos que hacer, pedirle a Dios, al fin y al cabo los destinos de los pueblos están en manos de Dios, el hombre propone y Dios dispone, los hombres proponen una cosa y si Dios no quiere sale con otra, el que manda, el que gobierna, el que dirige es Dios, nuestro señor, entonces yo exhorto a todas las personas de fe que recen, que recen y recen esta semana con insistencia al señor.

Lo segundo es poner de nuestra parte, pues en primer lugar salir a votar, hay un abstencionismo a veces bastante significativo en México, de mucha gente que no le interesa, que no sale a votar y deja, pues, el campo libre a los malosos, que esos sí votan todos y hasta dos o tres veces, en carrusel, no, que salgan a votar, que cumplan con ese deber cívico, y al votar que lo hagan con sabiduría, con prudencia, viendo el bien de México y no los particulares o de grupo, viendo el bien de México, y para eso pedir a Dios, nuestro señor, la sabiduría, dice el libro del Eclesiástico: el que esté falto de sabiduría que la pida al señor, aquí sabiduría no se entiende el conocimiento de muchas cosas, ¡no!, se entiende a la sensatez, el saber enfrentar la vida y sus circunstancias con prudencia, con sentido de finalidad, pedir a Dios la sabiduría para poder votar de una manera provechosa para México, sobre todo en esa selva de candidatos, ahora cualquiera puede ser candidato, se habla de candidatos, de partidos que confunden mucho a la gente que no sabes por cual votar, infórmense, pregunten, y pídanle a Dios que ilumine el voto de cada quien. Como aquí dicen, como dice nuestro refrán: a Dios rogando y con el mazo dando. Dios ponga lo suyo que será la mayor parte y que nosotros

pongamos la que nos toca de emitir un voto útil, provechoso para México.

Muchas gracias y los bendiga Dios, todopoderoso, el Padre, el Hijo y el Espíritu Santo. Amén (SUP-REC-1874/2021, 2021).

Por la relevancia de las consideraciones de la Sala Superior al analizar el mensaje, se considera adecuado y oportuno citarlas a la letra.

El mensaje se grabó el treinta y uno de mayo, esto es, a seis días de que tuviera verificativo la jornada electoral, tanto para la elección federal como local. El mensaje tuvo como objetivo hacer una reflexión e insistir a la ciudadanía que debían proceder de manera debida ante la inminente jornada electoral.

Para el cardenal, en esa elección estarían en juego muchas cosas, como son:

La forma de gobierno, pues de ganar quienes están en el poder se instauraría una dictadura, con la cual se perdería la libertad al establecer un sistema comunista, socialista que esclaviza.

La economía, la cual está muy dañada de forma que "vamos a quedar muy pobres", citando como ejemplo a los países de Venezuela y Cuba.

La familia, porque trae todas las "barbaridades antinaturales" como el aborto, el divorcio exprés, la homosexualidad y el matrimonio entre homosexuales.

La libertad religiosa, por ser una exigencia marxista, instituyendo una sola religión mundial, quitando las demás religiones.

La seguridad nacional y la paz, pues "los gobiernos se han aliado con los malhechores con los carteles". Incluso, las mismas elecciones están en riesgo ante las amenazas y homicidios de candidatos.

En este sentido, el cardenal pidió a la ciudadanía que saliera a votar y no dejar "el campo libre a los malosos", quienes votan incluso dos o tres veces.

Así, el aludido cardenal solicitó que, al votar, lo hicieran con prudencia y sabiduría, por el bien de México y no por intereses particulares o de grupo, para lo cual pidió que rezaran y pidieran a Dios que los iluminara al momento de votar.

Conforme a lo expuesto, es claro para esta Sala Superior que efectivamente existe un pronunciamiento de un cardenal con relación a las elecciones que se estaban desarrollando.

Por tanto, es claro que existe una vulneración al principio constitucional de separación Iglesia-Estado, conforme al cual, los ministros de culto religioso no pueden realizar proselitismo a favor o en contra de partidos políticos, candidaturas o asociaciones políticas.

b. El mensaje del cardenal se difundió durante la veda electoral y la jornada electoral

Como se precisó, el mensaje emitido por el cardenal Juan Sandoval Íñiguez fue difundido en Facebook durante el periodo del primero al seis de junio.

Esto es, dos días antes de que concluyeran las campañas electorales, durante el periodo de veda electoral y el día en que tuvo verificativo la jornada electoral.

Lo anterior, constituye una irregularidad grave que afecta el normal desarrollo del proceso electoral.

Esto es así, porque, en primer lugar, un ministro de culto religioso no puede hacer proselitismo político-electoral, ya sea a favor o en contra de algún partido político o candidatura.

En segundo lugar, porque durante el periodo de veda electoral está proscrita la propaganda política-electoral, incluso para los actores políticos que participan en la elección, con mayor razón para los ministros de culto que no pueden participar, en modo alguno, en materia política.

En efecto, el artículo 200, párrafo 1 de la Ley Electoral establece que la distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución la cual deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral.

En este sentido, es claro que el cardenal vulneró lo previsto en la Constitución y la Ley Electoral al difundir el mensaje que motivó esta cadena impugnativa.

De igual forma, cabe destacar que esta Sala Superior ha sostenido el criterio relativo a que las autoridades jurisdiccionales electorales están compelidas a valorar otros elementos al momento de analizar la gravedad o magnitud de las irregularidades sobre las cuales se pretende declarar la nulidad de una elección, como lo es, la temporalidad en que dichas irregularidades acontecieron.

Lo anterior, en el entendido de que las irregularidades que se suscitan el día de la jornada electoral o en una temporalidad cercana a dicha fecha, revisten una gravedad o magnitud diferenciada respecto de las que ocurren, por ejemplo, al inicio de la etapa de campaña, puesto que en la etapa conclusiva de los procesos electorales es cuando se definen las preferencias de la ciudadanía.

Esto es, una vez que las opciones políticas existentes desahogaron a lo largo de la campaña electoral todas sus propuestas y compromisos de campaña, con base a sus programas de acción y el plan de trabajo que establecieron para ello, es cuando la ciudadanía, a partir de dichos insumos, toma una decisión respecto de su voto, en el mayor de los casos.

De ahí que se considere que las irregularidades acaecidas en la etapa conclusiva de la campaña electoral, en la veda electoral o periodo de reflexión, e incluso el día de la jornada electoral, deben ser calificadas con una mayor gravedad que aquellas suscitadas en otros periodos; en otras palabras, entre más cerca de la jornada electoral se dé la violación, mayores serán las consecuencias en el proceso.

Conforme a lo anterior, es claro para este órgano colegiado que el mensaje emitido por el cardenal se difundió en la parte final de la campaña electoral, esto es, dos días antes de su conclusión.

También, ese mensaje se difundió durante los tres días de veda electoral, periodo en que la ciudadanía ocupará para reflexionar sobre las opciones políticas que tienen a su alcance.

Incluso, ese mensaje se difundió el mismo día en que se desarrollaba la jornada electoral, esto es, cuando la ciudadanía acudió a las casillas para depositar su voto en la urna respectiva.

> Por tanto, es claro que la irregularidad atribuida al cardenal es de una gravedad mayor que afectó el correcto desarrollo del proceso electoral, pues tuvo verificativo, precisamente en la época en que todo tipo de propaganda proselitista se debía suspender, siendo ésta, el periodo de reflexión y la jornada electoral (SUP-REC-1874/2021, 2021).

Sin duda, cobran medular relevancia las razones que tuvo la Sala Superior para estimar actualizada la determinancia del asunto, pues a partir de esta premisa se declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque. Los argumentos fueron los siguientes:

> c. La irregularidad acreditada es determinante para la elección del Ayuntamiento
>
> Una vez que se ha establecido que existe una irregularidad grave que vulnera el principio histórico de separación Iglesia-Estado, corresponde ahora analizar si es determinante en la elección del Ayuntamiento, para lo cual de manera previa se realizará una valoración contextual de las irregularidades acreditadas.
>
> i. Valoración contextual
>
> Esta Sala Superior ha establecido una línea jurisprudencial en el sentido que para analizar la presunta vulneración al principio de separación Iglesia-Estado se debe valorar el contexto de la irregularidad electoral.
>
> En ese sentido, en el caso concreto es importante desarrollar una valoración de contexto para estar en aptitud de examinar la incidencia de la vulneración al principio de separación Iglesia-Estado.
>
> a) Contexto sociopolítico. Se debe valorar el contexto en el que se encuentra el país y, en concreto, en el territorio en el que se considera que afectaron los hechos, al momento en que se llevaron a cabo las conductas denunciadas a cargo de miembros de la iglesia.
>
> Solamente de esa forma es posible establecer la trascendencia de la vulneración a la prohibición a ministros de culto de hacer proselitismo a favor o en contra de algún partido político o candidatura.

Conforme a datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, en ese año había en Jalisco 7,350,682 habitantes; de los cuales, el 92.0 % (6'762,011) eran católicos, el 3.2 % (234,000) protestantes y evangélicos, el 1.0 % (72,116) profesaba una religión bíblica diferente de las evangélicas y el 0.02 % (1,721) judaica; mientras que el 1.7 % (124,345) declaró no tener religión.

En 2020 en Jalisco, 89.2 % de la población es católica, 4.7 % protestante, cristiano evangélico y en tercer lugar se ubican las personas sin religión con 4.6 %.

En 2010, los municipios con mayor cantidad de personas de religión católica eran Guadalajara (1'351,113), Zapopan (1'124,303) y San Pedro Tlaquepaque (558,932), seguidos de Tonalá (435,047) y Tlajomulco de Zúñiga (373,747). Estos 5 municipios reunían el 56.8 % de la población católica del estado.

De los datos estadístico que se describen, se advierte que la mayoría de población en Jalisco y en Tlaquepaque profesan la religión católica, por lo que es razonable que los mensajes de los altos jerarcas de su iglesia tengan un impacto mayor, por el número de personas que pertenecen a esa Iglesia.

Es decir, no se trata solamente de la acreditación de la intervención de un ministro de culto, sino que en el caso concreto quedó plenamente demostrado que la intervención corresponde a la de un cardenal y arzobispo emérito de la Iglesia católica, por lo que razonablemente sus mensajes tienen un mayor margen de impacto en la ciudadanía.

b) Jerarquía del líder religioso. En el caso concreto está plenamente acreditada la intervención de un ministro de culto en una elección municipal, por lo que en este apartado se analizarán tres aspectos que se consideran relevantes para determinar la jerarquía del sujeto religioso involucrado: 1. Su calidad de Obispo; 2. El nombramiento como Cardenal, y 3 Su función como arzobispo emérito.

1. Calidad de Obispo. En primer lugar, se debe precisar que es un hecho público y notorio que, el veintiuno de abril de mil novecientos noventa y cuatro, Juan Sandoval Íñiguez fue nombrado, por el Papa

Juan Pablo II, como arzobispo de la Arquidiócesis de Guadalajara y estuvo al frente de la misma hasta el año dos mil once, esto es, ejerció el gobierno eclesiástico durante diecisiete años.

Asimismo, es importante destacar que, en términos del canon 290 del Código de Derecho Canónico "una vez recibida válidamente, la ordenación sagrada nunca se anula", salvo las excepciones que esa norma prevé.

Por tanto, en el caso concreto, se advierte que quienes reciben la "ordenación sagrada" mantienen esa condición de manera perpetua o vitalicia, con excepción de aquellos casos expresamente previstos en la norma canónica.

Del mismo modo, el canon 330 en relación con el diverso 375 establecen que el Romano Pontífice o Papa, sucesor de Pedro, y los Obispos, sucesores de los Apóstoles están unidos entre sí.

De esta forma, los Obispos son constituidos como Pastores en la Iglesia para que sean maestros de la doctrina, sacerdotes del culto sagrado y ministros para el gobierno.

También, de la normativa canónica se advierte que cada uno de los Obispos están al frente de una Iglesia particular, en la cual ejercen su poder pastoral sobre la porción "del Pueblo de Dios a él encomendada".

Aparte de lo anterior, se establece que, entre los principales oficios de los Obispos, se destaca la predicación del Evangelio, ya que son ellos los pregoneros de la fe que "ganan nuevos discípulos para Cristo y son los maestros auténticos, o sea los que están dotados de la autoridad de Cristo, que predican al pueblo que les ha sido encomendado la fe que ha de ser creída y ha de ser aplicada a la vida, y la ilustran bajo la luz del Espíritu Santo" [énfasis añadido].

En esta misma línea, se establece que:

"Los Obispos, cuando enseñan en comunión con el Romano Pontífice, deben ser respetados por todos como testigos de la verdad divina y católica; los fieles, por su parte, en materia de fe y costumbres, deben aceptar el juicio de su Obispo, dado en nombre de Cristo, y deben adherirse a él con religioso respeto [...] y con sinceridad se

preste adhesión al parecer expresado por él, según su manifiesta mente y voluntad, que se colige principalmente ya sea por la índole de los documentos, ya sea por la frecuente proposición de la misma doctrina, ya sea por la forma de decirlo" [énfasis añadido].

De lo anterior se desprende el papel preponderante que tienen los Obispos respecto de la Iglesia y sus feligreses, caso en el cual, asumen una posición importante después del Papa o Sumo Pontífice, pues a ellos se les encomienda la enseñanza de "la fe que ha de ser creída", en un ámbito territorial determinado (sus iglesias).

Por otra parte, se impone a los feligreses la obligación de aceptar "el juicio de su obispo" y adherirse a lo expresado por él.

En este sentido, cobra relevancia que en el caso concreto sea un Obispo quien emitió el llamado a abstenerse de votar por una opción política por tres razones principalmente.

La primera, porque el obispo que emitió el mensaje siempre será obispo, esto es, mantiene su calidad de jerarca eclesiástico por disposición de la norma aplicable.

La segunda, porque el Obispo representa una institución de la más alta importancia para los feligreses, pues son constituidos como los sucesores de los Apóstoles.

La tercera, porque tienen una influencia relevante sobre sus feligreses, quienes deben aceptar inclusive el juicio de su Obispo, pues son éstos a quienes se les encomienda la enseñanza de "la fe que ha de ser creída", en un ámbito territorial determinado (sus iglesias).

2. Se trata de un Cardenal. Por otra parte, también se debe destacar que, el treinta de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, Juan Sandoval Íñiguez recibió el nombramiento de cardenal.

En este sentido, conforme al Código de derecho canónico, los cardenales de la "Santa Iglesia Romana" constituyen un colegio peculiar, al que compete proveer a la elección del Romano Pontífice.

Incluso, son los cardenales quienes eligen al Romano Pontífice de tal forma que pueden asumir la titularidad de Sumo Pontífice o Papa.

En este sentido, es claro que los cardenales están en posibilidad de asumir el cargo eclesiástico más importante dentro de la estructura jerárquica de la Iglesia católica.

Es importante señalar que actualmente en el mundo existen 217 cardenales. De los cuales 121 son electores y 96 no electores por su edad.

En México únicamente hay siete cardenales de los que tres son electores y cuatro no electores.

3. La naturaleza de arzobispo emérito. En otro orden de ideas, se debe precisar que conforme al canon 185 del Código de Derecho Canónico quienes concluyen el ejercicio de un oficio eclesiástico, ya sea porque cumplieron una edad determinada o porque en su momento se aceptó su renuncia, se les puede conferir el título de emérito.

De acuerdo al numeral 225 del Directorio para el Ministerio Pastoral de los Obispos "Apostolorum Successores", al cumplir 75 años de edad, aquellos que ostentan el cargo de Obispos Diocesanos o Arzobispos, están invitados a presentar su renuncia ante el Papa, por ser el funcionario de mayor rango jerárquico en la Iglesia Católica, y una vez que la misma es aceptada, ipso iure, el arzobispo adquiere el título de emérito de la Arquidiócesis a la que pertenecía.

En relación a lo anterior, el mismo instrumento eclesiástico señala que el arzobispo emérito sigue perteneciendo tanto a la Arquidiócesis como al Colegio Episcopal, pues incluso le pueden ser asignadas tareas específicas a desarrollar dentro de la Iglesia y, en su caso, puede seguir teniendo participación en la toma de decisiones eclesiásticas.

En este sentido, es un hecho no controvertido que Juan Sandoval Íñiguez es arzobispo emérito de la Arquidiócesis de Guadalajara, porque como se precisó, esa calidad de "emérito" se otorga a aquella persona que, habiendo sido arzobispo de alguna Arquidiócesis cumplió una edad determinada o presentó su renuncia, en cuyo caso fue aceptada.

Conclusiones sobre la jerarquía del ministro de culto:

Ahora bien, conforme lo anterior, se arriba a las siguientes conclusiones en cuanto a la jerarquía que ostenta el ministro de culto que hizo el llamamiento a no votar por una de las opciones políticas:

- El cardenal involucrado en la emisión del mensaje que se considera interfiere en el procedimiento electoral de San Pedro Tlaquepaque es un alto jerarca de la Iglesia católica, pues forma parte de los únicos siete cardenales que existen en nuestro país.

- Con independencia de las funciones y su calidad o no de electores al interior de su congregación, lo relevante en el caso es la posición especial que tiene en la jerarquía de su Iglesia ejerce una importante influencia moral respecto de los feligreses.

- El cardenal es arzobispo emérito en la Arquidiócesis de Guadalajara, la cual comprende, entre otras, a la vicaría de San Pedro Tlaquepaque, por lo que se hace notar que ejercen especial influencia en las áreas que comprenden o integran la circunscripción religiosa.

- Queda plenamente acreditado que, quien emitió el mensaje que motivó las impugnaciones fue un cardenal de la más alta jerarquía de la Iglesia católica.

- Juan Sandoval Íñiguez es uno de los siete cardenales nombrados en nuestro país y es arzobispo emérito de Guadalajara, lo cual denota la alta jerarquía que desempeña dentro de su Iglesia.

- La circunstancia o calidad de arzobispo emérito no le resta impacto a su mensaje, al contrario, lo dota de mayor influencia moral dado que dentro de la Iglesia ha desempeñado y ostenta cargo de las más alta jerarquía, lo cual razonablemente puede ser influencia para los integrantes de su Iglesia.

- La incidencia en la elección en modo alguno se ve disminuida con base en la circunstancia que el ministro de culto que interviene se trata de un arzobispo emérito, pues sigue perteneciendo al arzobispado de Guadalajara, por lo que la trascendencia a la elección se robustece por la influencia moral que puede tener un alto jerarca inclusive emérito en la iglesia católica.

- En este sentido, se vulnera lo dispuesto en el artículo 130 constitucional, porque como pastor y figura pública regional es

evidente que el cardenal tiene influencia moral entre la ciudadanía derivado del tiempo en que dirigió la Arquidiócesis.

Por lo expuesto, es claro que Juan Sandoval Íñiguez emisor del mensaje con contenido electoral ostenta dos nombramientos de la más alta jerarquía en la Iglesia católica, esto es arzobispo emérito y cardenal, por lo que tiene una influencia importante de líder moral en la comunidad de San Pedro Tlaquepaque, lugar en que la Arquidiócesis de Guadalajara ejerce jurisdicción.

c) Contenido del mensaje. Si bien esta Sala Superior ha establecido que es indispensable que en los mensajes eclesiásticos se detalle el nombre y/o partido político de la candidatura que coincidían con los valores cristianos o que no coincidan, se debe entender que la falta de manifestación de candidatura o partido político no es obstáculo si razonablemente se puede advertir el destinatario.

En el caso concreto, está plenamente acreditado que el cardenal realizó manifestaciones tendentes a solicitar que no se votara por una opción política que desde su perspectiva es contraria a los valores de su Iglesia.

Sostuvo de manera enfática que la emisión del voto a favor del partido político en el poder implicaría acceder a una dictadura y señaló que quedaríamos pobres como en Venezuela y Cuba.

Así, a juicio de esta Sala Superior del texto y contexto del mensaje se advierte que el cardenal hace mención expresa, clara e inequívoca al partido político MORENA porque de ese instituto político deriva el actual presidente de la República.

En el mensaje que motiva la denuncia existe un llamamiento expreso a votar en contra del partido político MORENA, porque de los elementos y el contexto del mensaje permiten concluir que la referencia es directa en contra de esa opción política.

Asimismo, cabe precisar que en las constancias de autos no se advierte que algún partido político o candidatura haya presentado algún deslinde por las expresiones hechas por el cardenal, incluido Movimiento Ciudadano.

d) Contexto temporal o la oportunidad del mensaje. También es criterio de la Sala Superior examinar las circunstancias temporales en la que el líder religioso emitió y realizó la difusión del mensaje, en su caso, si aconteció a solo pocos días de celebrarse la jornada electoral y, por ende, abarcó el periodo de veda electoral.

Lo anterior para estar en condiciones de establecer razonablemente una posible incidencia entre las conductas de miembros de la iglesia católica y el resultado de la elección.

En el caso concreto, quedó plenamente acreditado que el cardenal difundió el mensaje en la red social Facebook durante seis días consecutivos, del primero al seis de junio.

El mensaje se dispersó en la etapa de veda electoral, es decir muy cercano e inclusive el día de la jornada electoral, por lo que se considera que no se trató de un hecho aislado o espontáneo, sino que se trató de una acción sistemática con la finalidad de incidir en la elección, pues se llamó de manera expresa a no votar por una opción política a la que, al menos, mediáticamente se le ha identificado con los gobiernos de Cuba y Venezuela.

Así, de la valoración individual y conjunta del contexto en el que se emitió el mensaje es posible concluir que estamos en presencia de una auténtica estrategia para desestabilizar una elección municipal.

Lo anterior es así, porque como ha quedado demostrado, en el caso concreto: a) la mayoría de las personas en Tlaquepaque profesan la religión católica; b) el ministro de culto que intervino es de la más alta jerarquía y durante décadas ha ejercido gobierno dentro de su Iglesia; c) el contenido del mensaje hizo alusión directa e inequívocamente a que el electorado se abstuviera de votar por MORENA, y d) el mensaje se difundió en la última etapa de la campaña, durante la veda electoral e inclusive el día de la jornada electoral (SUP-REC-1874/2021, 2021).

Son innumerables los aspectos relevantes de esta sentencia, pero, por la orientación y el propósito de este ensayo, es indispensable resaltar aquellas partes que seguramente generaron molestia

e incomodidad a la Iglesia católica, erigida en un verdadero poder pues, como se dijo en el primer apartado, tiene las herramientas suficientes para impactar, modificar, conducir, dirigir y orientar la forma de vida y el comportamiento de la población que la profesa. Sin duda, pretende implantar en sus fieles dichos patrones de conducta, pues es un objetivo perfectamente válido, pero, según se vio, también busca influir en el pensamiento político y las preferencias electorales de quienes la siguen, no de manera neutral, sino con una tendencia evidente; sin embargo, en estos tiempos queda claro que en esos rubros hay límites constitucionales y legales perfectamente definidos y, sobre todo, una línea jurisprudencial consistente del TEPJF.

En efecto, el cardenal Juan Sandoval Íñiguez —puntualizó la Sala Superior— llamó a votar con prudencia, por medio del rezo y la iluminación de Dios, pero no se quedó ahí; si así lo hubiera hecho, podría calificarse como un consejo neutral. Fue más allá: solicitó que no dejaran "el campo libre a los malosos".

¿Y quiénes son esos "malosos"? No los identificó directamente con nombres y apellidos, o bien mediante la mención de algún partido político, pero sí expresó enfáticamente que votar por el partido político en el poder implicaría acceder a una dictadura; además, puntualizó con desagrado que eso conduciría a la pobreza, como en Venezuela y Cuba.

¿Y quién era, en junio de 2021, el partido en el poder? Como lo precisó la Sala Superior, la respuesta es inequívoca: Morena. Entonces, llamó a no votar por ese instituto político o, en otras palabras, a votar en su contra, y lo hizo en los últimos días de la campaña electoral, con la agravante de que también fue en plena veda electoral, cuando cualquier clase de proselitismo, venga de quien venga, está prohibida.

Ahora bien, ¿quién difundió ese mensaje proselitista? La relevancia del personaje emisor también fue abordada de manera

central en la sentencia analizada. Se trataba de un cardenal, quien es un alto jerarca de la Iglesia católica, con una posición sobresaliente, y ejerce una importante influencia moral en las y los feligreses; es decir, es una voz con un claro liderazgo a la que, en ese medio, se le escucha atentamente, y es muy probable que se sigan sus consejos de manera puntual en una congregación que, por las estadísticas que se ofrecieron en la sentencia, es preponderantemente católica.

Las decisiones de las sentencias SRE-PSC-188/2021 y SUP-REP-478/2021

Es inevitable remontarse a 2021 y a la experiencia que brindó, pues en aquel entonces también se promovió un procedimiento especial sancionador que resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

La queja involucró al cardenal Juan Sandoval Íñiguez y a otros jerarcas de la Iglesia católica, como Carlos Aguiar Retes, quien en ese momento ya se desempeñaba como arzobispo primado de México. En total, se llamó al procedimiento a cinco ministros de culto religioso identificados con la fe católica, quienes resultaron responsables por la misma violación al principio constitucional de separación Iglesia-Estado.

Los procedimientos especiales sancionadores analizan las expresiones de las personas denunciadas con el propósito de sancionar si se rebasan los límites constitucionales y legales; sin embargo, en el caso de los ministros de culto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales obliga a solo dar vista a la Secretaría de Gobernación cuando se actualice una infracción por estas personas (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 458, párrafo 4, 2024).

Al margen, esta característica del procedimiento especial sancionador daría para más reflexiones y un estudio particularizado, sobre todo por lo poco efectivo que resulta y los niveles de impunidad que trae consigo este sistema de "vistas" —que también se aplica (beneficia) a las personas del servicio público, las extranjeras y las notarias—, que no se va a explicar en este momento para no desviarse del tema central; basta señalar que quienes suscriben no están de acuerdo con él y que amerita una reforma o ajuste legislativo para que ya no hayan vistas, se le otorgue competencia a la Sala Regional Especializada para sancionar y no se limiten sus facultades a analizar la responsabilidad de las infractoras y los infractores que entran en esas categorías personales.

Retomando este procedimiento, cabe decir que la publicación del cardenal Juan Sandoval Íñiguez también fue analizada y calificada en este medio, en esencia, con los mismos argumentos que en el recurso de reconsideración de la Sala Superior. Se trae a colación porque este estudio se enfoca en las consecuencias incómodas que provoca en los distintos espacios de poder que hay en el país, en los cuales la Iglesia católica —como ya se vio— es un factor real.

Al momento de resolver, la Sala Especializada analizó, primero, los desistimientos que presentaron los promoventes de las quejas; no obstante, determinó que, al tratarse de la tutela de principios constitucionales como la equidad en la contienda y el derecho al voto libre e informado, quienes pretendieron desistirse no tienen disponibilidad de la acción procesal, sino que las autoridades electorales adquirieron un deber de defensa del interés público (SRE-PSC-188/2021, 2021).

Ya en el análisis del fondo, como se dijo, se compartieron los argumentos del recurso de reconsideración que resolvió la Sala Superior, ya que en el escrutinio de las expresiones se observó que hubo llamados al voto contra Morena; incluso, en uno de los casos, la invitación era a elegir la opción política que comulgase con los principios de la Iglesia católica (SRE-PSC-188/2021, 2021).

En lo que respecta a la defensa del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la Sala Especializada concluyó que este no es absoluto. Como se apuntó en apartados anteriores, el artículo 24 ya establece los límites para la libertad religiosa y de culto. Aunado a ello, la restricción expresa del artículo 130 constitucional es una limitación a la posibilidad de emitir expresiones de simpatía o adhesión a alguna candidatura o partido que se extiende a todas las personas que tienen el carácter de ministros de culto religioso.

En la misma línea, se estimó que Juan Sandoval Íñiguez vulneró la veda electoral, por la temporalidad de la exhibición del video; lo anterior, también teniendo como base lo resuelto en el recurso SUP--REC-1874/2021. Dado que había videos aún alojados en plataformas de internet, se vinculó a la autoridad investigadora para que hiciese las gestiones necesarias a fin de eliminarlos y, como lo marca la normativa electoral, se dio vista a la Secretaría de Gobernación para los efectos correspondientes.

Finalmente, el asunto fue revocado parcialmente por la Sala Superior porque consideró que Juan Sandoval Íñiguez no había vulnerado la veda electoral, ya que los mensajes se habían publicado antes del inicio del periodo de reflexión y porque uno de los ministros de culto no emitió pronunciamientos de índole proselitista, pues para ello requiere que exista una vinculación a favor o en contra de una opción política específica (SUP-REP-478/2021, 2021).

Lo trascendente de la resolución de estos asuntos es, sin duda, que se fijaron parámetros objetivos por parte de la Sala Superior para analizar la infracción de vulneración al principio de separación Iglesia-Estado; estos son:

1) Personal.
2) Subjetivo.
3) Espacial (SUP-REP-478/2021, 2021).

Estas reglas no son algo reciente, sino que se han ido construyendo según las particularidades históricas y sociales del país. Por tanto, corresponde a las autoridades jurisdiccionales en materia electoral hacerlas efectivas, pese a las incomodidades que ello pueda causar. Y es que, como bien apunta Waldron, "una constitución democrática efectiva exige prestar atención a los fenómenos que rodean a la política, como la influencia de la riqueza y otras formas de poder social y económico, para asegurar que la igualdad política que define a la democracia continúe siendo una realidad para todos los miembros de la sociedad y no un mero adorno ideológico" (Waldron, 2018, p. 41).

Reflexiones finales

La sesión pública de resolución del recurso SRE-PSC-188/2021 se llevó a cabo el 18 de noviembre de 2021, y se mantuvo en diversos medios de comunicación físicos y digitales hasta el 30 de ese mes y ese año. Tuvo cobertura en distintos noticieros. Las coberturas fueron positivas, neutrales y negativas; de estas últimas, se destaca que la narrativa central era una crítica severa a los términos de la decisión y la manera en que se planteó y argumentó el asunto en la sesión pública.

La cobertura mediática se dio igualmente en los medios internacionales, que cuestionaron la sentencia y los términos de esta. Esto se entiende, aunque no se comparte.

En este punto, se considera oportuno citar, en lo conducente, por el criterio que informa, la tesis 1a. CDVII/2014 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EL TIEMPO Y ESTILO DE DISCUSIÓN DE CADA ASUNTO RESPONDEN A UNA DINÁMICA ADQUIRIDA POR LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRAN (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 184, 185, 186 Y 187 DE LA LEY DE AMPARO).

En materia de responsabilidad administrativa, también se inició un procedimiento, con el fin de sancionar a una de las personas que suscribe este trabajo (Gabriela Villafuerte Coello), porque en el diálogo con las otras magistraturas durante la sesión pública de resolución del recurso SRE-PSC-188/2021 se realizaron expresiones aventuradas acerca del ejercicio de la fe católica. Dicho procedimiento fue desestimado por el director general de Investigación de Responsabilidades Administrativas del TEPJF.

Cabe destacar que se abrió una petición en la plataforma abierta Change.org para solicitar, entre otras cuestiones, el castigo a las magistraturas que en ese entonces integraban la Sala Regional Especializada.

Se entienden perfectamente las reacciones, porque en el ejercicio jurisdiccional en el que hay intereses de las partes siempre habrá quien reconozca y esté de acuerdo con las sentencias y quien las cuestione y critique. Bienvenidas todas las respuestas; sin embargo, hay asuntos, como los que se analizaron, en los que se genera incomodidad y molestia porque se afecta a una institución que quizá considera que los principios constitucionales no resuenan con la realidad o simplemente no son válidos.

El entendimiento que se tiene de las reacciones obedece a que, en la práctica, los órganos jurisdiccionales, en específico la Sala Superior y la Sala Regional Especializada, al evidenciar la violación del principio de separación Iglesia-Estado, afectaron a un poder instrumental real: la Iglesia católica. No obstante, esos factores de poder no deben distraer a quienes imparten justicia en cuanto a la forma como ejercen su labor, ya que, ante todo, se debe hacer prevalecer la voluntad de la ciudadanía plasmada en la normativa.

Antes de concluir, debe hacerse mención de que, en la sesión pública de la Sala Superior del 3 de julio de 2024, se resolvió el asunto SUP-JE-142/2024, que de nueva cuenta involucró un video difundido por el cardenal Juan Sandoval Íñiguez en su cuenta de

Facebook, ahora con motivo y en el marco del proceso electoral cuya jornada comicial tuvo lugar el pasado 2 de junio, con una narrativa y un discurso similares a los de 2021, no obstante que desde aquel año, en las dos sentencias, se le exhortó a no reiterar las conductas que atentaran contra el principio de separación Iglesia-Estado.

Esta manera de proceder del líder religioso confirmó la incomodidad o molestia con las sentencias del Tribunal Electoral, y es que, como bien apuntó el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, la independencia judicial puede resultar incómoda para quienes consideran que las personas juzgadoras no les dan la razón (Pardo, 2023).

Referencias

Acta Constitutiva de la Federación. (1824). https://museodelas constituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/09/ Acta-Constitutiva-1823-1824.pdf

Amparo en revisión 1049/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica /Detalle/224201

Burgoa, Francisco. (2021, 23 de diciembre). El estado laico en México. https://www.te.gob.mx/blogEje/front/publicaciones/ busqueda/451

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (1824). https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/ uploads/2023/03/1824-Constitucion-Federal.pdf

Constitución Política de la República Mexicana. (1857). https:// museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/ uploads/2023/03/1857-Constitucion-Politica-de-Mexico.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/ uploads/2023/03/1917-Constitucion-Politica-de-los-Estados -Unidos-Mexicanos.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Panorama de las religiones en México 2020. https://www.inegi.org.mx/ contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi /productos/nueva_estruc/889463910404.pdf

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. (2024). https:// www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/24_171215.pdf

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2024). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf

Pardo Rebolledo, Jorge Mario. (2023). Versión taquigráfica de la sesión pública solemne del informe de labores de la Primera y Segunda salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones

-taquigraficas/documento/2023-12-13/13%20de%20diciembre%20de%202023%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf

Sánchez Cordero, Olga María. (2017). Estudio introductorio. La laicidad del Estado mexicano. En Pauline Capdevielle (coord.), *Nuevos retos y perspectivas de la laicidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Sentencia SG-JRC-304/2021 y acumulado SG-JDC-942/2021, Sala Regional Guadalajara, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/guadalajara/SG-JRC-0304-2021.pdf

Sentencia SRE-PSC-188/2021, Sala Regional Especializada, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/especializada/SRE-PSC-0188-2021.pdf

Sentencia SUP-REC-1874/2021 y SUP-REC-1876/2021, acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-REC-1874-2021.pdf

Sentencia SUP-REP-478/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-REP-0478-2021.pdf

Tesis 1a. LXI/2007, LIBERTAD RELIGIOSA Y LIBERTAD DE CULTO. SUS DIFERENCIAS. Registro digital 173252.

Tesis 1a. CDVII/2014 (10a.), SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EL TIEMPO Y ESTILO DE DISCUSIÓN DE CADA ASUNTO RESPONDEN A UNA DINÁMICA ADQUIRIDA POR LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRAN (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 184, 185, 186 Y 187 DE LA LEY DE AMPARO). Registro digital 2007992.

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 Editores.

SUP-REC-1638/2018 y acumulados.

El caso del ayuntamiento de Monterrey 2018: anulación de la elección por fallas en la cadena de custodia[1]

Octavio Mancebo del Castillo Sosa

Introducción

En cualquier democracia madura y funcional es innegable que las decisiones tomadas por las autoridades, en especial aquellas relacionadas con procesos electorales y judiciales, suelen generar incomodidad entre los actores políticos y la ciudadanía en general. Dicho fenómeno es inherente al juego

1 Agradezco sinceramente a la maestra Alejandra Tello Mendoza por la invaluable oportunidad de colaborar en esta obra. Apuntar hacia el estudio detallado de casos específicos es fundamental para el avance tanto de las autoridades como de los partidos políticos y la ciudadanía. Creo firmemente que solo el auténtico interés de la sociedad y de las personas estudiosas del derecho y la política puede transformar de manera positiva el complejo panorama procesal político-electoral que caracteriza al fenómeno democrático en México. La maestra Tello Mendoza, reconocida por su incansable labor en el fortalecimiento de la democracia mexicana, ha sido una inspiración para profundizar en estos temas cruciales para la sociedad.

democrático, en el cual siempre habrá perdedores y ganadores, y en el que la lucha por el poder y la legitimidad de las decisiones judiciales y electorales forma parte fundamental del proceso.

Las elecciones y los procesos judiciales en contextos democráticos no solo determinan quiénes ocuparán cargos de poder, sino que también moldean el curso político y social de una nación. Las decisiones tomadas por instituciones como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), además de impactar en la conformación de gobiernos y legislaturas, influyen en la confianza pública en las instituciones democráticas y en la legitimidad de sus acciones.

En ese contexto, es crucial entender que las resoluciones judiciales, en específico aquellas relacionadas con la anulación de elecciones, son el resultado de un proceso riguroso de análisis legal y evidencia factual. Estas decisiones pueden generar descontento entre las personas contendientes políticas y sus seguidores, quienes naturalmente aspiran a la victoria electoral y pueden percibir cualquier fallo adverso como un obstáculo para lograr sus objetivos.

No obstante, la democracia implica aceptar tanto las victorias como las derrotas, así como respetar las decisiones de las instituciones judiciales encargadas de velar por la legalidad y la equidad en los procesos electorales. La Sala Superior del TEPJF, como guardiana de la legalidad electoral en México, cumple un papel fundamental al asegurar que las elecciones se desarrollen conforme a los principios constitucionales y democráticos establecidos, incluso cuando sus decisiones puedan ser impopulares, controversiales o incómodas.

En última instancia, la incomodidad generada por las decisiones judiciales en el ámbito electoral es parte integral del proceso democrático. Por medio del debate público, la crítica constructiva y el respeto por las reglas establecidas se fortalece la legitimidad de las instituciones y se garantiza que los comicios reflejen verdaderamente la voluntad del electorado. Este proceso dinámico y a menudo

desafiante es lo que permite a las democracias evolucionar y adaptarse a las necesidades y aspiraciones cambiantes de su ciudadanía.

Nacimiento de un conflicto

Con motivo del proceso electoral ordinario 2017-2018, el 1 de julio de 2018 se celebró la jornada electoral en Monterrey, Nuevo León, para elegir a las personas integrantes de dicho ayuntamiento.

Tras el cómputo final, la Comisión Municipal de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León determinó la votación final obtenida por cada candidatura, la cual se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1. Votación final obtenida por candidatura

Partido político, coalición o candidatura independiente	Cómputo
Partido Acción Nacional	153,035
Partido Revolucionario Institucional	148,356
Partido de la Revolución Democrática	3,496
Partido Verde Ecologista de México	46,737
Movimiento Ciudadano	20,885
Nueva Alianza	4,200
Partido Rectitud, Esperanza Demócrata	1,107
Coalición Juntos Haremos Historia (Partido del Trabajo, Morena y Encuentro Social)	101,736
Candidatura independiente (Aldo Fasci Zuazua)	25,809
Candidatura independiente (Pedro Alejo Rodríguez Martínez)	5,330
Candidaturas no registradas	298
Votos nulos	13,388
Total	**524,377**

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). SUP-REC-1638/2018 y acumulados. Sala Superior. Recuperado de https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1638-2018.pdf

De conformidad con lo anterior, la planilla liderada por Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, postulada por el Partido Acción Nacional (PAN), resultó ganadora con 153,035 votos, mientras que la planilla del Partido Revolucionario Institucional (PRI) quedó en segundo lugar con 148,356 votos. Así, el 9 de julio se declaró la validez de la elección y se entregó la constancia de mayoría al PAN. Cabe señalar que la diferencia entre ambos partidos fue menor a 1 por ciento.

En consecuencia, diversas personas impugnaron dicha determinación ante el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León mediante el juicio de inconformidad JI-243/2018 y acumulados, instancia que el 17 de agosto del mismo año determinó revocar los resultados del acta de cómputo municipal, así como la declaración de validez y constancias respectivas.

Lo anterior, porque del análisis de los agravios hechos valer por la parte actora, la autoridad jurisdiccional local concluyó anular la votación recibida en diversas casillas derivado de las causales contempladas en la ley electoral de dicha entidad, a saber: indebida integración de mesas directivas de casilla, dolo o error aritmético y violaciones a la cadena de custodia (ausencia de paquetes electorales; irregularidad en el traslado, resguardo y custodia de los paquetes electorales; irregularidades en la sesión de cómputo, así como pérdida de paquetes electorales y realización de escrutinio y cómputo a partir de los encartes).

Tras la recomposición, los resultados fueron modificados como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Votación final obtenida por candidatura

Partido político, coalición o candidatura independiente	Cómputo municipal	Votación anulada	Cómputo (recomposición)
Partido Acción Nacional	153,035	22,950	130,085
Partido Revolucionario Institucional	148,356	17,142	131,214
Partido de la Revolución Democrática	3,496	315	3,181
Partido Verde Ecologista de México	46,737	5,260	41,477
Movimiento Ciudadano	20,885	2,567	18,318
Nueva Alianza	4,200	543	3,657
Partido Rectitud, Esperanza Demócrata	1,107	115	992
Coalición Juntos Haremos Historia (Partido del Trabajo, Morena y Encuentro Social)	101,736	10,303	91,433
Candidatura independiente (Aldo Fasci Zuazua)	25,809	3,559	22,250
Candidatura independiente (Pedro Alejo Rodríguez Martínez)	5,330	599	4,731
Candidaturas no registradas	298	16	282
Votos nulos	13,388	1,329	12,059
Total	**524,377**	**64,698**	**459,679**

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). SUP-REC-1638/2018 y acumulados. Sala Superior. Recuperado de https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1638-2018.pdf

Dada la recomposición realizada y, en consecuencia, el cambio de ganador, diversas candidaturas y partidos políticos controvirtieron la decisión del tribunal local ante la Sala Regional Monterrey, la cual conoció el asunto mediante el expediente SM-JDC-765/2018 y acumulados.

Dicha instancia consideró que la resolución del JI-243/2018 y acumulados anuló indebidamente diversas casillas, determinación que dejó sin efectos y, derivado del análisis circunstanciado, declaró la nulidad de casillas distintas a las que fueron objeto del análisis inicial.

En esencia, la Sala Regional determinó:

1) Que 16 casillas fueron anuladas de manera indebida; sin embargo, se encontraban integradas debidamente.
2) Que 192 casillas fueron anuladas de manera indebida, pues, a consideración de la Sala Monterrey, no se afectó la cadena de custodia, aun cuando en los paquetes faltaron algunos acuses de recepción, hubo ausencia de firma, o bien, no se registró el nombre de la persona que los entregó.
3) La nulidad de siete casillas, en plenitud de jurisdicción.
4) Realizar la recomposición del cómputo municipal tomando en consideración la anulación de 48 casillas.

Cuadro 3. Votación final obtenida por candidatura

Partido político, coalición o candidatura independiente	Cómputo municipal	Cómputo (rectificado)
Partido Acción Nacional	153,035	149,812
Partido Revolucionario Institucional	148,356	144,789
Partido de la Revolución Democrática	3,496	3,399
Partido Verde Ecologista de México	46,737	45,293
Movimiento Ciudadano	20,885	20,364
Nueva Alianza	4,200	4,086
Partido Rectitud, Esperanza Demócrata	1,107	1,089
Coalición Juntos Haremos Historia (Partido del Trabajo, Morena y Encuentro Social)	101,736	98,709

Continuación.

Partido político, coalición o candidatura independiente	Cómputo municipal	Cómputo (rectificado)
Candidatura independiente (Aldo Fasci Zuazua)	25,809	25,189
Candidatura independiente (Pedro Alejo Rodríguez Martínez)	5,330	5,164
Candidaturas no registradas	298	295
Votos nulos	13,388	12,952
Total	**524,377**	**511,141**

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). SUP-REC-1638/2018 y acumulados. Sala Superior. Recuperado de https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1638-2018.pdf

En resumen, la elección ordinaria para la conformación del ayuntamiento de Monterrey fue calificada por dos autoridades jurisdiccionales distintas, las cuales presentaron criterios divergentes en cuanto a la valoración de la cadena de custodia de los materiales electorales. No obstante, en ambos casos son apreciables los esfuerzos institucionales por salvaguardar la manifestación de la voluntad popular mediante el ejercicio del voto activo.

Por un lado, el tribunal electoral local acreditó las violaciones a la cadena de custodia. Sin embargo, no resultaron significativas numéricamente para determinar, a partir de ellas, que esta fuera una conducta generalizada que, en su conjunto, pusiera en duda la certeza de la elección en lo general, razón por la cual solo se anularon casillas específicas.

Por otro lado, para la Sala Regional, en la mayoría de los casos, no se acreditaron violaciones irreparables y determinantes a la paquetería electoral, de tal forma que la cadena de custodia fuera vulnerada de manera significativa, razón por la cual revocó la nulidad de la mayor parte de casillas que, en su momento, el tribunal local había colocado en dicho supuesto.

Cadena de custodia

El papel del análisis y los criterios metodológicos, así como el uso de la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en la construcción del conocimiento jurídico, valiéndose para ello de las figuras que en cada área existen y que permiten tanto el estudio como la solución de conflictos, resultan una herramienta necesaria para la interpretación jurídica y la construcción argumentativa que cada caso, en lo particular, requiere.

Por cuanto hace a la revisión de los resultados electorales, respecto de la calificación y validación de los procesos electivos, una de las figuras penales introducidas a la materia electoral, por medio de la sentencia SDF-JRC-3/2011, fue la cadena de custodia.

De conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales vigente, en su artículo 227, al hablar de las técnicas de investigación para la integración de la carpeta inicial, se define la cadena de custodia como "el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión".

Adicionalmente, en su segundo párrafo, dicho artículo refiere que la finalidad de esta figura es corroborar los elementos materiales probatorios y la evidencia física, tomando en cuenta diversos factores que permiten salvaguardar los principios de mismidad e identidad.

Si bien algunos autores observan cierta incompatibilidad de la aplicación de la cadena de custodia en los asuntos vinculados con la materia electoral, lo cierto es que la línea jurisprudencial seguida por el TEPJF ya ha superado esa aparente controversia de aplicación.

Por ejemplo, en la sentencia SUP-REC-376/2019 (emitida con posterioridad al SUP-REC-1638/2018 y acumulados), la

Sala Superior señaló que "aun cuando se ha aceptado por analogía la inclusión de esta figura [cadena de custodia] —propia del derecho penal— dentro de la dogmática jurídica electoral, su intelección y aplicación se debe hacer atendiendo a las particularidades específicas que rigen los procesos electorales".

Lo anterior, porque es necesario partir de la premisa de que ambas materias pueden compartir la técnica de investigación, pero, por su naturaleza, la utilizan de manera distinta en función de sus objetivos y finalidades; es decir, será necesario adecuarla a las necesidades de los sistemas normativos.

De manera general, en estos casos el bien jurídico tutelado más importante es la salvaguarda de la voluntad del electorado manifestada en las urnas mediante las boletas electorales (documentación electoral). Por esa razón, previo al término de la jornada electoral y al amparo del Reglamento de Elecciones, las autoridades administrativas electorales aprueban los mecanismos de recolección que serán utilizados para dotar de certeza el traslado de la documentación referida y, con ello, garantizar el ejercicio del derecho al voto activo de la ciudadanía.

En ese sentido, de conformidad con el artículo 327 del Reglamento de Elecciones, la legislación nacional entiende los mecanismos de recolección como "el instrumento que permite el acopio de la documentación electoral de las casillas al término de la jornada electoral, para garantizar su entrega en las sedes de los consejos responsables del cómputo, en los términos y plazos señalados en las legislaciones tanto federal como de las entidades federativas".

Es decir, la figura de la cadena de custodia se encuentra presente como una garantía procesal para los partidos políticos, las candidaturas y la ciudadanía en general, constituyéndose, de acuerdo con la sentencia SUP-JDC-1706/2016 y acumulados, como una herramienta que "asegura la certeza de los resultados de la jornada electoral a través del diligente manejo, guardado y traslado de los

paquetes electorales; y se cuida así la evidencia que prueba quién debe acceder al poder y por qué es legítimo que lo haga".

En otras palabras, es en la documentación electoral en la que se depositan las pruebas de lo ocurrido el día de la jornada, material probatorio por excelencia para acreditar la actuación y el cumplimiento de los protocolos de cada uno de los sujetos que participan en la etapa de resultados electorales.

La autoridad jurisdiccional, como constructora de gobernabilidad y salvaguarda de la legitimidad de origen de los cargos elegidos por voluntad popular (materializada en la documentación electoral), se convierte en depositaria de una obligación específica: realizar todas las acciones que considere necesarias y que se encuentren a su alcance para asegurar a la ciudadanía la autenticidad de los materiales electorales.

El uso de dicha figura, tanto en su concepción como aplicación, ha sido objeto del principio de progresividad por parte de la autoridad jurisdiccional, lo que ha permitido la ampliación del manto protector de los derechos político-electorales, entendiendo este como:

1) SUP-JDC-1706/2016 y acumulados. La cadena de custodia implica el despliegue de una serie de actos jurídicos y materiales por parte de la autoridad electoral que, se insiste, funge como garantía de los derechos de los involucrados en el proceso electoral: candidaturas, partidos y el mismo electorado. De esa forma, asegura la certeza de los resultados de la jornada y la legalidad del acceso al poder público mediante diligente manejo, guardado, custodia y traslado de los paquetes electorales, con medidas que garanticen la seguridad física y jurídica de la evidencia electoral y de quienes la custodian y la trasladan, lo que incluye pedir auxilio o apoyo a los cuerpos de seguridad.

Solo al preservar la seguridad y regularidad de la cadena de custodia se podrá proteger y confiar en la autenticidad de las evidencias electorales contenidas en los paquetes y, así, se cumplirán los principios de certeza y legalidad que rigen el derecho electoral.

2) SUP-JRC-204/2018 y acumulados. La cadena de custodia es una institución jurídica eminentemente penal e implica un sistema de control y registro que se usa al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo.

   En el derecho electoral, se ha referido en específico como el cúmulo de indicios relacionados con el cuidado, el manejo y el resguardo de los paquetes electorales. Sin embargo, la aplicación de las instituciones y los principios penales al derecho electoral debe hacerse en atención a los diferentes principios y valores que tutela dicha materia.

   Así, el análisis de violaciones a la cadena de custodia de la paquetería electoral debe ser acorde con los principios del sistema de nulidades de casilla y siempre tomando en cuenta el principio de conservación de los actos válidamente celebrados.

   De esa manera, el seguimiento puntual del procedimiento previsto y de los actos que se lleven a cabo para asegurar la integridad de la documentación electoral tiene como finalidad, de ser necesario, constatar con certeza el resultado de una elección para que sea válida como sustento de la legitimidad de los representantes populares.

3) Sistema empleado para asegurar la autenticidad de las pruebas, con lo cual se evita que su credibilidad resulte viciada por la alteración, la contaminación, la sustitución o la destrucción del material probatorio. Tratándose de paquetes electorales, y en el contexto de su apertura y recuento, la cadena de custodia iniciaría desde el momento en que concluye la sesión de cómputo final hasta el momento en que exista una resolución firme de la autoridad jurisdiccional electoral (Gama, 2014, p. 55).

> En otras palabras, en materia electoral, la cadena de custodia se construye en cada una de las etapas de los procesos electorales, desde los actos de preparación, pasando por la jornada electoral, hasta la resolución del último medio de impugnación relacionado con la calificación de los comicios.
>
> En consecuencia, la cadena de custodia se romperá en el momento en el que exista la superación de la duda razonable por cuanto hace a la autenticidad de los elementos probatorios.
>
> Dada la carga probatoria adquirida por la parte actora en el cuestionamiento de la cadena de custodia, los medios de impugnación interpuestos deben señalar en específico las circunstancias que consideren contrarias a los principios anteriormente expuestos y atender las condiciones particularizadas del manejo, la guarda, la custodia y el traslado de los paquetes electorales, siempre que estos no atiendan los lineamientos comunes que le son aplicables (Sentencia SUP-JDC-1706/2016 y acumulados, 2016).

Ahora bien, en la sentencia SUP-REC-1638/2018 y acumulados, que impugnó la decisión de la Sala Regional Monterrey, fue precisamente la cadena de custodia el objeto de análisis a partir de las siguientes aristas:

1) Ampliación del planteamiento respecto del número de casillas sujetas a revisión. Por medio de la sentencia SM-JDC-765/2018 y acumulados, la Sala Regional Monterrey determinó convalidar la votación que fue recibida en 187 casillas, no obstante que el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León decretó con anterioridad la nulidad en 105 casillas por violaciones a la cadena de custodia, sin fundamentar ni motivar las razones por las cuales existía una diferencia de 85 casillas.

Por sí misma, la ampliación del número de casillas consideradas por la autoridad jurisdiccional federal otorga un carácter expansivo a la causa de pedir de la parte actora, lo cual es contrario a la carga probatoria que recae en quien solicita la revisión de este instrumento jurídico, al tiempo que afecta el principio de certeza de los resultados de la elección e implica la transgresión de las facultades de las autoridades al advertirse las inconsistencias y discrepancias en su actuación.

En otras palabras, la existencia de un error material notorio es generador de incertidumbre respecto de la autenticidad de los resultados electorales.

2) Irregularidades en el traslado de los paquetes electorales al lugar de resguardo. De la lectura integral de la sentencia se desprenden las siguientes particularidades:
   a) No fueron entregados a la autoridad administrativa 28 paquetes electorales.
   b) Al momento del cierre de la bodega para su resguardo, 69 paquetes electorales no se encontraban en el espacio destinado para ello.
   c) Respecto del cómputo municipal:
      i) Hubo 52 casillas que fueron computadas con los datos obtenidos del sistema de resultados preliminares.
      ii) Otras 2 casillas se computaron con los datos asentados en las mantas colocadas al exterior de las casillas, al carecer de documentación electoral dentro del paquete.
      iii) Se analizaron 35 casillas para verificar la viabilidad de computarlas con las copias de las actas en posesión de los partidos políticos.
      iv) Mientras que 10 paquetes electorales fueron remitidos por la Dirección de Organización Electoral de la Comisión Estatal de Nuevo León al Consejo Municipal, sin que fueran especificadas las circunstancias por las cuales dicha instancia las estaba remitiendo.

3) Entrega de la paquetería electoral por personas distintas a las facultadas para ello. Doctrinal y normativamente, la cadena de custodia es un sistema de control y registro que, entre otros factores, encuentra en la adecuada identificación del personal facultado para desarrollar las actividades vinculadas con esta etapa uno de los elementos esenciales para la correcta integración del expediente que se forma con motivo de la entrega de los paquetes electorales y su posterior depósito en el espacio físico destinado para ello.

   De conformidad con la sentencia, "ante la falta de los elementos que establece la normativa aplicable, como es el recibo que expide la autoridad electoral en donde se debe asentar el nombre y firma de quien entregó el paquete electoral, es justamente, que existe una falta de certeza y seguridad de quien efectivamente hizo el traslado y entrega de los paquetes electorales".

   En otras palabras, la Sala Superior determinó que la cadena de custodia había sido violada dada la entrega de paquetes electorales de los cuales la autoridad administrativa desconocía quién los entregó (faltaba el recibo que indicara el nombre y firma de la persona responsable), contrario a los lineamientos y reglamentos con motivo de los mecanismos de recolección previamente aprobados.

En ese sentido, la Sala Superior ha determinado que las autoridades administrativas electorales están obligadas a dejar constancia de las circunstancias (excepcionales y ordinarias) que contribuyan a la acreditación de los mecanismos de entrega de los paquetes electorales, sobre todo respecto de aquellos que rompen con la cadena de custodia, con la finalidad de salvaguardar los principios rectores de la materia electoral.

Además de lo anterior, al valorar lo relativo al criterio de la determinancia, la Sala Superior expuso lo siguiente en cuanto a los elementos cualitativos —naturaleza, caracteres, rasgos o propiedades peculiares que caracterizan a la violación o las irregularidades, lo cual conduce a calificarla de conformidad con su gravedad— y cuantitativos —atiende a la magnitud, cúmulo de irregularidades y el cálculo racional de las irregularidades traducido en votos—:

1) Cualitativo: La acreditación de violaciones sustanciales relacionadas con la documentación electoral generó incertidumbre en un amplio espectro de casillas, lo cual trastocó tanto el principio de certeza como el de seguridad jurídica, situación que generó una duda razonable en cuanto a la veracidad de los resultados del proceso electivo.
2) Cuantitativo: Desde la realización del cómputo municipal, la diferencia entre el primer (PAN, 153,035) y segundo lugar (PRI, 148,356) fue de 4,679 votos, es decir, el equivalente a 0.89 %, lo cual actualizaba la hipótesis de que la fiabilidad de los resultados se encuentra comprometida cuando la diferencia entre los dos primeros lugares es menor a 1 por ciento.

Por lo anterior, la última instancia en materia electoral determinó la revocación de la sentencia de la Sala Regional Monterrey y declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento en el proceso electoral local ordinario 2017-2018, por lo que ordenó una nueva jornada comicial con motivo de una elección extraordinaria.

Legitimidad de ejercicio

Teóricamente, la legitimidad alude al vínculo que existe entre los gobernantes y los gobernados, los justiciables y los justiciados, al atributo que permite que cada una de las partes se reconozcan y

admitan tanto su validez como la capacidad para imponer y obedecer mandatos.

De manera general, existe la posibilidad de que las personas tomadoras de decisiones asuman determinaciones que se consideren justas y sean aceptadas; por el contrario, también es posible que se lleven a cabo acciones que no sean aprobadas de manera general, pero sean acatadas, en apoyo o en detrimento de la gobernabilidad.

En otras palabras, "la legitimidad es en realidad un capital político en manos del gobierno, pues le permite ejecutar acciones que en algunas circunstancias no son bien recibidas, pero con la enorme ventaja de que pueden sufrirse y mitigarse gracias a que existe la sensación de que el gobierno tiene el derecho de hacer tales cosas, esto es, precisamente porque se trata de un gobierno legítimo" (García, 2013, p. 133).

En ese sentido, y de conformidad con el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos, para el ejercicio de la democracia son necesarios diversos componentes fundamentales:

1) Transparencia de las actividades gubernamentales.
2) Probidad.
3) Responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.
4) Respeto por los derechos sociales.
5) Libertad de expresión y de prensa.
6) Subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida.
7) Respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

Dado el entramado institucional existente en una democracia, las partes que contribuyen a la construcción de gobernabilidad son diversas, situándose en ese supuesto, entre otras, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

En otras palabras, la legitimidad se clasifica en función de su fuente: de origen (por el voto popular) y de ejercicio (cargos que no son puestos a escrutinio de la ciudadanía, pero requieren de la aceptación de las personas una vez que hacen uso de sus facultades normativas); en este último supuesto se sitúa la actividad de las autoridades electorales.

Lo anterior, porque la raíz de la legitimidad democrática de las funciones políticas gubernamentales no es fuente de la función jurisdiccional, "cuyos criterios de valoración y cuyas fuentes de legitimidad son la corrección y el fundamento de las decisiones como presupuestos legales de su ejercicio" (Ferrajoli, 2013, p. 171). Es decir, tiene una función garantista que justifica la división de poderes, con el objeto de salvaguardar los derechos de la ciudadanía.

No obstante, la legitimidad de ejercicio requiere de la retroalimentación, no solo son indispensables las semejanzas y las diferencias en los criterios de las instancias jurisdiccionales, también lo es la percepción de la población en general.

Por ejemplo, en 2022, el entonces presidente del Instituto Nacional Electoral refería que, a pesar de las vicisitudes institucionales, "tanto el Tribunal, como los órganos electorales, tenemos índices de credibilidad inéditos en la historia del país a pesar en este contexto de acoso, estamos entre un 65 y un 73 por ciento de confianza ciudadana, lo cual habla bien de esa base de legitimidad que está enfrentando, claro, un riesgo de erosión no menor" (Córdova, 2022).

En otras palabras, los puntos de encuentro y desencuentro en la toma de decisiones jurisdiccionales, lo que incluye su difusión en los medios de comunicación, son aspectos que no forman parte del espectro de decisiones, pero, como sistema social en su conjunto, resultan relevantes para el ejercicio de las facultades de las autoridades.

En ese sentido, el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad (que incluye el papel desempeñado por las autoridades jurisdiccionales), de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, permite el fortalecimiento de la democracia y combate:

1) El riesgo en el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder (artículos 17 y 18).
2) La alteración del orden constitucional (artículo 20).
3) La ruptura del orden democrático (artículo 21).

En el caso concreto, será necesario reflexionar cómo la toma de decisiones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales permean argumentativamente la opinión pública.

La decisión jurisdiccional a examen

El estudio y análisis de los climas de opinión generados a partir de las decisiones jurisdiccionales no son objeto de este artículo, pero recurrir al conjunto de opiniones generadas por la ciudadanía permite realizar un primer ejercicio de acercamiento respecto de la recepción no solo de la resolución, sino del conjunto de acciones institucionales.

Lo anterior, porque el derecho, como parte del amplio espectro de ciencias sociales, además de crear e interpretar la normatividad a partir de los elementos legales, permea e influye en la construcción de la realidad social por medio de cada una de las resoluciones de los tribunales, por lo que requiere de un compromiso con las consecuencias materiales de la toma de decisiones.

Además, como se mencionó con anterioridad, las decisiones influyen en cómo las instituciones adquieren legitimidad en el ejercicio de sus funciones, tanto de manera general como individualizada, es decir, por cada una de las instancias que participan en la cadena impugnativa.

Al referirse a la nulidad de la elección del ayuntamiento de Monterrey, algunos medios de comunicación informaron lo siguiente.

NMás (3 de noviembre de 2018) informó:

> Horas antes de que Felipe de Jesús Cantú tomara protesta como nuevo alcalde de Monterrey, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló su triunfo [retomando la cuenta dada en sesión con motivo del recurso de reconsideración ante Sala Superior]: "al resultar la elección contraria a la Constitución, entonces el proceso y sus resultados no pueden considerarse aptos constitucionalmente para renovar los cargos de elección popular del ayuntamiento".
>
> La diferencia de votos entre el panista Cantú y el priista Adrián de la Garza Santo, fue de 4,679 votos, equivalentes a 0.89% de la votación.
>
> El 1 de julio, el panista fue declarado ganador de los comicios, pero el 17 de agosto el tribunal estatal electoral revirtió el resultado y otorgó el triunfo al entonces alcalde De la Garza Santos, que buscó la reelección en el cargo. El 18 de octubre, la Sala Regional del tribunal federal volvió a dar el triunfo a Cantú, en espera de la decisión de la Sala Superior que, finalmente, determinó anular la elección
>
> El tribunal reconoció que en la jornada electoral hubo irregularidades en 177 casillas, incluida la desaparición de 90 paquetes electorales. Esta es la primera vez que el tribunal federal anula una elección en Nuevo León.
>
> Durante la campaña, ambos candidatos se acusaron mutuamente de corrupción. Como De la Garza, Cantú fue alcalde de Monterrey entre 2000 y 2003.
>
> Tras cancelarse la elección, el secretario municipal, Genaro García, asumió el cargo por 24 horas. Después, el congreso local nombró un consejo municipal que gobernará hasta que haya un nuevo alcalde.
>
> El próximo 16 de diciembre se celebrarán comicios extraordinarios donde podrán competir los mismos partidos que el pasado 1 de julio, pero deberán presentar a los mismos candidatos.

Por su parte, Milenio (31 de octubre de 2018) reportó:

> el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló las elecciones de la alcaldía de Monterrey, Nuevo León, por el desaseo procedimental y errores jurisdiccionales que vulneraron el principio de certeza por parte de las autoridades electorales, como el tribunal local y la Sala Regional Monterrey del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Grupo Reforma (31 de octubre de 2018) indicó:

> después de cuatro meses de litigio y al menos 3 resoluciones en tribunales, en la alcaldía de Monterrey no hubo nada para nadie. En un resultado inédito dictado una hora antes del límite, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó anular el resultado del 1 de julio y ordenó la celebración de una nueva elección en la que participarán todos los contendientes.
>
> Los magistrados consideraron que hubo anomalías en el manejo de los paquetes electorales que pudieron ser determinantes para el resultado y que se vulneró el principio de certeza.

Adicionalmente, Imagen Noticias (31 de octubre de 2018) señaló:

> el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló la elección del nuevo alcalde de Monterrey, Nuevo León, al calificarla como un desaseo procedimental y con errores jurisdiccionales, lo que vulneró el principio de certeza. Esta anulación no impide que Felipe de Jesús Cantú, candidato del PAN, y Adrián de la Garza Santos, candidato del PRI, puedan volver a participar.
>
> La diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 0.89 %, por lo que fue impugnada la misma: el tribunal local revocó el triunfo del PAN y determinó que habría ganado el PRI con una diferencia de

> 0.25 %; sin embargo, la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el fallo local y le volvió a dar el triunfo al PAN con margen de 0.99 por ciento.

Además, tras la decisión jurisdiccional de Sala Superior, las candidaturas de los partidos políticos a las que en distintos momentos procesales se les adjudicó el triunfo electoral comentaron lo siguiente.

Felipe de Jesús Cantú, candidato del PAN, declaró:

> Lo más difícil de entender es por qué el tribunal federal electoral toma unos criterios para elecciones como la de Puebla o la de Ciudad Juárez, en Chihuahua, o para el propio [municipio de] Guadalupe, Nuevo León. En la misma sesión toma un criterio y para el caso de Monterrey toma otro. Más bien parece una manipulación de decisiones, lo cual nos alarma y nos molesta porque se trata de la voluntad de los regiomontanos (Milenio, 2018).

> Cuatro magistrados en el tribunal federal electoral han decidido que no valen los votos, han decidido que no hay claridad de la tendencia de votación, en la cual sí hubo una determinación. Para nosotros es relevante que tengamos claridad de las instituciones y, en este caso, no lo hay (Grupo Reforma, 2018).

Por su parte, el candidato del PRI, Adrián de la Garza, señaló:

> Cuando yo presenté la impugnación, dije: "Hay tantas anomalías que estamos seguros [de] que se va a anular la elección". No tienen ni vuelta de hoja, hay miles de cosas [que] hicieron, hicieron un montón de cochinadas, [en] las cual[es] los cachamos, y por eso echaron a perder la elección y la anularon (Milenio, 2018).

> Todas las irregularidades y todas las triquiñuelas y todas las tranzas que hicieron para tratar de robarse la elección iba[n] a hacer que se anulara la elección. Yo creo que es una decisión que sirve para fortalecer la democracia, la vida democrática de nuestro Estado y nuestro país, y por supuesto, nuestra sociedad (Grupo Reforma, 2018).

De manera general, lo informado a la ciudadanía por parte de los medios de comunicación coincidió en los siguientes puntos:

1) La incertidumbre generada a partir de que, en todo momento, la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue menor a 1 %, situación que actualizaba una de las causales de nulidad.
2) Se destacó el cambio de ganadores en la elección en función del momento procesal respectivo, es decir, desde el cómputo hasta la declaración de la nulidad.
3) La vulneración al principio de certeza como motivo principal para la declaratoria de nulidad, en la que se incluye tanto el desaseo procedimental como los errores jurisdiccionales por parte de cada una de las instancias involucradas en la cadena impugnativa.

A partir de lo anterior, la narrativa de los actores políticos se enmarcó en dos posturas contrarias: por un lado, la crítica a la actuación de las autoridades jurisdiccionales (concretamente la Sala Superior) pues, a pesar de lo determinado en dos ocasiones (el triunfo de Acción Nacional después del cómputo municipal y por parte de Sala Regional Monterrey), la decisión final no favoreció a dicho partido, y, por el otro, que dado el conjunto de actividades que vulneró la certeza de la elección, no existía una determinación distinta que permitiera garantizar la legitimidad a la ciudadanía de dicho ayuntamiento.

Incomodidad necesaria

La anulación de los comicios debido a problemas en la cadena de custodia es una medida drástica pero necesaria para preservar la integridad del proceso electoral. Como hemos visto, la cadena de custodia se refiere al sistema de control y registro que se aplica a los indicios, las evidencias, los objetos o los instrumentos del hecho delictivo, desde su localización hasta que la autoridad competente ordene su conclusión. En el contexto electoral, la cadena de custodia garantiza que los materiales electorales, como las boletas y los paquetes, se manejen de manera segura y transparente desde el momento de su impresión hasta su resguardo final.

Cuando se identifican irregularidades graves, como la manipulación indebida de los paquetes electorales o la falta de control de los materiales durante el transporte, se pone en riesgo la integridad de todo el proceso electoral. Dichas fallas comprometen la certeza y la legalidad de los resultados de las elecciones y erosionan la confianza pública en el sistema democrático.

Aunque pueda verse como una medida drástica y, a corto plazo, incómoda, tanto para los actores políticos como para el electorado, fue necesaria para proteger la integridad del proceso en Monterrey y los principios fundamentales de la democracia. Al asegurar que todos los votos se manejen de manera adecuada y que cualquier irregularidad se corrija de manera decisiva, la Sala Superior garantizó que los resultados electorales en el ayuntamiento de Monterrey reflejaran verdaderamente la voluntad de la ciudadanía.

La decisión de anular una elección no se toma a la ligera. La Sala Superior realizó un escrutinio riguroso y un profundo análisis de los hechos presentados. En casos como el de la elección que nos ocupa, la anulación fue el último recurso después de identificar fallas graves en la cadena de custodia y en la integridad de los paquetes electorales. Estas fallas no solo comprometían el resultado de

la elección, sino que también ponían en riesgo la confianza pública en el sistema electoral.

Asimismo, la anulación es un testimonio claro de la independencia judicial y la imparcialidad de la Sala Superior. Dicha instancia judicial actuó con base en el análisis detallado de los hechos y las evidencias presentadas, sin sucumbir a presiones externas o intereses partidistas.

La independencia de Sala Superior y del TEPJF en su conjunto es crucial para mantener la credibilidad del sistema electoral mexicano. Al tomar decisiones difíciles pero necesarias, como la anulación de una elección por fallas en la cadena de custodia, se asegura que las instituciones electorales actúen en beneficio del interés público y la justicia electoral. Esta independencia es fundamental para proteger los principios democráticos y garantizar que los derechos electorales de la ciudadanía sean respetados y defendidos.

Aunque la anulación de los comicios puede generar controversia y disconformidad entre los afectados de manera directa por la decisión, la Sala Superior demostró que está comprometida con la aplicación imparcial de la ley electoral. Este tribunal constitucional electoral debe ser capaz de actuar con autonomía y objetividad para asegurar que las elecciones se desarrollen conforme a los estándares democráticos y constitucionales establecidos.

La independencia de la Sala Superior también se refleja en su capacidad para corregir errores y garantizar la integridad del proceso electoral. Al enfrentar situaciones en las que la confianza en el sistema electoral está en juego, como en el caso analizado, la Sala Superior actúa como el último recurso para restaurar la transparencia y la legitimidad del proceso electoral.

Además, como se ha señalado, la cadena de custodia es un concepto fundamental en el derecho electoral y cualquier brecha en ella puede abrir la puerta a la manipulación o el fraude, lo que socavaría la credibilidad de toda la elección.

En última instancia, la cadena de custodia es un componente esencial de la integridad electoral que debe ser fortalecida y protegida en todo momento. También, mantener una cadena de custodia robusta y transparente es esencial para la estabilidad política y la confianza en el sistema electoral. Las elecciones deben ser justas y transparentes, y cualquier fallo en este proceso debe ser abordado con seriedad. La decisión de anular la elección del ayuntamiento de Monterrey en 2018 por problemas en la cadena de custodia refuerza la importancia de este principio y demuestra el compromiso de las instituciones con la justicia electoral y la protección de la democracia en México.

La intervención de la Sala Superior asegura que las elecciones se lleven a cabo de manera justa y transparente. Aunque, como se ha mencionado, pueda ser incómodo para las personas involucradas, esta intervención es crucial para mantener la integridad del proceso democrático. Al anular una elección y ordenar una nueva, la Sala Superior envió un mensaje claro de que cualquier irregularidad que pueda alterar el resultado electoral será corregida, con lo que protege los principios democráticos y el derecho de los ciudadanos a una elección libre y justa.

La importancia de la Sala Superior en estos casos es innegable. Su rol es fundamental para garantizar que el Estado de derecho prevalezca en el ámbito electoral. La anulación de elecciones es una medida necesaria para asegurar que todos los procesos electorales se lleven a cabo de manera legal y legítima. Este acto reafirma el compromiso del TEPJF con la justicia y la transparencia, elementos esenciales para la confianza pública en el sistema electoral.

Además, dicha medida fortalece la credibilidad del sistema. Al demostrar que las instituciones están dispuestas a tomar decisiones difíciles para corregir errores, se refuerza la confianza de la ciudadanía en que sus votos serán contados de manera justa y que cualquier irregularidad será abordada con seriedad.

En resumen, aunque la anulación de los comicios por parte de la Sala Superior del TEPJF puede generar incomodidad y controversia, en este caso fue una acción necesaria para garantizar la estabilidad política y la certeza electoral. Dicha intervención protegió la integridad del proceso democrático y aseguró que los principios de justicia y transparencia prevalecieran en la elección del ayuntamiento de Monterrey de 2018. La Sala Superior, al corregir las irregularidades y garantizar la protección de los derechos de la ciudadanía, cumple un papel crucial en la defensa de la democracia y la legitimidad del sistema electoral en México.

Fuentes consultadas

Córdova Vianello, Lorenzo. (2022). Conferencia magistral: La legitimidad de los tribunales y los órganos garantes de una democracia. https://centralelectoral.ine.mx/2022/10/25/conferencia-magistral-la-legitimidad-de-los-tribunales-y-lo-organos-garantes-de-una-democracia-dictada-por-lorenzo-cordova/

Ferrajoli, Luigi. (2013). Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción. *Reforma Judicial: Revista Mexicana de Justicia*, 15-16, 169-184. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/10.pdf

Gama Leyva, Raymundo. (2014). *Aplicación de la cadena de custodia en materia electoral. Caso Albino Zertuche*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación https://www.te.gob.mx/sites/default/files/sr-21-Gama.pdf

García Jurado, Roberto. (2013). Fundamentos de la legitimidad. *Estudios Políticos*, 24, 129-153. https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37280

García Marroquín, Gerardo. (2020). El caso de la nulidad de la elección del ayuntamiento de Monterrey, sentencia SUP-REC-1638/2018. Análisis de la exposición probatoria en el supuesto de violación de la cadena de custodia. *Revista Justicia Electoral*, 1(25), 589-618. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7794940

García Sayán, Diego. (2005). La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana. *Revista* IIDH, 42, 105-119. https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-4.pdf

Gutiérrez Espíndola, José Luis. (2016). El voto: herramienta de la vida democrática. Instituto Nacional Electoral. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/el_voto_herramienta.pdf

Ramos Sobarzo, Arturo. (2022). La inviabilidad de la cadena de custodia en materia electoral. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 46, 531-555. https://www.eld.edu.mx/Revista-de-Investigaciones-Juridicas/RIJ-46/Capitulos/23.-la-inviabilidad-de-la-cadena-de-custodia-en-materia-electoral.pdf

Documentación legal

Carta Democrática Interamericana. (2001). https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Código Nacional de Procedimientos Penales. (2024). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf

Reglamento de Elecciones. (2024). https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf

Acta de cómputo municipal. (2018). https://portalanterior.ieepcnl.mx/PE2018/ne2018/computo-eleccion-extraordinaria/ACTA%20DE%20COMPUTO.pdf

Sentencias

Sentencia JI-243/2018 y acumulados. Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. (2018). https://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/sentencias/JI-243YSUSACUMJI-244,JI-258,JI-259,JI-260,JI-261,JI-263,JI-265,JI-266,JI-269YJDC-091ALJDC-181-2018.pdf

Sentencia SDF-JRC-3/2011. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). https://www.te.gob.mx/sites/default/files/sr-21-sdf-jrc-3-2011.pdf

Sentencia SM-JDC-765/2018 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JDC/765/SM_2018_JDC_765-821656.pdf

Sentencia SUP-JDC-1706/2016 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1706-2016

Sentencia SUP-JRC-204/2018 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-00204-2018#_Toc532338933

Sentencia SUP-REC-1638/2018 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1638-2018.pdf

Sentencia SUP-REC-376/2019. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0376-2019.pdf

Recursos digitales

Excelsior. (31 de octubre de 2018). TEPJF *anula elección en Monterrey, Nuevo León*. https://www.youtube.com/watch?v=lkzzxcIPs8c

Grupo Reforma. (31 de octubre de 2018). *Ni Felipe, ni Adrián; anulan elección | Monterrey*. https://youtu.be/Q0G77lb1-ak?si=TigiVSKB1hQGGOWV

Imagen Noticias. (31 de octubre de 2018). *Anulan elección para alcalde de Monterrey | Noticias con Zea*. https://www.youtube.com/watch?v=9DKbvqMsm8E

NMás. (3 de noviembre de 2018). *Elección en Monterrey, cancelada - Punto y Contrapunto*. https://www.youtube.com/watch?v=q6c80Ihkois

Milenio. (31 de octubre de 2018). *Tribunal Electoral anula elección en alcaldía de Monterrey*. https://www.youtube.com/watch?v=PIvftCOrMgo

La metodología de análisis del caso como herramienta de la legitimación democrática de un tribunal constitucional.

El caso de la solicitud de nulidad de la elección de la gubernatura de Puebla (2018)

Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz

Introducción

La gobernanza democrática depende, en gran medida, de la confianza en el sistema judicial y en la aplicación imparcial de la ley.

En el contexto de las elecciones de la gubernatura de Puebla en 2018, el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue fundamental para resolver las disputas electorales y asegurar la legitimidad del proceso, por medio del respeto a los principios

de constitucionalidad, convencionalidad, legalidad, imparcialidad, independencia y transparencia, no obstante las inconformidades expresadas por diversos actores políticos que vieron en la difusión anticipada, y hasta ese momento poco ortodoxa, de un proyecto de sentencia que proponía la nulidad de la elección la posibilidad de ver cristalizadas las aspiraciones legítimas y las ambiciones desenfrenadas por el ejercicio del poder político.

Las sentencias del TEPJF, en cuanto que máxima autoridad en la materia y órgano constitucional terminal, no escapan de la mirada de reojo de los partidos políticos, las candidaturas, los funcionarios públicos y el foro jurídico; este último, en ocasiones, alentado por un formalismo jurídico sustentando en el seguimiento de las reglas, olvida que el tribunal constitucional tiene la ardua tarea de mediar entre los conflictos de los derechos fundamentales, a fin de fortalecer la democracia representativa de México. De ahí que, no en pocas ocasiones, sea blanco de críticas, la mayoría de las veces sin fundamento y al calor de una supuesta derrota personal.

Afortunadamente, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales, el TEPJF garantiza que las elecciones se realicen de manera justa y que las disputas se resuelvan de manera efectiva y con base en el derecho. Este enfoque no solo previene conflictos políticos, sino que también fortalece las instituciones democráticas y la confianza pública en el sistema electoral, más allá de los acalorados pronunciamientos mediáticos de las partes en el conflicto judicial.

La resolución institucional de los conflictos electorales es un proceso complejo que requiere un enfoque institucional meticuloso y una metodología rigurosa para garantizar la justicia y la integridad del proceso democrático.

El caso de la demanda de la nulidad de la elección de la gubernatura de esa entidad, correspondiente a uno de los cinco principales padrones electorales en el país —SUP-JRC-0204/2018— es un ejemplo destacado de cómo el Tribunal Electoral aplica una

metodología exhaustiva no solo para abordar alegaciones de irregularidades, sino como una herramienta de la legitimidad democrática, la certeza, la confianza y la paz social, pues documenta la compleja y controvertida elección de una de las elecciones políticamente más complejas, que culminó con la confirmación de la victoria de Martha Erika Alonso Hidalgo (Juárez, 2018), como primera mujer gobernadora de Puebla, y con un desenlace fatal a los pocos días de haber asumido el cargo constitucional.

El contexto político, social y jurídico en el que se desarrolló la contienda electoral exacerbó los ánimos entre diversos actores políticos de relevancia nacional y en la entidad. Testimonio de ello dan cuenta los diversos medios de comunicación que ubicaban ya al fallecido Rafael Moreno Valle como uno de los aspirantes de mayor peso político a la candidatura de la oposición a la presidencia de la república en 2024; el viraje de la alianza entre el fallecido gobernador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, otrora contendiente a la gubernatura en 2018, quien apoyó desde el Partido de la Revolución Democrática (PRD) la alianza electoral con el Partido Acción Nacional para que Moreno Valle resultara electo como gobernador, hasta convertirse en el principal crítico del Morenovallismo; el señalamiento del magistrado encargado del estudio del litigio de la nulidad de la elección acerca de presiones políticas y mediáticas a los integrantes del TEPJF y la difusión en las redes sociales de su estudio, que afirmaba que la elección debía anularse por violaciones al principio de certeza; la decisión judicial dividida, en la que se confirmó la validez de la elección por 4 votos contra 3, que sostuvieron la nulidad de esta, y, finalmente, la percepción social de molestia y resentimiento por la tragedia de la muerte de la gobernadora y su esposo, el 24 de diciembre de 2018, en un traslado en helicóptero que generó sospechas de un atentado.

Dichos elementos son de primer orden y bien podrían conformar y aderezar una buena novela, de aquellas que se disfrutan de

principio a fin, a no ser que se recuerde que esas circunstancias no son ajenas a la difícil labor que tienen los jueces constitucionales en materia electoral, como tampoco lo es la comprensión del enojo de actores políticos que, más allá de las controversias comiciales, pretenden resolver disputas añejas, agravios personales, pactos inconfesables, traiciones y todo aquello que se le quiera sumar.

En ese escenario, que alienta los ánimos rijosos y las molestias de las actoras y los actores políticos ante las decisiones del Tribunal Electoral, mediante el presente artículo se pretende examinar a detalle la metodología empleada por el TEPJF no solo para resolver este caso, sino como testimonio de la fortaleza de la institución y su contribución al argumento de su legitimidad democrática.

Para tal efecto, se analiza el camino a la decisión judicial, a partir de cada etapa del proceso, desde la presentación de los agravios hasta la decisión final, así como las implicaciones de estas irregularidades en la validez de la elección y su regularidad democrática.

Por tal motivo, el presente trabajo hace un análisis de tipo descriptivo, no solo por lo extenso de la sentencia que se analiza, sino porque pretende cumplir la expectativa de explorar las diversas metodologías seguidas por los tribunales como instrumentos de aporte a la gobernanza y, particularmente, a la gobernanza electoral mexicana, que busca configurar el binomio ciudadanía-gobierno de una manera ética y virtuosa.

Así, la metodología jurídica empleada por el TEPJF en la resolución de las disputas en la materia no solo es un elemento crucial para la legitimidad de los procesos electorales, sino también para el fortalecimiento de la gobernanza democrática en México.

Contexto del caso

El caso SUP-JRC-0204/2018 se originó a partir de las elecciones para la gubernatura de Puebla en 2018. Inicialmente, Martha Erika Alonso Hidalgo fue declarada ganadora, pero el candidato del partido Morena, Miguel Barbosa, presentó múltiples impugnaciones, alegando diversas irregularidades. Esos agravios llevaron a un exhaustivo proceso de revisión y análisis por parte del TEPJF.

Elecciones de Puebla en 2018. Contexto político y social, y su trágico desenlace

Las elecciones para la gubernatura de Puebla en 2018 representaron uno de los procesos electorales más controvertidos y polarizados en la historia reciente de México. Ese periodo estuvo marcado por una serie de condiciones políticas y sociales que influyeron profundamente en el desarrollo y el resultado de los comicios. La culminación trágica, con la muerte de la gobernadora electa, Martha Erika Alonso, y su esposo, el senador Rafael Moreno Valle, le dio una dimensión dramática a ese complejo episodio; por ello, se examinarán a detalle las condiciones políticas y sociales que rodearon las elecciones y se analizarán las acciones que llevaron a su desenlace fatal.

Contexto político de Puebla en 2018. Historia reciente, escenario político preelectoral y transición política

Puebla, tradicionalmente un bastión del Partido Revolucionario Institucional, experimentó un cambio significativo en el panorama político con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al poder. Rafael Moreno Valle, miembro destacado de dicho partido, desempeñó un papel crucial en esa transición, al ocupar la gubernatura de Puebla de

2011 a 2017. Su gestión se caracterizó por una serie de reformas y proyectos de infraestructura, pero también por controversias relacionadas con el autoritarismo y la represión de la oposición.

En las elecciones de 2018, el PAN formó una alianza con el PRD y Movimiento Ciudadano para apoyar la candidatura de Martha Erika Alonso, esposa de Moreno Valle. Esta alianza tenía como objetivo consolidar el poder del PAN en la región y contrarrestar el avance de Morena, un partido de reciente creación que, con el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, estaba ganando terreno en el ámbito nacional.

Morena, como una fuerza política emergente de importancia, presentó a Miguel Barbosa como su candidato para la gubernatura de Puebla. Barbosa, exsenador del PRD, se unió a Morena en su lucha por el cambio y la transformación política del país. Su campaña se centró en denunciar la corrupción y la falta de democracia en la entidad, a fin de posicionarse como el antídoto para la continuidad del PAN en el poder.

Campañas electorales y polarización. Discurso y estrategias de campaña

Las campañas electorales de 2018 en Puebla fueron particularmente intensas y polarizadas. Martha Erika Alonso y Miguel Barbosa utilizaron estrategias de campaña muy contrastantes, con Alonso enfocándose en la continuidad y la estabilidad, mientras que Barbosa apelaba al cambio y a la lucha contra la corrupción. La retórica de ambas campañas exacerbó las divisiones entre los electores, polarizando aún más la opinión pública.

Desde el inicio de las campañas hubo numerosos señalamientos de irregularidades. Morena acusó al gobierno estatal, entonces bajo la influencia de Rafael Moreno Valle, de utilizar recursos públicos para favorecer la campaña de Martha Erika Alonso. Por su parte,

el PAN acusó a Barbosa de incitar a la violencia contra la candidata; se le imputaba haber cometido violencia política en razón de género (Juárez, 2018) y manipular la información para desacreditar al gobierno estatal.

Los comicios del 1 de julio de 2018 fueron unos de los más concurridos en la historia de Puebla, lo cual generó una alta expectación y polarización política. A pesar de la alta participación, la jornada estuvo marcada por múltiples incidentes de violencia, incluyendo el robo de urnas, la intimidación a los votantes y los enfrentamientos entre simpatizantes de los partidos.

Los resultados preliminares le dieron una ligera ventaja a Martha Erika Alonso, quien fue declarada ganadora por el Instituto Electoral del Estado. Sin embargo, las denuncias de fraude e irregularidades por parte de Morena y su candidato, Miguel Barbosa, pusieron en entredicho los resultados, lo cual llevó a una serie de impugnaciones y demandas de recuento de votos.

Ante las impugnaciones presentadas por Morena, el TEPJF ordenó varios recuentos parciales y totales de los votos. Estos recuentos confirmaron la victoria de Martha Erika Alonso; no obstante, las acusaciones de fraude y las tensiones políticas continuaron.

Finalmente, el Tribunal Electoral ratificó la victoria de Martha Erika Alonso el 8 de diciembre de 2018 y le permitió asumir el cargo de gobernadora el 14 de diciembre del mismo año. A pesar de esta resolución, las tensiones políticas y la polarización social en Puebla no disminuyeron significativamente.

El proceso electoral de 2018 en Puebla estuvo marcado por una escalada de violencia política. Hubo múltiples reportes de asesinatos de candidatos y activistas, así como secuestros y amenazas. El clima de violencia exacerbó las tensiones y aumentó la desconfianza en las instituciones electorales y de seguridad.

La inseguridad en el país y, particularmente, en Puebla no solo afectó el proceso electoral, sino que también evidenció problemas

más complejos relacionados con el crimen organizado y la violencia en la entidad. La lucha por el control territorial y el tráfico de influencias complicaron aún más la situación política y social.

Después de la declaración de Martha Erika Alonso como gobernadora electa, se llevaron a cabo múltiples protestas en Puebla y en otras partes del país. Simpatizantes de Morena y otros grupos sociales exigieron justicia y transparencia, cuestionando la legitimidad de las elecciones.

La sociedad civil en Puebla mostró un alto grado de movilización y participación, al organizar marchas, foros y debates acerca de la situación político-electoral. Dichas actividades mostraron un creciente descontento hacia el sistema político y una demanda por mayores grados de transparencia y democracia.

El 24 de diciembre de 2018, apenas 10 días después de asumir el cargo, Martha Erika Alonso y su esposo, Rafael Moreno Valle, fallecieron en un trágico accidente aéreo. La noticia conmocionó al país y generó una oleada de especulaciones y teorías acerca de las causas del accidente.

El gobierno federal, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, ordenó una investigación exhaustiva del accidente, en conjunto con diversas agencias nacionales e internacionales que también participaron en la investigación, para determinar las causas del siniestro.

El accidente generó una serie de teorías de conspiración, algunas de las cuales sugerían la posibilidad de un atentado. Esas teorías fueron alimentadas por la polarización política y la desconfianza en las instituciones, aunque no se presentaron pruebas concluyentes que respaldaran tales afirmaciones.

La investigación oficial concluyó que el accidente fue causado por una combinación de fallas mecánicas y errores humanos. Sin embargo, la falta de consenso y la persistente desconfianza en las

instituciones dejaron una sensación de incertidumbre en la opinión pública.

La muerte de Martha Erika Alonso y Rafael Moreno Valle tuvo un impacto significativo en el panorama político de Puebla y del país. La tragedia reconfiguró las alianzas políticas y abrió un nuevo capítulo de incertidumbre y desafío para el PAN y Morena.

Tras el fallecimiento de Alonso, se convocó a nuevas elecciones para la gubernatura de Puebla, en 2019. Miguel Barbosa, nuevamente candidato de Morena, ganó la elección, con lo cual se consolidó la influencia del partido en el estado, máxime porque la corriente de los denominados "puros" de ese partido político cuestionaba que se hubiera otorgado la candidatura a una persona ajena al movimiento de fundación del partido en la entidad, pero muy cercana a quien en ese entonces presidía el Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido, según cuenta la crónica periodística de aquella etapa (Mercado, 2019).

El proceso electoral de Puebla y su trágico desenlace subrayan la necesidad de fortalecer las instituciones electorales y de seguridad en México. Es crucial mejorar los protocolos de transparencia, seguridad y justicia para prevenir futuros conflictos y garantizar la confianza pública en el proceso democrático.

La elevada participación ciudadana y la movilización social durante y después del proceso electoral demuestran la importancia de la participación activa de la ciudadanía en la defensa de la democracia. La vigilancia ciudadana y el compromiso cívico son esenciales para fortalecer las instituciones y promover la justicia electoral.

En ese sentido, los citados comicios y la trágica muerte de Martha Erika Alonso y Rafael Moreno Valle representan un capítulo complejo y doloroso en la historia política de México. La combinación de factores políticos, sociales y de seguridad influyó profundamente en el desarrollo y el resultado de las elecciones.

Este episodio destaca la necesidad de un compromiso renovado con la transparencia, la justicia y la integridad en los procesos democráticos. A medida que México avanza, es fundamental aprender de esos acontecimientos para fortalecer la democracia en el país.

Planteamiento jurídico de los demandantes

Antecedentes

La elección para renovar la gubernatura de Puebla se llevó a cabo el 1 de julio de 2018. Los cómputos distritales comenzaron el 4 de julio, y el cómputo estatal finalizó el 8 de julio, momento en el cual se declaró la validez de la elección y se entregó la constancia de mayoría a Martha Erika Alonso Hidalgo, candidata de la coalición "Por Puebla al frente".

Morena y su otrora candidato, Miguel Barbosa, impugnaron los cómputos distritales y el final ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla y solicitaron un recuento total de votos, que fue negado inicialmente.

El 19 de septiembre de 2018, la Sala Superior del TEPJF ordenó un recuento total de votos, que se llevó a cabo del 24 al 30 de septiembre de ese año. El Tribunal local resolvió los juicios de inconformidad el 10 de octubre, modificando el cómputo, pero confirmando la victoria de Martha Erika Alonso Hidalgo.

El 16 de octubre, Morena y Miguel Barbosa presentaron un juicio de revisión constitucional electoral y un juicio para la defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía, respectivamente, ante la Sala Superior del TEPJF.

Por otra parte, el tribunal local resolvió confirmar la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría a Martha Erika Alonso Hidalgo.

Síntesis de las demandas

Los agravios presentados incluían denuncias de irregularidades en la jornada electoral, como la detención ilegal de brigadistas, la intervención del gobierno estatal en el robo de material electoral, la compra de votos y otros.

El análisis de los conceptos de agravio abordó diversas irregularidades, como las siguientes:

1) Irregularidades en la jornada electoral: detención ilegal de brigadistas, intervención del gobierno estatal, compra de votos y violencia en casillas.
2) Vulneración del principio de certeza: afectación de la cadena de custodia de los paquetes electorales.
3) Recuento total de votos: inconsistencias en el recuento total ordenado por la Sala Superior, como paquetes electorales sin el listado nominal, paquetes abiertos y boletas sin doblar, entre otras.

Valoración conjunta de los hechos irregulares

La sentencia del caso que se analiza plantea un análisis reforzado en la valoración del material probatorio porque, por un lado, reconoce cuáles son las irregularidades probadas y, por otro, si estas, en todo caso, contienen elementos que, en su valoración conjunta, permiten arribar a la convicción de declarar la nulidad de la elección.

Metodología empleada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La metodología seguida por el TEPJF para resolver el caso SUP-JRC-0204/2018 puede ser desglosada en varias etapas clave:

1) Recepción y admisión de las impugnaciones. Procedimientos iniciales.
   a) Presentación de diversos medios de impugnación. El proceso comenzó con la recepción de las impugnaciones formales presentadas por Morena y su candidato. Las quejas detallaron una serie de irregularidades observadas durante el proceso electoral.
   b) Evaluación inicial. El TEPJF realizó una evaluación inicial para determinar la admisibilidad de las demandas, asegurándose de que cumplieran con los requisitos formales y legales para ser consideradas.
   c) Cumplimiento de plazos. Se verificó que las impugnaciones fueran presentadas en los plazos establecidos por la ley electoral.
   d) Requisitos formales. Se revisó que la demanda y su ampliación incluyeran toda la documentación y la evidencia inicial necesarias para proceder a estudiar, instrumentar y resolver el caso.
2) Revisión preliminar y clasificación de los agravios.
   a) Clasificación de las alegaciones. Los hechos denunciados fueron clasificados en diferentes categorías, como irregularidades en la jornada electoral, fallas en la cadena de custodia, compra de votos y violencia en casillas, entre otras.
   b) Prioridad y relevancia. Se determinó la prioridad y la relevancia de cada alegación, evaluando su potencial impacto en los resultados electorales.
3) Documentación de las evidencias probatorias.
   a) Recopilación de las pruebas. Se solicitó a los impugnantes proporcionar la documentación y la evidencia inicial que respaldara sus alegaciones, incluyendo testimonios, fotografías, videos y actas de incidencias.

b) Recopilación exhaustiva de la evidencia. El TEPJF solicitó información adicional de diversas fuentes, incluidas las autoridades electorales locales, los representantes de los partidos y los observadores electorales.
c) Revisión de los materiales. Se revisaron las actas de escrutinio y cómputo, las listas nominales y otros documentos oficiales relacionados con el proceso electoral.
d) Análisis de la autenticidad. La autenticidad de la evidencia presentada fue verificada mediante técnicas forenses y periciales, a fin de asegurar que los documentos y materiales no hubieran sido alterados. En el caso particular, resultó relevante la recopilación de evidencia por otras autoridades, como la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, por mencionar alguna.

4) Audiencias públicas de alegatos.
   a) Organización de las audiencias públicas. Se organizaron audiencias públicas en las que las partes presentaron sus argumentos finales de manera formal, con base en las evidencias aportadas en los diversos medios de impugnación hechos valer.
5) Análisis jurídico y técnico.
   a) Evaluación integral de las pruebas de manera individual y en su conjunto.
   b) Análisis jurídico. Los magistrados del TEPJF realizaron un análisis jurídico exhaustivo de las pruebas presentadas, evaluando su relevancia y su peso en el contexto de la ley electoral.
   c) Revisión técnica. Se llevó a cabo una revisión técnica de las alegaciones relacionadas con los aspectos operativos y logísticos del proceso electoral.
   d) Criterios de la decisión. Se fijaron las pautas a seguir a partir del sistema probatorio establecido en la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (artículo 9, 1996), al que se le conoce como mixto —ya que emplea una base prevista en la ley (tasada) sobre las pruebas que pueden recibirse y una primera valuación—, así como de libre apreciación probatoria —justificada por el juez, apreciando los hechos del caso y valorando de manera diferente las evidencias para asignarles un valor propio y distinto al establecido por el legislador—.

e) Precedentes jurisprudenciales. Se consideraron precedentes jurisprudenciales relevantes para asegurar la consistencia y coherencia en la aplicación de la ley; en particular, se tomaron en cuenta líneas jurisprudenciales relacionadas con los principios fundamentales de las nulidades en materia electoral, como determinancia, conservación de los actos válidamente celebrados, cadena de custodia en materia electoral y, en particular, debido proceso legal y tutela judicial efectiva.

La determinancia es un principio fundamental que puede explicarse como la trascendencia e importancia en el tipo de irregularidad que dependiendo de su dimensión da lugar precisamente a la nulidad de un voto, votación de casilla o casillas o de toda una elección. Este concepto, previsto a nivel legal ha sido desarrollado sobre todo jurisprudencialmente. De esta forma, si una irregularidad NO es determinante no producirá efectos anulatorios en la votación. Este concepto tiene una enorme relación con la noción de gravedad de las irregularidades para efectos de poder anular. En esa línea, tradicionalmente se ha distinguido entre determinancia cuantitativa y determinancia cualitativa. La primera categoría, como su nombre lo refiere, entraña un criterio aritmético o numérico, o sea, que la trascendencia o importancia de la irregularidad tiene lugar cuando una cantidad igual o mayor a la diferencia de votos entre los partidos políticos que obtuvieron el primero y el segundo lugar en una elección.

> En la determinancia cualitativa, como su nombre lo indica, se refiere al contenido o manera en materializarse una irregularidad. En contraste a la anterior, no se trata de una afectación cuantificable o numérica, sino que con ese concepto se analiza la magnitud de las irregularidades para determinar si por su gravedad existe una afectación sustancial a los resultados, por la violación a los principios constitucionales que deben regir todos los procesos electorales democráticos. Los ejemplos son muchos como la utilización de recursos públicos por parte de un gobernador o la aparición de un logotipo de un partido político en el short de un boxeador (Ramos, 2022, p. 549).

   f) Impacto en los resultados. Se evaluó el impacto potencial de las irregularidades alegadas en los resultados electorales, determinando si eran lo suficientemente significativas como para alterar la voluntad popular expresada en las urnas.

6) Deliberación y resolución.
   a) Deliberaciones internas: discusión entre magistradas y magistrados. Los magistrados del TEPJF deliberaron internamente y discutieron los méritos y las debilidades de cada alegación y la evidencia presentada.
   b) Formulación de proyectos de sentencia. Se formularon proyectos de sentencia basados en el análisis de las pruebas y las deliberaciones internas. En el caso concreto, se rechazó por mayoría el proyecto de sentencia del magistrado ponente, el cual proponía anular la elección, por lo que se aprobó, por la mayoría de los integrantes del pleno, confirmar la declaratoria de validez de la elección, así como el triunfo de la candidata Martha Erika Alonso.
   c) Resolución final: emisión de la sentencia. El TEPJF emitió una sentencia final que abordó cada uno de los agravios presentados, justificando detalladamente las decisiones tomadas

respecto a la validez de las alegaciones y su impacto en los resultados electorales.

d) Recomendaciones y medidas correctivas. Además de la sentencia, el Tribunal Electoral emitió recomendaciones para mejorar los procesos electorales futuros y evitar las irregularidades observadas.

Análisis de los considerandos de la sentencia

A continuación, y solo para efectos de este artículo, se desarrollan de manera breve las principales consideraciones del TEPJF en el estudio del caso, con la finalidad de que estas pinceladas inviten a revisar con detalle los argumentos expuestos en la decisión judicial (SUP-JRC-204/2018, 2018).

Por cuanto hace a los argumentos relacionados con los hechos y las conductas irregulares que se cometieron durante la jornada electoral, particularmente en los que se adujo la detención ilegal de brigadistas por parte de autoridades locales —lo cual, en su concepto, obstaculizó sus actividades de supervisión y vigilancia durante la jornada electoral—, se presentaron como evidencias testimonios y denuncias formales ante las autoridades correspondientes, detallando los incidentes y las circunstancias de las detenciones.

El TEPJF consideró que, aunque las detenciones pudieron haber afectado a las personas que apoyaron las actividades del partido denunciante, no se demostró de manera concluyente que estas acciones hayan tenido un impacto directo y determinante en los resultados finales de la elección.

La detención de los brigadistas, aunque era preocupante para el Tribunal, no se consideró suficiente para anular la elección en su conjunto.

Por otra parte, se acusó al gobierno estatal de intervenir en el proceso electoral, por ejemplo, mediante el robo de material electoral y la manipulación de los resultados. Al respecto, como evidencia, se presentaron videos, testimonios y reportes que sugerían la participación de funcionarios estatales en actos ilícitos relacionados con el proceso comicial.

En el caso particular, el TEPJF evaluó la evidencia presentada y concluyó que, aunque hubo reportes de incidentes, no se estableció una conexión clara y directa entre esas acciones y una alteración sustancial de los resultados electorales. La intervención del gobierno estatal se consideró preocupante, pero no determinante para anular los cientos de miles de sufragios de la ciudadanía.

En otro apartado se señalaron conductas relacionadas con la compra de votos. En este aspecto, se argumentó que hubo compra de votos a gran escala, lo que comprometió la equidad de la elección. Para ello, se presentaron declaraciones de testigos, videos y documentos que supuestamente demostraban la compra de votos en diversas localidades de la entidad poblana.

La respuesta del TEPJF partió del análisis y la valoración individual y en conjunto de las pruebas aportadas, y determinó que, aunque existían indicios de compra de votos, la magnitud de estas prácticas no era suficiente para cambiar el resultado de la elección de manera significativa. Se destacó la necesidad de pruebas más contundentes y generalizadas para considerar la anulación de los resultados de las elecciones.

Además, en la demanda se afirmó que se habían presentado hechos violentos en las mesas directivas de casilla, que incluyeron intimidación a votantes y alteración del orden público. En materia de pruebas para acreditar tales afirmaciones, se presentaron reportes policiales, testimonios de votantes y observadoras y observadores electorales, así como imágenes y videos de los incidentes.

Por su parte, el Tribunal Electoral reconoció la gravedad de los actos de violencia reportados, pero concluyó que esos incidentes, aunque eran lamentables, no afectaron de manera determinante el resultado global de la elección. Se subrayó la importancia de las medidas preventivas para evitar en lo posible la violencia en futuras elecciones.

Uno de los temas que sin lugar a dudas representaba la apuesta más grande para conseguir la declaración de nulidad de la elección fueron los hechos relacionados con la vulneración al principio de certeza, por violación a la institución jurídica de la cadena de custodia en los paquetes electorales, lo cual, en el concepto de los denunciantes, permitió la manipulación de los resultados, pues ya no se tenía certeza ni de su contenido ni de los resultados.

Como elementos probatorios de apoyo, se presentaron informes de observadores electorales y fotos que mostraban algunos paquetes abiertos o manipulados.

En el caso particular, el TEPJF aceptó que hubo fallas en la cadena de custodia (Cfr. García 2020), pero no encontró pruebas concluyentes de que estas fallas hubieran llevado a una manipulación significativa de los votos. La integridad general del recuento de votos se mantuvo, según la evaluación del Tribunal.

En otro apartado se hicieron valer las inconsistencias en el recuento total de votos y se argumentó que se identificaron múltiples problemas durante dicho recuento, como paquetes electorales sin el listado nominal, paquetes abiertos y boletas sin doblar, para lo cual se presentó una serie de informes y pruebas documentales que detallaban las inconsistencias observadas durante el recuento.

El TEPJF revisó las inconsistencias y concluyó que, aunque eran preocupantes, no eran suficientes para anular la elección. Se hizo un llamado a mejorar los procedimientos y la capacitación de los funcionarios electorales para evitar tales problemas en el futuro.

Una vez planteado así el caso, el Tribunal Electoral realizó una valoración conjunta de los hechos irregulares probados, considerando tanto la magnitud como la relevancia de cada irregularidad en el contexto del resultado comicial, para lo cual se utilizó un enfoque integral para evaluar si las irregularidades en su conjunto podrían haber alterado sustancialmente la voluntad popular expresada en las urnas.

Así, la Sala Superior del TEPJF determinó que, aunque las irregularidades documentadas eran serias, no se demostró de manera concluyente que hubieran cambiado el resultado final de la elección. La confirmación de la validez de la elección se basó en la falta de pruebas contundentes que justificaran una anulación.

En consecuencia, la Sala Superior concluyó que las irregularidades alegadas, aunque eran serias, no justificaban la anulación de la elección; por lo tanto, se confirmó la validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría a Martha Erika Alonso Hidalgo.

Otros temas relevantes a destacar fueron las implicaciones legales de la decisión judicial, pues la sentencia subrayó la importancia de contar con pruebas sólidas y generalizadas para justificar la anulación de una elección; sin embargo, no fue ajena a advertir ciertas irregularidades que se presentaron durante el proceso electoral y, particularmente, en la jornada electoral, así como las condiciones de la bodega donde se resguardaban los paquetes electorales y los controles de ingreso a esta, por lo que recomendó mejoras en los procedimientos y en la capacitación de los funcionarios, a fin de prevenir hechos similares en el futuro.

Implicaciones y reflexiones a partir de la integridad electoral

El contexto político, social y jurídico en el que se desarrollan las contiendas electorales generalmente tiende a exacerbar los ánimos entre diversos actores políticos y contendientes en los comicios.

Si bien esas circunstancias no son ajenas a la difícil labor que tienen los jueces constitucionales en materia electoral, tampoco lo es la comprensión del enojo de actores políticos que, más allá de las controversias electorales, en ocasiones pretenden resolver ante la justicia disputas añejas, agravios personales, traiciones o pactos inconfesables. Dichos ingredientes aderezan las elecciones y el litigio en el que se cuestionan los resultados y la validez de estas.

Ante este escenario, que alienta los ánimos rijosos y las molestias de los actores políticos por las decisiones del Tribunal Electoral, el hecho de que cada partido impute un interés por parte del TEPJF de beneficiar a la fuerza política contraria debe leerse como un testimonio de su independencia, de la fortaleza de la institución y de su contribución al argumento de su legitimidad democrática.

En efecto, el Tribunal Electoral ha desempeñado un papel crucial en la resolución de las disputas electorales en México. Su misión es garantizar la imparcialidad, la legalidad y la transparencia en los procesos electorales, contribuyendo así a la estabilidad y la legitimidad de la gobernanza democrática, pues basa sus decisiones en los principios de constitucionalidad, convencionalidad, legalidad, imparcialidad, independencia y transparencia, los cuales dan contenido y sentido a la justicia electoral y aseguran que todas las acciones y las resoluciones se alineen con la Constitución y las leyes electorales vigentes. Ese enfoque garantiza que las decisiones sean justas y estén basadas en el derecho.

Para mantener la confianza pública, pese a las molestias o críticas de los actores políticos que buscan minar la credibilidad del

Tribunal, el órgano jurisdiccional electoral federal mexicano opera con estricta imparcialidad y neutralidad, evaluando las pruebas y los argumentos de las partes sin prejuicios de ninguna especie.

La transparencia en el proceso de toma de decisiones es crucial, ya que los integrantes del TEPJF discuten públicamente cada asunto y este publica sus sentencias y los razonamientos jurídicos que justifican sus decisiones, lo que permite a la ciudadanía y a las partes involucradas entender los motivos detrás de cada veredicto.

En ese tenor, la metodología jurídica que sigue el Tribunal Electoral para la resolución judicial contribuye a la legitimidad del proceso electoral y a evitar conflictos poselectorales, al asegurar que ante todo prevalezca el interés de someter dichos conflictos a los cauces institucionales, con lo cual se genera en la sociedad mayor confianza en que las decisiones se toman de manera justa, transparente y conforme a derecho.

Lo anterior fortalece la confianza pública en las elecciones y en la gobernanza democrática.

En consecuencia, al resolver las disputas electorales de manera imparcial y efectiva, el Tribunal ayuda a prevenir conflictos y a mantener la estabilidad política.

En ese sentido, la resolución de las impugnaciones en Puebla, aunque fue controvertida, proporcionó un cierre legal al proceso electoral y permitió que la entidad avanzara políticamente, no obstante el fatal desenlace de esa historia, que culminó con el deceso de la gobernadora en 2018 y el fallecimiento del gobernador Barbosa en diciembre de 2022 (*El Universal* 2022).

Por otra parte, las resoluciones de dicho órgano jurisdiccional a menudo incluyen recomendaciones para mejorar las prácticas electorales y prevenir futuras irregularidades, como un elemento que contribuye al fortalecimiento institucional y a la mejora continua del sistema comicial.

Sin duda, el proceso de toma de decisiones y la publicación de las sentencias del TEPJF, desde su incorporación al Poder Judicial federal en 1996, han tenido un valor educativo: publicar las decisiones judiciales y someterlas al escrutinio público han provocado una mayor comprensión de la ley electoral y del sistema judicial por parte de la ciudadanía y las partes interesadas.

El Dr. José Woldenberg, politólogo y expresidente del Instituto Federal Electoral, ha enfatizado el papel del TEPJF en la estabilización política: "El Tribunal Electoral es un pilar fundamental para la democracia, ya que su labor de resolución de disputas electorales asegura la legitimidad y la continuidad del sistema político" (Woldenberg, 2012).

Así, la metodología de análisis del caso empleada por el TEPJF subraya la importancia de un proceso exhaustivo y transparente para resolver las disputas electorales. La rigurosidad en la evaluación de las pruebas y la imparcialidad en las deliberaciones son cruciales para mantener la integridad del proceso y la confianza pública en las instituciones democráticas.

Cabe destacar que el Tribunal Electoral, en diversas sentencias, como en la materia de estudio del asunto que se expone en este trabajo, ha contribuido a fortalecer las áreas de mejora en la administración electoral, como contar con protocolos más robustos en la cadena de custodia, brindar una mejor capacitación de los funcionarios y generar una mayor transparencia en el manejo de los materiales electorales, entre muchas otras.

Es por ello que las recomendaciones emitidas por el TEPJF, ya sea como parte de sus criterios, como *obiter dictum* o como efectos de la decisión judicial, han formado la disciplina del derecho electoral como una rama autónoma y cuyos criterios se han incluido en las reformas a las leyes en la materia.

Acerca de la resolución del expediente SUP-JRC-0204/2018, debe mencionarse que tuvo importantes implicaciones políticas

y legales; sin embargo, a pesar de las múltiples irregularidades alegadas, la confirmación de la victoria de Martha Erika Alonso Hidalgo subraya la importancia de la estabilidad electoral y la necesidad de contar con un tribunal constitucional en materia electoral que tenga el aplomo para anular una elección a partir de pruebas contundentes.

Este caso destaca los desafíos en la administración electoral y la relevancia de la transparencia y la legalidad en los procesos comiciales.

El análisis del expediente SUP-JRC-0204/2018 revela la complejidad de las disputas electorales y la importancia de un sistema judicial robusto para resolver las controversias. La decisión de la Sala Superior del TEPJF muestra un equilibrio entre la protección de los principios democráticos y la necesidad de estabilidad política, y subraya la importancia de la integridad electoral en la democracia mexicana.

La resolución del caso SUP-JRC-0204/2018 por parte del TEPJF ejemplifica el uso de una metodología detallada y rigurosa para abordar las disputas electorales complejas. Ese enfoque asegura que las decisiones estén basadas en evidencia sólida y en un análisis jurídico exhaustivo, protegiendo la integridad del proceso democrático. La metodología empleada no solo resuelve la disputa específica, sino que también contribuye a la mejora continua del sistema electoral en México, lo cual fortalece la confianza pública y la legitimidad de las elecciones.

El análisis detallado de los agravios y su estudio en el expediente en cuestión destacan la complejidad de las disputas electorales y la importancia de contar con un sistema judicial robusto para resolverlas; sin embargo, sus decisiones, como máxima autoridad en la materia y órgano constitucional terminal, por un lado, no escapan de la mirada crítica y molesta de los partidos políticos, las candidaturas y el funcionariado público que, en ocasiones, realiza críticas

sin fundamento y al calor de una supuesta derrota personal, y, por otro, no están exentas de la crítica del foro jurídico que, alentado por una visión formalista del derecho, olvida que el Tribunal Electoral, en cuanto que tribunal constitucional, tiene la ardua tarea de mediar en conflictos de derechos fundamentales, a fin de fortalecer la democracia representativa del país.

Las decisiones del TEPJF muestran un equilibrio entre la protección de los principios democráticos y la necesidad de contar con estabilidad política, y subrayan la relevancia de la integridad electoral en la democracia mexicana, pues proporcionan un estudio detallado de los desafíos y las complejidades de la administración electoral en México para garantizar elecciones libres, justas y transparentes.

Referencias

Blanco, L. (2019). La cadena de custodia en procesos electorales: un análisis comparativo. *Revista de Derecho Electoral*, 123-145.

Comisión de Quejas y Denuncias. (2018). *Informes sobre incidencias en la jornada electoral*. México: Instituto Nacional Electoral.

El Universal. (2022). Muere Miguel Barbosa, gobernador de Puebla: últimas noticias en vivo. https://www.eluniversal.com.mx/estados/muere-miguel-barbosa-gobernador-de-puebla-ultimas-noticias-en-vivo/

García Leal, Carlos. (2020). *El procedimiento de cadena de custodia en derecho electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Nacional Electoral. (2018). Lineamientos para la Organización de las Elecciones. México: Instituto Nacional Electoral.

Juárez, V. (2018). Sanciona Tribunal Electoral a Barbosa por violencia política de género. *El Sol de Puebla*, Disponible en: https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/sanciona-tribunal-electoral-a-barbosa-por-violencia-politica-de-genero-1853677.html.

Leyva, R. (2014). Comentarios a la sentencia SDF-JRC-3/2011. En C. Albino, *Aplicación de la cadena de custodia en materia electoral* (pp. 25-65). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mercado, A. (2019). Denuncian a Polevnsky por irregularidades en designación de Barbosa. *Milenio*, Disponible en: https://www.milenio.com/politica/presentan-denuncia-yeidckol-polevnsky-irregularidades-eleccion-candidatos.

Ramos, A. (2022). La inviabilidad de la cadena de custodia en materia electoral. *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Núm. 46, 531-555.

Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México.

Sentencias

SUP-JRC-0204/2018. (2018).
SUP-JRC-204/2018. (2018).

Documentos legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (1996). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf

Iliatenco.
El caso que hizo historia

Michell Jaramillo Gumecindo

Introducción

En la consolidación de un Estado democrático de derecho es fundamental tener clara la importancia y la necesidad de la función jurisdiccional como garantía del reconocimiento, la protección y la maximización de los derechos humanos. Al mismo tiempo, dicha función implica una actividad de revisión y contención frente a posibles abusos o atropellos por parte de quienes detentan el poder estatal e, incluso, busca proteger y defender la dignidad de las personas de violaciones que puedan presentarse entre integrantes de la propia sociedad.

Siguiendo dichas características, pareciera que la legitimidad de la función jurisdiccional solo radica en la potestad que las autoridades judiciales tienen para resolver conflictos y aplicar la ley al caso concreto; es decir, que ante una concepción meramente formal, su legitimidad dependerá de la forma en que hayan sido designadas y de las facultades que tienen para decidir el derecho.

Sin embargo, en las democracias modernas, difícilmente sigue siendo sostenible hablar del aspecto formal como el único elemento que fundamenta la legitimidad de la función jurisdiccional.

Los paradigmas que ha planteado fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos y las nuevas dinámicas de interacción social han propiciado una concepción de la función jurisdiccional en la que su legitimidad se revisa a partir de la forma en la que se ejerce la actividad judicial y cómo es percibida y aceptada socialmente.

Ello se explica si se toma en cuenta que el desarrollo de las tecnologías de la información ha permitido una mayor transparencia y, en consecuencia, el escrutinio y debate público acerca de las decisiones judiciales que tienen impacto directo en temas de interés social, político, económico y en el desempeño de las funciones de los otros poderes del Estado.

De esa forma, los resultados del actuar jurisdiccional han dejado de ser de conocimiento hermético y exclusivo de juristas, las partes litigantes o las personas estudiosas del derecho. Ahora, las decisiones judiciales son parte del debate y escrutinio público propiciado por actores políticos, medios de comunicación y por ciertas personas que surgen como líderes de opinión en las redes sociales.

Tanto los actores políticos y los medios de comunicación como las personas con influencia en las redes sociales informan su interpretación u opinión de los efectos y consecuencias de una sentencia o resolución sin que, en la mayoría de los casos, hayan realizado un análisis minucioso de los argumentos jurídicos que sustentan la

determinación, y mucho menos revisado la influencia axiológica e ideológica que la motiva.[1]

Dicho aspecto es relevante porque la información que se proporciona a la ciudadanía puede estar sesgada, incompleta o fuera de contexto, o bien estar intencionalmente dirigida a influir en la percepción de la sociedad para generar desconfianza en la manera en que se están resolviendo los asuntos sometidos a la jurisdicción. La percepción ciudadana se ve más afectada cuando un órgano jurisdiccional emite una sentencia que es poco popular, en especial cuando se trata de decisiones que tienen efectos generales (Concha, 2022, p. 267).

La confianza en el trabajo de las instituciones judiciales es indispensable para el desarrollo del Estado democrático de derecho. Se necesita que la ciudadanía confíe y tenga la voluntad de seguir acudiendo a sus instituciones para resolver los conflictos que se le presenten día a día, con total seguridad de que las autoridades resolverán sus asuntos apegadas a la ley y fuera de cualquier presión externa que pudiera influir en sus decisiones.

De ahí que es imprescindible que exista un vínculo entre la ciudadanía y las autoridades judiciales en el que se comunique eficazmente la manera en que se está trabajando y se expliquen con claridad los argumentos y los fundamentos legales que sustentan las determinaciones.

---

1 Esta situación presenta diversas variantes relacionadas con la independencia judicial, la objetividad en la toma de decisiones judiciales o la discrecionalidad de quienes las emiten, entre otras tantas; no obstante, no son tema central de este trabajo y, por lo tanto, no serán desarrolladas. Sin embargo, es oportuno precisar que, para efectos del presente análisis, se parte de la premisa de que las decisiones judiciales son tomadas por autoridades autónomas e independientes, quienes objetivamente atienden a las circunstancias que rodean y acontecieron en cada caso particular y efectúan la interpretación de los principios y reglas que rigen el sistema electoral mexicano y los derechos humanos, apegándose a la legalidad y certeza de sus decisiones.

Lo anterior no quiere decir que las autoridades judiciales pierdan su independencia o autonomía, sino que se requiere de un verdadero ejercicio de comunicación social que facilite a la población el entendimiento del impacto de las sentencias en los asuntos públicos y las razones por las que se llegó a dicha determinación, a fin de que no se dejen influir por quienes tengan un interés personal en los asuntos.

> Para lograr mantener el reconocimiento y el respaldo de la sociedad, se necesita mucho más que el cumplimiento estricto de la ley y la gestión de los asuntos jurisdiccionales. No hay democracia cuando se pierde la independencia y la autonomía de las decisiones jurisdiccionales. No hay democracia cuando se elude la obligación de hacer partícipe a la sociedad en la toma de decisiones públicas. No hay democracia cuando se pierden los pesos y contrapesos que debe garantizar la división de poderes (Otálora 2021, citado en Támes 2022, p. 194)

Hay que recordar que en las decisiones judiciales siempre habrá quien quede insatisfecho e inconforme con la determinación, ya que se trata de resolver un conflicto de intereses en el que alguna parte no obtendrá lo que desea o no lo hará en toda la amplitud de su pretensión.

Por ello, la percepción de insatisfacción o falta de confianza siempre acechará a la función jurisdiccional, tal como lo muestra la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2023, en la cual se aprecia que, con el paso de los años, las personas juzgadoras han ido perdiendo la confianza ciudadana, puesto que en 2021 contaban con 40.3 % de aprobación de la población mayor de 18 años, pero para 2023 esa percepción disminuyó a 39.4 por ciento.

Dicha situación no se limita al escrutinio de los órganos judiciales, sino que se ha extendido a todas las instituciones del Estado, incluidas las autoridades electorales, cuya legitimidad se ha desarrollado como una expresión de la aceptación política de sus decisiones por parte de la ciudadanía y, sobre todo, de quienes participan en la contienda electoral.

Sin embargo, pese a lo que se podría considerar, los datos del INEGI señalan que la confianza en las instituciones electorales aumentó de manera significativa, dado que pasó de 53.1 % en 2021 a 54.7 % en 2023, lo que permite deducir que la ciudadanía percibe una adecuada labor de la función electoral respecto del cuidado de sus intereses, la confianza en la organización de las elecciones y la revisión de la validez de los resultados de la votación.

Dicha percepción es sana y hasta deseable para el desarrollo de cualquier Estado democrático, ya que la ciudadanía tiene la certeza de que la renovación del poder público se realizará con apego a las reglas establecidas y conocidas por los actores políticos, así como a los procedimientos e instrumentos implementados por las autoridades encargadas de la organización de los comicios. Asimismo, confía en la autoridad judicial especializada en la resolución de los conflictos electorales y encargada de garantizar la autenticidad de los resultados electorales.

No obstante, hay que tener en cuenta que la percepción ciudadana es volátil y, en cualquier momento, puede variar, más aún si las decisiones de las autoridades judiciales o electorales no son acordes a los intereses particulares de los grupos sociales, políticos, económicos o mediáticos, y, por tanto, día a día, su legitimidad será sometida a constantes desafíos.

En consecuencia, las autoridades deberán ser más cuidadosas y exhaustivas al momento de emitir sus determinaciones. Deben exponer con claridad las razones que sirvieron para justificar y fundamentar sus resoluciones, ya que una decisión razonable no es

arbitraria; es decir, está fundada en una razón jurídica legítima. Por tanto, un acto del Estado será irrazonable cuando carezca de todo fundamento, cuando no atienda a realizar algún objetivo jurídicamente relevante (Bernal 2012, p. 69).

Además, las autoridades deben tener la sensibilidad y las habilidades necesarias para comunicar con claridad el sentido de sus decisiones, los argumentos que las sustentan, los alcances de sus efectos y el impacto que pueden llegar a tener en la vida democrática del país, a fin de generar mejores sinergias con la ciudadanía en general y, en consecuencia, legitimarse socialmente.

Inmerso en esa lógica, este capítulo se enfoca en revisar uno de los casos emblemáticos de las elecciones estatales de 2021, en el que la decisión judicial ha tenido un impacto que no se limita a resolver el conflicto que se planteaba, sino que ha generado una línea jurisprudencial que es guía de actuación para todos los tribunales electorales del país, así como una alerta para que los partidos políticos, la militancia, las candidaturas y los simpatizantes de una fuerza electoral se abstengan de cometer conductas similares en el entendido de que se puede tener la peor consecuencia de un proceso electoral: la nulidad de la elección.

Justicia electoral con enfoque de derechos humanos

Es innegable que durante las últimas tres décadas se ha ido consolidando el sistema electoral mexicano. Se han creado y legitimado instituciones, procedimientos y reglas que permiten la renovación libre, periódica y pacífica del poder público, así como la emisión del voto universal, libre y secreto. Asimismo, se han logrado grandes avances en el reconocimiento, el ejercicio y el respeto de los derechos humanos en su vertiente político-electoral.

Lo anterior se ha logrado gracias a la ardua y constante lucha de diferentes grupos sociales que han exigido su inclusión en la toma de decisiones y una mayor participación política enfocada en postular y elegir a quienes representarán sus intereses, pero también se debe a la existencia de instituciones confiables que han trabajado de manera constante en defender y potencializar los derechos y las libertades de esos grupos que histórica y estructuralmente han sido excluidos.

Una de esas instituciones es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual pasó de cumplir su rol principal de ser la máxima autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral, enfocada en resolver los conflictos y controversias derivadas del desarrollo de los procesos comiciales y de los resultados de la elección, a instituirse como un verdadero tribunal constitucional, garante de la protección y maximización de los derechos humanos, en su vertiente político-electoral.

Ese cambio en la manera de actuar del TEPJF no ha sido algo novedoso, se debe a que han pasado casi 30 años desde su creación y la integración de su Sala Superior ha cambiado por completo en tres ocasiones: 1996, 2006 y 2016. Por ende, la forma de impartir la justicia electoral ha evolucionado al punto de que, hoy en día, el TEPJF ha asumido fuertemente su papel de tribunal constitucional y ha emitido una vasta línea jurisprudencial enfocada en la potencialización de los derechos humanos y el reconocimiento e inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad que habían sido invisibilizados en la lucha por el poder público.

Dicho comportamiento se entiende solo si se parte de la idea de que "los derechos humanos constituyen una parte esencial de las democracias modernas [...] Si se eliminan los derechos humanos de la democracia, la democracia habrá perdido su alma. Los derechos humanos son la joya de la corona de la democracia. Una democracia sin derechos humanos es un recipiente vacío" (Barak, 2017, p. 191).

Ese actuar como tribunal constitucional ha ocasionado que, en diversas ocasiones, las sentencias del TEPJF dejen de ser vinculantes solo para las partes en litigio y se constituyan como precedentes judiciales que podrán aplicarse a casos semejantes en un futuro, o bien implican la construcción de políticas públicas inclusivas tendientes a lograr una mayor y efectiva participación política de los grupos excluidos socialmente de la esfera política (SUP-RAP-21/2021).

Eso no siempre ha sido bien recibido por la academia, los partidos políticos, los medios de comunicación o los grupos sociales que tienen algún interés electoral, ya que el TEPJF se ha alejado de una concepción formalista en la aplicación del derecho y se ha orientado más hacia lo que se ha catalogado como un activismo judicial basado en la interpretación constitucional y convencional de los derechos humanos, con el propósito de potenciar su protección igualitaria y su pleno ejercicio en el desarrollo de cualquier proceso electoral o de participación ciudadana.

Una parte de la crítica a la labor como órgano de control constitucional que ejerce el Tribunal Electoral se basa en la consideración de que el activismo judicial que se realiza por medio de la interpretación principalista constituye una extralimitación del ejercicio de sus funciones y se aparta de lo expresamente previsto en la ley, por lo que deja de cumplir su finalidad como garante de la autenticidad de los comicios para representar más un papel de actor político.

Los partidos políticos enfatizan su descontento cuando ese tipo sentencias pretenden acotar el ejercicio de su poder, o bien cuando la interpretación constitucional amplía la participación de personas que habían sido excluidas de manera estructural y, en consecuencia, limita los espacios de esos grupos que históricamente han creído tener el derecho exclusivo de participación política.

En esa lógica, el TEPJF ha sido uno de los principales impulsores de la protección y maximización del derecho de participación

política de las mujeres. Por ejemplo, ha emitido sentencias acerca de las siguientes temáticas:

1) Obligación de la postulación paritaria (horizontal y vertical).
2) Establecimiento de fórmulas integradas por el mismo género y prohibición de que un hombre sea suplente de una mujer para evitar registros simulados.
3) Creación de bloques de competitividad para asegurar posibilidades reales de acceder a los cargos.
4) Obligación de los partidos políticos de repartir de manera equitativa los recursos para las campañas electorales.
5) Medidas para garantizar el pleno ejercicio del cargo de las mujeres electas.

Algunos de estos criterios judiciales fueron retomados por el Poder Legislativo y las figuras jurídicas se instituyeron en el ámbito constitucional y legal para garantizar su cumplimiento, como el principio constitucional de paridad en todo que, incluso, sirvió como guía para impulsar dicha figura en las gubernaturas. Lo anterior propició que, para fines de 2024, hubiera 13 mujeres que serían gobernadoras de su estado, así como la primera mujer presidenta electa de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, para efectos del presente estudio, merece una mención particular la línea jurisprudencial que el TEPJF ha emitido para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, en la cual, por ejemplo, se han tocado las siguientes temáticas:

1) Criterios para definir la competencia de las autoridades electorales para conocer, investigar y resolver asuntos relacionados con esa clase de violencia.

2) Delimitación de las vías administrativas, judiciales o penales para denunciarla.
3) Establecimiento de la carga de la prueba y la forma como deben valorarse en este tipo de casos.
4) La pertinencia de dictar medidas de reparación integral del daño ante casos que involucran ese tipo de violencia.
5) Obligación de juzgar con perspectiva de género, intercultural e interseccional.
6) Establecimiento de los elementos que se deben analizar para actualizar la violencia política en razón de género en los procedimientos especiales sancionadores.
7) Creación de un registro nacional de personas sancionadas por esta clase de violencia.

Como puede verse, el TEPJF ha jugado un papel trascendental en el impulso de mecanismos enfocados en erradicar las brechas de desigualdad política que existen entre hombres y mujeres. Desde la jurisdicción electoral se han diseñado e implementado estrategias que han acelerado la transformación social y han fortalecido la lucha contra la violencia política, la discriminación y la exclusión de las mujeres del escenario público.

Precisamente ese trabajo transformador del Tribunal Electoral es el que más ha incomodado a diversos actores políticos y grupos sociales que consideran que la democracia y la política son conceptos concebidos por y para hombres y, por tanto, las mujeres deben ser excluidas de participar en las contiendas electorales y de acceder a cargos de primer orden en cualquier ámbito de gobierno.

De ahí la importancia de analizar una de las sentencias que más impacto ha tenido en la lucha para la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género y que, sin lugar a dudas, se ha convertido en una guía que las personas juzgadoras deben tomar en cuenta cuando se

enfrenten a una posible nulidad de la elección por actos que pudieran constituir este tipo de violencia.

Análisis del caso

En este apartado se describirá cronológicamente la forma en que se fueron presentando los hechos del caso y la cadena impugnativa que se siguió. Después, se revisarán los argumentos más trascendentes de la sentencia SCM-JRC-225/2021 emitida por la Sala Regional de la Ciudad de México del TEPJF y de la ejecutoria SUP-REC-1861/2021, por la que la Sala Superior que confirmó lo decidido por la instancia regional.

Cronología

Primero. Durante el proceso electoral concurrente de 2020-2021, se llevó a cabo la elección del ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero, en el que Ruperta Nicolás Hilario fungía como presidenta municipal. Es oportuno precisar que el 7 de abril de 2021 el Congreso estatal le concedió licencia para separarse del cargo de manera indefinida.

Segundo. En dicha elección, el partido Movimiento Ciudadano (MC) postuló, bajo la figura de reelección, a Ruperta Nicolás Hilario como candidata a la presidencia municipal. Por su parte, el Partido del Trabajo (PT) postuló a Eric Sandro Leal Cantú para el mismo puesto.

Tercero. El 6 de junio de 2021 se llevó a cabo la elección del ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero, en la que resultó electo el candidato postulado por el PT y en segundo lugar quedó la candidata de MC. La diferencia entre el primer y el segundo lugar fue de 53 votos, lo que correspondía a 0.97 % de la votación.

Cuarto. Con base en los resultados de la elección, el 10 de junio siguiente, el Consejo Distrital expidió la constancia de mayoría y

validez de la elección a favor de la planilla postulada por el PT, por lo que Eric Sandro Leal Cantú adquirió la calidad de candidato electo.

Quinto. En contra de la determinación del Consejo Distrital, MC solicitó ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG) la nulidad de elección, puesto que, por una parte, consideró que se acreditaban actos constitutivos de violencia política en razón de género que influyeron en la voluntad del electorado, al existir diversas pintas con expresiones que discriminaban a su candidata por el hecho de ser mujer; más aún cuando se encontraban expuestas en cinco comunidades del municipio en las que su candidata recibió menos votos que los que obtuvo en los lugares en los que no se exhibieron dichas pintas.

Por otra parte, MC también impugnó la inelegibilidad de dos candidatas que integraban la planilla que el PT postuló para el ayuntamiento. Asimismo, solicitó la nulidad de la votación recibida en dos casillas por supuestos actos de presión al electorado. Estos agravios no forman parte central del tema en el que se enfoca este trabajo, por lo que no serán analizados.

Sexto. El 5 de agosto, el TEEG emitió la sentencia TEE-JIN-024/2021, en la que determinó confirmar los resultados de la elección, la declaración de validez y la entrega de las constancias de mayoría a las candidaturas de la planilla postulada por el PT, esencialmente por las siguientes consideraciones:

1) Acreditó la existencia de elementos propagandísticos que contenían frases que menoscababan o anulaban el ejercicio de los derechos políticos de la candidata de Movimiento Ciudadano por el hecho de ser mujer.
2) Los elementos consistieron en pintas que se ubicaron en 14 sitios, distribuidos en cinco comunidades del municipio.
3) Las pintas se realizaron en dos tubos de concreto, dos tanques de agua, un poste de luz, la pared de una casa, dos espectaculares,

sobrepuesta en una lona con propaganda electoral de MC y seis pintas en la carretera.

4) Se acreditó que las pintas, cuando menos, estuvieron seis días antes de la jornada electoral.
5) Las pintas eran coincidentes en mostrar el repudio hacia el hecho de que una mujer gobernara el municipio o continuara haciéndolo, dado que contenían frases como: "ninguna vieja más en el poder", "fuera Ruperta", "Es tiempo de hombres", "Las mujeres no saben gobernar", "Las viejas no cirven (sic)" y la frase "ni una vieja más en el poder" sobre la cara de la candidata, a la que se le colocó lo que aparenta ser una barba y bigote.
6) Pese a lo anterior, el TEEG concluyó que, si bien se acreditaban actos constitutivos de violencia política en razón de género contra la candidata, lo cierto era que no se actualizaba la determinancia para anular los comicios, ya que no se trataba de conductas generalizadas, reiteradas ni constantes, sino que eran hechos focalizados y aislados. Además, consideró que no existían elementos que permitieran atribuir los hechos a una candidatura o partido político específico.
7) Con base en ello, el tribunal estatal concluyó que no se actualizaba el nexo entre la violencia política en razón de género y el resultado de la elección, dado que no se podía identificar cuántas personas habían sido influidas por los mensajes de las pintas, por lo que se debía confirmar la elección.

Séptimo. Inconforme con ello, MC impugnó la sentencia del TEEG bajo el alegato de que sí fueron actos generalizados que trascendieron a los resultados, ya que si bien solo se dieron en cinco comunidades, estas fueran seleccionadas estratégicamente para colocar las frases en los puntos de acceso, lo que se afectó a 88 casillas.

Además, el partido refirió que el tribunal local debió considerar que el propio candidato del PT, al comparecer como tercero

interesado en la instancia local, había proporcionado indicios respecto de que él había cometido actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en comicios anteriores y, por tanto, en este caso, dicho candidato debía ser considerado como el responsable de los actos controvertidos.

Movimiento Ciudadano también argumentó que fue incorrecta la conclusión de la trascendencia a la que llegó el tribunal estatal, dado que la campaña contra su candidata tenía la intención de restarle votos y atraerlos a sus contrincantes. Por lo tanto, la diferencia de menos de un punto porcentual resultaba trascendente para la nulidad de la elección.

Por último, consideraron que el TEEG actuó indebidamente porque no se pronunció respecto de una posible revictimización que sufrió la candidata por los terceros interesados, ya que al comparecer a la instancia local estos señalaron que los hechos de violencia habían sido cometidos por la propia candidata.

Octavo. La Sala Regional emitió la sentencia SCM-JRC-225/2021, en la que determinó revocar la ejecutoria del TEEG, dado que, en su concepto, los actos de violencia política en razón de género que se acreditaron sí eran de la entidad suficiente para ser considerados como determinantes en el resultado de la elección. A continuación se enuncian de manera breve los razonamientos de la Sala Regional:

1) Determinó que no se controvirtió la existencia de los hechos constitutivos de violencia política en razón de género ni su acreditación por parte del TEEG, por lo que no serían parte de la impugnación contra la sentencia local y, en consecuencia, esa parte continuaba firme.
2) Al tener acreditados los hechos de violencia política contra la candidata, la Sala Regional procedió al examen de los elementos que la Sala Superior había desarrollado para considerar que se

actualizaba la determinancia en los casos de nulidad de la elección por violencia política contra las mujeres en razón de género.

3) De esa forma, la Sala Regional procedió al análisis de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que sucedieron los hechos. Asimismo, revisó la diferencia de votos entre el primer y el segundo lugar, la atribuibilidad de la conducta, la incidencia en el proceso electoral y la afectación a los derechos políticos--electorales. Lo anterior, siguiendo los parámetros de la sentencia SUP-REC-1388/2018.
4) Hecho esto, la Sala Regional concluyó que se actualizaba la nulidad de la elección, porque los hechos se dieron durante las campañas electorales, el periodo de veda y el mismo día de la elección. Se presumía la determinancia debido a que la diferencia entre el primer y el segundo lugar era de 0.97 % de la votación. Indicó también que no era necesario conocer la identidad de las personas que habían realizado las pintas, pues el resto de partidos y candidaturas se habían beneficiado sin deslindarse de los hechos. Asimismo, señaló que se afectaron de manera sustancial los derechos de la candidata porque se generó un desequilibrio en las condiciones de la contienda electoral.
5) En consecuencia, la Sala Regional revocó la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de las constancias a la fórmula ganadora y ordenó al instituto electoral local que emitiera la convocatoria para una elección extraordinaria.

Noveno. Inconforme con dicha determinación, el candidato del Partido del Trabajo y demás integrantes de la planilla controvirtieron la sentencia de la Sala Regional al considerar que no se había acreditado la autoría de los hechos ni el grado de afectación que habían generado y, por tanto, no se actualizaba la determinancia para declarar la nulidad de elección.

Décimo. El 29 de septiembre de ese año, la Sala Superior determinó confirmar la sentencia de la Sala Regional, al considerar que se actualizaron actos generalizados de violencia política en razón de género contra la candidata de MC que viciaron de manera trascendente e irreparable la autenticidad de la elección, aunado a que influyeron en el electorado de manera determinante y, por ello, lo procedente era decretar la nulidad de la elección municipal de Iliatenco, Guerrero.

Revisión de los argumentos de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En el apartado anterior solo se esbozó la motivación de la Sala Regional y la Superior para decretar y confirmar la nulidad de la elección de Iliatenco, Guerrero, sin entrar a profundidad en su análisis, ya que tan solo se trataba de mostrar el orden cronológico de la cadena impugnativa. En el presente apartado, se revisará la metodología y los argumentos principales que se usaron para sustentar la determinación de anular una elección por actualizarse la trascendencia de la violencia política en razón de género que sufrió la candidata a la presidencia municipal.

Uso de la perspectiva de género y el enfoque interseccional

Una de las líneas jurisprudenciales que en la última década el TEPJF ha desarrollado es la obligación de que todas las autoridades electorales utilicen la perspectiva de género para atender los asuntos en los que pudieran presentarse situaciones que impliquen obstáculos estructurales para que las mujeres ejerzan de manera plena sus derechos político-electorales.

Lo anterior tiene su razón de ser en el hecho de que, si bien hay una mayor participación política de las mujeres, no siempre se da en un plano de igualdad, dado que social y culturalmente existen conductas y creencias que se han perpetuado como normas sociales o comunitarias acerca de lo que cada sexo debe o no debe hacer y lo que se espera de ellas y ellos en el ámbito público y privado.

Una de las situaciones que más ha generado la exclusión de las mujeres de la esfera pública es la realización y la normalización de conductas que implican violencia política basada en estereotipos y roles de género, en los que se tiene la arraigada creencia de que el espacio público fue concebido por y para los hombres, mientras que las mujeres deben permanecer atentas al desarrollo de la vida en familia.

Históricamente, este tipo de comportamiento ha generado un estado de desigualdad, violencia estructural y hasta impunidad que, en muchas ocasiones, ha logrado el objetivo de hacer nula la participación política de las mujeres. Es una problemática que ha trascendido de manera generacional, ya que la finalidad de este tipo de violencia no se limita a la víctima en concreto, sino que manda un mensaje general de que las mujeres no deben inmiscuirse en la política porque es un espacio exclusivo para lo masculino, la fuerza y el poder patriarcal que ello representa.

De ahí que la identificación de relaciones desiguales basadas en el género es de suma importancia para entender las situaciones en las que el propio género no solo es usado como un medio para distinguir sexualmente a las personas, sino que se ejerce como un sistema de dominación estructural que tiene un impacto diferenciado en las mujeres en todos los ámbitos de su vida, ya sea en lo económico, social, cultural o político, o bien en su esfera privada o pública.

El análisis de las desigualdades no se puede limitar solo a cuestiones de género, también es necesario tener un enfoque de

interseccionalidad para poder advertir otras situaciones que pudieran incrementar o hacer menos visible la opresión o la discriminación estructural que, de manera simultánea, pudiera estar sufriendo una mujer por tener alguna condición de discapacidad, raza, edad, condición social, preferencia sexual o cualquiera de las categorías sospechosas enunciadas en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Usar paralelamente la perspectiva de género y de interseccionalidad permite a las autoridades electorales distinguir con eficacia las diferentes realidades que viven las mujeres frente a los hombres en una misma comunidad, y comprender la forma en que son discriminadas por múltiples razones de manera simultánea.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la perspectiva de género e interseccionalidad son herramientas que se usan para realizar análisis transversales de todas las circunstancias que rodean un caso y, por ello, tanto la Sala Regional como la Superior las utilizaron en todas las temáticas que aborda el estudio de fondo de sus sentencias.

Sin embargo, para no resultar repetitivo, en este subapartado únicamente se examinará la parte en que tanto la Sala Regional como la Sala Superior realizaron un análisis del contexto social, político y cultural que rodearon la celebración de la elección municipal, así como del hecho de que se trataba de una candidata perteneciente a una comunidad indígena.

Como punto de partida, resulta oportuno analizar el acotamiento que la Sala Regional realizó respecto de lo que no implica usar la perspectiva de género, dado que toca uno de los puntos medulares que, por falta de entendimiento, muchos actores políticos usan como crítica ante el uso de los lentes violeta en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

> Así, el análisis bajo esta perspectiva no implica una mejora en la estrategia de defensa de la parte actora, ni incorpora planteamientos nuevos en la controversia, sino que sirve de lente para la detección de escenarios de desigualdad estructural que pudieran ser trascendentes para revisar los hechos base de la controversia y las normas aplicables al caso. (SCM-JRC-225/2021)

Como puede verse, el uso de la perspectiva de género no implica que en automático las autoridades electorales busquen favorecer a las mujeres que aducen sufrir actos de violencia política en razón de género. Por el contrario, lo que se pretende es entender, de manera amplia, los contextos políticos y sociales en los que se suscitan los hechos controvertidos y, en su caso, identificar escenarios de desigualdad basados en prejuicios y estereotipos de género que, en su momento, pudieran tener un impacto diferenciado entre hombres y mujeres.

Con esa premisa, la Sala Regional analizó el contexto social, político y cultural del municipio de Iliatenco, Guerrero, y precisó que se conformaba principalmente por una población indígena con altos índices de marginación y atraso económico, integrado en su mayoría por mujeres (52.3 %) frente a un menor número de hombres (47.7 %).

De igual manera, identificó que las mujeres indígenas de la región de la Montaña de Guerrero dependen de su posición económica para poder acceder a ciertos niveles de empoderamiento en el núcleo familiar, o bien, ante factores de pobreza, se podía tener una posición sumisa en la comunidad. En Iliatenco solo 40.6 % de las mujeres se encontraba en una posición económicamente activa.

Siguiendo con el análisis, la Sala Regional revisó el alcance que las acciones afirmativas han tenido para que las mujeres puedan presidir los municipios del país y llegó a la conclusión de que, para 2021, solo 26 % de las presidencias municipales serían encabezadas

por una mujer. Dicho porcentaje resultaba bajo si se toma en cuenta que más de la mitad de la población del país son mujeres.

En ese sentido, se analizó la trascendencia de los estereotipos y roles de género en las preferencias electorales para votar por las personas que encabezarán los municipios, más aún en comunidades que arraigan una cultura jerárquica y patriarcal. El uso del enfoque de género e interseccional permitió a la Sala Regional advertir que:

> En el caso de las presidencias municipales que son necesariamente por voto popular, la baja obtención de triunfos electorales por parte de las mujeres puede apuntar a que las preconcepciones del electorado juegan un factor crucial para su decisión de voto; de ahí que los esfuerzos para lograr la paridad en el acceso de las mujeres a los cargos electos por la vía de mayoría relativa no puedan tener la efectividad que se ha logrado para el acceso a cargos por el principio de representación proporcional. (SCM-JCR-225/2021)

Consideración que fue compartida por la Sala Superior al momento de confirmar la sentencia de la Sala Regional, pues en ese momento planteó que juzgar con perspectiva de género implicaba reconocer la situación de desventaja histórica en la que se ha colocado a las mujeres por roles de género y, en consecuencia, resultaba necesario examinar los factores internos y externos que pudieran generar una desigualdad entre hombres y mujeres con motivo de roles y estereotipos socialmente reproducidos y aceptados, y que generan una desventaja por cuestiones de género (SUP-REC-1861/2021).

Además, la Sala Superior desestimó un agravio en el que se planteaba que los hechos de violencia política en razón de género no podían tener influencia en el electorado, puesto que en las últimas dos elecciones para la presidencia municipal había resultado vencedora

una mujer, lo que evidenciaba que la preferencia electoral de la población se decantaba por el género femenino.

Al respecto, la Sala Superior consideró que no asistía razón a la parte recurrente, puesto que el solo hecho de que en las elecciones anteriores hubieran resultado electas mujeres no demostraba que, en este caso, la violencia política cometida contra la candidata no hubiera tenido un impacto en la ciudadanía. Por el contrario, se podía razonar que el hecho de que la votación hubiera sido menor que la elección anterior permitía advertir que sí existió un impacto en las preferencias por la influencia de los mensajes que se difundieron. Además, precisó que:

> Inclusive, como los mismos recurrentes señalan, en los dos procesos anteriores las ganadoras fueron mujeres, lo que lleva a este órgano jurisdiccional a inferir que hubo un efecto negativo hacia la imagen de una mujer gobernante derivado de las pintas con mensajes que constituyen violencia política de género que tuvieron por objeto transmitir la idea en el electorado de que las mujeres no sirven para gobernar o que ya era tiempo de que un hombre gobernara. (SUP-REC-1861/2021)

Del mismo modo, la Sala Superior desestimó un argumento relacionado con el hecho de que la planilla del PT había postulado paritariamente hombres y mujeres, y por esa razón resultó vencedora.

Lo inoperante del agravio radicó en el hecho de que la postulación paritaria era una obligación constitucional que dicho partido debía cumplir y no era optativo hacerlo, lo que no corroboraba que dicho instituto político hubiera hecho una verdadera valoración para postular más mujeres, sino que se daba por cumplido el mandato constitucional de paridad en todo. Además, ese hecho no demostraba que no se hubiera cometido violencia política en razón de género

contra la candidata que buscaba reelegirse y que esos hechos no hubieran influido en el electorado.

Como puede verse, las salas del TEPJF han aceptado el reto de impartir justicia como un tribunal constitucional electoral que se comporta como un aliado de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad. Por ello, ha evolucionado en sus técnicas de valoración para buscar que tanto hombres como mujeres compitan en igualdad de condiciones, entendiendo las diferencias históricas y estructurales a las que el género femenino debe enfrentarse y que pueden tener un impacto diferenciado respecto de sus contrincantes varones.

Hecho este breve análisis, lo conducente es proceder al estudio de los elementos que el Tribunal Electoral federal ha determinado que deben ser valorados para actualizar la determinancia en los casos de nulidad de la elección por violencia política contra las mujeres en razón de género.

Elementos que actualizan la determinancia

Uno de los aspectos más sobresalientes del caso fue la metodología que se siguió para analizar si los hechos constitutivos de violencia política en razón de género son de la entidad suficiente para considerarlos determinantes en el resultado de una elección y decretar su nulidad. Por ello, en este apartado se examinarán los argumentos que la sustentaron.

Cabe mencionar que no es una metodología novedosa, la Sala Superior la instituyó desde el proceso electoral concurrente de 2018, en el caso de la nulidad de la elección por violencia política en razón de género en la alcaldía Coyoacán, Ciudad de México (SUP-REC-1388/2018), y la Sala Regional la retomó para realizar el estudio de la determinancia en el caso de Iliatenco, Guerrero, en los siguientes términos:

> La Sala Superior desarrolló un análisis para determinar si habiéndose actualizado actos de violencia política por razón de género en una elección, eran —o no— determinantes para su resultado. Así consideró que debían analizarse los siguientes elementos:
>
> a. Circunstancias, de tiempo, modo y lugar;
> b. Diferencia de votos entre primer y segundo lugar;
> c. La atribuibilidad de la conducta;
> d. Incidencia concreta en el proceso electoral, y
> e. La afectación a los derechos político-electorales (SCM-JRC--225/2021).

Para efectos de este capítulo, el análisis de estos elementos se realizará en el orden establecido por la Sala Regional.

Circunstancias de tiempo, modo y lugar

Por lo general, este elemento se refiere al análisis que las autoridades electorales deben realizar para acreditar la existencia de los hechos que constituyen la violencia política en razón de género. Sin embargo, esto resulta insuficiente para efectos de la metodología que se tiene que seguir para verificar la determinancia en el marco de la nulidad de una elección, puesto que en este caso también se tiene que analizar el contexto en el que sucedieron los hechos.

El estudio del contexto de este tipo de asuntos se tiene que realizar con la perspectiva de género e interseccional que ya ha sido expuesta en apartados anteriores. En este caso, hay que recordar que la Sala Regional analizó el contexto social, cultural y político que tenía el municipio de Iliatenco, Guerrero, así como las barreras a las que se enfrentaban las mujeres para poder participar en política. La Sala Superior confirmó dicha situación al señalar que:

> La Sala Regional planteó un panorama general del contexto del municipio, su ubicación geográfica, su población (mayoritariamente indígena) con altos índices de marginación y atraso económico.

> Aunado a ello, consideró que la existencia de las pintas de frases que menoscababan o anulaban el reconocimiento del ejercicio de los derechos político-electorales de la candidata, databan de al menos seis días antes de la celebración de la jornada y de la veda electoral. (SUP-REC-1861/2021)

Ahora bien, para poder tener por acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, se hace un estudio de las pruebas que obran en el expediente para poder determinar con exactitud el tipo de conducta que se cometió; es decir, si se trató de una acción o de una omisión. Por ejemplo, se verifica si existieron agresiones físicas, verbales, o bien, la difusión de mensajes, imágenes o símbolos que contravengan la norma electoral.

También se analizan los medios por los cuales se materializó esa conducta. Por ejemplo, si se trató de la difusión de expresiones en medios impresos, espectaculares, bardas o en medios electrónicos. Además, se establece la fecha en que se dieron.

En ese aspecto, tanto la Sala Regional como la Superior señalaron que, desde la instancia local, se había acreditado la existencia de diversas pintas con expresiones que contenían mensajes estereotipados en contra de la candidata de MC, cuya existencia no fue controvertida en la instancia federal y, por tanto, se tenía por acreditada la violencia política en razón de género.

A continuación, se muestra un cuadro que la Sala Regional incorporó en la sentencia SCM-JRC-225/2021 y que da claridad acerca de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrió la exhibición de los mensajes estereotipados. Cabe precisar que este cuadro fue usado para el análisis de la incidencia en el proceso electoral, pero también resulta bastante ejemplificativa para mostrar como acontecieron los hechos.

Cuadro 1. Circunstancias de modo, tiempo y lugar de las pintas

Ubicación según certificación	Leyendas certificadas	Localidad o comunidad	Incidencias totales
Carretera Iliatenco-Tlapa de Comonfort, a la altura de la carretera Tlapa Marquelia, en la franja blanca que define el término del carril	"Las mujeres no saben gobernar"	Agua Fría	5 (cinco) incidencias
Carretera Iliatenco-Tlapa a la altura de la Comunidad de Agua Fría, en dos tanques del sistema de agua potable perteneciente al municipio, ubicados al borde de la carretera, junto a un señalamiento de tránsito vial color negro con fondo amarillo	"Fuera Rupuperta"		
Carretera Iliatenco- Tlapa, a la altura de la comunidad de Agua Fría, en una propiedad, una lona rectangular con propaganda del Partido Movimiento Ciudadano, y sobre ella	"Fuera" "Las viejas no cirben (sic)". Además, se aprecian pintas sobre la imagen de la cara de la candidata de lo que aparenta ser barba y bigote		
Carretera Iliatenco-Tlapa a la altura de la Comunidad de Agua Fría, en un accidente geográfico, en un tubo de concreto de amplia dimensión	"Ni una bieja mas en el poder (sic)"		
Carretera Tlapa, a la altura de la comunidad de Agua Fría, en un tubo de concreto de gran dimensión	"Fuera Ruperta"		
Carretera Iliatenco-Tlapa de Comonfort, a la altura del crucero de la comunidad de Alchipahuac, en los bordes del lado izquierdo de la carretera	"Fuera Ruperta"	Alchipahuac	1 (una) incidencia

Continuación.

Ubicación según certificación	Leyendas certificadas	Localidad o comunidad	Incidencias totales
Carretera Iliatenco--Cruztomahuac, a la altura del crucero de la localidad de Barranca Xale, al lado izquierdo de la carretera, un letrero	"Fuera Ruperta"	Barranca Xale	1 (una) incidencia
Carretera Iliatenco-Cruztomahuac, frente al panteón de Cruztomahuac, en un letrero metálico localizado en un área de terracería, donde se encuentra un poste de luz de madera y matorrales	"Es tiempo de hombres. Fuera Ruperta"	Cruztomahuac	3 (tres) incidencias
Carretera Iliatenco-Cerro Tejón, a la altura de la comunidad Cruztomahuac, sobre la carretera, al lado derecho	"Ninguna vieja más con poder. Fuera Ruperta"		
Carretera Iliatenco-Cerro Tejón, a la altura de la localidad de Cuztomahuac a Cerro Tejón, sobre la carretera del lado derecho	"Fuera Ruperta las mujeres no sirven para gobernar"		
Carretera Iliatenco-Tlapa, a la altura de la Comunidad Ojo de Agua, en la pared de una casa habitacional con revestimiento de cemento sin pintar	"Fuera Rup"	Ojo de Agua	1 (una) incidencia
Carretera Iliatenco-Tlapa, en la comunidad Santa Cruz Hernández, en un poste de alumbrado público	"Fuera Ruperta"	Santa Cruz Hernández	2 (dos) incidencias
Carretera Iliatenco-Tlapa en la comunidad Santa Cruz Hernández, sobre la carretera	"Fuera Rupe"		
Carretera Iliatenco-Tlapa, sobre la carretera del lado derecho	"Fuera Peta"	No especifica	No aplica

Fuente: Sentencia SCM-JRC-225/2021.

Ante dichas circunstancias, la Sala Superior consideró que, en el caso, se tenía por demostrada:

1) La existencia de las pintas con mensajes con connotaciones peyorativas, en las que se tuvo por intención disminuir y afectar los derechos de una candidata a la presidencia municipal de Iliatenco, Guerrero, cuyo contenido afectó la imagen pública de la víctima, haciéndola ver como que era incapaz de gobernar por su condición de mujer (SUP-REC-1861/2021).

Así, al haber quedado demostradas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, se procede al análisis del segundo elemento.

Diferencia de votos entre primer y segundo lugar

En este elemento se trata del análisis cuantitativo de la determinancia; es decir, hay que verificar aritméticamente si el porcentaje de votación afectado por los actos de violencia política contra las mujeres en razón de género pudo ser definitorio para el resultado de los comicios.

Para los casos de nulidad de la elección por violencia política en razón de género no existe en la CPEUM ni en la ley electoral un parámetro o porcentaje de votación que deba tomarse en cuenta de manera expresa.

Lo anterior atiende a la lógica de que el sistema de nulidades electorales no contempla como causal los actos de violencia política contra las mujeres en razón de género, sino que este tipo de causa se enmarca en lo que se conoce como nulidad de la elección por violación a principios constitucionales.

De ahí que la Sala Superior, al resolver el SUP-REC-1388/2018, estableció que para el análisis de este elemento, las autoridades debían tomar como parámetro objetivo el porcentaje de 5 % de diferencia entre el primer y el segundo lugar que se instituye en el artículo 41 de la Constitución federal. Por ello, si la diferencia fue de 5 % o menor, se actualiza la presunción de pleno derecho de que la violencia política en razón de género fue determinante para

el resultado de la elección, con la condición de que no se pruebe lo contrario.

Así, en el caso se actualizó la presunción de la determinancia cuantitativa, dado que la diferencia entre el candidato ganador y el segundo lugar fue de tan solo 53 votos, lo que correspondía a 0.97 % de la votación.

Atribuibilidad de la conducta

La relevancia del análisis de este elemento radica en la diferencia de los efectos que puede tener la conducta dependiendo del sujeto que la cometa; es decir, que el acto violento puede tener una mayor trascendencia en el proceso electoral si es cometido por alguien relacionado directamente con los comicios, como puede ser una candidatura, un partido político, sus dirigentes o militantes, que si fue realizada por terceras personas que sean ajenas al proceso, o bien si se desconoce la autoría de los hechos.

Además, dicho elemento se analiza en el contexto de la determinancia, principalmente, cuando el factor cuantitativo no permite concluir ni presumir que las conductas constitutivas de violencia política en razón de género fueron de la entidad suficiente para afectar el resultado de la elección.

Con esta premisa, la propia Sala Regional consideró que resultaba innecesario su análisis, dado que se tenía la presunción de la determinancia cuantitativa dada la diferencia de votos entre el primer y el segundo lugar. Sin embargo, procedió a su estudio a fin de dotar de mayor certeza su resolución.

Uno de los aspectos más relevantes realizados por la Sala Regional fue que, por medio de la perspectiva de género, analizó el contexto en el que se dan las conductas de violencia política contra las mujeres en razón de género en los espacios comunitarios, y advirtió que en la mayoría de los casos no es posible determinar la autoría de los actos violentos, dada la normalización de las presiones sociales

y culturales que se manifiestan violenta pero silenciosamente contra las mujeres que deciden participar en la política.

Por ello, manifestó la necesidad de tener un estándar de prueba más laxo para establecer que si bien no se puede atribuir de manera directa la comisión de las conductas a otra candidatura o partido político que contendiera en la misma elección, lo cierto era que se podía hacer una inferencia acerca de que los actos violentos fueron realizados por personas que apoyaban a otra fuerza política y se oponían a la candidatura de la víctima. En ese sentido, razonó que:

> De lo anterior se advierte por las circunstancias de los actos de violencia política cometidos en la contienda, es altamente probable el desconocimiento de la autoría de los actos de violencia política por razón de género, así como si su realización puede ser vinculada con una orden específica de la oposición a la Candidata.
>
> No obstante, en atención a lo antes citado y a los motivos que provocan la creación de contextos de violencia política contra las mujeres en las contiendas, por las circunstancias del caso es dable afirmar la autenticidad de los actos como parte de una estrategia política para la desacreditación de la postulación de la Candidata, que tuvo que haber gestada por personas opuestas a su postulación desconocidas en esta instancia. (SCM-JRC-225/2018)

Dicha conclusión se basó en dos premisas: las nulidades electorales no son una sanción por las irregularidades cometidas, sino un control de validez de la elección para garantizar la vigencia de los principios del Estado democrático, y, al analizar con perspectiva de género este tipo de casos, se corre el riesgo de que imponer un estándar de prueba rígido para acreditar la autoría de las conductas violentas pueda generar un ámbito de impunidad para aquellas situaciones en que no haya forma de acreditar a plenitud a quien debe atribuirse el hecho violento.

Ante tal situación, las candidaturas del PT plantearon un agravio en el sentido de que no podía sancionarse con la nulidad de la elección cuando no había quedado acreditada la atribuibilidad de los hechos violentos; más aún cuando dichos actos pudieron ser cometidos por terceras personas ajenas al proceso y el cambio de ganador resultaría por la actuación de mala fe de esas personas. La Sala Superior consideró que este agravio era infundado porque:

> pretender que cuando se susciten hechos de violencia política de género que no puedan atribuirse a una o varias personas responsables, no puede ser considerado como una causal de nulidad sería erróneo, toda vez que existen otros elementos que en el caso, llevaron a concluir que aun cuando no podía identificarse a la o las personas agresoras, tales hechos existieron, quedaron acreditados y se concluyó que resultaron determinantes para el resultado de la elección, tomando en consideración diversos elementos que llevaron a concluir su determinancia, con independencia de que se desconozca su origen. (SUP-REC-1861/2021)

En relación con este agravio, resulta importante precisar que tanto la Sala Regional como la Superior determinaron que la nulidad de la elección por violencia política en razón de género no se trata de una sanción por sí misma, sino que es una consecuencia jurídica que se actualiza cuando hay circunstancias que no permiten reconocer los comicios como un ejercicio auténticamente democrático.

En ese sentido, la Sala Superior también desestimó un agravio del candidato del Partido del Trabajo en el que aducía que se violaba el principio de presunción de inocencia en su contra, dado que se le pretendía sancionar con la nulidad de la elección sin que hubiera quedado demostrado que dichas conductas le podían ser atribuidas.

Al respecto, la Sala Superior enfatizó que la Sala Regional no le atribuyó la autoría de los hechos a los recurrentes, sino que como resultado de un análisis integral de la conducta y el contexto en que se dio, le fue posible realizar una inferencia para concluir que quien fuera responsable debía tener intereses opuestos a los de la candidata, sin que se le imputara directamente a alguna candidatura o partido político.

Aunado a ello, en este caso sobresale el hecho de que la autoridad jurisdiccional electoral consideró que la propaganda con los mensajes estereotipados afectaban a la candidata, pero beneficiaban a los demás partidos políticos y candidaturas, sin que ninguno de ellos se hubiera deslindado de los hechos, lo que iba en contra de su deber de cuidado y se advertía una tolerancia a la violencia política contra las mujeres, incluyendo a sus propias candidatas postuladas en la elección del ayuntamiento.

El análisis de dicho elemento es de suma trascendencia para la función electoral, ya que el simple hecho de no poder acreditar fehacientemente la autoría intelectual o material de los hechos constitutivos de violencia política en razón de género no implica que se dejen impunes los actos, sino que hay una metodología para poder realizar un análisis integral del contexto en el que se dieron las conductas y el impacto que generaron, para poder así determinar si resultan determinantes para el resultado de una elección.

Incidencia concreta en el proceso electoral

En este elemento se analiza la trascendencia que los hechos constitutivos de violencia política contra las mujeres en razón de género pudieron tener en el ánimo del electorado para favorecer a una candidatura o retirar su apoyo a otra. Por eso, se realiza un estudio conjunto del aspecto cuantitativo y cualitativo de la determinancia de la nulidad de la elección.

En ese sentido, el criterio judicial indica que la sola acreditación de los hechos constitutivos de violencia política en razón de género se torna insuficiente para actualizar la nulidad de la elección y, en consecuencia, debe probarse que esos hechos incidieron de manera directa en el resultado de la elección.

La carga de la prueba recae en la parte que aduce que las violaciones fueron determinantes para los resultados de los comicios, lo que en este caso implicaba que la candidata o su partido tenían la obligación de aportar las pruebas para demostrar la incidencia en el proceso.

Sin embargo, atendiendo a una perspectiva de género y a la propia naturaleza de los hechos y el principio de secrecía del voto, el TEPJF flexibilizó la carga de la prueba, al entender la imposibilidad de presentar elementos que demostraran directamente lo que influyó en el ánimo del electorado. En seguida se muestra parte de los argumentos usados por la Sala Regional y que fueron confirmados por la Superior:

> Ahora bien, en consideración de esta Sala Regional, para analizar este punto habría de partir del entendimiento de que no es exigible a las partes la aportación de una prueba directa sobre la influencia de las irregularidades en el resultado de la elección, puesto que finalmente la decisión que el electorado expresa en las urnas deriva de un proceso valorativo realizado en lo personal, por lo que considerando los plazos en que los resultados de las elecciones se impugnan, sería prácticamente imposible conocer en realidad qué motivó al electorado a optar por una u otra opción política; además de que, partiendo de la secrecía del voto consagrada en la Constitución, esta premisa implicaría la imposibilidad de acreditar este elemento. (SCM-JRC-225/2021)

Situación que fue confirmada por la Sala Superior al razonar que:

> En el mismo sentido, esta Sala Superior considera que otorgar a la parte denunciante la carga de la prueba para acreditar de manera fehaciente la trascendencia de los hechos acreditados en el proceso electoral fija un estándar probatorio muy alto, casi imposible de alcanzar. Por lo tanto, en el análisis de los casos de violencia política de género, a partir de las especificidades del caso concreto y del contexto, se debe permitir un estándar de prueba que permita inferir con un alto grado de certeza el perjuicio que ocasiona en el electorado. (SUP-REC-1861/2021)

En ese sentido, la autoridad judicial determinó que era necesario realizar ejercicios inferenciales y de probabilidad para razonar la acreditación de la incidencia en el resultado de la elección, por lo que se tenía que analizar el contexto de difusión del mensaje y las características del electorado que pudo verse influido.

Para determinar el contexto de difusión del mensaje, se revisó la distribución geográfica en la que se encontraban las pintas para poder precisar las comunidades y secciones electorales en que se ubicaban, así como la cercanía o lejanía que tenían respecto del lugar en que fueron instaladas las casillas.

De igual modo, se examinaron las localidades en donde no se instalaron casillas y, por tanto, se infirió que la ciudadanía tuvo que trasladarse a otra localidad para emitir su voto y, en ese sentido, se revisaron las rutas que las personas tenían que seguir para arribar de una comunidad sin casilla a una que sí tuviera.

En consecuencia, se advirtió que las pintas con mensajes estereotipados se encontraban en puntos estratégicos ubicados en las rutas que las personas de una comunidad sin casilla tenían que tomar para llegar a la que sí tenía y, por tanto, se revisó el resultado de la votación de dichas casillas. Así, se encontró que la diferencia

de la votación entre el PT y MC en esas secciones fue de 120 votos a favor del ganador, lo que implicaba más del doble de la diferencia que había entre el primer y el segundo lugar del resultado total de la elección.

Posteriormente, se realizó el análisis del contexto social y cultural del electorado al que se le transmitió el mensaje estereotipado y qué preferencia tenía. Como ya se ha dicho en un apartado anterior, la autoridad judicial aplicó la perspectiva de género e intercultural para revisar las problemáticas que en esa comunidad tienen las mujeres para poder llegar a tener poder de mando y decisión en la familia o tener un rol de subordinación en la comunidad.

También se analizaron las preferencias electorales de una comunidad indígena con un alto índice de marginación en la que la población prefiere votar por candidatos en vez de candidatas, por su concepción estereotipada de que las mujeres son débiles, emocionales, inexpertas y no son autónomas; es decir, se advirtió una preferencia por los liderazgos masculinos sobre los femeninos. Por lo anterior, se concluyó que:

> Tomando en consideración todo lo anterior, así como de manera especial la ubicación de las publicaciones que constituyeron violencia política por razón de género contra la Candidata, las expresiones manifestadas en ellas, además del traslado que debían hacer las personas que habitaban en Iliatenco, en relación con la estrecha diferencia entre el 1° (primer) y 2° (segundo) lugares, puede inferirse con un alto grado de certeza la influencia de los actos de violencia política de género en la decisión del electorado; de ahí que pueda considerarse colmado el requisito en comento para la actualización de la determinancia. (SCM-JRC-225/2021)

Al respecto, la Sala Superior confirmó dicha determinación con los siguientes argumentos:

> Lo infundado del agravio radica en que la Sala Regional analizó la ubicación de cada uno de los mensajes o pintas, así como aquellas en las que no se ubicaron casillas lo que provocaba que la ciudadanía al trasladarse a la casilla electoral que le correspondía necesariamente transitara por donde se encontraban dichos mensajes, es decir que estuvieran expuestos a su difusión, además de realizar un estudio en el que concluyó que justamente en aquellos lugares fue donde la candidata tuvo una cantidad considerablemente menor con respecto al ganador.
>
> Por otro lado, la inoperancia radica en que el hecho de que las carreteras en donde se encontraban las pintas sean una vía transitada a alta velocidad no implica que sean menos visibles o causen un impacto de menor trascendencia, por lo que dicho argumento no puede siquiera crear un indicio de que las personas no lo vieron, o no le prestaron atención.
>
> Al respecto, esta Sala Superior infiere una relación directa entre el posicionamiento y nivel de exposición de los mensajes denunciados, que incidió en la opinión del electorado de manera efectiva. (SUP-REC-1861/2021)

Será importante tener presente esta forma de analizar los contextos de difusión de los mensajes y de las personas que lo pueden recibir para futuros casos en los que se tenga que analizar si conductas constitutivas de violencia política en razón de género pueden tener una incidencia directa en los resultados de una elección y, por tanto, si con ello se puede declarar la nulidad.

Afectación a los derechos político-electorales de la candidata

Este último elemento implica revisar el impacto que las conductas violentas tuvieron en el ejercicio de los derechos político-electorales de la víctima; en otras palabras, se examina si la violencia política en razón de género tuvo un impacto diferenciado en las mujeres o si les afectó de manera desproporcionada.

En ese aspecto, la Sala Superior consideró que sí se actualizaba un impacto diferenciado en la candidata en lo particular, pero de manera general en todas las mujeres, ya fueran candidatas o gobernantes, dada la generalidad que algunas frases tenían y que se podía inferir que el mensaje se dirigía a todas, sin que en ellas se pudiera encuadrar alguna afectación a los hombres.

> Los mensajes contenidos en las pintas constitutivas de violencia política por razón de género en contra de la candidata, tuvieron un impacto diferenciado en las mujeres; esto es, afectaron únicamente éstas, ya fueran candidatas o gobernantes, al desacreditarlas y menospreciar sus capacidades, incluso más allá de afectar solamente a la candidata víctima del caso concreto, pues como ya se dijo, algunas de las expresiones no contenían un nombre específico aunque se podía inferir que se dirigían a mujeres que encuadraban en estas categorías y no contra los hombres, de lo cual deriva que afectó su posición frente al electorado.
>
> Este impacto diferenciado derivó en que aquellas mujeres que buscaban ser reelectas se vieran afectadas de forma exclusiva, situación que no ocurrió con los candidatos hombres, pues incluso, a estos últimos los puso en una situación aventajada frente al electorado, representando una supuesta mejor capacidad para gobernar y por tanto, una mejor opción política, con motivo de los estereotipos de género provocados. (SUP-REC-1861/2021)

El razonamiento de la Sala Superior se dirige a estimar que los mensajes tuvieron consecuencias para todo el género femenino, dado que se desvalorizaba su capacidad para gobernar y se encontraban cargados de estereotipos basados en el género. Además, en el caso, a la candidata se le colocaba en una situación de desventaja con la emisión de mensajes que denigraban su persona y se dirigían a afectar su imagen, presentándola como una mujer que no debe estar en un puesto de poder en una comunidad con creencias altamente machistas.

Además, se consideró que los mensajes impactaron en el electorado y eso impidió el pleno ejercicio del derecho a ser votada de la candidata, dado que fueron reproducidos sistemáticamente y colocados en lugares estratégicos en donde eran visibles por el electorado, lo que afectó de manera desproporcionada a las mujeres candidatas, puesto que se mandaba la idea generalizada de que las mujeres no sabían ni debían gobernar, situación que incluso se podía inferir que se dirigía a la candidata violentada, puesto que, en ese entonces, ella era la presidenta municipal con licencia de Iliatenco, Guerrero.

En este caso, los recurrentes aludieron que no se había analizado correctamente la supuesta afectación a los derechos de la candidata porque sí había podido realizar su campaña electoral y no se le impidió ser votada.

Dicho argumento fue desestimado por la Sala Superior porque el hecho de que la candidata hubiera realizado su campaña electoral no era lo que estaba en controversia, sino que la cuestión de fondo era la existencia de actos constitutivos de violencia de género en su contra que se presentaron durante las campañas, el periodo de veda y hasta el mismo día de la elección, lo que permitía inferir que habían influido en la decisión del electorado.

Cabe mencionar que, en el análisis de este elemento, la Sala Superior también hizo una consideración respecto del estándar de prueba:

> En ese sentido, se estima que el estándar de prueba respecto del impacto diferenciado no debe ser rígido, toda vez no es posible determinar la afectación causada de manera exacta, pues se trata de un efecto que puede tener mayor o menor repercusión en la opinión del electorado dependiendo de su nivel de susceptibilidad a niveles externos, con respecto de los mensajes difundidos que generan una afectación a la imagen de la mujer. (SUP-REC-1861/2021)

Como ya se ha expuesto, en el caso se analizó el contexto de las personas que recibían los mensajes estereotipados, y las autoridades judiciales infirieron, con un alto grado de certeza, que las conductas sí habían impactado en la decisión del electorado en contra de las candidatas. Esta situación se podía corroborar con el hecho de que en las secciones donde se expusieron las pintas, la diferencia de votación a favor del candidato fue del doble respecto de la diferencia entre el primer y el segundo lugar.

Determinación de la nulidad de elección

Al haberse actualizado todos los elementos necesarios para que se considere que conductas constitutivas de violencia política en razón de género fueron determinantes para el resultado de la elección, lo consiguiente fue declarar la nulidad por haberse acreditado violaciones generalizadas y determinantes que transgredieron los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, equidad y certeza de los comicios.

Además, las irregularidades viciaron de manera trascendente e irreparable la autenticidad de la votación, por lo que se actualizaba la última consecuencia jurídica: la nulidad de la elección municipal, con los efectos de revocar la declaración de su validez y la entrega de las constancias de mayoría. En consecuencia, se ordenó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero convocar a una elección municipal extraordinaria.

Conclusiones

Es innegable la trascendencia que el TEPJF ha tenido al ejercer sus facultades como tribunal constitucional, por medio de las cuales ha impulsado mecanismos de protección a los derechos

político-electorales de las mujeres, a la vez que busca propiciar la eficacia de su participación política libre de violencia.

Sin embargo, este tipo de decisiones judiciales no son bien vistas ni aceptadas por todas las personas; menos aún en comunidades en las que está arraigada la cultura patriarcal y se sigue situando al hombre como norma y medida de lo que debe ser y hacer. Para dichas personas, estas sentencias resultan incómodas porque están destinadas a agitar los cimientos de una forma de vida que ha normalizado la violencia contra la mujer, pero que hoy —y nunca— es —ni será— aceptable.

Por ello, el caso de Iliatenco se erige como un verdadero precedente judicial que sirve de guía y modelo de actuación a las personas operadoras que se dedican a la impartición de la justicia electoral.

Ahora se cuenta con un instrumento que muestra el camino que se ha de seguir cuando, en un futuro, se presente otro caso en el cual haya que analizar la posible nulidad por actos de violencia política en razón de género. Este precedente muestra la importancia de usar las gafas violetas y el enfoque interseccional para poder comprender las barreras sociales, políticas y culturales a las que día a día se enfrentan las mujeres en su vida privada y pública.

En la actualidad, resulta insuficiente la manera tradicional en que se ejercía la función jurisdiccional. Hoy se requiere que las personas juzgadoras no se limiten a ser simples intérpretes y aplicadoras de la ley, sino que es indispensable una nueva cualidad en la que su concepción sea transversal y profunda, en la que el llamado activismo judicial se siga utilizando para proteger y potenciar los derechos humanos de los grupos que estructural e históricamente han sido excluidos de la toma de decisiones.

Este caso también constituye un fuerte mensaje dirigido a todos los actores políticos respecto de que en la democracia mexicana

hay cero tolerancia para quienes violenten a las mujeres que participen en la política.

Es hora de dejar de pensar que el espacio público fue concebido por y para hombres. La sociedad mexicana necesita entender la importancia y la trascendencia de la participación de ellas en los espacios de toma de decisiones para buscar soluciones integrales que atiendan todas las problemáticas sociales que años de exclusión han generado.

Fuentes consultadas

Barak, Aharon. 2017. *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Lima: Palestra Editores.

Bernal Pulido, Carlos. 2012. *El derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Caballero, Rafael. 2018. ¿Cómo construir confianza en las instituciones democráticas desde la judicatura electoral federal? *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 21. México: IIJ/UNAM.

Concha Cantú, Hugo y Garza Onofre, Juan, eds. 2022. *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*. México: TEPJF.

Concha Cantú, Hugo. 2022. Hiperlitigiosidad electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la reforma a la ley de medios de impugnación. En Concha y Garza 2022.

Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2009. *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM.

Cossío, José Ramón. 2021. *La democracia y su relación con el Poder Judicial*. México: INE.

CPEUM. 2024. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados.

Decreto número 803 por medio del cual se deja sin efectos la licencia por tiempo indefinido concedida mediante decreto 709 a la ciudadana Ruperta Nicolás Hilario, y se le autoriza se reincorpore al cargo y funciones de presidenta del honorable ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero. https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/64-alcance-i-12/

Favela, Adriana. 2013. *Teoría y práctica de las nulidades electorales*. México: Limusa.

Gilas, Karolina. 2023. Cuando la violencia determina el resultado: la nulidad de elección por violencia política de género. En *Justicia electoral en Movimiento*. México: IIJ/UNAM.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2023. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf

LGSMIME. 2024. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. México: Cámara de Diputados.

Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. 2020. México: SCJN.

Rosette, Bertha. 2024. *Actividad jurisdiccional electoral: formalismo vs activismo judicial*. México: Voz y Voto.

Tamés, Mariana. 2022. Sistema mexicano de partidos políticos y desconfianza en el Tribunal Electoral. En Concha y Garza 2022.

TEE-JIN-024/2021. Parte actora: Movimiento Ciudadano. Parte interesada: Eric Sandro Leal Cantú y otros. Autoridad Responsable: Consejo Distrital Electoral 28 del Instituto Electoral y de participación ciudadana del Estado de Guerrero. Disponible en: https://teegro.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2021/08/TEE-JIN-024-2021.pdf

Sentencia SCM-JRC-225/2021. Parte actora: Movimiento Ciudadano. Parte tercera interesada: Eric Sandro Leal Cantú y otras. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JRC-0225-2021.pdf

SUP-RAP-21/2021. Parte actora: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-21-2021

SUP-REC-1388/2018. Parte actora: Manuel Negrete Arias. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1388-2018

Sentencia SUP-REC-1861/2021. Parte actora: Eric Sandro Leal Cantú y otras. Parte tercera interesada: Ruperta Nicólas Hilario y Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf

El discreto encanto de juzgar la política.

El caso de nulidad en la alcaldía Cuauhtémoc

Alonso Vázquez Moyers

Introducción

No es tarea sencilla juzgar la política. Técnicamente es una labor cuya especificidad requiere una alta especialización, pero en la sociedad —incluso en el propio campo del derecho— el desafío es convencer más allá de las atribuciones de motivos políticos. Es decir, al desafío técnico se suma uno propio —quizás— de la cultura democrática mexicana: la suspicacia.

Es frecuente que, en la conversación pública, antes que atender las razones jurídicas, se elaboren argumentos que apelan a la racionalidad política de los jueces. Juzgar a las personas

poderosas los coloca siempre bajo la sospecha de actuar según intereses más allá de derecho, se les acusa de buscar congraciarse con el poder.

Sin embargo, dichas consideraciones pasan por alto no solo la larga lista de criterios que refutarían tal acusación, sino que incluso en temas polémicos, como la violencia política en razón de género, persistan los argumentos jurídicos por encima de los presuntos intereses políticos.

La idea de que exista un cuerpo de personas profesionales dedicadas a la disputa por el poder es organizar el conflicto que origina la pluralidad social. Esto quiere decir también que los órganos políticos deben reflejar esa pluralidad y que es tarea de distintas personas mantenerla y procurarla.

El régimen electoral mexicano fue diseñado, primero, para conquistar la pluralidad en sentido estricto; es decir, que las fuerzas políticas —los partidos— pudieran acceder a los cargos de representación y gobierno de conformidad con los votos obtenidos.

No obstante, en últimos tiempos la pluralidad ha adquirido una dimensión más bien cualitativa. Dado que la pluralidad social implica grupos diversos, con intereses distintos, pero también con posibilidades diferenciadas de reconocimiento y acceso a los cargos, la justicia electoral se ha preocupado por la inclusión de los grupos en desventaja. Esto es, aquellos sectores que, por condiciones sociales diversas, sexo, preferencias, etnicidad, etcétera, pertenecen a un sector minoritario de la población, no necesariamente en términos estadísticos, sino en sus posibilidades de acceder a derechos y reconocimiento en igualdad de circunstancias.

Pero incluir a un grupo social determinado no significa nada más reconocerles derechos y, en el caso de la política, garantizarles el acceso a los cargos públicos. Porque el hecho en sí de ser un grupo en desventaja implica que existen numerosas barreras sociales que

les impiden tener el reconocimiento debido o hasta la legitimidad social y jurídica para reclamar sus derechos.

La historia política es también la de los grupos sociales por obtener, primero, reconocimiento político y, después, jurídico. La tarea ha recaído, al menos a partir de la segunda mitad del siglo XX, en los tribunales. No es aventurado decir que la construcción contemporánea de la ciudadanía pasa por la jurisdicción. Entonces, los poderes judiciales, en especial los tribunales constitucionales de la actualidad, han cumplido esa función de construir ciudadanía.

Pero eso tiene al menos dos problemas o desafíos. El primero es que redefinir desde la jurisdicción implica precisar los alcances de un concepto jurídico, rehacerlo o, incluso, desconocer aquellos que impidan el acceso a los derechos. No obstante, como los conceptos jurídicos suelen estar en la legislación y formar parte de las plataformas políticas, es común que surjan tensiones entre los poderes Legislativo y Judicial o Ejecutivo y Judicial.

El segundo desafío es que los grupos en desventaja tienen que acreditar, de manera inequívoca, que pertenecen a tal grupo y que existe una situación de hecho, de derecho o ambas, que les impide el acceso o goce de un derecho reconocido. Cuando se conjuntan esos dos desafíos en un escenario político-electoral se suma un tercer elemento casi de forma natural: ya no solo se trata de juzgar a la política entendiendo por esta a la comunidad, sino a actores políticos, con intereses y recursos, que intentarán, también por la vía jurídica, adecuar sus demandas a los conceptos desarrollados por la doctrina.

Lo anterior no descalifica *a priori* las demandas de quienes tengan una pretensión jurídica o reivindiquen que determinado derecho les ha sido vulnerado, de conformidad con sus circunstancias sociales y jurídicas específicas, pero tampoco les otorga la razón.

Si, en general, la actividad de juzgar implica equilibrar fuerzas sociales con argumentos jurídicos, en el caso de la justicia electoral los desafíos se multiplican.

En el presente capítulo se analiza la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México SCM-JDC-2297/2024 y acumulados para mostrar los desafíos jurisdiccionales mezclados con demandas políticas y personas profesionales de la política con peso específico en la disputa por el poder.

El análisis está organizado en cuatro apartados. En el primero, se establecen las bases conceptuales y empíricas. En el segundo, se presentan los desafíos judiciales de juzgar la política y, en específico, a determinados actores políticos. El tercer apartado desarrolla el análisis de la sentencia SCM-JDC-2297/2024 y acumulados, para establecer la disputa por el concepto violencia política contra las mujeres en razón de género. Finalmente, en el cuarto se presenta una reflexión procesal y las conclusiones.

La política y el régimen electoral mexicano

No es sencillo responder a la pregunta de por qué hay personas con mayor peso político que otras. Es decir, por qué algunas tienen mayor influencia en el proceso de toma de decisiones propio de la actividad política.

Una de las principales dificultades consiste en diferenciar la actividad política de otras que pueden estar vinculadas o relacionadas. Dicha esfera está compuesta por una pluralidad de actores que llevan a cabo actividades distintas, todas de contenido político. Ya sea la ciudadanía que emite sufragios, participa en protestas o discute en cafés, o quienes toman las decisiones vinculantes para constituir lo público, pasando por las llamadas formadoras de opinión pública y académicos.

Delimitar a la esfera política es una tarea compleja, por eso conviene distinguir entre comunidad política, que incluye a toda la ciudadanía, y, dentro de esta última, a las personas que se dedican formalmente a la lucha por "la distribución, la conservación o transferencia del poder" (Weber, 1978, p. 2). Aunque a la comunidad en general le podamos atribuir motivaciones y necesidades políticas, solo denominaremos políticos a quienes aspiran al poder y buscan formar parte de la estructura del Estado que se dedica a su ejercicio.

Desde ese enfoque, el peso político de una persona dependerá de la posición que ocupe en la organización estatal. Sin embargo, esa primera idea sería al menos insuficiente para explicar o al menos entender por qué en la esfera política hay personas con mayor capacidad de movilización y negociación que otras.

Debido a que la política es también una manera de interactuar y de movilizar los recursos que una persona o grupo tiene a su disposición, las formas en que se ejerce el poder tienen aspectos formales e informales, y dependen más de las habilidades de cada persona que de los recursos mismos o, en todo caso, de la estructura de poder informal a la que pertenezca; es decir, a la red de personas en quienes se apoya y respaldan su pertenencia a la estructura política.

Entonces, la formación de las personas que se dedican a la política también depende de las relaciones que forjan durante su trayectoria. Además, como todos los fenómenos sociales, cada lugar tiene especificidades que se podrían definir como historicidad.

En el caso mexicano, la formación de la clase política ha seguido una trayectoria vinculada con la formación académica, el desempeño de cargos públicos y la pertenencia a grupos políticos (Hernández, 2021). Cada uno de estos espacios supone interacciones particulares y cada uno será también objeto de disputa en la contienda política.

De tal manera, la falta de preparación, sea académica o profesional, o los malos resultados en cualquiera de esos ámbitos, suele

ser objeto de señalamientos. Lo mismo sucede con los grupos políticos. Al final, en la disputa por los cargos públicos se trata de imaginar la idoneidad para el cargo.

Es difícil regular los términos del debate público y más aún el debate político. Establecer límites, no obstante, puede perseguir un objetivo importante en una comunidad política: que no existan mediaciones indebidas entre la formación de la voluntad colectiva y la decisión, es decir, el voto. El problema es establecer, de manera objetiva, qué es una mediación indebida y por qué en determinados casos es lo suficientemente fuerte para viciar la decisión.

México tiene su problemática particular con las mediaciones indebidas. Por décadas, el partido oficial se encargó de que los procesos electorales no fueran otra cosa que un rito de paso para quien hubiera sido designado como el sucesor del presidente de la república, popularmente conocido como "el Tapado". Para Woldenberg (2015, p. 65) dicha figura, sin una existencia legal pero parte de la práctica política del México del régimen priista, "es también la expresión de la larga época del partido casi único, de las contiendas electorales que no lo eran, de partidos testimoniales o anunciadores, de fusión/confusión entre aparato estatal y Partido Revolucionario Institucional".

Los mecanismos del régimen eran variopintos, pero en conjunto construían la sensación de inevitabilidad: el Tapado era el virtual próximo presidente. No solo se trataba de la designación y el uso de los recursos del Estado. Toda la parafernalia política y mediática constituían uno de los pilares del sistema autoritario, aunque siempre bajo el paraguas electoral. Diferencia no menor si se compara con lo que por esos mismos años sucedía en Centro y Sudamérica.

Además, existían múltiples mecanismos para encausar y coaccionar el voto y todo ese conjunto hizo que la legislación mexicana, primero, y la justicia electoral, después, pusiera especial atención

en limitar —e incluso prohibir— las acciones que perjudicaran la equidad en la contienda y, con ello, la certeza y eficacia del sufragio.

Tener comicios efectivos, en los que las fuerzas políticas compitieran en condiciones de equidad, fue uno de los grandes derroteros de la justicia electoral. La competencia, que implica las posibilidades (que no probabilidades) de triunfo, va de la mano con el acceso equitativo a los recursos que tengan los partidos políticos, las candidaturas y las coaliciones.

El énfasis se puso en el debido uso de recursos públicos, el principio de neutralidad para los gobiernos, el financiamiento público de los partidos políticos y su correlato: la fiscalización. Incluso, los primeros hitos de la regulación electoral fueron las multas que se impusieron al PRI por el caso Pemexgate y al financiamiento indebido de Amigos de Fox, que supusieron multas hasta entonces inéditas para los partidos políticos que, además, ostentaban el poder.

Por su parte, el debate político no estuvo particularmente regulado hasta 2006, pero los resultados electorales supusieron cuestionar todas las maneras en que el candidato ganador remontó la ventaja que, a pocos meses de la elección, mantenía el candidato de la coalición "Por el bien de todos", Andrés Manuel López Obrador. La llamada guerra sucia, que en realidad fue una campaña negativa, llevó a replantear el modelo de comunicación política en la reforma constitucional de 2007.

Los resultados son conocidos para quienes estudian la materia electoral: la reforma constitucional implicó prohibir la contratación de espacios en radio y televisión por parte de partidos y actores políticos, y, con ello, le otorgó al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) el monopolio para la asignación de tiempos en radio y televisión, la llamada pauta, que se reparte desde entonces mediante una fórmula que busca la equidad, así como el establecimiento de un procedimiento *ad hoc* para sancionar las conductas infractoras: el procedimiento especial sancionador.

Acerca de este último, es importante decir que la reforma constitucional lo incorporó después de una decisión judicial para garantizar a la coalición "Por el bien de todos" el acceso a la justicia. Así, al resolver el SUP-RAP-17/2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) instruyó al IFE para que diera una respuesta, en un plazo breve y mediante un procedimiento adecuado, a las solicitudes que la coalición formulaba para conocer y, en su caso, sancionar las alegadas conductas indebidas por parte de diversos actores políticos.

Como se dijo con anterioridad, ya en la reforma de 2007 y con base en la sentencia citada, la reforma constitucional instituyó el procedimiento especial sancionador como el medio idóneo para conocer y sancionar las violaciones que se cometieran al modelo de comunicación política. En los hechos, dicho medio de impugnación tiene como eje articulador proteger la debida formación de la voluntad colectiva. Fue el primer antecedente de la regulación de las condiciones del debate público. No solo porque limitó a ciertos actores, sino porque también comenzó la senda de limitar los términos en que se discutían ciertos asuntos públicos.

La reforma de 2014 trasladó la decisión final, la facultad sancionadora, al TEPJF para, entre otras cosas, evitar que los mensajes políticos se replicaran en el Consejo General del IFE, autoridad que se encargaba de la instrucción y resolución de los procedimientos. En su lugar, se facultó a la Sala Regional Especializada, ahora en vías de extinción, como instancia judicial resolutora (Roldán, 2012).

En suma, el procedimiento especial sancionador trata de responder a la pregunta: quiénes pueden decir qué y cuándo; es decir, qué actores tendrán limitada su libertad de expresión y en qué momentos. No es una pregunta menor, pero las respuestas, por lo general, son mucho más difíciles.

El derecho, al menos la parte más interesante de la disciplina, se encuentra en aquellos casos límite; esto es, en aquellos en los que

no hay una respuesta clara y absoluta acerca de por qué una conducta determinada infringió la ley.

En el caso de las sanciones por violaciones al modelo de comunicación política y derivado de la tradición mexicana de inequidad en la contienda, es más o menos sencillo determinar por qué es indebido que un gobernante apoye de manera manifiesta una candidatura o que en tiempos electorales esa misma persona promocione las acciones de su gobierno.

La idea es que se afecta la equidad de la contienda, porque del lado de los partidos, coaliciones y candidaturas opositoras, en cualquier ámbito, no existen las mismas condiciones para publicitar su plataforma política o, en todo caso, responder desde la misma plataforma los dichos de un gobernante. Eso, además de que los recursos públicos, por definición, deben destinarse a finalidades colectivas. El ejercicio del gobierno debe ser independiente de los intereses del partido político del que salieron las y los representantes populares y gobernantes.

La cuestión es que, en principio, hay conductas respecto de las cuales se puede argumentar con facilidad la necesidad de regularlas y prohibirlas. Mucho depende, desde luego, como se ha insistido, de la tradición nacional.

La equidad en la contienda fue el derrotero de las reformas electorales y la punta de lanza para materializar la transición a la democracia. En ese sentido, limitar la libertad de expresión de la que goza un gobernante persigue una finalidad colectiva y, por ende, de mayor importancia que el derecho individual de este de decir o hacer.[1]

[1] Esto no implica que las personas gobernantes no tengan libertad de expresión, sino que esta se encuentra limitada en el espacio-tiempo en los procesos electorales. La prohibición absoluta es el indebido uso de los recursos públicos, que debe guiarse siempre por el principio de neutralidad.

Pero las limitantes, como se indicó, no son solo subjetivas y temporales, las hay también discursivas.

¿Por qué una persona, sea gobernante, candidatura, aspirante o partido político, no podría decir en un mitin o en su propaganda aquello que le redituara mejor en términos electorales?

La esencia de la propaganda político-electoral es dar a conocer un mensaje de manera tal que el público lo identifique y haga una valoración positiva o negativa, de la persona a la que se presenta como candidata a un cargo de elección popular. Entonces, esta no solo implica dar a conocer un mensaje, sino tratar de influir en la toma de decisiones.

El régimen sancionador busca atenuar, en todo caso, los efectos que las intervenciones ilegales o la propaganda indebida tengan en el electorado. Es, de alguna manera, una forma de preservar la contienda electoral en su conjunto. Por ello, se vale no solo de la sanción, sino de las medidas cautelares para evitar que el proceso electoral se vicie. Dicho en términos jurídicos, evitar que se produzcan daños de imposible reparación.

Pero el sistema electoral también prevé la posibilidad de que dichos daños se produzcan. Y si resultan de tal gravedad que no pueden ser reparados o sus efectos corruptores son demasiado grandes como para afirmar que los resultados electorales son ciertos, la solución, por decirlo de alguna manera, es la nulidad. Pero la nulidad debe ser siempre la última opción, un botón de emergencia que debe ser utilizado con mucha cautela.

Organizar un proceso electoral no es cosa menor. Implica un despliegue de recursos humanos y materiales muy importante: de la credencialización a la geografía electoral; la selección, la capacitación y la participación de las personas que fungirán como funcionarias de casilla; la preparación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, de gran sofisticación técnica; la selección de las casillas que serán parte de la muestra para los conteos

rápidos; la elección de candidaturas dentro de los partidos; el establecimiento de los periodos de precampaña y campaña, así como la respectiva fiscalización, por mencionar algunos.

Entonces, anular una elección supone desconocer todo ese proceso, aun si solo se anula para un cargo. Por tanto, los criterios para anular una elección deben pasar por un estándar probatorio que supere el umbral de presunción de que gozan los procesos electorales y permita a la persona juzgadora establecer que el cúmulo de violaciones y su magnitud no permiten determinar que el voto cumplió con los principios de universalidad, secrecía y legalidad, y que las condiciones de competencia fueron equitativas, y, en consecuencia, la autoridad política resultante del proceso no contaría con legitimidad para ejercer el cargo público.

En el régimen jurídico mexicano, las nulidades en materia electoral han seguido una trayectoria que, si bien tiene continuidades y discontinuidades, ha procurado equilibrar el respeto por el voto público y la validez de los comicios, que, como se indicó, fija el estándar de prueba que debe superarse para declararlos nulos.

De tal manera, el sistema de nulidades electorales ha fluctuado entre la taxatividad y la interpretación. Como consecuencia, si bien las causales de nulidad están en la ley de manera preponderante y preferente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al ser el pilar fundacional del régimen jurídico-político mexicano, también es la base con la cual deben juzgarse los procesos electorales a partir de los principios de equidad en la contienda, legalidad y seguridad jurídica.

Vale la pena insistir: no toda violación a la legislación electoral supone la anulación de los comicios. Dicha premisa es válida incluso para el sistema de nulidades: acreditar una causal de nulidad en casilla o para una elección no significa en automático la nulidad de la elección. Esto, sin embargo, no significa que las conductas violatorias de la norma que no conlleven la anulación queden

impunes, sino que serán sancionadas de manera distinta, independientemente del grado de afectación que puedan significar para el proceso electoral en su conjunto. Sin embargo, acreditar la existencia de una causal de nulidad debe ir aparejada de la acreditación de la determinancia de la conducta.

La equidad de género como elemento central de la comunidad política

En abril de 2020 fue aprobada la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Dicha ley fue parte de una serie de reformas integrales que buscaron combatir y erradicar el flagelo de la violencia de género, que tiene también su variante en la esfera política; es decir, la violencia de género tiene varias posibles manifestaciones, una de las cuales es la violencia política.

La violencia de género en México es un problema extendido y aún no reconocido por todas las personas. De acuerdo con Sánchez de los Monteros (2020, p.3): "la violencia de género es aquella que afecta de una u otra manera a las mujeres por el hecho de ser mujeres. Es atentar contra su integridad, libertad y dignidad". Y se presenta en distintas modalidades: física, sexual o psicológica.

Esos elementos son parte de la definición de la ley que, además, impactó de manera importante y —valga decir— positiva en la justicia electoral. Por un lado, adicionó el artículo 20 bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales para tipificar la violencia política en razón de género como una conducta susceptible de ser perseguida de manera penal. Por otro lado, modificó al procedimiento especial sancionador, al convertirse este en la vía para conocer, sancionar y reparar las conductas que supongan violencia política contra las mujeres en razón de género en cualquier tiempo. Finalmente, también incidió en el sistema de nulidades.

Como se estableció con anterioridad, el sistema de nulidades mexicano ha fluctuado entre lo taxativo y lo interpretativo. La idea es que todas las nulidades tienen su base en la CPEUM y esta, además de algunas reglas, dispone principios de organización colectiva. Por lo tanto, los tribunales constitucionales deben garantizar que los principios y los valores de la ley fundamental prevalezcan y que el debate político —especialmente en las campañas, como momentos de discusión colectiva— se ciña a las normas de convivencia y respeto.

En ese aspecto, la doctrina constitucional ha establecido parámetros de interpretación para establecer cuándo determinados principios deben prevalecer sobre de otros. El llamado test de proporcionalidad es la metodología para establecer, caso por caso, qué principio debe prevalecer y por qué.

Si los principios que conviven —y que pueden colisionar— en las campañas y que guían el debate e intercambio de ideas son la libertad de expresión y el respeto a la equidad, la inclusión de la violencia política de género como elemento a ponderar y respetar trastocó también los términos del debate y el contenido de las campañas políticas.

La democracia es una idea, así como una serie de medidas para darle materialidad. Como tal, ambas están en constante disputa, como puede constatarse en la trayectoria histórica del concepto.[2] Según Przeworski (2024), la democracia puede tener tanto definiciones mínimas como maximalistas que le añaden una dimensión sustantiva; esto es, valores mínimos a partir de los cuales juzgamos si determinada decisión, ley o política pública, es o no democrática.

[2] Véase Aguilar Rivera, J. A. (2019). La redención democrática: México 1821-1861. *Historia Mexicana*, 69(1), 7–56. https://doi.org/10.24201/hm.v69i1.3914

Desde un punto de vista procedimental, lo importante de la democracia es el resultado: que los votos representen de manera fiel la voluntad popular. Pero desde un punto de vista más amplio, la democracia debe garantizar también formas de convivencia y de respeto a la pluralidad y a la diversidad. A ese respecto, la lucha por los derechos de los grupos discriminados muestra una dimensión cualitativa de la democracia.

Así, cuando los países adoptan la democracia como régimen político, no solo observan cambios institucionales, sino de significados sociales compartidos. Democratizar también implica que las relaciones sociales sean más horizontales. Entonces, la democratización implica que grupos otrora limitados en el ejercicio de sus derechos adquieran consciencia colectiva; es decir, que se reconozcan como un grupo con necesidades específicas y, en consecuencia, reivindiquen para sí una serie de derechos mínimos como sujetos políticos.

De esa forma, si por años han subsistido diversas estructuras de dominación y violencia machistas, e incluso figuras jurídicas que han imposibilitado el acceso efectivo de las mujeres y otros colectivos a sus derechos políticos y sociales, lo lógico y esperable es que el sistema democrático ayude a combatir y derribar dichas estructuras.

Es incluso una característica de las sociedades que alcanzan la democracia como forma de organizar la disputa por los cargos políticos que las mujeres y otros colectivos alcancen cierta igualdad social y política —o al menos luchen por conseguirla—. Detrás de conquistas tales como la posibilidad de divorciarse en la Italia postfascista y la España postfranquista o el aborto legal en el caso mexicano, están los procesos democratizadores.

De tal manera, aunque el sistema electoral mexicano ha logrado importantes avances en materia de paridad, el flagelo de la violencia de género sigue presente. Y no se puede considerar que existe una democracia plena y funcional mientras se mantengan los niveles

tan preocupantes de violencia de género. Sin embargo, la violencia política en razón de género como variante ha resultado particularmente desafiante para la justicia electoral.

Como asegura Tamés (2024), esta clase de violencia también ha sido instrumentalizada por personas que, desde cualquier óptica, no se encuentran "en una situación de desventaja o subordinación que requiera la intromisión activa de las autoridades para corregir o equilibrar la balanza y mantener la equidad en la contienda".

Problemas jurídicos, problemas políticos

Que los problemas políticos se trasladen a la esfera jurídica puede ser una novedad y un problema por sí mismo, según la idea que se adopte del concepto de judicialización de la política. Para Farrera (2012), esta implica que las decisiones respecto de la política pública, controversias de orden político (por la disputa del poder) y los derechos políticos-constitucionales, pasan por la decisión de los poderes judiciales. Estos revisan la existencia o inexistencia de determinados derechos o decisiones de política pública a la luz de la Constitución y pueden declarar inválidas o inconstitucionales las decisiones de la esfera política que atañen a los otros poderes o, incluso, a la ciudadanía, como es el caso de las elecciones.

Según Hirschl (2009), la judicialización de la política supone tres procesos relacionados. El primero tiene que ver con la predominancia del derecho en las relaciones sociales en general. En el segundo proceso, los tribunales expanden su competencia para determinar:

1) Los resultados de las políticas públicas.
2) El alcance de la protección de derechos constitucionales.
3) Los límites de los poderes ejecutivos y legislativos.

Finalmente, el tercer proceso implica la facultad de los poderes judiciales para decidir en torno a las controversias que definen y dividen a las comunidades políticas en su totalidad.

Uno de los problemas casi lógicos es que la definición o la redefinición de lo público de parte de las personas juzgadoras suscita malestares y suspicacias.

Además, la judicialización de la política tiene consecuencias más allá del derecho. Por un lado, como se observa en el caso mexicano, las resoluciones judiciales y la redefinición de lo político lleva a los actores relevantes a preguntarse públicamente[3] si las personas juzgadoras tienen legitimidad democrática como para declarar inconstitucional una decisión tomada por los poderes elegidos mediante el voto público.

Ese primer desafío genera tensiones en la esfera política; es decir, entre las y los profesionales de la política y la judicatura. Las consecuencias son varias, pero pueden, como anticipé, explicar reformas para acotar el poder de las personas juzgadoras.

Adicionalmente, aunque por lo general como consecuencia, el segundo desafío está en las atribuciones de motivos hacia las personas juzgadoras. No es infrecuente que, ante una determinada resolución, en la esfera pública se elaboren narrativas en las que el trabajo judicial y la decisión misma es interpretada con motivaciones extrajurídicas; es decir, guiada por intereses político-partidistas.

En ese sentido, la racionalidad de las decisiones judiciales pasa por convertir en actores políticos a los jueces, entendiendo por actores políticos no aquellos que definen el contenido político del derecho, sino que reivindican una causa político-electoral; dicho de otra forma, que participan de manera activa en la disputa por el poder.

---

3 Aunque hay que decir que aunque dista de ser una discusión únicamente de los políticos, porque tiene sus vertientes académicas y de diseño constitucional.

Por ende, juzgar lo político en sentido estricto, juzgar a personas actoras políticas y decisiones en este ámbito suele implicar que el trabajo jurisdiccional es interpretado desde fuera del derecho y alejado de la racionalidad del derecho. Más aún cuando lo que se juzga son cuestiones que atañen directamente al ejercicio del poder.

De ahí que juzgar lo político, en sentido estricto, sea un desafío y un problema constante. Por ende, las decisiones de las personas juzgadoras deben ser lo más sólidas en el ámbito argumentativo e interpretativo, aunque eso no implique superar las interpretaciones políticamente interesadas.

Sin embargo, para el campo del derecho, definido como el espacio social en el que actúan las personas profesionales del derecho (Bourdieu, 2000) y en el que se define lo justo, lo injusto, y se reconfiguran los conceptos, las ideas y se ponen en tensión teorías acerca de dónde se encuentra el derecho, cómo se descubre o produce y por qué medios, la judicialización de la política tiene la virtud de marcar límites para la discusión democrática y reconfigurar los términos en que se discute, así como los medios.

El caso Catalina Monreal: la disputa por definir la violencia política de género

Como se estableció al inicio del texto, no todas las personas que participan en la disputa por los cargos públicos tienen el mismo peso político. Este varía de acuerdo con el reconocimiento que gozan las distintas personas actoras políticas, que, a su vez, depende de factores no siempre políticos; es decir, no siempre ligados con un desempeño en esta esfera o carrera previas. Y así como las personas tienen diferente peso político, también las demarcaciones territoriales significan distintas cosas en una carrera política en ciernes o consolidada.

Al final, la disputa política no es únicamente por los cargos, sino por lo que estos representan en términos de prestigio (Weber, 1978) o las relaciones que puedan tejerse desde ellos.

La capital de la república suele considerarse, al menos desde la transición a la democracia, como el puesto político de mayor relevancia, solo por detrás de la presidencia de la república. Las candidaturas de la denominada izquierda, que ha conducido la política capitalina por casi 30 años, han surgido luego del ejercicio del cargo de jefe o jefa gobierno.[4]

Pero Ciudad de México, dividida territorial, administrativa y políticamente en 16 alcaldías, no es homogénea en su territorio. Por ende, en principio hay demarcaciones con mayor relevancia política que otras. Desde luego, esto dista de ser una regla absoluta, pero hay alcaldías que, por densidad de población, condiciones de desarrollo o posición geográfica, ofrecen mayores recompensas políticas a quienes logran controlarlas. Por lo mismo, son más disputadas.

Además, suelen ser también plataformas electorales. Por lo general, gobernar alguna alcaldía de cierto peso inscribe a sus titulares como candidatos "naturales" a la jefatura de gobierno. Hay que recordar que Claudia Sheinbaum fue alcaldesa de Tlalpan antes de contender por la jefatura de gobierno. En ese proceso, tuvo como contrincante interno a Ricardo Monreal, quien había sido alcalde en Cuauhtémoc. No son los únicos casos, aunque podrían ser

[4] Sucedió en 2000, cuando Cuauhtémoc Cárdenas contendió por tercera —y última— vez como candidato presidencial. Luego, el jefe de gobierno de 2000-2005, fue el abanderado de la izquierda por tres elecciones consecutivas, hasta conseguir la presidencia en 2018. En la elección de 2012, el otro contendiente, Marcelo Ebrard Casaubón, era el jefe de gobierno saliente. Por último, la actual presidenta, Claudia Sheinbaum, fue jefa de gobierno de la Ciudad de México en el periodo 2018-2024, aunque dejó el cargo en 2023 para competir por la presidencia.

los más relevantes para el argumento del texto, pero cabe mencionar que la elección de 2024 tuvo como contendientes principales a dos exalcaldes: Clara Brugada, que había dirigido Iztapalapa y que resultó ganadora en la contienda, y Santiago Taboada, alcalde de Benito Juárez.

La Cuauhtémoc, además de ser la alcaldía donde se encuentra la sede del poder presidencial y el Judicial, así como albergar al Senado de la República y a la Jefatura de Gobierno de Ciudad de México, es uno de los puntos de mayor gentrificación. En esa demarcación se encuentra el eje Roma-Condesa, lugar preferido por las personas extranjeras de alto poder adquisitivo y punto de reunión de la clase media alta capitalina. Con innumerables cafés, restaurantes, bares y tiendas de todo tipo, la zona tiene un alto valor político, por lo que suele ser utilizada como plataforma electoral.

A continuación, se presenta un análisis de la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México, que, en el marco de lo que se ha argumentado hasta aquí, se inscribe en la disputa política como en la disputa por definir un concepto jurídico.

Análisis y resumen de la sentencia SCM-JDC-2297/2024

Luego de la declaración de validez para la elección de la alcaldía Cuauhtémoc, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México decidió anularla y ordenar la celebración de comicios extraordinarios. A decir del tribunal local, se cometió violencia política en razón de género en perjuicio de la candidata Eldaa Catalina Monreal Pérez, como había alegado Morena, que la postuló en conjunto con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Dado que la violencia política en razón de género exige un estudio y argumentación robustas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF han

establecido criterios para juzgar debidamente los asuntos que la involucren. La meta, desde luego, es erradicar las formas de violencia de género y, para los tribunales electorales, su modalidad política. Entonces, como estableció la Sala Regional Ciudad de México en la sentencia, "juzgar con perspectiva de género implica reconocer la situación de desventaja histórica que han enfrentado las mujeres, como consecuencia de la construcción sociocultural que existe en torno a la posición y a los roles que deben asumir las mujeres, como una cuestión inevitable e implícita de su sexo".

En los siguientes extractos de la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México se encuentran los elementos de juicio que les llevaron a la conclusión de que la candidata del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Alessandra Rojo de la Vega Piccolo, quien resultó ganadora de la elección, cometió violencia política en razón de género contra Eldaa Catalina Monreal Pérez:

> la candidata Aleessandra Rojo de la Vega Piccolo realizó diversas manifestaciones publicadas tanto en medios noticiosos como en sus redes sociales, dirigidas a demeritar e invisibilizar a la candidata de MORENA, PVEM y PT, por su parentesco con Ricardo Monreal Ávila. Además, señaló que estas críticas se realizaron de forma sistemática y reiterada, lo que llevó a que se tratara de infracciones determinantes para el resultado de la elección.

Así, las expresiones

> utilizadas por la candidata ganadora como "monrealato", "Los Monreal", "La candidata Monreal" y que vinculaban a la candidata Monreal con un grupo familiar, liderado por Ricardo Monreal Ávila, padre de la candidata Catalina Monreal Pérez. Conjuntamente, la propaganda en vía pública que representaba a la candidata como

alguien impuesta y manipulada, ponían en duda la capacidad de la candidata, al presentarla como alguien supeditada a su padre; incluso, impuesta por él. Por ende, lo que parecían ser críticas severas a la candidata, parte del debate político, fueron expresiones que minaban la credibilidad pública de la candidata Eldaa Catalina Monreal Pérez, al reforzar estereotipos de género.

[...] las expresiones se basaron exclusivamente en criticar a Eldaa Catalina Monreal Pérez por sus vínculos familiares, juzgándola a partir de su relación paternal, desvirtuando su individualidad y libre determinación, por lo que se actualiza la violencia simbólica.

Sobre todo, porque las expresiones denunciadas ponen en evidencia la utilización del vínculo familiar como categoría sospechosa o rubro prohibido de discriminación, cuestión que amerita un escrutinio estricto por parte de las personas impartidoras de justicia.

Por otro lado, con relación a la propaganda detectada en la vía pública también contienen elementos de violencia simbólica, porque representan a Eldaa Catalina Monreal Pérez como títere o marioneta con vestimenta de payaso, manipulada por Ricardo Monreal Ávila, lo que demerita sus capacidades y, por tanto, configuran violencia simbólica, familismo e invisibilización.

[...] las conductas analizadas no sólo tuvieron como objeto restarle votos a Eldaa Catalina Monreal Pérez, sino que también la desestimaron y demeritaron en el ejercicio de su candidatura a la Alcaldía, porque se generó la percepción de que su desempeño durante la campaña o, en caso de resultar electa, estaría condicionado por su relación de parentesco.

[...]es especialmente relevante que una mujer haya invisibilizado a otra sin actitud de sororidad y, por tanto, considerándola ausente al no llamarla por su nombre de pila y dirigirse a ella en tercera persona como "la candidata Monreal" lo que además, según sostuvo en la sentencia impugnada, una cosificación de Eldaa Catalina Monreal Pérez.

Los hechos denunciados sí pueden entenderse como dirigidos hacia una mujer por el hecho de ser mujer, porque pretendieron mostrar que Eldaa Catalina Monreal Pérez sólo se vale por su posición y

> rol familiar, y no por sí misma, generando un impacto diferenciado que le afectó desproporcionadamente, porque si hubieran sido dirigidas hacia un hombre, no habrían tenido el mismo efecto, porque los hombres no suelen ser calificados en atención a sus nexos parentales.
>
> Además, contribuyeron a construir una imagen negativa de Eldaa Catalina Monreal Pérez como referente para otras mujeres que pretenden incursionar en la vida pública.

En la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, las expresiones que vinculaban a Eldaa Catalina Monreal Pérez con un grupo político eran más que una crítica válida amparada por la libertad de expresión, pues se trataba de una manera de restarle valor político a una persona que, por su condición de mujer, la hacía parecer como incapaz y manipulable.

Además, la sentencia representa una conducta inesperada por parte de la otra candidata que, al ser mujer, debería tener la sensibilidad ante las estructuras discursivas y las prácticas sociales que dificultan a las mujeres el acceso a cargos públicos.

La reconfiguración del concepto según la Sala Regional Ciudad de México

Por su parte, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de órgano revisor de la constitucionalidad de la sentencia pronunciada por el tribunal local, consideró que la resolución no estaba debidamente fundada, en tanto que las conductas atribuidas a la candidata Alessandra Rojo de la Vega no constituyeron violencia política en razón de género.

Para ello, en un apartado metodológico, que fija las directrices para juzgar con perspectiva de género y analizar los casos en que

pudo haberse cometido violencia política en razón de género, la sentencia SCM-JDC-2297/2024 estableció que:

> El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha validado que, en ciertos casos, se anule la elección cuando quede acreditado que las conductas constitutivas de VPMrG tuvieron un impacto no sólo en las personas candidatas, sino también en el electorado y, por lo tanto, mermaron los objetivos de la paridad de género.
>
> Los mensajes o expresiones que contengan elementos de género, ya sea porque I) se refuerzan en estereotipos de género, II) contienen micormachismos, III) cuestionan directamente a una mujer en su calidad de mujer o, finalmente, IV) porque contiene lenguaje sexista o machista, no están amparados por la libertad de expresión.
>
> La arena político-electoral es un espacio de confrontación que admite críticas duras, severas o de mal gusto, ya que se ha considerado que enriquecen el debate político y público y permiten a la ciudadanía contar con la información necesaria para emitir su voto.

De tal manera, la Sala establece condiciones específicas para el caso del debate político, en el que se debe privilegiar el intercambio de ideas y posiciones. Se trata de un espacio de enunciación en el cual las críticas severas son válidas.

Las enunciaciones políticas, de acuerdo con la Sala Regional Ciudad de México, deben realizarse de conformidad con un contexto. La lucha política por los cargos es uno de ellos, pero también el uso de frases que buscan cuestionar la idoneidad para el ejercicio de un cargo público. Ello solo podrá ser limitado si se trastocan los valores centrales del debate ciudadano.

> Al analizar de forma aislada las distintas frases y referencias, no fue posible advertir el verdadero sentido en que se emitían, o bien, el contexto en el que se llevaron a cabo. En este sentido, esta Sala Regional no coincide con el análisis y la metodología abordada, puesto

que se debió analizar, en un primer momento, cada uno de los hechos denunciados para poder determinar si, en su contexto, cada uno de ellos contenía algún mensaje que actualizara VPMrG.

Por ejemplo, destaca que, como señalan las partes actoras de estos juicios, era relevante advertir que el periodo de campaña se dio en un clima tenso entre ambas candidatas y que, en ambos casos, se emitieron críticas duras, ríspidas y de mal gusto, pero esa crítica fue recíproca, contando, en ambos casos, con espacios y recursos humanos y materiales para ejercer sus derechos de réplica.

Además, tampoco advirtió que en algunas de las notas periodísticas no se reprodujeron textualmente las expresiones atribuidas a Alessandra Rojo de la Vega Piccolo, sino que se estaba haciendo una reseña de un mensaje emitido por ella, lo que debió ser valorado, al igual que las diversas entrevistas analizadas, pues debió valorarlas a la luz de la libertad de expresión y la labor periodística.

Esta Sala Regional no comparte la conclusión a la que se arribó en la sentencia impugnada, porque si bien de forma aislada y descontextualizada se podría concluir que el señalamiento que Ricardo Monreal Ávila impuso a Sandra Xantal Cuevas Nieves y a Eldaa Catalina Monreal Pérez oscurece e invisibiliza los méritos y trayectoria de ambas mujeres, lo cierto es que un análisis contextual e integral de las expresiones emitidas por Alessandra Rojo de la Vega Piccolo llevan a concluir que, contrario a esto, el mensaje sólo puede tener el alcance de cuestionar, en su caso, el grupo político con el cual guarda afinidad Eldaa Catalina Monreal Pérez.

Por otro lado, tampoco se comparte la conclusión consistente en que hacer referencia al "monrealato" implica una invisibilización de Eldaa Catalina Monreal Pérez, puesto que no se advierte que esta referencia contenga algún estereotipo de género.

En primer lugar, el término "monrealato" que fue utilizado por Alessandra Rojo de la Vega Piccolo durante su campaña, se trata de un término que busca identificar a un grupo político encabezado por Ricardo Monreal Ávila pero que además, engloba a personas pertenecientes a su núcleo familiar y a su núcleo cercano, lo cual incluso reconoce el Tribunal Local cuando analizó el origen de este término.

> En este sentido, lejos de contener una crítica basada en estereotipos o elementos de género, se trata de una crítica a la forma en cómo, en su perspectiva, se ha desarrollado en la política el aludido grupo —como lo identificó Alessandra Rojo de la Vega Piccolo.

Como se puede apreciar, en la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México se delimitan los alcances que en el debate político puede tener la violencia política en razón de género. La crítica que se pueda hacer de una candidata, su pertenencia a un grupo político, no la colocan, por ese mero hecho, en una situación de vulnerabilidad que dificulte el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Conclusiones

La disputa política tiene varios componentes, que van de la construcción imaginaria de la esfera pública que se pretende gobernar hasta la disputa por la idoneidad en el cargo. En principio, el derecho es ajeno a dicha contienda y solo tiene injerencia cuando en los procesos de formación de la voluntad colectiva se trastocan algunos de los principios fundamentales.

La justicia electoral mexicana ha transitado por etapas diversas en las que su papel e importancia para definir los términos de las elecciones, a los participantes y las condiciones bajo las cuales deben llevarse a cabo los procesos electorales, ha crecido.

Sin embargo, no se trata de una trayectoria lineal, aunque las reformas hayan delineado un camino de conformidad con un determinado paradigma democrático.

El derecho, como instrumento, es también un campo de disputa entre personas actoras relevantes que elaboran un discurso jurídico; es decir, que traducen al lenguaje del derecho problemáticas que inicialmente no son jurídicas. Para el caso de la política, esto implica

poner en tensión esferas que, al final, constituyen el poder político, por lo que las disputas en ese campo suelen ser controversiales.

Redefinir la esfera política no es un asunto menor y, en los últimos tiempos, la justicia electoral ha jugado un papel fundamental en la consecución de derechos político-electorales y elecciones equitativas. Sin embargo, al tratarse de una materia en la que los intereses en juego involucran a personas con trayectorias públicas, recursos y medios para tratar de influir en las decisiones, es importante preservar a la esfera del derecho, sus definiciones y metodologías, alejados de la disputa del poder, aun a costa de que diversas fuerzas políticas busquen deslegitimar la labor, justamente, atribuyéndoles razones extrajurídicas.

El derecho electoral, ya que juzga, define y redefine las reglas, e incluso a las personas mismas que disputan el poder, corre el riesgo de ser puesto bajo la lente de la sospecha. Así, cuando un tribunal decide un caso que involucra a personas identificadas con grupos de poder especialmente fuertes, siempre está latente la idea de que la decisión, menos que argumentos jurídicos, terminará por beneficiar, aun sea mediante vericuetos imposibles, a dichos grupos de poder. Por fortuna para la democracia electoral mexicana, la historia y la evolución de los criterios en materia electoral bastan para refutar dichas acusaciones.

Bibliografía

Bourdieu, P. (2000) "Elementos para una sociología del campo jurídico" en Bourdieu, P. y Teubner, G. *La fuerza del derecho*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 153-216.

Farrera Bravo, G. (2012) "La judicialización de la política. El caso de México en perspectiva comparada" *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año VI, núm. 30 (julio-diciembre), pp. 172-203.

Hernández, R. (2021) *El oficio político. La élite gobernante en México (1946-2020)*. El Colegio de México, México.

Hirschl, (2009) "Judicialization of politics" en Caldeira y Kelemen (editores), *Oxford Handbook of Law and Politics*.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2020.

Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 20 Bis, 2023.

Przeworski, (2024) "Democracia, ¿qué es eso?" *Nexos*.

Sánchez de los Monteros Arriaga, A. (2020). La violencia de género en México, ¿en qué vamos? *Revista Digital Universitaria*, núm. 21, vol. 4, julio-agosto. Recuperado de https://www.revista.unam.mx/2020v21n4/la_violencia_de_genero_en_mexico_en_que_vamos/ el 11 de octubre de 2024.

Roldán, J. (2012) *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*. Instituto Federal Electoral, México.

Tamés, M. (2024) "Violencia invisible. El caso de la alcaldía Cuauhtémoc". *Revista Presente*, 17 de septiembre de 2024. Recuperado de https://revistapresente.com/presente/violencia-invisible-el-caso-de-la-alcaldia-cuauhtemoc/ el 10 de octubre de 2024.

Weber, M. (1978) *El político y el científico*, Alianza, Madrid.

Woldenberg, J. (2015) "El tapado" en Florescano (coordinador) *Mitos mexicanos*. DeBolsillo, México, pp. 64-67.

Sentencias

Sentencia SCM-JDC-2297/2024. Actora: Alessandra Rojo de la Vega Piccolo y otras. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sentencia/word/SCDM-JDC-2297-2024.docx

¿Sobrerrepresentación o Constitución?

María de Lourdes Gabriela Cossío Deschamps
Alexander Reyes Guevara
Luis Octavio Vado Grajales

La interpretación constitucional tiene el encargo de proteger la supremacía de la Constitución, oficio que encarna un doble cometido: tutelar la supremacía normativa (en particular, cuando la norma constitucional está bien diseñada), y la supremacía ideológica, ya que las sentencias del juez constitucional deben afirmar los principios, los valores y la doctrina política de aquella.

Néstor Pedro Sagüés (2006, p. 30).

Introducción

El objetivo de este texto es analizar la sentencia del expediente SUP-REC--3505/2024 y acumulados (2024), que tuvo por objeto revisar el acuerdo dictado por el Instituto Nacional Electoral (INE) en materia de asignación de curules de representación proporcional para la Cámara de Diputaciones.

El estudio se realiza a partir de cuatro elementos: primero, un modelo de análisis de sentencias; segundo, la definición de un precedente en la materia; tercero, dar cuenta de la discusión pública sobre el tema, y cuarto, el estudio de la resolución. El centro del análisis se encuentra en determinar si la asignación de escaños de representación proporcional debía hacerse por partido o por coalición.

Ahora bien, debe reconocerse que los asuntos electorales son públicos y susceptibles de un amplio debate —tanto público como en las autoridades electorales—, como fue el caso de la resolución que ocupa. En tal sentido, es difícil que, en un ambiente caldeado políticamente, las decisiones jurisdiccionales sean aceptadas sin discusión; sin embargo, se parte de la inmediata sujeción de los tribunales a la Constitución, así como de la necesidad de analizar sus razones más allá de las opiniones políticas.

En tal virtud, el derecho en un Estado democrático es una creación política; pero no solo es política.

Cómo leer sentencias[1]

La lectura de resoluciones judiciales es una obligación para quienes se dedican a los temas electorales o constitucionales. Por ejemplo, al revisar el comentario de las sentencias en X (antes Twitter), se observa que, casi en su mayoría, quienes opinan acerca de resoluciones judiciales lo hacen desde una postura ideológica. Esto es válido, pero se corre un doble riesgo: el primero, juzgar a todo un tribunal, sentencia por sentencia, implica perder de vista los criterios

[1] Una primera versión de este apartado se puede revisar en "¿Cómo leer sentencias?", de Luis Octavio Vado Grajales (Vado, 2024, pp. 56-58).

generales que va tomando; el segundo, olvidar la importancia del procedimiento y de los razonamientos jurídicos.

Por tanto, para realizar este tipo de análisis es necesario un método o un conjunto de preguntas que puedan servir para estudiar sentencias constitucionales, que incluyen, desde luego, las electorales. El método que aquí se propone parte de algo que parece obvio: hay que tener la sentencia a la mano. No basta con un resumen o una infografía, pues son recursos útiles que permiten a la ciudadanía un acercamiento a lo resuelto, pero que, tratándose de juristas, no sustituyen el estudio de las resoluciones.

Respecto a las preguntas, la primera es: ¿qué visión tiene la sentencia? Esto es, desde qué postura parte. Todas las personas que juzgan —de hecho, la persona lectora también, aunque no haya estudiado derecho— tienen una idea de qué es el derecho y para qué sirve; esta postura es la que define cómo se acerca la judicatura al asunto, qué métodos de interpretación y argumentación va a utilizar y hacia dónde se orienta su sentencia.

No es lo mismo, por ejemplo, creer que el derecho es un mecanismo de control social mediante la amenaza del castigo que estimar que el derecho es una herramienta de emancipación que permite subvertir un orden social injusto. Si se considera que el derecho es esencialmente política petrificada, o si se estima que es en realidad el límite de lo políticamente posible, las sentencias van a ser distintas.

Y sí, el derecho no tiene una lectura única.

Por ejemplo, en el caso conocido como el amparo del corte de cabello (Amparo indirecto 1974/2018), se afirma:

> Ahora, bien, previo a entrar al análisis de fondo y por tratarse de una controversia en la que se ve involucrado el interés superior de un menor de edad, es menester evidenciar que este juzgador se encuentra investido de amplias facultades para ejercer acciones o argumentaciones que conduzcan a lograr el bienestar del menor.

El juez está diciendo que, para resolver el asunto, usará el derecho como un instrumento para la protección de la persona, más allá de los defectos que esta puede haber tenido al presentar su demanda de amparo. Por el contrario, si en lugar de la porción transcrita el juez hubiera escrito: "es obligación de este Juzgado tutelar las medidas jurídicas que tienen por finalidad sostener el orden en las escuelas y garantizar que los estudiantes acudan a las mismas con una presentación correcta y adecuada para la seriedad de las acciones que desarrollarán en los salones", seguramente el resultado de la sentencia hubiera sido distinto.

La segunda pregunta es: ¿qué idea tiene acerca de la democracia?, por referencia a sentencias en las que se debate un tema electoral. Por ejemplo, ¿cree que la única democracia existente es la representativa?, entonces podrá considerar que basta la igualdad jurídica entre quienes son partes del pleito. ¿Considera que es un tema de democracia inclusiva?, entonces entenderá que es importante lograr una igualdad real, material, de las partes, cuando una de ellas es un grupo vulnerable.

La tercera pregunta es: ¿qué maneras de interpretar se identifican? Esto resulta sencillo si se piensa en los exámenes de matemáticas aplicados en secundaria, en los que advertían que se debía entregar tanto la hoja de resultados como la de procedimientos, y no valía una respuesta correcta si no estaba acompañada del desarrollo que había llevado a esta.

Existe una creencia de que, en materia constitucional y electoral, hay una tentación para que las juezas y los jueces se dejen llevar por ideas políticas. En una experiencia personal, tan amplia o tan limitada como la de cualquier ser humano, en realidad lo que sucede es que las ideas acerca del derecho, la función judicial, la democracia y los derechos humanos son las que determinan el tipo de argumentos que se utilizan en una sentencia.

De este modo, en el caso que ocupa, así como en sus precedentes, debe identificarse tanto la visión que se tiene de democracia como el tipo de interpretación que se realiza, lo que dará por fin una cierta concepción del derecho y de la labor judicial.

Precedentes

El término *precedente* es multívoco;[2] en todo caso, cumple la función de estabilizar la interpretación jurídica, así como de fijar cierta predictibilidad respecto de la forma como un asunto será resuelto en sede judicial. Puede verse también como un ejercicio de autocontención que, al fijarse, hace público el criterio que se sostendrá en casos similares futuros, siempre que no se presenten supuestos que hagan necesaria su modificación.

A continuación se muestra la línea de precedentes relevantes para el asunto en estudio.

[2] En tal sentido, puede entenderse como: "1. Es una regla prescriptiva de origen jurisdiccional con calidad autoritativa o, al menos, vinculante. 2. Tiene la pretensión de regular, mediante el ejemplo, la conducta futura de los destinatarios. 3. Surge necesariamente, como producto de la interpretación novedosa que hace un juez de posición jerárquicamente superior del derecho positivo vigente de un sistema jurídico, en contextos acotados por reglas jurídicas aplicables y hechos particulares. 4. Sirve como un eslabón que, a través de la coherencia, armoniza el pasado jurídico existente con el futuro novedoso del derecho". Sobre el tema puede leerse "Un análisis conceptual del precedente judicial", de Sandra Gómora (2019, pp. 34-35).

Criterio acerca de la cláusula de gobernabilidad[3]

En la acción de inconstitucionalidad 6/98 (1998),[4] interpuesta contra la ley electoral de Quintana Roo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) analizó una cláusula de gobernabilidad en la que se establecía que al partido político que hubiere obtenido la mitad o más de las constancias de mayoría relativa y 40 % de la votación de diputaciones, se le asignarían diputaciones de representación proporcional, hasta acceder a 52 % del total del Congreso local.

Al respecto, la SCJN sostuvo que la interpretación de la norma no debe realizarse literalmente, sino conforme a los fines y objetivos[5] que se persiguen con los principios de representación proporcional y el valor del pluralismo político, por lo que debe preservarse en la asignación por el principio de representación proporcional el valor del pluralismo político.

Dicho criterio puede encontrarse plasmado en la tesis de jurisprudencia P./J. 70/98, de rubro MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.

---

3 Al respecto, puede consultarse la voz "Cláusula de gobernabilidad", de Diego Valadés (2002, pp. 46-47).

4 Acción de inconstitucionalidad promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra de la Octava Legislatura Constitucional del Estado de Quintana Roo y del gobernador de dicho estado.

5 Acerca de la interpretación de la norma, se sugiere "Razonamiento judicial: Interpretación, argumentación y motivación de las resoluciones judiciales", de José Luis Castillo; Manuel Luján y Róger Zavaleta (Castillo, Luján y Zavaleta, 2006).

Límites a la sobrerrepresentación

En el SUP-REC-693/2015 (2015), la Sala Superior estimó que la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se haría por partidos políticos y no por coaliciones,[6] por lo que los límites de la sobrerrepresentación se harían sobre aquellos y no respecto de las segundas.

Por otra parte, en la sentencia recaída al expediente SUP--REC-943/2018 (2018), se señala que los límites a la sobrerrepresentación atienden el sentido que la Constitución y las leyes le dan de manera clara. En ese sentido, semejante al caso anterior, puede observarse un apego al texto constitucional como la disposición a seguir y pone un límite a la actividad interpretativa del tribunal.[7]

Asimismo, se afirma que la verificación a estos límites de la sobrerrepresentación debe realizarse por partido político, por lo que también hay una limitación de la judicatura al sentido literal del texto; desde luego, si se considera que aun en las coaliciones cada partido político recibe votos por sí mismo y no en conjunto.

En este precedente, la Sala Superior determinó que, a efectos de evaluar la sobrerrepresentación, no es posible considerar una coalición como una unidad o como si fuera un solo partido político, en atención a que el sistema electoral está dispuesto para evaluar el desempeño de los partidos en lo individual, a fin de determinar su representatividad.

---

6 Figura electoral que permite a dos o más partidos postular las mismas candidaturas, en una plataforma unificada, así como sostenerla con sus recursos y prerrogativas. Su duración se circunscribe a la elección para la que se haya pactado, y no implica la pérdida de la personalidad jurídica de los partidos coaligados.

7 En relación con el tema, es oportuna la perspectiva de Hans-Georg Gadamer en su obra *Verdad y método* (Gadamer, 2007, p. 380).

A la vez, se estableció que el límite de la sobrerrepresentación está referido a los partidos en lo individual, en función del origen de las candidaturas y del grupo parlamentario al que pertenecerán de resultar electos, y no así a todos los institutos políticos que conforman la coalición.

Pertenencia a partidos diversos

En el asunto SUP-REC-582/2015, se adujo que el acuerdo de asignación de escaños era ilegal porque la responsable no había considerado a diversos candidatos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) —con lo cual se violaba el principio de representación proporcional—, para arribar a la conclusión de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estaba sobrerrepresentado.

La Sala Superior consideró que no asistía la razón a los demandantes, dado que, conforme a la normativa interna del PVEM y al convenio parcial de coalición, cada partido político integrante de la coalición postularía y registraría candidatos propios a diputados federales por el principio de representación proporcional.

La asignación por representación proporcional, preponderantemente, tiene que atender la fuerza reflejada en los votos que obtuvo cada partido político. En tal virtud, en el procedimiento de asignación de dichos escaños, una vez que se ha determinado qué partido se ubica en el supuesto de acceder a estos, comienza en primer término con el partido con mayor número de votos y así sucesivamente, en orden decreciente.

Por otra parte, en la sentencia SUP-REC-943/2018 (2018) —señalada en líneas anteriores—, los actores adujeron que en el convenio de coalición indebidamente se identificaron a militantes de Morena como candidatos a integrar el grupo parlamentario del Partido Encuentro Social (PES) y el Partido del Trabajo (PT). Al respecto, la Sala Superior resolvió que la Constitución no establecía algún

lineamiento orientado a condicionar que las candidaturas de una coalición, necesariamente, deban provenir de la militancia de los partidos políticos que finalmente serán responsables de su origen o del grupo parlamentario al que pertenecerán.

En dicha virtud, se advirtió que el artículo 41 constitucional señala que los partidos tienen la libertad para definir su organización, así como la posibilidad de establecer mecanismos de selección de precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, de manera que quedan en libertad de postular, por medio de sus procedimientos estatutarios, a la ciudadanía o la militancia que determinen, sin mayores restricciones.

Por tanto, no había una base jurídica para limitar el derecho de los partidos para postular candidaturas de otros institutos políticos, ya que la Constitución deja ese aspecto en el ámbito de la autodeterminación.[8]

Y por lo que hace a la señalada sobrerrepresentación, en relación con el origen partidista y el grupo parlamentario, la Sala Superior consideró que la voluntad ciudadana expresada mediante el voto no resultaba afectada cuando se cumplían las reglas acerca del origen partidista de las candidaturas de una coalición porque, en cualquier caso, la candidatura con más votos —en representación de la coalición— es la que recibe la constancia de mayoría y asume el cargo.

En tal sentido, la voluntad del electorado se ve reflejada en los diversos efectos que tiene el voto, los cuales son distintos al derecho

8 En el entendido de que la cláusula del convenio, con fines parlamentarios, sí implica una definición acerca del grupo parlamentario de las candidaturas postuladas por una coalición, ya que, al resultar triunfadora en la elección, deja de pertenecer, en lo concerniente al parlamento, a su partido de origen y se incorpora a la fracción parlamentaria con los derechos y obligaciones inherentes a este último.

de los partidos políticos de decidir con libertad a quienes serán sus candidaturas postuladas en coalición.

Respecto a la relación entre votos y curules, es relevante la resolución del expediente SUP-REC-1540/2021 (2021), en la que la Sala Superior estableció que en el sistema mixto de representación previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el que los congresos se integran por conducto de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no hay una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, puesto que existen barreras legales o elementos que pueden producir sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas.

Asimismo, se ratificó que, en lo concerniente a la representación proporcional, los partidos políticos participan individualmente, sin importar que hubieran contendido en coalición en los distritos uninominales.

Relacionado con el criterio anterior, entre los autos del caso SUP-REC-1524/2021 (2021), la Sala Superior consideró que en el sistema mexicano no era el fin último de la representación proporcional la obtención de la mayor proporción entre los votos obtenidos y las curules, pues el sistema permite que existan distorsiones entre estos elementos, al no tratarse de un sistema de proporcionalidad pura, sino mixto.

Como puede observarse, los litigios han sido una constante en los procesos electorales respecto a la forma como se debe considerar la sobrerrepresentación y, en consecuencia, la interpretación realizada por la Sala Superior, que, desde una perspectiva personal, ha construido una línea de precedentes en las que:

1) Ha priorizado la lectura directa del texto constitucional, dada su claridad.
2) Se ha mantenido a lo largo del tiempo, lo que genera certeza.

3) Se ha ceñido al diseño constitucional de la democracia mexicana, al no incluir factores no previstos en el marco jurídico.

Debate público

La asignación de las diputaciones, según el principio de representación proporcional, para el proceso electoral 2023-2024, fue motivo de comentarios en redes sociales, opiniones editoriales, mesas de análisis e intensos foros de debate. Diversidad de especialistas —desde constitucionalistas, electoralistas y economistas hasta politólogos, políticos (de una u otra fuerza política) y periodistas— expresaron, desde distintos enfoques —políticos, académicos o institucionales—, su parecer y sus argumentos respecto al tema. La importancia de la existencia o no de una sobrerrepresentación en el Congreso no era para menos.

Se realizó un debate intenso acerca de cuestiones como las problemáticas no resueltas de las coaliciones electorales, la controversia en cuanto a la interpretación de la base V del artículo 54 de la CPEUM, el análisis del impacto político-jurídico-económico-institucional que tendría una supermayoría en el Congreso y una confrontación de perspectivas en torno al devenir histórico de la democracia nacional.

No obstante, los diversos análisis y las problemáticas señaladas conducían a un solo problema jurídico a resolver: si la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) debía continuar con la línea jurisprudencial de aplicar a un partido político el límite de ocho puntos porcentuales señalado en la base V del artículo 54 de la CPEUM o, por el contrario, dicho límite debía aplicarse a una coalición.

Para ofrecer un mejor panorama de las posturas que sostuvieron la diversidad de especialistas en el tema,[9] ya sea a favor de una interpretación por partido o en contra de una interpretación por coalición, o viceversa, se exponen tanto las perspectivas o los enfoques como los argumentos que se vertieron en el debate público en las líneas siguientes.[10]

Entre los especialistas que abordaron tempranamente el debate de la sobrerrepresentación, se encuentra el exconsejero del INE Ciro Murayama (Murayama, 2024). Desde su perspectiva, la cláusula contra la sobrerrepresentación —que nunca se modificó—, incorporada a la CPEUM en 1996 y la ley electoral reglamentaria, daba un tratamiento por igual a coaliciones que a partidos, por lo que dicha disposición aplicaba para ambos.

En la misma sintonía, Javier Martín y Juan J. Garza (Martín y Garza, 2020) sostuvieron que los institutos políticos han utilizado las normas que regulan la formación de coaliciones para hacer fraude a la Constitución;[11] por ejemplo, los partidos pequeños postulan candidatos que, en realidad, militan en partidos grandes para que los primeros inflen sus triunfos y los segundos no rebasen el tope constitucional. Ante tal problemática, propusieron que se inter-

9 Aunque breve, el ejercicio ayuda a insertarse en la deliberación pública sobre el tema y otorga la posibilidad de apreciar tanto su complejidad como puntos de vista.

10 Para comprender el desarrollo histórico y el debate de la sobrerrepresentación en el caso mexicano, es oportuna la lectura de los siguientes artículos: "Fabricando mayorías", de Nicolás Medina Pérez (Medina, 2021), publicado en la revista *Nexos*; "Sobrerrepresentación política y el debate pendiente de la democracia mexicana", de Adrián Rentería Díaz (Rentería, 2021), publicado en *Nexos*, así como "Mitos y hechos en el espinoso debate de la sobrerrepresentación", de Ernesto Núñez Albarrán (Núñez, 2024), publicado en el portal en internet Pie de Página.

11 Respecto a las distorsiones generadas por las coaliciones, se recomienda el artículo "El engaño está en otro lado", de Nuria Valenzuela Márquez (Valenzuela, 2024), publicado en Animal Político.

pretara de manera sistemática y evolutiva la Constitución para que la verificación de los límites de sobrerrepresentación se realizara también en las coaliciones y no solo en los partidos.

Por otra parte, para Jorge Alcocer (Alcocer, 2024), la llamada "mecánica del fraude", del gobierno y Morena, había consistido en reducir el número de diputaciones de mayoría que formalmente le debían ser asignadas, a fin de que, de manera posterior, existiera una mayor compensación en la asignación de diputaciones plurinominales, aunado a que las fuerzas políticas aliadas también obtenían más diputaciones. En tal sentido, Alcocer señaló que una interpretación armónica del artículo 54 constitucional hubiera llevado a aplicar el límite de ocho puntos a la coalición "Sigamos haciendo historia" como si fuera un solo partido.

Para Andrés Alcántara, Juan Pablo del Río y Camila Suárez (Alcántara, Del Río y Suárez, 2024), la sobrerrepresentación no estaba prohibida, sino restringida, por lo que el debate actual residía en el límite a los partidos unidos en coalición. Desde su perspectiva, mediante una interpretación teleológica, el tope de 8 % impedía construir lo que denominan una "mayoría artificial", por medio de la cual se adquirían escaños adicionales por representación proporcional. El riesgo, consideraron, radicaba en que la sobrerrepresentación obstaculizaba que los grupos minoritarios estén efectivamente representados, lo que transfigura la dinámica democrática.

José Woldenberg (Woldenberg, 2024) propuso una interpretación histórica, al considerar que cuando hay duda acerca del sentido y el alcance de una norma, hay que ir a la fuente que la generó, pues ahí se encuentran sus fundamentos, porqués y objetivos. En tal virtud, señaló que, pese a que no se mantuvo el párrafo que señalaba que las coaliciones serían contempladas como un partido, quedaba claro que se ha tratado de generar una representación medianamente apegada a los votos que cada partido y cada coalición logra en las urnas.

Finalmente, entre las posturas de interpretación por coalición, para Jesús Orozco Henríquez (Orozco, 2024), la interpretación gramatical o literal de que los límites constitucionales de 8 % a la sobrerrepresentación o a contar con más de 300 diputaciones aplican de manera separada a los partidos políticos en coalición y no de manera conjunta resultaba asistemática, disfuncional y contraria a los criterios establecidos por la SCJN, el TEPJF y los instrumentos internacionales protectores de derechos humanos.

Para Jesús Orozco, la interpretación gramatical era asistemática porque pretendía interpretar, de manera aislada, una sola norma, lo cual relegaba otras reglas y otros principios del sistema. Era disfuncional, ya que no atendía el objeto y el fin de las reglas y los principios constitucionales aplicables, y contraria a los instrumentos internacionales, porque se abstenía de hacer efectivos los derechos humanos involucrados.

Por consiguiente, propuso una interpretación que concluyera sosteniendo que lo previsto en las fracciones I, IV y V del artículo 54 constitucional se aplicaba tanto a partidos políticos como a coaliciones. De esa manera, cada uno de los partidos que compitiera en lo individual y cada conjunto de partidos que compitiera en coalición no solo tuviera derecho a que se le asignaran diputaciones de representación proporcional, sino que también le fueran aplicables los límites de 8 % de sobrerrepresentación en caso de no contar con más de 300 diputaciones.

Entre las diversas posturas acerca del tema, fue interesante encontrar la de Ana Laura Magaloni (Magaloni, 2024), quien sostuvo que, ante el clima de polarización, era posible no decantarse por una de las dos posibles soluciones jurídicas al problema, sino determinar cuál es la mejor solución por su impacto, su razonabilidad y su contribución a la gobernabilidad democrática.

Ahora bien, desde la perspectiva por partido, para Arturo Espinosa Silis (Espinosa, 2024), la sobrerrepresentación debía calcularse por partido político debido a que, de esa forma, se había realizado en elecciones previas y así se contemplaba en la CPEUM; sin embargo, para que se interpretara por coalición, se requería que la Sala Superior resolviera a partir de una interpretación novedosa, diferente a la que se había realizado anteriormente.

Si bien Jaime Barrera (Barrera, 2024) dejó ver que no estaba de acuerdo con la sobrerrepresentación, por considerarla un retroceso democrático que altera la voluntad popular expresada en las urnas, señaló que la interpretación gramatical de la Constitución permite coaliciones parciales, así como totales, y, en consecuencia, que a cada partido se le permita 8 % de sobrerrepresentación.

Para Sergio Gutiérrez (Gutiérrez, 2024), la CPEUM es clara y su interpretación literal debía prevalecer; aunque si se deseaba adicionar algo, se podía recurrir a una interpretación sociológica o evolutiva, que es la que atiende a la realidad y al contexto social y político, de modo que, con dicho criterio, debía comprenderse que Morena y sus aliados arrasaron en todas las elecciones, particularmente en la de diputaciones federales.

En el caso de Dino Madrid (Madrid, 2024), estimó que la distribución de diputaciones plurinominales debía hacerse por partido, ya que en 2008 el Partido Acción Nacional (PAN), el PRI y el PVEM eliminaron un párrafo del artículo 59-A del entonces Código Federal Electoral, el cual establecía que la distribución de las diputaciones en cuestión se debía hacer por coalición. Aunado a lo anterior, señaló que ningún partido había incumplido la regla de obtener más curules que el porcentaje total de la votación obtenida más ocho puntos.

Siguiendo el argumento de Dino Madrid, Raúl Rodríguez (Rodríguez, 2024) indicó que la regla específica para coaliciones,

contenida en el mencionado artículo 59-A,[12] fue eliminada, por lo que, desde entonces, la asignación se realiza por partido político y no por coalición. En tal sentido, para Rodríguez, quedaba claro que la sobrerrepresentación no era un recurso a modo, sino una regla vigente desde hace tres décadas por reformas avaladas por las otras fuerzas políticas que hasta ese momento la ponían a debate o la cuestionaban.

Cabe señalar que tanto Madrid como Rodríguez o Palmira Tapia (Tapia, 2024) apuntaron a una interpretación que se ciñera a lo que llanamente se leía en el texto constitucional, ya que consideraron que eran reglas claras, consensuadas y que habían aplicado anteriormente.[13]

Por último, respecto a las posturas interpretativas por partido, para Arturo Zaldívar (Zaldívar, 2024), en la mayoría de los sistemas electorales el porcentaje de la votación obtenido por un partido no coincide con el porcentaje de escaños que se le asigna en el Parlamento o Congreso debido a que las fórmulas buscan generar los efectos democráticos que consideran más idóneos para sus sistemas y realidades políticas.

En ese sentido, en México se estableció la barrera de ocho puntos, refiriéndose expresamente a partidos políticos, como el TEPJF había interpretado consistentemente el texto constitucional.

Así las cosas, Zaldívar estimó que, pese a las voces en contra que buscaban otra interpretación al texto de la Constitución —que en el

12 Que señalaba: "[…] el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda como si se tratara de un solo partido y quedaran comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición".

13 Respecto a la regulación de 8 % a partidos o a coaliciones, es interesante la lectura de "El 8% que nunca se legisló", de Julio Téllez del Río y Sergio A. Bárcena Juárez (Téllez y Bárcena, 2024), publicada en Expansión Política.

pasado se habían beneficiado de la no modificación de dichas reglas—, debía respetarse el diseño institucional que garantizaba que las reglas del juego se cumplieran desde el inicio hasta la conclusión de la contienda electoral.

Para cerrar esta panorámica del debate público, es necesario señalar que ambas posturas —por partido o por coalición— hicieron llegar, mediante diversos medios, tanto a las consejerías del INE como a las magistraturas del TEPJF, peticiones en las que se solicitaba, por ejemplo, una interpretación histórica, sistemática, funcional, teleológica y garantista que estableciera límites a la sobrerrepresentación por coalición (Ravel, 2024).

En ese sentido, la consejera del INE Dania Ravel (2024) señaló que no siempre las peticiones o las sugerencias fueron en buenos términos o de forma amable, sino que, por el contrario, se convirtieron en exigencias, presiones inauditas o amenazas constantes durante el día y la noche. Igualmente, las magistraturas del TEPJF no solo recibieron correos electrónicos, *amicus curiae* e impugnaciones, sino también protestas, reclamos e incluso amenazas en redes sociales, como X (antes Twitter), advirtiéndoles cuál debería ser la interpretación respecto al tema.[14]

Como puede observarse, el debate público fue bastante nutrido, en parte respetuoso y en parte ríspido e incluso violento; sin embargo, como en toda democracia, todas las posturas fueran escuchadas tanto por las consejerías como por las magistraturas, y lo importante fue hacer valer la letra de la Constitución.

[14] Incluso en X, una usuaria señaló que, de confirmarse la supuesta sobrerrepresentación, se atentaría contra la integridad física de las magistraturas, como le había sucedido al magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas.

Caso SUP-REC-3505/2024[15] y acumulados

Este caso debe estudiarse con dos consideraciones: primera, la existencia de los precedentes de que se ha dado cuenta; segunda, el debate que desató en medios. De ambas consideraciones se ha dado cuenta en este texto.

Ahora bien, puede verse como un caso fácil[16] en lo jurídico, pero difícil en lo mediático.

El asunto de fondo se circunscribía a debatir si la asignación de escaños de representación proporcional de la Cámara de Diputaciones, realizada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, era constitucional. Para esto, los promoventes del juicio, en esencia, ofrecían una interpretación del artículo 54 constitucional, que considerara la sobre- y la subrepresentación a partir de la figura política de las coaliciones, no de los partidos políticos como tales;[17] también la idea de que debe buscarse una representación proporcional lo más cercana a una forma pura o exacta.

La argumentación de la mayoría de la Sala Superior destaca por los siguientes elementos:

1) Toma como base la democracia, en el sentido en que se entiende en la Constitución nacional, como un sistema regulado por el derecho.

15 (Sentencia SUP-REC-3505/2024, 2024).

16 "Cuando un determinado litigio no se puede subsumir claramente en una norma jurídica, establecida previamente por alguna institución" (Dworkin, 1993, p.146). Como se explicará al analizar la resolución, el uso del precedente permite la predictibilidad de la decisión.

17 Existen otros agravios en este asunto; sin embargo, parece que el punto focal del asunto es el tema de la interpretación constitucional de si la base para determinar la sobre- o la subrepresentación debe ser el "partido" o la "coalición".

2) Recurre al uso de la interpretación literal, al entendimiento gramatical de las palabras, dado que estas permiten conocer el sentido de la norma constitucional acerca de la sobrerrepresentación.
3) Muestra un respeto por el valor de la certeza, en cuanto a que sigue los criterios ya establecidos en casos anteriores, en los que se interpretó la misma norma constitucional, y con los que se había construido un precedente. Esto es relevante, sobre todo cuando los partidos políticos han manifestado su inconformidad con la incertidumbre.[18]
4) La claridad de la norma, de ámbito constitucional, así como la existencia de casos anteriores resueltos de la misma forma, implicaba una limitación a una labor creativa del órgano judicial.

Lo primero se entiende a partir del análisis de dos conceptos centrales en la demanda: la necesidad de verificar la sobre- y subrepresentación por coalición y no por partido; y la propuesta de lograr una representación en la Cámara lo más cercana a la votación que cada fuerza política tuvo. Así, la respuesta a los dos planteamientos se basa en una lectura directa de la CPEUM: en la parte que dice *partidos*, en el artículo 54 constitucional, se debe leer partidos; pero también la afirmación de que el modelo mixto de representación política mexicano, en términos de su diseño constitucional, no busca una representación pura, sino con un componente mayoritario.

18 "¿Por qué genera molestia en los actores políticos el actuar del Tribunal Electoral? Lo digo con todas sus letras: por la incertidumbre en cómo van a decidir. Hay la impresión, respetando y entendiendo que cada caso es distinto, de que existe demasiado margen de discrecionalidad en la interpretación del propio Tribunal en los casos y eso se acrecienta cuando vemos no sólo al Tribunal, sino también al INE, tomar decisiones distintas en casos que parecen similares. Lo hacen dependiendo de la coyuntura y eso para mí es terrible." (Zepeda, 2023, p. 24).

Lo anterior —debe apuntarse— no era novedoso para los impugnantes ni para todos los partidos políticos, al tratarse de un criterio sostenido con varios años de antelación. Por tanto, era de suponerse dos perspectivas: la primera, que fuera tomado en cuenta por los partidos al acordar coaliciones, así como al definir sus estrategias políticas; la segunda, que el criterio de la Sala Superior era previsible, en caso de que existiera una impugnación que sostuviera la verificación de la sobrerrepresentación por coaliciones y no por partidos.

Dicho de otra forma, la postura del órgano jurisdiccional asume que no puede alterar el sentido de un término establecido en la máxima norma ni a reconfigurar el modelo de representación política definido; también que debe seguir el precedente que el tribunal había fijado.

Esto se explica con claridad al mostrarse los precedentes, en la resolución, explicándose incluso en sesión.[19] La mayoría de la Sala Superior no vislumbró razón alguna para que, en los comicios de 2024, fuera necesario cambiar el precedente.

Esta sujeción a la visión constitucional de la democracia mexicana y a la interpretación literal, así como al precedente, de nueva cuenta abona a la certeza en cuanto a la interpretación judicial electoral.

Conclusiones

La lectura, así como el análisis de sentencias, debe hacerse a partir de un método, o al menos de ciertas preguntas básicas que guíen el ejercicio. De otra manera, podrá arribarse a algunas consideraciones

[19] Véase la exposición del proyecto por parte del magistrado ponente en el siguiente video: https://www.youtube.com/watch?v=-H11e-4YbBg (De la Mata, 2024).

valiosas, pero también se perderá la oportunidad de un análisis sistemático que revele, por ejemplo, la continuidad o la interrupción de una línea interpretativa.

De acuerdo con Hans-Georg Gadamer, la actividad interpretativa en el derecho es de naturaleza práctica, ya que consiste en la resolución de problemas concretos, que en el derecho se llaman litigios. Dicha actividad está guiada por el uso de un libro autoritativo, que, para el caso, es la Constitución mexicana.

La sujeción de la judicatura a ese libro autoritativo es la que limita las posibilidades creativas de la judicatura. En el caso analizado, se muestra el apego al sentido constitucional de democracia, así como al sentido textual-jurídico de los términos utilizados en la norma máxima.

De igual forma, el uso del precedente acredita tanto un respeto por los criterios ya fijados como por la certeza, en cuanto partes del asunto, así como si los actores políticos conocían esos casos anteriores, por lo que resultaba racional que se utilizaran en la atención de los nuevos asuntos.

El debate generado por la asignación de escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputaciones reflejó la variedad de opiniones existentes en los medios de comunicación; la sentencia dictada da cuenta de la continuidad de un precedente, y si bien concluye con el litigio electoral, no cierra la puerta a la continuidad de un debate acerca de la arquitectura del modelo nacional de representación política.

¿Era de esperarse una sentencia en sentido distinto? No. Es cierto que el precedente no encarcela, pero sí obliga a que cualquier cambio deba estar sujeto a consideraciones que demuestren la necesidad de superar el criterio anterior; lo ordinario es que se ciñan los tribunales a los criterios que ellos han fijado.

Además de lo anterior, que es propio de cualquier órgano jurisdiccional, en el caso de la judicatura electoral, el principio de

certeza es aún de mayor peso, al requerir que los tribunales sean consistentes con sus fallos, salvo casos absolutamente extraordinarios y debidamente argumentados.

Los tribunales tienen, y de esta obligación se deben hacer cargo las cortes electorales, el deber de tutelar la Constitución, tanto en el texto, cuando esto es posible por su claridad y coherencia con el ordenamiento, como en su forma de estructurar la democracia. La respuesta a la pregunta del título no admite duda: siempre la Constitución.

Fuentes de información

Libros

Castillo Alva, José Luis; Luján Túpez, Manuel y Zavaleta Rodríguez, Róger. (2006). *Razonamiento judicial: Interpretación, argumentación y motivación de las resoluciones judiciales*. Ara Editores.

Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Ariel.

Gadamer, Hans-Georg. (2007). *Verdad y método*. Ediciones Sígueme.

Gómora Juárez, Sandra. (2019). *Un análisis conceptual del precedente judicial*. Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Nacional Autónoma de México.

Ruvalcaba García, Gabriela; y Báez Silva, Carlos (coords). (2023). *Manual de justicia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sagüés, Néstor Pedro. (2006). *La interpretación judicial de la Constitución*. Lexis Nexis.

Artículos

Alcántara Silva, Andrés; Del Río Peduzzi, Juan Pablo y Suárez Attie, Camila. (2024, 18 de julio). *La batalla respecto la sobrerrepresentación en el Congreso*. Nexos. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-batalla-respecto-la-sobrerrepresentacion-en-el-congreso/

Alcocer, Jorge. (2024, julio). *La mecánica del fraude*. Voz y voto. https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/la-mecanica-del-fraude

Barrera, Jaime. (2024, 6 de agosto). *Sobrerrepresentación, indeseable pero legal*. Informador.mx. https://www.informador.mx/ideas/Sobrerrepresentacionindeseable-pero-legal-20240806-0028.html

Castillo Jiménez, Elia. (2024, 8 de agosto). *Sobrerrepresentación: la última (y difícil) batalla de la oposición para frenar la mayoría de Morena*. El País. https://elpais.com/mexico/2024-08-09/sobrerrepresentacion-la-ultima-y-dificil-batalla-de-la-oposicion-para-frenar-la-mayoria-de-morena.html

Cravioto Moreno, César. (2024, 30 de julio). *Falso que haya sobrerrepresentación de Morena en el Congreso*. El Heraldo de México. https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2024/7/30/falso-que-haya-sobrerrepresentacion-de-morena-en-el-congreso-625208.html

De la Mata Pizaña, Felipe. (2024, 5 de septiembre). *¿Por qué el TEPJF confirmó la asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por el INE?* Proceso. https://www.proceso.com.mx/opinion/2024/9/5/por-que-el-tepjf-confirmo-la-asignacion-de-diputaciones-de-representacion-proporcional-realizada-por-el-ine-336148.html

Espinosa Silis, Arturo. (2024, 24 de junio). *#ApuntesElectorales Sobre representación y mayoría calificada*. Expansión Política. https://politica.expansion.mx/voces/2024/06/24/apuntes electorales-sobre-representacion-y-mayoria-calificada

Gutiérrez Luna, Sergio. (2024, 5 de agosto). *La patraña de la sobrerrepresentación y la interpretación sociológica de la Constitución*. El Universal. https://www.eluniversal.com.mx/opinion/sergio-gutierrez-luna/la-patrana-de-la-sobrerrepresentacion-y-la-interpretacion-sociologica-de-la-constitucion/

Jiménez, Néstor. (2024, 7 de agosto). *Sobrerrepresentación es un invento de opositores: Sheinbaum*. La Jornada. https://www.jornada.com.mx/2024/08/07/politica/006n1pol?partner=rss

López Noriega, Saúl. (2021, 15 de abril). *El Tribunal Electoral y los tiempos de la justicia*. Nexos. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-tribunal-electoral-y-los-tiempos-de-la-justicia/

Madrid, Dino. (2024, 30 de julio). *No Riley, espérate a ver las mentiras de la sobrerrepresentación*. La Jornada Hidalgo. https://lajornadahidalgo.com/no-riley-esperate-a-ver-las-mentiras-de-la-sobrerrepresentacion/

Magaloni Kerpel, Ana Laura. *La mejor solución*. (2024, 27 de julio). Reforma. https://www.reforma.com/la-mejor-solucion-2024-07-27/op275403

Martín Reyes, Javier. (2024, 28 de agosto). *El Tribunal Electoral avaló la trampa (y las consecuencias serán brutales)*. El Universal. https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/el-tribunal-electoral-avalo-la-trampa-y-las-consecuencias-seran-brutales/

Martín Reyes, Javier y Juan Jesús Garza Onofre. (2020, 7 de diciembre). *La sobrerrepresentación como fraude a la Constitución*. Nexos. https://federalismo.nexos.com.mx/2020/12/la-sobrerrepresentacion-como-fraude-a-la-constitucion/?_gl=1*kiqypr*_ga*NTMzNDI4MzUxLjE2ODAyMjY5OTk.*_ga_M343X0P3QV*MTczMTcwNDcyNC40NC4xLjE3MzE3MDYyNDguMjguMC4w

Melgar, Ivonne. (2024, 22 de julio). *Corte ya falló por la pluralidad; antecedentes de la sobrerrepresentación*. Excelsior. https://www.excelsior.com.mx/nacional/corte-ya-fallo-por-la-pluralidad-antecedentes-de-la-sobrerrepresentacion/1663826

Medina Mora Pérez, Nicolás. (2021, 1 de mayo). *Fabricando mayorías*. Nexos. https://www.nexos.com.mx/?p=55408

Medina Mora, Nicolás. (2021, 19 de abril). *El Tribunal Electoral y el futuro de la democracia mexicana*. Nexos. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-tribunal-electoral-y-el-caso-que-podria-definir-el-futuro-de-la-democracia-mexicana/

Murayama, Ciro. (2019, 1 de julio). *La captura del Congreso por Morena*. Nexos. https://www.nexos.com.mx/?p=43100#.XRogX7N4vuE.twitter

Murayama, Ciro, (2024, 7 de junio). *Sobrerrepresentación 2024: La trampa para abatir la democracia*. Nexos https://redaccion.nexos.com.mx/sobrerrepresentacion-2024-la-trampa-para-abatir-la-democracia/?_gl=1*1hkg9st*_ga*NTMzNDI4MzUxLjE2ODAyMjY5OTk.*_ga_M343X0P3QV*MTczMTcxMTQwOS40NS4wLjE3MzE3MTE0MDkuNjAuMC4w

Núñez Albarrán, Ernesto. (2024, 23 de agosto). *Una "interpretación gramatical" de la Constitución, último intento por frenar la mayoría calificada de Morena y aliados*. Animal Político. https://animalpolitico.com/elecciones-2024/congreso/ine-mayoria-calificada-morena-claudia-zavala

Núñez Albarrán, Ernesto. (2024, 28 de julio). *Mitos y hechos en el espinoso debate de la sobrerrepresentación*. Pie de Página. https://piedepagina.mx/mitos-y-hechos-en-el-espinoso-debate-de-la-sobrerrepresentacion/

Orozco Henríquez, Jesús. (2024, 12 de agosto). *¿Por qué es inconstitucional una sobrerrepresentación superior al 8% y a 300 diputaciones?* Nexos. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-es-inconstitucional-una-sobrerrepresentacion-superior-al-8-y-a-300-diputaciones/

Rentería Díaz, Adrián. (2021, 8 de abril). *Sobrerrepresentación política y el debate pendiente de la democracia mexicana*. Nexos. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/sobrerrepresentacion-subrepresentacion-y-el-debate-pendiente-de-la-democracia-mexicana/

Rodríguez Cortés, Raúl. (2024, 19 de julio). *Sobrerrepresentación: ¿quién trampea a quién?* El Universal. https://www.eluniversal.com.mx/opinion/raul-rodriguez-cortes/sobrerrepresentacion-quien-trampea-a-quien/

Tapia Palacios, Palmira. (2024, 9 de agosto). *El falso debate de la "sobrerrepresentación" de Morena en el Congreso*. Forbes. https://forbes.com.mx/el-falso-debate-de-la-sobrerrepresentacion-de-morena-en-el-congreso/

Téllez de Río, Julio y Bárcena Juárez, Sergio. (2024, 25 de julio). *El 8% que nunca se legisló*. Expansión. https://politica.expansion.mx/voces/2024/07/25/columnainvitada-el-8-que-nunca-se-legislo

Vado Grajales, Luis Octavio. (2024, agosto). *¿Cómo leer sentencias?* Revista Voz y Voto. https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/como-leer-sentencias

Valenzuela Márquez, Nuria. (2024, 8 de junio). *El engaño está en otro lado*. Animal Político. https://animalpolitico.com/analisis/invitades/engano-esta-en-otro-lado

Woldenberg Karakowsky, José I. (2024, 24 de julio). *La correcta lectura de las normas*. Nexos. https://josewoldenberg.nexos.com.mx/la-correcta-lectura-de-las-normas/?_gl=1*1ei62ev*_ga*NTMzNDI4MzUxLjE2ODAyMjY5OTk.*_ga_M343X0P3QV*MTczMTczMTIwMC40OC4xLjE3MzE3MzIxNDYuMTQuMC4w

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo F. (2024, 16 de julio). *Intento de golpe de Estado técnico*. Milenio. https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/intento-de-golpe-de-estado-tecnico

Zepeda Vidales, Damián. (2023, mayo). *"Un país en riesgo"*. Voz y Voto. https://www.vozyvoto.com.mx/index.php/articulo/seminario-retos-de-las-instituciones-electorales-un-pais-en-riesgo

Zepeda Patterson, Jorge. (2024, 25 de julio). *Sobrerrepresentación, ¿quién tiene la razón?* Milenio. https://www.milenio.com/opinion/jorge-zepeda-patterson/pensandolo-bien/sobrerrepresentacion-quien-tiene-la-razon

Diario Oficial de la Federación

Diario Oficial de la Federación. (1998). Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad número 6/98, promovida por

Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra de la Octava Legislatura Constitucional del Estado de Quintana Roo y del Gobernador de dicho Estado. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4897466&fecha=28/10/1998#gsc.tab=0

Diccionario

Valadés, Diego. (2002). "Cláusula de gobernabilidad". En *Diccionario de Derecho Constitucional*. Porrúa.

Sentencias

Sentencia SUP-REC-582/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). https://www.te.gob.mx/juriselectoral/OEA/sites/default/files/SUP-REC-0582-2015.pdf

Sentencia SUP-REC-693/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0693-2015.pdf

Sentencia SUP-REC-943/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/943/SUP_2018_REC_943-803805.pdf

Sentencia SUP-REC-1524/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1524-2021

Sentencia SUP-REC-1540/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1540-2021.pdf

Sentencia SUP-REC-3505/2024, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-3505-2024.pdf

Noticias

Hernández, Lilian y Martínez, Fabiola. (2024). *Amenazas no han frenado actuación de magistrados: Mónica Soto*. https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/08/28/politica/amenazas-no-han-frenado-actuacion-de-magistrados-monica-soto-7477

La Jornada. (2024). *Suben de tono amenazas a magistrados del TEPJF*. https://ljz.mx/24/08/2024/suben-de-tono-amenazas-a-magistrados-del-tepjf/

Márquez, Pedro. (2024). *Amenazan a magistrados del TEPJF por mayoría calificada de Morena*. https://buzos.com.mx/noticia/amenazan-a-magistrados-del-tepjf-por-mayoria-calificada-de-morena

Amparo

Amparo indirecto 1974/2018. Poder Judicial de la Federación. (2018). https://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=328/032800023977343007.doc_1&sec=Karla_Calder%C3%B3n_Ortega&svp=1

Intervención

Ravel Cuevas, Dania P. (2024). Intervención de la Consejera Dania Ravel, durante la presentación del Proyecto de Acuerdo por el que se efectúa el cómputo de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan las diputaciones para el periodo 2024-2027. https://centralelectoral.ine.mx/2024/08/23/intervencion-de-la-consejera-dania-ravel-durante-la-presentacion-del-proyecto-de-acuerdo-por-el-que-se-efectua-el-computo-total-se-declara-la-validez-de-la-eleccion-de-diputaciones-por-el-principio/

Video

De la Mata Pizaña, Felipe. (2024). Intervención en el SUP-REC--3505, 6465 y 6466 y acumulados. Sesión Pública 28/08/24. https://www.youtube.com/watch?v=-H11e-4YbBg

Sentencias que causaron *backlash* político o institucional (tensión con otros poderes y partidos e intentos de acotar facultades con reformas legislativas)

¿Imposible de cumplir?

Los términos de la discusión pública sobre la resolución que condujo a la designación de una mujer en la Presidencia del Instituto Nacional Electoral

Georgina Flores Ivich

Introducción

A inicios de abril de 2023, Guadalupe Taddei Zavala rindió protesta como consejera presidenta del Instituto Nacional Electoral (INE). Por primera vez desde su creación en 1990, el órgano electoral nacional estaría presidido por una mujer.

La llegada de Taddei Zavala a la Presidencia del INE se explica por una sentencia (SUP-JDC-74/2023) emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que determinó la modificación de la convocatoria para que la terna de aspirantes a la Presidencia

estuviera conformada exclusivamente por mujeres. Aunque dicha sentencia es indiscutiblemente relevante para el avance en la garantía de los derechos políticos de las mujeres en México, estuvo acompañada de una álgida discusión pública, pues incomodó fuertemente al Poder Legislativo.

La incomodidad referida vino, al menos, de dos fuentes: 1) una supuesta violación de la soberanía constitucional del Poder Legislativo por parte del TEPJF, y 2) la falta de comprensión del principio de alternancia como un mecanismo para hacer efectiva la paridad.

Aunque la sentencia es reciente, los análisis derivados desde su emisión han enfatizado su carácter emblemático para eliminar obstáculos que impiden a las mujeres acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad (García y Silva, 2023) y ha sido utilizada como caso de estudio para dimensionar el papel de la justicia electoral respecto a garantizar los derechos de las mujeres y ubicar las tensiones entre la dimensión individual y social de los derechos políticos (Del Toro, 2023).

Asimismo, ha motivado el análisis acerca de algunos aspectos de la competencia institucional del TEPJF, específicamente si puede intervenir en la revisión o modificación de resoluciones o actos que son competencia exclusiva del Congreso (Puente, 2023).

El 12 de diciembre de 2022, la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de la Cámara de Diputaciones emitió el acuerdo acerca del procedimiento para designar el Comité Técnico de Evaluación, así como la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE y sus criterios de evaluación. Este acuerdo se turnó a la Mesa Directiva para su discusión y aprobación en el pleno.

Así, el pleno de la Cámara de Diputaciones emitió la primera convocatoria el 13 de diciembre de 2022 (Cámara de Diputados, 2023a). Sin embargo, dos ciudadanas presentaron, el 19 de diciembre siguiente, sus demandas de juicio electoral en la Sala Superior, que

se reencauzaron a juicios de la ciudadanía. Las promoventes consideraron que el acuerdo violaba el principio de paridad de género y, el 23 de diciembre posterior, la Sala Superior dictó sentencia en los expedientes SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, ordenando la modificación del procedimiento establecido en la convocatoria para garantizar la paridad, la independencia y la transparencia en el proceso.

Más adelante, el 14 de febrero de 2023, el pleno de la Cámara de Diputaciones aprobó el acuerdo para modificar el proceso, que se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* el 16 de febrero. Sin embargo, entre el 16 y el 22 de febrero de 2023, cuatro personas promovieron medios de impugnación ante la Sala Superior para controvertirlo. Los agravios fueron: inconstitucionalidad del requisito de haber residido en el país durante dos años y vulneración de los principios de igualdad, progresividad, no discriminación y paridad de género, por omisión de aplicar la alternancia en el género mayoritario y en la Presidencia del Consejo General del Instituto.

La Sala Superior consideró parcialmente fundado el agravio de la paridad de género, pues, aunque se garantizó la paridad del órgano con las quintetas establecidas para las consejerías, se admitió que la Cámara de Diputaciones debió prever, en la convocatoria, la alternancia de género en la Presidencia. Por lo tanto, se determinó la modificación de la convocatoria para que la Presidencia del Consejo General se integrara exclusivamente por aspirantes mujeres (SUP-JDC-74/2023, 2023).

En el presente texto se analiza esta sentencia que permitió incorporar los elementos para la discusión de la regla de alternancia como un mecanismo para implementar la paridad.

Una vez que el TEPJF emitió la resolución, distintos actores se involucraron en la discusión y se opusieron a esta. Se observó una disputa entre el Tribunal Electoral y el Poder Legislativo, motivada principalmente por una acusación de intervención e invasión de

facultades. A pesar de esto, la resolución fue acatada y será recordada como aquella que permitió romper una de las muchas barreras que dificultan el acceso de las mujeres a las posiciones más altas de poder y que propició discusiones interesantes acerca del principio de paridad y los retos que todavía prevalecen para su cumplimiento.

La argumentación de la sentencia

En la sentencia SUP-JDC-74/2023, la Sala Superior estimó:

> Debe garantizarse el principio de alternancia de género en la presidencia del órgano de máxima dirección de la autoridad electoral administrativa nacional, razón por la cual debe modificarse la Convocatoria controvertida en el sentido de que la quinteta reservada para la presidencia del consejo se integre exclusivamente por personas aspirantes del género mujer (SUP-JDC-74/2023, 2023).

Esto se sostiene en el marco jurídico que sustenta la paridad de género como principio constitucional y que establece los fundamentos de la política paritaria en México.[1]

La sentencia enfatiza la lucha por la participación igualitaria y activa de las mujeres en la toma de decisiones. Asimismo, ubica el

[1] Esto incluye la reforma electoral publicada el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación,* en la que se estableció el principio de paridad de género en el artículo 41 de la Constitución; el establecimiento de la paridad como principio constitucional que determina la obligación de las autoridades estatales de ofrecer las condiciones adecuadas para que las mujeres puedan acceder —en igualdad de condiciones que los hombres— a los cargos públicos de elección popular y de toma de decisiones; la extensión del principio de paridad de género con las reformas del 6 de junio de 2019 y del 13 de abril de 2020, que reforzaron los objetivos del mandato de paridad y establecieron los fundamentos de una política paritaria, y, finalmente, la paridad total, que estableció la obligación de que todos los órganos estatales —incluidos los autónomos— y en todos los niveles estén conformados paritariamente (SUP-JDC-74/2023, 2023).

contexto de desigualdad estructural y la desventaja histórica que hacen que la igualdad formal sea insuficiente, así como la importancia de una política paritaria que va más allá de un mínimo de mujeres y exige una integración con paridad. Esto es importante, pues la paridad es parte fundamental del derecho a la igualdad. De hecho, establecer la paridad como igualdad implica reconocerla como un elemento de igualdad sustantiva o igualdad estructural (Serrano, 2014).

Con la reforma político-electoral de 2014 se buscó avanzar hacia una mayor representación política de las mujeres, al contemplar una cosmovisión distinta de la igualdad de género que reformula la concepción del poder político, redefiniéndolo como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre mujeres y hombres (Albaine, 2015; Peña Molina, 2014); también se buscó brindar una solución a problemas persistentes en las cuotas (Archenti y Tula, 2017; Albaine, 2015).

En la sentencia referida se establece: "La Sala Superior ha considerado que la alternancia es un medio para potenciar la participación política de las mujeres y, por tanto, contribuye a lograr los objetivos de una política paritaria" (SUP-JDC-74/2023, 2023).[2] Con esto, se estableció un precedente en materia de garantía de la paridad que debe discutirse a fondo.

En la resolución se ubican los diversos problemas de aplicación que tiene la regla de alternancia, que también ha sido utilizada para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos unipersonales o de dirección. Cabe mencionar que esta no era la primera vez

[2] Para sustentar esta afirmación, se recurre a la sentencia SUP-REC-2038/2021 y acumulados. Esta resolución se dictó en el marco de la asignación de regidurías de representación proporcional en el ayuntamiento de Tultitlán, Estado de México, y se define la alternancia como un medio para potenciar la participación política de las mujeres y garantizar los objetivos de una política paritaria en su sentido más amplio.

que el TEPJF utilizaba el argumento de la alternancia de género para garantizar que las mujeres accedieran a los cargos de dirección en los órganos electorales. Destaca el antecedente de la sentencia SUP-JDC-117/2021, en la que se discute la emisión de una convocatoria para ocupar la Presidencia del Instituto Electoral del Estado de México.[3]

Por su parte, la sentencia SUP-RAP-452/2021 y acumulados confirmó la designación de la presidenta del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, al considerar que la presentación de una única propuesta de mujeres era válida, pese a que la convocatoria había determinado que participarían ambos géneros. Asimismo, en la resolución SUP-JDC-858/2021, la Sala Superior determinó revocar la convocatoria a la Presidencia del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y ordenó al INE emitir una nueva, exclusiva para mujeres.[4]

En ese sentido, el TEPJF ya había determinado que no reconocer la alternancia generaría nuevas barreras para las mujeres. Estos antecedentes permiten situar la utilización de este mecanismo para garantizar la correcta implementación del principio de paridad. Por esa razón, en la sentencia objeto de análisis se concluyó que el principio de paridad permite una alternancia entre géneros y debe considerarse en dos dimensiones: 1) en la titularidad del máximo

3 La Sala Superior determinó que la necesidad de que la Presidencia fuera asumida por una mujer garantiza la alternancia en el cargo y posibilita el acceso de las mujeres a los puestos directivos más altos en la toma de decisiones.

4 En la sentencia se estimó insuficiente "aplicar la normativa vigente buscando solo nombramientos lo más cercanos al 50 % de cada género, pues se alejó de la obligación de adoptar cualquier medida para alcanzar la representación o nivel equilibrado del número de mujeres". Asimismo, se estableció que "la alternancia es un mecanismo para revertir la exclusión histórica en la designación del más alto cargo de dirección de un instituto electoral local y, por tanto, no reconocerla conllevaría generar una nueva barrera para las mujeres, aunque se garantice una integración mayoritaria de mujeres consejeras." (SUP-JDC-858/2021).

órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral, y 2) en la conformación total del Consejo General (SUP-JDC-74/2023, 2023).

Desde la aprobación de la reforma de 2014, se ha reconocido la necesidad de adoptar una perspectiva que reconozca la situación de desventaja en la que se encuentran las mujeres y de posicionar la interpretación de la igualdad desde una perspectiva estructural (Serrano, 2014). De hecho, el objetivo principal para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 2014 fue la maximización de una norma de derechos humanos, como es el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer en el acceso a la participación política (Bustillo, 2015). Por ello, ubicar esta dimensión en la discusión de igualdad y conextualizarla a partir de la discriminación en contra de las mujeres permite tener una comprensión más amplia de los alcances de la paridad, así como de la necesidad de su aplicación concreta.

La sentencia SUP-JDC-74/2023 reconoce el contexto de exclusión histórica y sistemática de las mujeres en los cargos de más alta relevancia y lo utiliza para justificar una regla de alternancia de género. Además, plantea la necesidad de reconocer el contexto de desventaja histórica y desigualdad estructural que enfrentan las mujeres, y se enlistan los elementos que caracterizan a una política paritaria.[5] Una de las claves argumentativas es que en la medida en que se pueda asegurar la participación de las mujeres en

[5] Esto incluye reconocer el contexto de desventaja histórica y desigualdad estructural que enfrentan las mujeres; visualizar que la igualdad formal es insuficiente para alcanzar la igualdad de género; implementar medidas afirmativas para corregir las desventajas de las mujeres y transitar hacia una concepción de igualdad sustancial; adquirir el compromiso de incrementar la voz y la diversidad en los cargos deliberativos, toma de decisión y de representación para reforzar la calidad deliberativa de un diálogo democrático; reconocer que, a pesar de no ser un grupo minoritario, las mujeres se encuentran en desventaja, y admitir que es necesario desmantelar los roles de género para desasociar la masculinización de la esfera pública y la feminización de la esfera privada (SUP-JDC-74/2023, 2023).

los espacios que históricamente han sido ocupados por hombres, se podrán desestabilizar los roles de género.

Sin duda, los argumentos que orientan el sentido final de la resolución radican en la importancia de incorporar medidas afirmativas, transitar hacia la igualdad sustantiva e incrementar la diversidad en los cargos de toma de decisión y representación. Por esa razón, el hecho que da sustento a la argumentación es que, desde su creación en 1990, el órgano electoral había tenido 12 personas en la Presidencia, de las cuales solo 2 fueron mujeres y únicamente se desempeñaron en ese cargo para sesiones específicas.

En la sentencia se presenta la lista de hombres que han presidido el INE desde su creación como la prueba principal de una exclusión sistemática de las mujeres en la integración de la Presidencia. Así, se determina que

> existen razones jurídicas que justifican ordenar que la quinteta que se proponga para designar a quien ejercerá la presidencia del Consejo General del INE se conforme exclusivamente por aspirantes mujeres, ya que esta decisión permitiría que, por primera vez, exista alternancia de género en la presidencia del INE. (SUP-JDC-74/2023, 2023).

En diversos estudios se han señalado los vacíos en el marco legal en que se sustenta la paridad. Es conocido que el marco normativo que acompaña a la paridad no ha podido garantizar, en todos los casos, el carácter vinculante de la medida ni resolver los obstáculos que condicionan su efectividad (Albaine, 2015).

En ese sentido, la justicia electoral ha sido clave en la aplicación de este principio y, por lo tanto, en la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres (Báez y Gilas, 2017; Freidenberg y Gilas, 2021; Vázquez, 2022; Del Toro, 2023). En lo que se refiere a la alternancia, el desarrollo jurisprudencial en materia de paridad ha permitido reconocerla como una medida efectiva para su

correcta aplicación y como un criterio para avanzar en la construcción de una sociedad más igualitaria (Del Toro, 2023).

Finalmente, la sentencia establece:

> consecuentemente, a juicio de esta Sala Superior, no es jurídicamente procedente confirmar la integración de una quinteta mixta para la presidencia del Consejo General del INE que prevé la Convocatoria, ya que hacerlo supondría la inobservancia del principio constitucional de paridad de género y del mecanismo de alternancia en el género de la presidencia del órgano. De hacerlo, se estarían obstaculizando los objetivos buscados por el poder reformador desde que se incorporó en dos mil catorce al texto constitucional el mandato de paridad de género y, posteriormente, la reforma de dos mil diecinueve sobre "Paridad en todo" (SUP-JDC-74/2023, 2023).

La sentencia SUP-JDC-74/2023, como muchas otras que ha emitido el TEPJF, fue objeto de una crítica aguda. Sin embargo, quienes ubicaron la paridad como un tema prioritario frente a las consideraciones acerca de competencias o atribuciones del Tribunal hicieron una valoración favorable de la sentencia (Del Toro, 2023), pues una de las grandes preguntas que suscitó esta resolución fue si el TEPJF estaba interviniendo o no en las facultades del Poder Legislativo.

Al respecto, hay quienes consideraron que los actos parlamentarios pueden ser controvertidos mediante juicios si está en juego una violación al derecho de acceso a la justicia, o bien se vulneran los derechos político-electorales (Puente, 2023). Esta sentencia, con efectos históricos, marca un precedente para la correcta aplicación del principio de paridad. Sin embargo, el aspecto que acaparó la atención fue la disputa entre poderes.

La sentencia en el debate público

En este apartado se presenta una descripción de los términos del debate público y de las personas actoras involucradas en la discusión de esta resolución, que es relevante en muchos sentidos. Gracias a esta —por primera vez en sus 33 años de historia—, el organismo electoral mexicano es presidido por una mujer.

Después de que el 22 de febrero de 2023 el TEPJF estableciera que la quinteta para presidir el INE debía ser integrada únicamente por mujeres, se suscitó un intenso debate público acerca de la resolución. Los titulares de los principales periódicos de México indicaron entre el 22 y el 23 de febrero de 2023 que el Tribunal ordenó que una mujer fuera la nueva consejera presidenta del Instituto (Monroy, 2023).[6]

Un día después, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador emitió un posicionamiento en su conferencia matutina al ser cuestionado por un periodista del diario *El Sol de México* respecto a la posibilidad de que la sucesora de Lorenzo Córdova fuera una mujer. López Obrador respondió que su opinión era favorable, pues "las mujeres suelen ser más honestas, más responsables, más justas que los hombres" (López Obrador, 2023). Aunque esta declaración del expresidente respaldó la decisión del TEPJF, posteriormente se observó una álgida disputa entre el Tribunal y el Poder Legislativo.

Las diputaciones integrantes de la Jucopo enunciaron una falta de certeza en el procedimiento, una improcedencia de fondo y una

6 Dos de los argumentos de las magistraturas fueron retomados por los medios de comunicación: el de Janine Otalora, quien ubicó la decisión como una forma de materializar la paridad e hizo hincapié en que el Instituto Nacional Electoral nunca había sido presidido por una mujer, y el de Felipe de la Mata Pizaña, quien puso el foco en la injusticia que representa este hecho.

intervención del TEPJF. De hecho, se instaló un grupo de trabajo presidido por el diputado Juan Ramiro Robledo Ruíz (Morena) para revisar el marco jurídico de sus atribuciones.[7] Así, el 27 de febrero siguiente declararon "improcedente" la resolución del Tribunal Electoral. Por su parte, el vicecoordinador de Morena, Leonel Godoy Rangel, afirmó que la sentencia "carecía de materia" y que entre los 664 aspirantes registrados para dirigir al INE "ya existían derechos adquiridos" (Chávez, 2023). El argumento principal para oponerse a la sentencia era que el proceso de registro ya había concluido, por lo que no se podía dar marcha atrás.

Las diputaciones argumentaron que las magistraturas "se enredaron" en sus propias contradicciones. Todo esto se interpretó con el argumento que indicaba que el TEPJF ya venía "violando groseramente" la soberanía de la Cámara de Diputaciones (Chávez, 2023). Hasta ese momento, los argumentos en relación con los aspectos sustantivos relativos a la paridad y su aplicación estuvieron prácticamente ausentes.

Mientras tanto, el 28 de febrero posterior, Ignacio Mier declaró que la razón principal para oponerse a la sentencia del Tribunal era la improcedencia, no necesariamente la negativa a que una mujer ocupara la Presidencia del INE. En conferencia de prensa, invitó al TEPJF a revisar sus sentencias y protocolos, y afirmó que la Jucopo estaba "imposibilitada" para cumplir la sentencia, debido a que el periodo de inscripción ya había concluido y se violarían los derechos de las personas que ya se habían registrado para contender en la quinteta para la Presidencia del INE (Cámara de Diputados, 2023b).

7 El diputado Juan Ramiro Robledo Ruíz (Morena) declaró que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se estaba excediendo en sus facultades, aunque "se aplaude por todas partes" la posibilidad de que una mujer estuviera al frente del Instituto Nacional Electoral (Canal del Congreso, 2023).

Sin embargo, dos días después, Ignacio Mier mostró un giro argumentativo y se pronunció a favor de que una mujer ocupara la Presidencia del INE, aunque destacó que esto debía ocurrir con un proceso que garantizara la certeza jurídica.[8] En un comunicado, afirmó que, a diferencia del principio de paridad y de igualdad sustantiva, el principio de alternancia no estaba establecido en la CPEUM.

La disputa entre ambos poderes continuó, de manera que, a pesar de haber reconocido su acuerdo con el hecho de que una mujer presidiera el INE, se declaró que más allá de las diferencias usuales, se advertía "una pérdida de brújula por parte del Tribunal" (Almaquío y Castillo, 2023). Por esa razón, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputaciones envió 13 preguntas al Tribunal (Arellano, 2023):

> 1. ¿Cuál es fundamento Constitucional o legal que faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para intervenir de manera directa en las facultades constitucionales exclusivas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en el proceso de integración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral establecidas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?
>
> 2. ¿Cuál es el fundamento constitucional y legal que establece el principio de paridad de género y cuál es el fundamento constitucional y legal del criterio de alternancia de género para ocupar un cargo público?

[8] "Es mi convicción y la de nuestro movimiento darles a las mujeres la mayor oportunidad y garantizar la igualdad sustantiva, sin embargo, lo que nos preocupa es el camino jurídico y lo que está haciendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)". Declaración extraída de un comunicado de prensa (Diputados 2023).

3. ¿Cómo define el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el concepto de "alternancia de género"? ¿Existe diferencia entre este concepto de "alternancia de género" y paridad de género? ¿Este concepto de "alternancia de género" respeta el principio de paridad de género establecido en la Constitución?

4. ¿Por qué desde la sentencia del SUP-JDC-1479/2022 y Acumulado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no contempló el criterio de alternancia en el proceso de elección de Consejerías Electorales del Instituto Nacional Electoral?

5. ¿La integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumple con el principio de paridad de género?

6. ¿Quiénes ocuparon la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación después de que concluyó el periodo de la Presidencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis? ¿Ocuparon el cargo cumpliendo el criterio de alternancia?

7. En su opinión ¿Qué se debe hacer con la vulneración de derechos y los derechos adquiridos de las personas aspirantes del género masculino que se inscribieron para aspirar al cargo de Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al quedar anuladas sus posibilidades de ocupar dicho cargo, ya que la resolución del SUP-JDC-74/2023 y Acumulado, obliga a que sea integrada la lista 4 únicamente por personas del género femenino?

8. ¿La sentencia del SUP-JDC-74/2023 y Acumulado, constituye una modificación a las reglas del proceso en la etapa para elegir a la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, esto es, una violación al principio de certeza electoral que debe de imperar en el proceso de selección para elegir al titular de la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral?

9. ¿Se pueden estar modificando las bases de la Convocatoria una vez cerrada e iniciada la siguiente etapa del proceso para la Elección de Consejerías del Instituto Nacional Electoral para no trastocar el principio de definitividad que debe regir en un proceso de esta naturaleza?

10. ¿Cuál es la razón jurídica por la que no se ha aplicado el criterio del efecto reflejo de la cosa juzgada cuando el acto objeto de la impugnación ha sido siempre el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación, la convocatoria para la elección de Consejerías Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de sus criterios específicos de evaluación, y así evitar resoluciones tardías o contradictorias?

11. ¿Resulta discriminatoria la resolución del SUP-JDC--74/2023 y Acumulado para las personas no binarias, quienes también se inscribieron para aspirar a ocupar el cargo de Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral?

12. ¿Con el criterio de alternancia de género se discrimina a los varones y a las personas no binarias que ya cuentan con derechos adquiridos al haberse inscrito como aspirante a la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral?

13. Atendiendo a lo resuelto en la sesión de la Sala Superior del 1 de marzo de 2023, ¿cuáles son los efectos concretos o los actos específicos que tanto el Comité Técnico de Evaluación como la Junta de Coordinación Política y la Cámara de Diputados deben realizar para dar cabal cumplimiento a lo resuelto en el expediente SUP-JDC-105/2023?

Estas preguntas dejaron claros los motivos de la inconformidad de la Jucopo en relación con una supuesta invasión de facultades, aunque también mostraron los grandes vacíos de información relativos a la alternancia como instrumento para garantizar la paridad. En sus 13 preguntas, las diputaciones preguntaron por el fundamento constitucional y legal que establece el criterio de paridad y alternancia. Esto es natural, pues aunque el primero es claramente identificable en el marco jurídico, el segundo carece de fundamento legal específico y depende de la aplicación de la justicia electoral.

A inicios de marzo de ese año se incorporaron otras actoras a la discusión. La red Mujeres en Plural exigió a la Cámara de

Diputaciones el cumplimiento de la sentencia (Martínez, 2023) y, semanas después, el 23 de marzo, se reveló que la Junta de Coordinación Política acató la sentencia del TEPJF y finalmente "obedecieron": una mujer sería la presidenta del INE (Chávez, 2023).

Este acuerdo se hizo público luego de que las coordinaciones parlamentarias y las magistraturas del TEPJF sostuvieran una reunión de más de 13 horas en el Palacio Legislativo de San Lázaro (Méndez y Muñoz, 2023). Sin embargo, para ese momento ya existían otras controversias alrededor de las aspirantes mujeres que se perfilaban para estar en la terna.[9]

Más allá de la disputa, una de las grandes lecciones sustantivas que brinda esta sentencia es la interpretación del criterio de alternancia. En otras sentencias, como la SUP-JDC-117/2021, el Tribunal ya había argumentado que dar cumplimiento al principio de paridad implicaba también la alternancia, pues constituye una medida para "alcanzar una representación o nivel de participación equilibrado de las mujeres, eliminando cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural, y así procurar la paridad de género en la integración de los OPLES en su conjunto." De hecho, en esa misma sentencia se ubica la alternancia como un "factor cualitativo" adicional en beneficio de la igualdad sustantiva que resulta proporcional "por cuanto compensa los derechos de grupo del género femenino, limitando los del grupo aventajado".[10]

9 Así, Ignacio Mier declaró que esta decisión no sería para beneficiar a Bertha Alcalde Luján, quien fue severamente cuestionada por su cercanía con el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador. El resto ya es historia conocida.

10 "La visibilización de las circunstancias de desequilibrio anterior, permite considerar que la alternancia de género, en conjunción con ellas, constituye un factor cualitativo adicional que justifica la medida adoptada por el INE, porque parte de información objetiva, atiende a una razonabilidad en beneficio de la igualdad sustantiva de las mujeres y resulta proporcional por cuanto compensa los derechos de grupo del género femenino, limitando los del grupo aventajado" (SUP-JDC-117/2021, 2021).

Sin duda, las 13 preguntas formuladas por los integrantes de la Jucopo dejaron ver que la aplicación del principio de alternancia en sí mismo es controversial. Esto pone sobre la mesa los retos que vendrán en el futuro, cuando la aplicación de la paridad empiece a trastocar en mayor medida las posiciones de mayor poder y más alta dirección.

En ese sentido, será importante contrarrestar los argumentos en contra y que, generalmente, apuntan a una supuesta distorsión de la paridad cuando se aplica la regla de alternancia y a una vulneración del principio de igualdad sustantiva al propiciar una exclusión del género masculino. Además, se ha argumentado que la alternancia como medida no es de aplicación automática, absoluta y total y que su implementación debe ser valorada en cada caso particular.[11] Lo que queda por definir es cuáles son los criterios válidos en cada caso.

Conclusiones

Los marcos legales y jurisprudenciales para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres han avanzado significativamente en los últimos años. La evolución de las cuotas de género, hasta llegar a la instalación de una política paritaria, es prueba irrefutable de los avances. Esos cambios institucionales en favor de la paridad han introducido nuevos elementos a la discusión acerca de la representación política de las mujeres en México y, gracias a dichos cambios, hoy se cuenta con un entendimiento más amplio de los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando quieren participar

[11] Véase el voto particular formulado por el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, en relación con la resolución emitida en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SUP-JDC-117/2021.

en política y que están profundamente arraigados en el contexto histórico de desigualdad, discriminación, estereotipos y prejuicios.

El criterio de paridad representa justicia social para las mujeres y ha permitido eliminar de manera gradual los obstáculos que históricamente han limitado su representación política. El diseño del sistema electoral mexicano mejoró de forma sustantiva para evitar que los partidos incurrieran en prácticas discriminatorias al momento de asignar las candidaturas. Sin embargo, todavía prevalecen retos, sobre todo en lo que refiere a las dirigencias de los partidos y al acceso a los altos puestos de poder y de toma de decisión.

Aún queda camino por recorrer para lograr una democracia paritaria que, como establece la Agenda 2030, "garantice un nuevo modelo de estado inclusivo y un nuevo pacto social para que la igualdad entre hombres y mujeres sea una realidad".

En un artículo publicado en la revista *Nexos*, García y Silva (2023) se preguntan: "¿cómo logramos tener una consejera presidenta del INE?". Definitivamente, la sentencia SUP-JDC-74/2023 fue determinante y es emblemática en varios sentidos. Primero, porque gracias a esta se rompió uno de los techos de cristal que dificultan el acceso de las mujeres a las posiciones de poder y hoy el máximo órgano electoral administrativo de México está presidido por una mujer. Segundo, porque propició discusiones valiosas acerca de la alternancia como una medida para garantizar la paridad y respecto a la relación entre el Poder Legislativo y el TEPJF. Tercero, porque facilitó una nueva discusión en torno a lo que es y lo que no es intervención de facultades entre poderes. Esto, sin duda, ya representa un aprendizaje en sí mismo.

La sentencia postula un razonamiento que termina en la siguiente argumentación: "para cumplir con el principio constitucional de paridad de género, la Cámara de Diputaciones debió advertir que el Consejo General del INE nunca ha sido presidido por una mujer, sino que siempre lo han presidido hombres" (SUP-JDC-74/2023).

Así, se determinó que la nueva integración de la Presidencia recayera en una mujer. Sin embargo, aunque el fondo de la sentencia es la aplicación correcta del principio de paridad y el significado más amplio de la alternancia, ello estuvo prácticamente ausente en la discusión pública, pues el foco de atención se concentró en una evidente disputa entre poderes.

Es altamente probable que la supuesta invasión de facultades se seguirá discutiendo siempre que el TEPJF emita resoluciones que incomoden a actores políticos. Todavía queda mucho por discutir acerca de las fronteras entre poderes y muchos acuerdos que construir respecto a la naturaleza de los actos parlamentarios que pueden ser controvertidos sin que se acuse intervención y sin que se tenga que pensar que "el fin justifica los medios".

Mientras tanto, esta sentencia fue vista como un "terremoto" (Hernández y Martínez, 2024) y, en palabras de la magistrada Mónica Soto, "casi les cuesta el cargo" a las y los magistrados del TEPJF (Pérez, 2024).

Es importante destacar que el contenido de las 13 preguntas enviadas por el Poder Legislativo al Tribunal Electoral es indicativo de que todavía persisten vacíos de información en relación con la aplicación de la paridad y que no se comprende con precisión la diferencia entre la paridad y la alternancia.

Quedan muchas preguntas en el tintero: ¿la aplicación de la alternancia realmente distorsiona la paridad y vulnera el principio de igualdad sustantiva porque excluye a los hombres? O bien si la aplicación del mecanismo de alternancia debe valorarse caso por caso, sustentarse en hechos y no aplicarse automáticamente, ¿cuál sería un caso o un hecho válido para aplicarla? Si la realidad misma indica que en toda la historia de un órgano electoral no ha existido una presidenta mujer, ¿eso no constituye un hecho válido para justificar la alternancia?

Lo indiscutible es que la paridad se instaló para lograr un equilibrio y encuentra su justificación en la exclusión histórica de las mujeres en la política. Entonces, la alternancia es una herramienta para garantizarla y, en este caso, permitió lograr que, por primera vez, el INE se encuentre presidido por una mujer, para inclinar una balanza que siempre ha estado desequilibrada para las mujeres. Sin embargo, esta herramienta se seguirá discutiendo en las próximas elecciones, así como otros mecanismos para garantizar la paridad que no tienen fundamento legal específico y que dependen del comportamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Anexo

Cuadro 1. Línea de tiempo de la discusión acerca de la sentencia SUP-JDC-74/2023

Fecha	Suceso
22 de febrero de 2023	La Sala Superior del TEPJF ordenó que la quinteta de personas que aspiraban a presidir el INE fuera integrada únicamente por mujeres
23 de febrero de 2023	Ante la decisión de que el INE fuera presidido por una mujer, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó que las mujeres son garantía, pues "son más honestas y responsables"
27 de febrero de 2023	La Cámara de Diputaciones declaró que es improcedente obligar a que se imponga a una mujer al frente del INE. Argumentó que la resolución del TEPJF llegó a destiempo
28 de febrero de 2023	Ignacio Mier declaró que la Jucopo se encontraba imposibilitada para cumplir la sentencia del TEPJF acerca de que la Presidencia del INE fuera ocupada por una mujer. Negó que el órgano colegiado de gobierno estuviera en contra de que una mujer encabece la Presidencia del INE y pidió respetuosamente al Tribunal que revisara sus sentencias y protocolos
1 de marzo de 2023	Ignacio Mier se pronunció a favor de que una mujer ocupe la Presidencia del INE con un proceso que garantice la certeza jurídica. Advirtió que las sentencias del TEPJF quitan certeza al proceso y violentan los derechos de los demás aspirantes
2 de marzo de 2023	Ignacio Mier declaró que apoya la propuesta de que una mujer presida el INE. Argumentó que el TEPJF se extralimitó en sus funciones al querer legislar en materia electoral y advirtió una "pérdida de brújula" de las magistraturas en este proceso[A]
3 de marzo de 2023	La Jucopo de la Cámara de Diputaciones envió al TEPJF 13 preguntas acerca de la sentencia referida. Acusó invasión de facultades. Estas preguntas se enmarcan en la declaración anterior en la que Ignacio Mier advirtió la "evidente pérdida de brújula" del TEPJF e hiciera un llamado a la búsqueda de certeza jurídica
6 de marzo de 2023	La red Mujeres en Plural pidió a la Cámara de Diputaciones cumplir la sentencia del TEPJF para garantizar que, por primera vez en su historia, el INE sea presidido por una mujer

Continuación.

Fecha	Suceso
23 de marzo de 2023	Todos los grupos parlamentarios llegaron a un acuerdo y la Jucopo acató la sentencia del TEPJF. Determinaron la elección de una mujer como la nueva presidenta del INE. Acordaron solicitar al Comité Técnico de Evaluación que les hiciera llegar la lista de 5 personas propuestas en los términos de la convocatoria y que fuera integrada exclusivamente por personas aspirantes mujeres. En conferencia de prensa, Ignacio Mier aseguró que se trataría de una "sugerencia respetuosa" hecha por las diputaciones al Comité Técnico de Evaluación, pues la resolución del Tribunal es hacia el Comité y no a los legisladores.[B] Asimismo, aseguró que esto no era para beneficiar a Bertha Alcalde Luján, quien era candidata a presidenta del INE
24 de marzo de 2023	Los medios continúan con la cobertura de la decisión de la Jucopo de acatar la resolución del TEPJF. Después de reunirse con las magistraturas electorales, se llegó a un acuerdo con todas las personas integrantes de los grupos parlamentarios. Ignacio Mier aseguró que la sentencia no estaba dirigida a la Cámara. Por lo tanto, el pronunciamiento de la Jucopo fue sugerir respetuosamente al Comité Técnico que garantizara que la quinteta fuera integrada de manera exclusiva por mujeres. Añadió que profundizaron más para garantizar la paridad y la igualdad sustantiva. Por su parte, Reyes Rodríguez Mondragón, entonces magistrado presidente del TEPJF, afirmó que el Tribunal estaba abierto al diálogo y que las sentencias emitidas no invadían las facultades del Legislativo[C]
3 de abril de 2023	Guadalupe Taddei Zavala rindió protesta como consejera presidenta del INE, convirtiéndose en la primera mujer presidenta en la historia del órgano electoral. También rindieron protesta las nuevas consejerías para el periodo 2023-2032: Jorge Montaño Ventura, Rita Bell López Vences y Arturo Castillo Loza

A "Es algo grave para México que estén legislando, instrumentando políticas públicas aquellos órganos que sólo deben ser la boca de la ley, ellos son la boca de la ley, y se han extralimitado. ¿Qué pasa si se permite? Bueno lo que puede pasar es que desaparezca la Cámara de Diputados, que desaparezca, están legislando; llegaron al extremo, lean la sentencia, que no dice modifiquen la convocatoria, dice publiquen estas modificaciones". Declaración extraída de nota periodística, disponible en: https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2023/3/2/ignacio-mier-el-tribunal-electoral-perdio-la-brujula-por-eleccion-de-presidenta-del-ine-486009.html

B "Con esto se confirma la actitud de todos los grupos parlamentarios [...], que nuestra opción preferencial era que se integrara sólo por mujeres y quien presida el INE por los próximos nueve años sea una mujer, hoy después de escuchar a los integrantes del Tribunal Federal Electoral confirmamos esa convicción", mencionó el morenista. Declaración extraída de nota periodística, disponible en: https://www.forbes.com.mx/diputados-aceptan-que-presidencia-del-ine-sea-para-una-mujer/

C "Siempre el diálogo nos ayuda a limar asperezas, a entender las diferencias y por supuesto a ver hacia futuro y no, no invade facultades, respetamos la división de poderes y colaboramos y dialogamos". Declaración extraída de nota periodística, disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Acuerdan-que-una-mujer-presida-el-INE-20230323-0120.html

Nota: INE, Instituto Nacional Electoral; Jucopo, Junta de Coordinación Política, y TEPJF, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas/información periodística.

Referencias

Albaine, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (52), 145-162.

Almaquío, J. y Castillo, E. (2023, 2 de marzo). *Ignacio Mier: el Tribunal Electoral perdió la brújula por elección de presidenta del INE*. El Heraldo de México. https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2023/3/2/ignacio-mier-el-tribunal-electoral-perdio-la-brujula-por-eleccion-de-presidenta-del-ine-486009.html

Archenti, N., & Tula, M. I. (2017). Critical challenges of quotas and parity in Latin America. *Women, politics, and democracy in Latin America*, 29-44.

Arellano, S. (2023, 3 de marzo). *Jucopo en San Lázaro envía preguntas al TEPJF en torno a la invasión de facultades*. Milenio. https://www.milenio.com/politica/jucopo-diputados-envia-preguntas-tepjf-invasion-facultades

Báez Silva, C. y Gilas, K. (2017). Paridad de género: entre acceso a las listas y acceso a los cargos. *Cuestiones constitucionales*, (36), 3-26.

Bustillo, R. (2015). Democracia paritaria y ciudadanía de las mujeres en construcción. Proceso electoral 2014-2015. *Justicia Electoral*, número 16, ISSN 0188-7998, Cuarta Época, vol. 1, julio-diciembre 2015. Pp. 53-94.

Cámara de Diputados. (2023a, 13 de diciembre). *Cámara de Diputados aprobó acuerdo para la designación del Comité Técnico de Evaluación y convocatoria de elección de consejeras y consejeros del INE*. Boletín No. 3407. https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/camara-de-diputados-aprobo-acuerdo-para-la-designacion-del-comite-tecnico-de-evaluacion-y-convocatoria-de-eleccion-de-consejeras-y-consejeros-del-ine

Cámara de Diputados. (2023b, 1 de marzo). *Se pronuncia Ignacio Mier a favor de que una mujer ocupe la presidencia del INE con un proceso que garantice la certeza jurídica*. Nota No. 5669. https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/jucopo/se-pronuncia-ignacio-mier-a-favor-de-que-una-mujer-ocupe-la-presidencia-del-ine-con-un-proceso-que-garantice-la-certeza-juridica

Canal del Congreso. (2023, 24 de febrero). *Instalan grupo de trabajo que revisará las atribuciones del TEPJF*. https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/16293/Instalan_grupo_de_trabajo_que_revisar_las_atribuciones_del_TEPJF

Chávez, V. (2023, 23 de marzo). *Diputados 'obedecen' al Tribunal Electoral: Elegirán a una mujer para presidir el INE*. El Financiero. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/03/23/diputados-obedecen-al-tribunal-electoral-elegiran-a-una-mujer-para-presidir-el-ine/

Freidenberg, F. y Gilas, K. (2021). Justicia electoral y representación política de las mujeres en México. *Revista de Estudios Políticos*, 191, 109-148. doi: https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.05

García, E. y Silva, V. (2023). *¿Cómo logramos tener una consejera presidenta del INE?* Nexos. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/como-logramos-tene-una-consejera-presidenta-en-el-ine/

Chávez, V. (2023, 27 de febrero). *Improcedente obligar que se imponga a una mujer al frente del INE: Diputados*. El Financiero. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/02/27/improcedente-obligar-que-se-imponga-a-una-mujer-al-frente-del-ine-diputados/

Hernández, L. y Martínez. F. (2024, 6 de marzo). *Sentencia que permitió a la primera mujer al frente del INE, un terremoto: TEPJF*. La Jornada. https://www.jornada.com.mx/2024/03/06/politica/005n1pol

López Obrador, A. (2023, 23 de febrero). Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador. https://lopezobrador.org.mx/2023/02/23/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-916/

Martínez, M. (2023, 6 de marzo). *Exigen a diputados acatar que el INE lo presida una mujer*. Reforma. https://www.reforma.com/exigen-a-diputados-acatar-que-al-ine-lo-presida-una-mujer/ar2564893

Méndez, E. y Muñoz, A. (2023, 24 de marzo). *Acatará la Cámara el fallo de que una mujer presida el INE*. La Jornada. https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/03/24/politica/acatara-la-camara-el-fallo-de-que-una-mujer-presida-el-ine-5697

Molina, B. (2014). La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (14), 31-74.

Monroy, J. (2023, febrero 22). *Tribunal Electoral ordena que una mujer sea la nueva consejera presidenta del INE*. El Economista. https://www.eleconomista.com.mx/politica/Tribunal-Electoral-ordena-que-una-mujer-sea-la-nueva-consejera-presidenta-del-INE-20230222-0089.html

Pérez, M. (2024, marzo 5). *Casi nos cuesta el cargo que una mujer presidiera el INE: Mónica Soto, presidenta del TEPJF*. El Financiero. https://www.eleconomista.com.mx/politica/Casi-nos-cuesta-el-cargo-que-una-mujer-presidiera-el-INE-Monica-Soto-presidenta-del-TEPJF-20240305-0125.html

Puente, K. (2023). Análisis de sentencias SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, SUP-JDC-74/2023 y acumulados (designación de consejerías electorales y presidencia del INE). *Justicia electoral en movimiento*. IIJ-UNAM-TEPJF-EJE.

Sentencia SUP-JDC-117/2021. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). https://www.te.gob.mx/

Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0117-2021.pdf

Sentencia SUP-RAP-452/2021. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0452-2021.pdf

Sentencia SUP-JDC-858/2021. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0858-2021.pdf

Sentencia SUP-JDC-1479/2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2022). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1479-2022.pdf

Sentencia SUP-JDC-74/2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2023). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0074-2023.pdf

Serrano, S. (2014). *Derechos políticos de las mujeres. Un camino a la igualdad*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/sites/default/files/58_derechos.pdf

Vázquez Correa, L. (2022). Paridad en la integración de las legislaturas. *Mirada legislativa* No. 212. Instituto Belisario Domínguez. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5509/ML212.pdf?sequence=5

Vázquez Correa, L. (2024). Paridad de género en cargos uninominales en México. *Mirada legislativa* No. 243. http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/6204/ML_243.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral como límite a la libertad configurativa del Poder Legislativo en México

Judith Nieto Muñoz

Introducción

El 6 de febrero de 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó por mayoría de votos, pero sin unanimidad,[1] la designación del entonces secretario ejecutivo del INE, Edmundo Jacobo Molina, como titular de la Secretaría Ejecutiva para un nuevo periodo de seis años (INE/CG40/2020).

[1] Como quedó consignado en el acuerdo INE/CG40/2020, se emitieron ocho votos a favor de las consejeras y los consejeros electorales Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández, Dania Paola Ravel Cuevas, Jaime Rivera Velázquez y Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del consejero presidente, Lorenzo Córdova Vianello. Por el contrario, las consejeras Adriana Margarita Favela Herrera y Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, así como el consejero José Roberto Ruiz Saldaña rechazaron la decisión.

Esa decisión generó inconformidad entre algunos miembros del Consejo General y motivó a un grupo de ciudadanas y ciudadanos a interponer un recurso (SUP-JDC-152/2020) ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que fue desechado.

La posición de Edmundo Jacobo como secretario ejecutivo no sufrió alteración alguna hasta el 2 de marzo de 2023, fecha en la que se publicó un decreto del Poder Legislativo por el que se reformó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expidió la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El decreto, en uno de sus artículos transitorios, cesaba de sus funciones al titular de la Secretaría a partir del momento de su publicación y obligaba al Consejo General a designar una encargaduría de despacho. La reacción de la autoridad electoral y de la persona directamente afectada comprendió un juicio electoral (JE) y un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) ante el TEPJF, una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y un juicio de amparo indirecto ante un juzgado administrativo.

En este texto se analiza primordialmente la resolución de los recursos presentados ante el TEPJF, en dos vertientes. La primera, por lo que hace a sus argumentos respecto a la autonomía del INE y su facultad para designar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. En especial, se discutirán las razones por las que se estima que el decreto emitido por el Poder Legislativo invadió la esfera de competencias de la máxima autoridad electoral nacional en materia administrativa y excedió la libertad configurativa del Congreso de la Unión. La segunda, como espacio de reflexión respecto de los controles de constitucionalidad disponibles en el ámbito jurídico mexicano, sus ámbitos de aplicación y la posibilidad de que estos

coexistan en algunos casos concretos. Para hacerlo, se tomarán como referencia los recursos presentados también ante autoridades jurisdiccionales de carácter no electoral.

Contexto de la designación de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que el INE

> es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios [...] En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. [...] El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. (CPEUM, artículo 41, base V, apartado A)

Asimismo, señala que "el Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente" (CPEUM, artículo 41, base V, apartado A). La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) confirma lo anterior (LGIPE, artículos 44, numeral 1, inciso c, y 45, numeral 1, inciso e) y detalla que la persona titular de la Secretaría Ejecutiva durará seis años en su encargo, con la posibilidad de reelección por un periodo adicional (LGIPE, artículo 50).

El caso concreto de Edmundo Jacobo Molina es interesante, pues su actividad como secretario ejecutivo de la máxima autoridad electoral administrativa comenzó el 5 de junio de 2008, cuando fue designado como su titular por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE).

En febrero 2014 se reformó el artículo 41 constitucional,[2] por el que el IFE se transformó en autoridad nacional. En respuesta a lo anterior, el 4 de abril del mismo año se instaló por primera vez el Consejo General del INE. Unos días después, el 11 de abril, el Consejo sesionó y designó a Edmundo Jacobo como secretario ejecutivo y secretario general. Así, el nombramiento de abril de 2014 amparaba a Edmundo Jacobo en su función hasta el 10 abril de 2020, con la posibilidad de reelegirlo por un periodo adicional, de acuerdo con la LGIPE. Los años en los que se desempeñó en la Secretaría del IFE, si bien fueron relevantes en su trayectoria profesional, no surtían efectos jurídicos en su gestión a partir de 2014.

Como se mencionó previamente, en febrero de 2020 el Consejo General del INE determinó adelantar poco más de dos meses la reelección de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Las motivaciones detrás de esta decisión fueron cuestionadas por algunas consejeras y consejeros electorales y por representantes de partidos políticos, no sin razón.

De acuerdo con la normatividad electoral vigente, el 4 de abril de 2020 dejarían el cargo cuatro consejerías[3] que deberían ser

2 Al respecto, ver el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, disponible para su consulta en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0.

3 La consejera y los consejeros salientes eran Pamela San Martín Ríos, Valles Marco Antonio Baños Martínez, Benito Nacif Hernández y Enrique Andrade González, respectivamente.

sustituidas por quienes resultaran aprobadas o aprobados por dos terceras partes de la Cámara de Diputaciones. Como resultado de las elecciones de 2018, la coalición "Juntos haremos historia", conformada por los partidos Morena, Encuentro Solidario y del Trabajo, contaba con mayoría absoluta y, por lo tanto, con gran posibilidad de incidencia en el proceso de designación de las nuevas consejerías del INE. En el Poder Ejecutivo, el presidente Andrés Manuel López Obrador había sido electo y abanderado por la misma coalición.

La tensa relación entre la coalición gobernante y el INE había quedado de manifiesto en posicionamientos públicos e incluso fue referida por uno de los consejeros durante la sesión en la que se reeligió al secretario ejecutivo (Ortega, 2020), pero quizá una de sus expresiones más tangibles se reflejó en los recortes presupuestales a los que se había enfrentado el Instituto, con 3.2 % menos de lo solicitado en 2018 y 5.8 % menos de lo solicitado en 2019 (Cámara de Diputaciones, 2022, p. 15).

Conforme a la fecha de término del periodo para el que fue designado en 2014, la propuesta de reelección del secretario ejecutivo debería haberse sometido al Consejo General el 10 de abril de 2020. En ese momento, ya estaría integrado por las cuatro nuevas consejerías. Por supuesto, la disposición de esas personas para ratificarlo estaba marcada por la incertidumbre y, sin duda, sometía una decisión fundamental para el funcionamiento del Instituto a un proceso de negociación potencialmente complejo.

La Secretaría Ejecutiva tiene un rol central en la coordinación y supervisión de las actividades administrativas y técnicas del Instituto. Como principal brazo operativo del INE, se encarga de implementar las decisiones dictadas por el Consejo General; esto incluye la gestión de los recursos, la organización de los procesos electorales y la supervisión de la ejecución de los programas y proyectos que garantizan la transparencia, la equidad y la imparcialidad en las elecciones. La eficacia en el manejo de estas responsabilidades

tiene un impacto directo en la integridad de los procesos electorales. Además, la Secretaría facilita la comunicación y la vinculación del Consejo General con el resto de la estructura, por lo que la habilidad para manejar esta ejecución y coordinación es vital para asegurar que las políticas y las decisiones del INE se implementen de manera eficiente y para mantener la confianza pública.

La motivación política del entonces consejero presidente para adelantar la propuesta de reelección puede inferirse, pero, haciendo de lado las especulaciones, el hecho es que no existe disposición expresa que prohíba hacerlo. La argumentación del acuerdo por el que se aprobó esa decisión señalaba, además, que

> la importancia de someter a consideración la designación del Secretario Ejecutivo por un nuevo periodo de seis años, con un poco de antelación a que concluya el periodo actual de su encargo, radica, como ya se dijo, en la necesidad de dar seguimiento y continuidad al Modelo de Planeación Institucional y al Plan Estratégico del Instituto Nacional Electoral 2016-2026, así como a las Políticas y Programas Generales de este Instituto. (INE/CG40/2020)

Más allá de las razones esgrimidas por las consejeras y el consejero que votaron en contra, por los partidos que manifestaron su inconformidad y por la ciudadanía que ejerció su derecho a impugnar (sin éxito) la decisión,[4] lo cierto es que la reelección de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2020-2026 estuvo lejos de ser producto de un amplio consenso en el interior del INE. Esto, en la opinión de quien suscribe, es relevante a la luz de la aprobación, tres años después, del decreto por el que se ejecutó la segunda parte del llamado

4 La resolución puede consultarse en el expediente SUP-JDC-152/2020 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que fundamentalmente se determinó desechar el recurso debido a la falta de acreditación de interés jurídico de las personas promoventes.

plan B de reforma electoral,[5] en el que se incluyó un transitorio expreso que removía de sus funciones al secretario y cuyos alcances son el objeto central de la reflexión de este texto.

La designación de la Secretaría Ejecutiva como expresión de la autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral

Como ya se ha dicho, el 2 de marzo de 2023 se publicó un decreto del Poder Legislativo por el que se reformó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expidió la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Ese conjunto de reformas fue conocido públicamente como plan B y constituyó una parte integral de la estrategia gubernamental para adaptar el sistema electoral mexicano a su agenda política. En específico, el artículo decimoséptimo transitorio señalaba que,

> dada la modificación de las facultades de Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación. De inmediato, el Consejo General nombrará de entre los directores ejecutivos, a un encargado de despacho. En la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023, designará a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva para

[5] El llamado plan B fue un proyecto que fue aprobado por el Senado de la República en dos partes: la primera, el 14 diciembre de 2022 y la segunda el 23 de febrero de 2023, las cuales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2022 y el 2 de marzo de 2023, respectivamente.

> el periodo 2023-2029 que cumpla los requisitos correspondientes. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2023, transitorio decimoséptimo)

Diversas disposiciones de este decreto fueron recurridas por el Instituto Nacional Electoral por la vía de la controversia constitucional ante la SCJN. Sin embargo, este trabajo se concentra, en este momento, en los medios de impugnación presentados ante el TEPJF específicamente contra el transitorio referido. Tanto la autoridad, por medio de un JE, como el ciudadano afectado, mediante un JDC, acudieron ante la Sala Superior, que determinó acumular ambos recursos en los expedientes SUP-JE-23/2023 y SUP--JDC-118/2023 para resolverlos en una única sentencia.

Vale la pena detenerse para referir, uno por uno, los agravios listados por los quejosos contra el decreto:

1) Violación de los principios de generalidad, abstracción e impersonalidad.
2) Violación de la autonomía constitucional del INE e invasión de atribuciones del Consejo General para nombrar al titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto.
3) Violación de la naturaleza de los artículos transitorios.
4) Inamovilidad del plazo para el cual se eligió el cargo.

Respecto del primer agravio, que fue considerado fundado, el Tribunal estimó que la inexistencia de leyes privativas es una precondición necesaria para la existencia del debido proceso en la doctrina mexicana. En particular, refiere que una característica de una norma general es su permanencia después de su aplicación, pudiendo replicarse siempre que suceda el supuesto previsto.

Evidentemente, la aplicación del transitorio estaba limitada a un momento en el tiempo en el que, a raíz de la aprobación del decreto, y derivado de los cambios en sus atribuciones, la persona titular de la Secretaría ya no se consideraba idónea para seguir en el cargo y debía ser cesada con efecto inmediato. Este conjunto particular de circunstancias estaba circunscrito, por la redacción misma, a un contexto específico e irrepetible, con lo cual se expone su naturaleza privativa y, por lo tanto, violatoria del artículo 13 constitucional.

Respecto del segundo agravio, también considerado fundado, los quejosos manifestaron que el transitorio ejercía una "injerencia injustificada que atenta en contra de la autonomía constitucional del INE e invade su esfera competencial, porque el único órgano legitimado para nombrar o remover a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva es el Consejo General" (SUP-JE-23/2023 y SUP-JDC 118/2023, acumulados, 2023, p. 26).

Es en este punto donde aparecen la referencia a la libertad configurativa del Congreso de la Unión y, con ella, la consecuente reflexión respecto a sus límites.

El Poder Legislativo es responsable de emitir las leyes que delineen el ordenamiento fundamental de la sociedad y el Estado mexicanos y, con ellas, de dotar de contenido los principios constitucionales. Sin embargo, esa facultad, consagrada especialmente en el artículo 73 constitucional, no está sujeta de ninguna manera a una condición de inamovilidad o apego irrestricto a decisiones precedentes. De hecho, parte de la renovación periódica de las personas electas como representantes responde al reconocimiento de que las legisladoras y los legisladores, como canal de expresión de la voluntad general, deben someterse a la renovación (o terminación) de su mandato, con el objetivo de que reflejen adecuadamente los legítimos valores, intereses, preferencias, creencias, costumbres, etcétera, de sus electores. Así, "la ley presenta un poder innovativo completo, [...] habida cuenta de que representa la voluntad de

la comunidad política del tiempo presente" (Silva y Villeda, 2011, p. 178).

Las reformas legales implican, entonces, la aceptación tácita de que las decisiones del presente pueden ser revocadas en el futuro. De acuerdo con Juárez, "se ha reconocido la existencia ciertos ámbitos donde la Constitución no predetermina la actuación legislativa, de suerte que le son reconocidos al legislador ámbitos de libertad de configuración, es decir, esferas de decisión que escapan a la competencia del Poder Judicial, al quedar comprendidas en el margen de los procesos democráticos" (Juárez, 2015, p. 208).

Sin embargo, como parte del Estado constitucional de derecho, del principio de división de poderes y del reconocimiento de la importancia de los pesos y contrapesos, se reconoce también la necesidad de que existan controles de constitucionalidad ejercidos por las autoridades jurisdiccionales sobre las decisiones del Legislativo. Esto es, en la opinión de quien suscribe, una expresión de la fortaleza democrática del país, tanto como lo es la libre y periódica elección de las y los representantes de la ciudadanía.

Dichos controles se aplican, con mayor o menor intensidad, según existan disposiciones en la CPEUM o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte que limiten la flexibilidad con la que las personas legisladoras pueden tomar decisiones respecto a temas en particular.

Al respecto, Antonio Leiva Rabael dice que

> de la idea del Estado de Derecho brota la convicción de que los poderes públicos —sin excepción— deben someterse al Derecho, para lo cual debe disponerse de los mecanismos de control judicial de las actuaciones estatales. La competencia de configuración termina al comenzar la competencia de control efectivo de la ley, mientras que dicha función termina donde comienza la libertad del legislador. A la base de este principio se encuentra la protección de la separación

> de funciones, pero sobre todo una garantía que debe equilibrar la autonomía del Congreso y la supremacía constitucional. (Leiva, 2020)

Aunado a lo anterior, la decisión de consagrar en la carta magna organismos constitucionales autónomos responde a varias motivaciones, por ejemplo, el reconocimiento de la necesidad de tener órganos especializados en tareas de alta complejidad técnica, de la importancia de aislar tareas fundamentales del Estado de la coyuntura política o de garantizar la máxima imparcialidad posible en procesos de enorme relevancia pública (como los electorales) (Ugalde, 2010, pp. 256-257).

Lo anterior supone, entonces, un momento fundacional en el que el Poder Legislativo decide sacar, en diferente medida, algunas decisiones de su esfera de libertad configurativa. La naturaleza de los organismos constitucionales autónomos los dota de un reconocimiento general de su relevancia como mecanismo de control y división del poder, de una relativa independencia de otras instituciones del Estado, de funciones y atribuciones que les corresponden de manera preponderante (cuando no exclusiva) y de obligaciones derivadas de ellas (Ackerman, 2016; Caballero, 2000; Pedroza, 2002; Ruiz, 2017; Ugalde, 2010).

La sentencia del Tribunal Electoral reconoció lo anterior y señaló que, para el caso del diseño de las autoridades electorales, tanto la Constitución como la LGIPE imponen límites al Poder Legislativo. La SCJN fortalece esa interpretación al enunciar que

> los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de la ciudadanía y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable al caso, sin tener que

> acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural. (Jurisprudencia P./J. 144/2005, 2005)

En el caso de la designación de la titular de la Secretaría Ejecutiva, no hay ambigüedad del Tribunal Electoral al reconocer que su nombramiento o remoción no están sujetos al ámbito de la decisión del legislador; por el contrario, están expresamente reservados como atribución del Consejo General del INE. Por lo tanto, se concluye que el decreto excedió los parámetros constitucionales, invadió facultades y, consecuentemente, el decimoséptimo transitorio debía invalidarse (SUP-JE-23/2023 y SUP-JDC-118/2023, acumulados, 2023, p. 30).

Por lo que hace a los agravios 3 y 4 previamente listados, la Sala Superior determinó que no había necesidad de pronunciarse, ya que la inaplicación del transitorio colmaba las pretensiones de los actores en el expediente.

Coexistencia de medios de control constitucional. El caso en la materia electoral

Se ha mencionado que las disposiciones contenidas en el decreto de 2023, en lo general, y en su decimoséptimo transitorio, en lo particular, no fueron solo impugnadas directamente ante la autoridad jurisdiccional en material electoral por medio del JE y del JDC[6] interpuestos por el INE y por Edmundo Jacobo Molina, respectivamente.

---

6 El juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía interpuesto por el entonces secretario ejecutivo se tuvo por no presentado previo a la resolución del

El ciudadano afectado directamente por el transitorio también presentó un juicio de amparo indirecto, por el que obtuvo la suspensión definitiva de lo dispuesto en la norma (es decir, se puso en pausa su remoción del cargo), previo a la resolución del TEPJF del expediente SUP-JE-23/2023 y SUP-JDC 118/2023, acumulados. Por su parte, el INE interpuso una controversia constitucional ante la SCJN el 9 de marzo de 2023, que fue admitida por la Suprema Corte el 24 del mismo mes. De acuerdo con la autoridad administrativa electoral,

> [La Controversia] está articulada en cuatro ejes fundamentales, la violación al debido proceso legislativo por parte del Congreso de la Unión, la vulneración a la autonomía e independencia del Instituto por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo, la vulneración a las condiciones de equidad y de otros principios que deben regir las contiendas electorales, y la afectación inconstitucional de los derechos laborales del personal del INE. (INE/CG179/2023)

La procedencia de dicho recurso fue el primer punto atacado, ya que el artículo 105, fracción I, de la CPEUM establece que la SCJN conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre un órgano constitucional autónomo federal y el Poder Ejecutivo federal o el Congreso de la Unión acerca de la constitucionalidad de las normas generales, los actos o las omisiones, con excepción

expediente, debido a que el actor decidió desistir. Lo anterior, ya que su pretensión principal era la inaplicación del decimoséptimo transitorio del decreto, y este objeto se logró una vez resuelto otro de sus recursos, que fue un juicio de amparo presentado ante un juzgado administrativo de Ciudad de México. En este, se concedió la suspensión definitiva del acto reclamado por haber acreditado que le asistía el derecho para permanecer en el cargo. Al respecto, se puede consultar el expediente del amparo indirecto 439/2023 VIII.

de las que se refieran a la materia electoral. Sin embargo, como señala el ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz,

> En la demanda presentada el INE no impugnó ninguna cuestión propiamente electoral. En un primer aspecto, utilizando varios y antiguos precedentes, sus impugnaciones tuvieron que ver con la afectación a los derechos humanos de carácter político-electoral de la ciudadanía; la integridad de la función electoral; el desconocimiento de sus órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; la anulación de los derechos adquiridos de su personal administrativo y del Servicio Profesional Electoral Nacional, y la supresión de sus competencias para emitir normas y administrar recursos. Como puede verse, no hay impugnaciones directas a los aspectos electorales de la reforma combatida, de ahí que no dejen de llamar la atención los reclamos que se han hecho al propio INE y a la SCJN por la respectiva promoción y conocimiento de las controversias planteadas. (Cossío, 2023)

Vale la pena detenerse en el momento en el que se concedió la suspensión de las normas impugnadas como medida cautelar aprobada por el ministro instructor Javier Láynez, previo a la emisión de sentencia definitiva. La decisión fue recurrida[7] por encontrarse fundada en una excepción que prevé que este tipo de suspensiones puede concederse contra normas generales (como algunas de las impugnadas por el INE) únicamente "cuando éstas puedan implicar una transgresión irreparable a derechos humanos" (Rojas, 2023). Sin embargo, el razonamiento expuesto manifestó que,

> procede la suspensión ya que de aplicarse las normas impugnadas se podrían vulnerar, de manera irreparable, derechos humanos de la ciudadanía, en especial, los de carácter político-electoral que

7 El Senado de la República promovió, sin éxito, el recurso de reclamación 122/2023.

> presuponen elecciones libres, auténticas y periódicas organizadas por autoridades independientes e imparciales, así como los derechos humanos a la intimidad, privacidad e identidad por el resguardo de datos del padrón electoral, y los derechos laborales del personal del INE. (Rojas, 2023)

Aunado a ello, y para mantener condiciones de certidumbre jurídica en el sistema normativo electoral y en lo tocante a la función del Instituto, se concedió la suspensión contra la totalidad de las normas impugnadas. La decisión final y definitiva llegó el 22 de junio de 2023, cuando la SCJN determinó invalidar el decreto del 2 de marzo de ese año al considerar que ambas cámaras incurrieron en múltiples violaciones al proceso legislativo.[8]

Como se observa en este apartado, al menos cuatro recursos concurrieron para impugnar alguna proporción del contenido del decreto del 2 de marzo de 2023, tres de ellos presentados ante diferentes autoridades del Poder Judicial mexicano. Esto es relevante porque refleja la naturaleza diversa y especializada de los medios de control constitucional y porque obligó a cada una de las autoridades jurisdiccionales a hacer públicas sus reflexiones acerca de 1) la procedencia de cada recurso (algunos, especialmente a la luz de

8 Esta determinación se encuentra alineada con el precedente por el que se invalidó, por idéntica razón, la primera parte del plan B, publicada el 27 de diciembre de 2022 y resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de mayo de 2023. Al respecto, Cossío explica que "estos últimos cambios legislativos se llevaron a cabo mediante el mismo procedimiento que acaba de declararse inválido. La separación en los procedimientos únicamente se dio cuando en la sesión en la Cámara de Diputados del 15 de diciembre de 2022, no se aprobó el artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la minuta correspondiente regresó al Senado de la República hasta la sesión del 22 de febrero de 2023. Esto provocó que las modificaciones a las cuatro leyes mencionadas se publicaran hasta el 2 de marzo, mediante un decreto distinto que, por lo mismo, dio lugar a distintas vías de impugnación" (Cossío, 2023).

la coexistencia con el resto) y b) los efectos específicos que habrían de tener sus resoluciones.

Conclusiones

El caso de la reforma electoral denominada plan B y su impacto en la autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral (INE) subraya la importancia de preservar la independencia de las instituciones encargadas de la administración electoral en México. La decisión del Poder Legislativo de remover al secretario ejecutivo del INE por medio de un artículo transitorio fue interpretada por el TEPJF y la SCJN, en distinta medida, como una vulneración a los derechos de un ciudadano afectado por una norma de carácter privativo, como una invasión a las competencias del Consejo General del INE y a su autonomía, y, en consecuencia, como una potencial vulneración a los derechos humanos y político-electorales de la ciudadanía.

Las decisiones referidas destacan la necesidad de respetar los límites establecidos por la Constitución en cuanto a la autonomía de los organismos constitucionales que tienen dicho carácter, garantizando que las reformas legislativas no menoscaben la integridad y la imparcialidad de instituciones que son clave para la democracia.

Los hechos analizados también evidencian la coexistencia y el rol crítico de los mecanismos de control constitucional en México. La intervención de diversas instancias jurisdiccionales resalta el sistema de pesos y contrapesos diseñado para proteger el Estado democrático y constitucional de derecho. La anulación del decreto por parte de la SCJN reafirma la primacía de los principios constitucionales sobre las decisiones legislativas, así como la necesidad de mantener un equilibrio entre la libertad configurativa del Congreso y la autonomía de los órganos autónomos.

Este caso se convierte en un referente crucial acerca de la importancia de mantener la independencia de las autoridades electorales. En la opinión de quien suscribe, en la fecha en la que se escribe este apartado conclusivo (julio de 2024), refleja también la naturaleza del Poder Judicial como columna vertebral de los mecanismos de defensa de los límites impuestos por la Constitución y, con ello, como fundamento esencial de la democracia mexicana.

A la luz de las corrientes reformadoras que buscan modificar la esencia del Poder Judicial al someter a las personas juzgadoras a procesos de elección popular, vale la pena preguntarse cuánto de la integridad de los mecanismos de control de constitucionalidad se pondría en juego y, con ella, qué tanto se encontrarían en riesgo algunos de los derechos fundamentales que ha costado décadas construir.

Referencias

Ackerman, John, 2016, *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, IIJ, UNAM, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4139/8.pdf

Amparo indirecto incidental 439/2023-VIII, Juzgado Decimosegundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, (2023), https://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=731/073100003219442200 7.pdf_1&sec=Jorge_Daniel_Pierre-Louis_Garc%C3%ADa&svp=1

Caballero Ochoa, José Luis, (2000), Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (30), 153-173, https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/4220/COJL_Art_01.pdf?sequence=1

Cámara de Diputaciones, (2022), Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública relativo al cumplimiento de la sentencia dictada por la primera sala de la SCJN dentro de la controversia constitucional 209/2021, respecto al decreto del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, recuperado el 15 de noviembre de 2022 en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/09/asun_4398229_20220928_1664376187.pdf

Cossío Díaz, José Ramón, (2023), La controversia constitucional y la suspensión del "plan B", *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, (74), https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/18101/18371

Cossío Díaz, José Ramón, (2023), El "plan B" y los precedentes judiciales, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, (75), https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/18195/18470

CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917), México, recuperada el 27 de julio de 2024 en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, (2023), 2 de marzo de 2023, recuperado el 27 de julio de 2024, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, (2014), 10 de febrero de 2014, recuperado el 27 de julio de 2024, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0

INE/CG40/2020, (2020), Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la designación del c. Edmundo Jacobo Molina como titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por un nuevo periodo de seis años, recuperado el 31 de julio de 2024 https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113463/CG2ex202002-06-ap-Unico.pdf

INE/CG179/2023, (2023), Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en cumplimiento al acuerdo emitido en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, se suspenden los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del Instituto para la implementación de la reforma electoral 2023, así como el plan de trabajo y cronograma, aprobados

mediante acuerdos INE/CG135/2023 E INE/CG136/2023, recuperado el 31 de julio de 2024 https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/150610/CG3ex202303-27-ap-1.pdf

Juárez Mora, Eduardo Fidel, (2015), Justicia constitucional y libertad de configuración legislativa. Problemáticas y perspectivas actuales del ejercicio de la función jurisdiccional en México a cargo de los tribunales de amparo, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 207-234, https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/viewFile/31487/28473

Leiva Rabael, Antonio, (2020), Libertad de configuración y control de constitucionalidad: el parlamento y el tribunal constitucional desde la teoría de los derechos fundamentales, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (54), 35-66, https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512020000100035

LGIPE, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, (2014), México, recuperada el 27 de julio de 2024 en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf

Ortega, Ariadna, (2020, 6 de febrero), El INE reelige a Edmundo Jacobo Molina como su secretario ejecutivo, *Expansión*, https://politica.expansion.mx/mexico/2020/02/06/el-ine-reelige-a-edmundo-jacobo-molina-como-su-secretario-ejecutivo

Pedroza de la Llave, Susana Thalia, 2002, Los órganos constitucionales autónomos de México, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica* (pp. 173-194), IIJ, UNAM, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf

Rojas Zamudio, Laura, (2023, 2 de mayo), Las suspensiones del plan B de la Suprema Corte, *Nexos*, https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/las-suspensiones-del-plan-b-de-la-suprema-corte/

Ruiz, José Fabián, (2017), Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora, *Cuestiones Constitucionales*, 1 (37), 84-120, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=s1405-91932017000200085&script=sci_arttext

Silva García, Fernando y Villeda Ayala, Alfredo, (2011), Libertad de configuración legislativa e irretroactividad de las leyes, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 177-210, https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/viewFile/31970/28961#:~:text=Esa%20libertad%20de%20configuraci%C3%B3n%20legislativa,%2C%20culturales%2C%20pol%C3%ADticas%20y%20econ%C3%B3micas

Tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

TEPJF, Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SUP-JDC-152/2020, (2020).

TEPJF, juicio electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SUP-JE-23/2023 y SUP-JDC 118/2023, acumulados, (2023), recuperado el 30 de julio de 2024 en https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JE-0023-2023.pdf

Ugalde Calderón, Filiberto, (2010), Organismos constitucionales autónomos, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, (29), 253-264, https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf

Paridad en el interior de los partidos.
De los techos de cristal más resistentes

Alejandra Tello Mendoza

Introducción

¿Es exigible la paridad en el interior de los partidos políticos? En el presente texto se analizan aquellas sentencias que crean la jurisprudencia 20/2018 y la tesis XXIV/2024, que responden afirmativamente a la pregunta.

A pesar de que desde 2014 es un principio constitucional, los partidos siguen evitando la paridad en sus cargos estratégicos y ha sido, como en muchos otros temas de derechos políticos, a golpe de sentencia que se les ha obligado a cumplirla.

El problema que se busca enfatizar es la resistencia (*backlash*) y las contraofensivas

legislativas que vienen cuando las autoridades electorales intervienen en la vida interna de los partidos, lo cual tampoco es una cuestión novedosa en el sistema político mexicano.

Justicia intrapartidista: histórica incomodidad

Quizá forme parte de la cultura jurídica mexicana pensar que la justicia es parcial cuando los fallos no son favorables a los intereses de alguna de las partes. En lo discursivo, incontables veces se ha atestiguado decir esto a los diferentes partidos políticos respecto de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sin embargo, se abordará un tema que ha sido mucho más incómodo para ellos que un fallo aislado en contra de sus intereses, y es el tema de la justicia intrapartidista.

Históricamente, a los partidos les han incomodado las sentencias del TEPJF en las que se ha determinado la modificación de sus documentos básicos o de sus procesos internos, a fin de cumplir con el régimen constitucional y con su marco jurídico.

Desde sus orígenes, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) no contempló expresamente que el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) fuera procedente para tutelar los derechos políticos de las militancias partidistas. En el texto original de 1996, estos eran los supuestos de procedencia del JDC:

> Artículo 80 1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:
>
> 1. Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

2. Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
3. Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
4. Considere que se violó su derecho político–electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;
5. Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;
6. Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político–electorales a que se refiere el artículo anterior.

2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político–electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

En el SUP-JDC-12/1997, dos ciudadanos impugnaron la negativa de su registro como candidato propietario y suplente, respectivamente, para ser diputados federales del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se desechó el juicio porque, además de presentarse de manera extemporánea, se estimó que la autoridad

jurisdiccional solo era competente para conocer actos de autoridades electorales, no así de los partidos.

En otras palabras, el dilema era que en aquel entonces no se consideraba que los institutos políticos pudieran considerarse como una autoridad. Si bien el inciso f pudiera leerse como un supuesto que buscaba encuadrar cualquier violación de un derecho político-electoral que no estuviera contemplado expresamente en los incisos anteriores, la interpretación fue que los partidos no eran una autoridad responsable:

> Se puede desprender que el juicio que nos ocupa se encuentra instituido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en relación con el actuar de la autoridad.
>
> En principio, porque el escrito del medio de impugnación debe presentarse precisamente ante la autoridad responsable, sin que exista elemento alguno que permita sostener que el responsable de los actos impugnados sea un partido político.
>
> En segundo lugar, en tanto en el escrito de demanda se debe precisar a cuál autoridad se le atribuye el acto impugnado. Como responsable del acto sólo se concibe a una autoridad y no a un partido político. (SUP-JDC-12/1997).

También se identificó que en una primera versión de la iniciativa sí existió la intención de que el JDC fuera procedente para denunciar asuntos partidistas, pero como la versión final no incluyó este supuesto, se consideró entonces que la intención del legislador fue no incluir esta posibilidad:

> La mención al partido político como emisor de la resolución impugnada, se debe a una omisión del legislador, ya que un anteproyecto de ley, cuyo contenido coincide sustancialmente con la actual Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, preveía que el juicio de que se trata admitía ser promovido también contra partidos políticos.

> [...] Si la mención contenida en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), respecto a partido político constituye un descuido del legislador, tal situación autoriza a considerar que en realidad no existe un fundamento sólido que permita arribar a la conclusión de que un partido político admite ser sujeto pasivo del juicio de que se trata. (SUP-JDC-12/1997).

En una segunda etapa, la Sala Superior empezó a conocer de manera indirecta actos partidistas. Se impugnaban actos del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) mediante los cuales revisaba que los actos partidistas se ajustaran a la normativa electoral, y solo así el TEPJF empezó a pronunciarse al respecto.

Así, fue muy relevante el expediente SUP-JDC-37/2000. En este caso, un ciudadano presentó un JDC impugnando la lista de senadurías de representación proporcional del PRD; afirmaba que el partido lo había situado arbitrariamente en un lugar que no le correspondía, lo cual, en su entender, iba en contra del Estatuto del partido. Tanto el IFE como el PRD consideraron que era improcedente porque se estaban impugnando actos del partido, no del IFE. Sin embargo, el TEPJF determinó que sí podía conocer el caso, dado que el Instituto Federal Electoral debía garantizar que los partidos cumplan sus estatutos, y ese acto administrativo de revisión podía ser impugnado y conocido por el Tribunal. De esa manera, se observó que, efectivamente, se le había dado un lugar que no le correspondía y procedió a ordenarse el ajuste correspondiente.

En 2003 fue cuando se consideró que el JDC sí era procedente para conocer de presuntas violaciones de los derechos políticos de las militancias partidistas. En el expediente SUP-JDC-84/2003, un ciudadano impugnó el dictamen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por el cual se había determinado que no cumplía todos los requisitos para ser registrado en una precandidatura a una diputación federal por Puebla.

Si bien el asunto se desechó, esto fue para que el órgano de justicia intrapartidista conociera el asunto y se agotara la cadena impugnativa. En este caso, ya se consideró que debía equipararse la jurisdicción de los partidos con la jurisdicción del Estado. Se determinó que, en caso de que la justicia no respondiera, podía acudirse *per saltum* al TEPJF.

Desde aquí es posible identificar la molestia causada a las cúpulas partidistas. Esta nota periodística refleja la contraofensiva que buscaban hacer los partidos desde el plano legislativo para proteger su vida interna.

Figura 1. Nota sobre la posición partidista

Rafael Ortiz Ruiz, representante priista

Partidos políticos pedirán reformar la Ley de Medios de Impugnación

• Rafael Ortiz —izquierda— representante priista ante el Instituto Federal Electoral, dijo que los seis partidos políticos que cuentan con registro a nivel nacional, consensuaron un documento para proteger los derechos de sus militantes. En la gráfica lo acompaña Miguel Ángel Yunes.

CIUDAD DE MÉXICO.- Con el propósito de limitar la intervención de las autoridades electorales en su vida interna, los partidos están decididos a reformar el Código Electoral y la Ley de Medios de Impugnación, informaron los representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el Verde Ecologista de México (PVEM), ante el Instituto Federal Electoral (IFE).

Hay consenso, dijeron, para que en la norma se establezca la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales cuando se pretenda impugnar determinaciones que adopten partidos y agrupaciones políticas en las materias tanto de afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, como de la elección, designación y remoción de dirigentes, además de la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Se trata de un documento que cuenta con el apoyo de los seis partidos con registro nacional para que puedan resolver, de forma inatacable, sobre los derechos y obligaciones de los militantes, precisó Rafael Ortiz Ruiz, representante priista.

Aclaró que no se trata de impedir la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y del Instituto Federal Electoral (IFE), pero sí de regularla o normarla para que no se trastoquen los conceptos de autodeterminación, autoorganización y autogobierno a que tienen derecho los partidos.

La idea de llenar este vacío jurídico se debe a que cada vez hay más casos que se dejan a la simple interpretación de las autoridades judiciales en perjuicio de la vida interna de las organizaciones políticas del país, sostuvo la senadora Sara Castellanos, representante del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Según estadísticas del propio tribunal electoral -recordó-, de octubre de 2002 a agosto de 2003 se han interpuesto 247 juicios para la protección de los derechos políticos de los militantes y en contra de actos o resoluciones de los partidos.

Desde su punto de vista, su propio partido ha sido víctima de esa intromisión de las autoridades, porque el tribunal juzgó que los estatutos del Verde Ecologista no eran democráticos y ordenó modificarlos y volver a realizar la elección de los directivos, atendiendo los reclamos de un militante que había sido expulsado. *(SUN)*

Fuente: *El Informador*, 1 de diciembre de 2003.

Figura 2. Nota sobre la posición de Dieter Nohlen

Se justifica vigilancia del IFE y del Tribunal a partidos

En México, los partidos políticos no deben temer a que su vida interna sea regulada y supervisada por una institución externa, manifestó Dieter Nohlen, politólogo alemán, quien sostuvo que es menester fortalecer a los institutos políticos, por ser éstos los únicos canales para la consolidación de la democracia

Los partidos políticos tienen que regular su vida interna en forma democrática y si éstos no respetan sus reglamentos y se conducen de manera autoritaria, no puede hablarse de instituciones que abanderen las causas democráticas, sostuvo categórico el politólogo alemán, Dieter Nohlen, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg en Alemania.

Asimismo, manifestó que es necesario que exista una institución que observe y garantice el cumplimiento de los reglamentos de los partidos políticos, tarea que en el caso de México, compete realizar al Instituto Federal Electoral (IFE), en una primera instancia.

Empero, cuando existan diferencias de criterios, entre lo que el IFE considera y el partido político argumenta, deberá ser el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien puede emitir un juicio imparcial.

"El procedimiento tiene su lógica, porque tiene que haber un ente fuera de los partidos políticos que observe si los partidos políticos corresponden a su propio reglamento, que es la base misma que los legitima, pero debe hacerse con mucha sutileza, sobre todo en una época de transición".

Al dictar una conferencia sobre "Desafíos y Tendencias de la Democracia Electoral Contemporánea", organizada por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reconoció que para que un sistema democrático funcione bien, se necesita que existan partidos políticos fuertes, ya que con institutos políticos débiles, la democracia no puede consolidarse.

Esto no significa que se desprecie la participación de la sociedad civil o de las organizaciones no gubernamentales, pero éstos, no pueden sustituir a los partidos políticos, porque sus funciones son diferentes.

"Los partidos son los canales para la expresión de la voluntad política, es a través de ellos que el pueblo expresa con su voto sus preferencias, lo que no implica que no pueda cuestionárseles, pero en esto debe haber un equilibrio".

Sobre todo, abundó el politólogo, en una época en que se ha dado una transición, el nuevo gobierno requiere del establecimiento de acuerdos y de consensos con los partidos políticos.

En este sentido, resulta "fatal" una política que propicie un enfrentamiento entre los partidos políticos y los medios de comunicación. Este es un "juego" en el que los informadores no deben caer, dado que tienen una gran responsabilidad en el desarrollo de la democracia en México.

Refirió que en toda América Latina, la imagen de los partidos políticos hoy en día se encuentra en su punto más bajo, lo cual es muy preocupante porque no abona a la consolidación de la democracia.

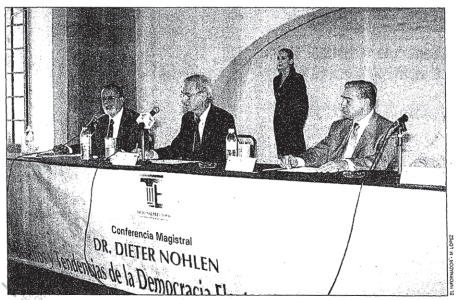
Asimismo, sostuvo que la falta de ética política en la actuación de los gobiernos, provoca que la población opine que todos los partidos son iguales, "porque no se provoca un cambio sustancial en su forma de vida", lo que implica que la alternancia no está funcionando y pierde valor como elemento legitimador.

Empero, dijo que en el caso de México, el sólo hecho de que la Presidencia de la República la haya ganado un candidato proveniente de un partido político distinto al PRI, "tiene un significado mucho mayor que una alternancia común y corriente".

Por eso, dijo, la situación en México puede calificarse como "única y espectacular".

En conferencia de prensa, Dieter Nohlen reconoció que el futuro de la democracia en América Latina depende de que puedan superarse las enormes desigualdades existentes y que se erradique la extrema pobreza.

Por cierto, a la conferencia del experto no asistieron los dirigentes de los partidos políticos, a pesar de que con toda anticipación se les giró la invitación por parte de los organizadores.



EL INFORMADOR/ M. LÓPEZ

Necesario fortalecer a los partidos políticos porque son los canales conductores de la democracia.

Fuente: *El Informador,* 11 de abril de 2003.

Y si bien, como se observa en la figura 2, personas académicas, como Dieter Nohlen, estaban a favor de este control a los partidos, no todas esas personas académicas lo vieron con buenos ojos:

> ¿Cómo fue posible que un órgano cuyo objetivo explícito era calificar y dar certeza a las elecciones se convirtiera, en poco más de un lustro, en el máximo regulador de la vida interna de los partidos políticos,

> en el ente con la última palabra en los conflictos intrapartidistas? ¿Cuáles fueron los factores que hicieron posible que el TEPJF, sin una legislación de respaldo, estableciera una regulación exhaustiva sobre la vida interna de los partidos políticos? Más específicamente, ¿cómo se puede explicar la evolución de los criterios jurisprudenciales? (Reyes 2012, 133).

Sin embargo, el TEPJF no paró de admitir estos casos, construyéndose así una muy importante línea jurisprudencial acerca de democracia interna y justicia intrapartidista.

A pesar de esas resistencias, en noviembre de 2007 se publicó la reforma constitucional que modificó los artículos 41 y 116 para incluir ya expresamente la posibilidad de intervención de las autoridades en la vida interna de los partidos: "Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley" (*DOF* 2007).

Fue en 2008 cuando se hizo una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y a la LGSMIME. Respecto a la primera ley, se reformó la fracción I del artículo 189 y quedó de esta manera:

> e) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación al derecho de ser votado en las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, Gobernador o de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los que se promuevan por violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como los que se presenten en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración

> de sus órganos nacionales. En los dos últimos casos la Sala Superior admitirá el medio de impugnación una vez que los quejosos hayan agotado los medios partidistas de defensa.

Por su parte, en la LGSMIME se adicionó un inciso al artículo 80 para establecer expresamente que procede el JDC cuando:

> Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.
>
> [...] En los casos previstos en el inciso g) del párrafo 1 de este artículo, el quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

Cabe mencionar que en este paquete de reformas se reconoció también expresamente la facultad del Tribunal para realizar el control difuso de constitucionalidad, es decir, como se estableció desde entonces en la fracción XVIII del artículo 189 de la LOPJF, "resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución".

Con esta reforma se reconoció de manera expresa el derecho de las militancias para defender sus derechos partidistas ante las autoridades jurisdiccionales electorales. Y a pesar de que esto quedó claramente en la norma, siguieron presentándose cuestionamientos al TEPJF cuando sus resoluciones llegaron a incomodar a las cúpulas partidistas. Ante su intervención en una elección del PRD, no dejó de llegarle críticas al Tribunal en 2008. Véase la siguiente nota.

Justifica Alanís intervención

8 de mayo de 2008

2 pages

Asegura presidenta de TEPJF actuar en conflicto perredista a petición de parte

Guadalupe Irízar

La presidenta de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís, justificó la intervención de ese órgano jurisidiccional en el conflicto interno del PRD al haber actuado "a petición de parte".

La magistrada dijo que entre las obligaciones de ese Tribunal está el salvaguardar los derechos político electorales de todos los militantes y en este caso de los candidatos a la dirigencia nacional.

Alanís, al igual que los otros seis magistrados que votaron por unanimidad el dictamen, validó la actuación del personal del área de planeación y jurídica de la Comisión Técnica Electoral, y determinó que no era necesario esperar a la sustitución de los funcionarios de dicho órgano que renunciaron el 15 de abril para realizar el cómputo final de los votos de la elección de ese partido.

Los magistrados asumieron que con su resolución entraron al fondo de la controversia planteada en los recursos presentados por el candidato Jesús Ortega.

En la exposición del dictamen se hizo un recuento de decisiones recientes de la Comisión Nacional de Garantías del PRD, de algunas omisiones, y consideraron contradictoria la validación que hizo el 29 de abril de un recuento incompleto con el 83.9 por ciento de los votos.

Por eso, los magistrados insistieron en revocar esa decisión, y validar la del 11 de abril que ordenaba el cómputo total.

La magistrada Alanís, además de insistir en que se actuó a petición de parte y no por oficio, dijo que lo hicieron cuando se agotaron las vías internas del partido para impugnar estas resoluciones.

"La reforma constitucional (...) obliga a que se agoten las instancias partidistas(...) y en el proyecto están plenamente colmados estos requisitos, toda vez que en sendas ocasiones el actor en estos juicios que hoy se resuelven, agotó las instancias partidistas correspondientes, sostuvo Alanís.

Durante dos horas los magistrados expusieron sus razones para apoyar el proyecto.

"La pretensión principal es que se realice computo total en casillas estatales para tal efecto para que se diga cual es el candidato ganador como presidente del partido y secretario general", expuso el magistrado ponente Pedro Esteban Penagos.

"Se autoriza esto y se defiende la posición en que cayó autoridad partidaria porque también tenemos que privilegiar el derecho del voto y libre por cada uno de los militantes en conflicto", señaló el magistrado Alejandro Luna Ramos.

El magistrado Manuel González Oropeza aseguró que si no se cuentan todos los votos no podría haber certeza de quién ganó un proceso.

"Si no se cuentan los votos, se tratará de un ejercicio frustrado de sus militantes(...) la calificación de validez de la elección, siguiente etapa legal de los comicios, requiere que se emita un cómputo final", sostuvo el magistrado Constancio Carrasco.

"Es necesario vigilar que los partidos políticos cumplan con el principio de legalidad en sentido externo y con el principio de legalidad en el sentido interno, que cumplan con sus estatutos", señaló el magistrado Flavio Galván.

Argumentos

Para ordenar el cómputo total de votos en el PRD, los magistrados consideraron que:

- Jesús Ortega agotó las instancias partidistas, por lo que la intervención del TEPJF no viola la autonomía del PRD.
- Con la intervención del Tribunal se garantiza y respalda la vida democrática del PRD, expresada por el voto de la militancia.
- La intención es que concluya el conteo de votos parta saber quién es el candidato ganador de la contienda interna.
- Se tiene que privilegiar el derecho del voto y libre por cada uno de los militantes en conflicto.
- Si no se cuentan los votos, se tratará de un ejercicio frustrado.
- La calificación de validez de la elección, siguiente etapa legal de los comicios, requiere que se emita un cómputo final.

¿Se puede ir en contra de la ley de hierro de la oligarquía?

Desde el punto de vista teórico, cobra vital importancia el hecho de que exista un control jurisdiccional externo a los partidos políticos. Debe recordarse el diagnóstico pesimista que fue dado por las más importantes personas estudiosas del tema. Y es que se sabe que la democracia interna es uno de los mayores pendientes no solo de la democracia mexicana, sino de todas las democracias del mundo.

Robert Michels (2016) fue de los primeros en advertir la escasa democracia en el interior de los partidos, incluso de aquellos que se decían ser los más socialistas. De ahí su famosa "Ley de hierro de la oligarquía". Plumas como la de Moises Ostrogorski (2008) y Simone Weil (1940) incluso apostaron por su desaparición ante los grandes defectos que estas organizaciones empezaron a mostrar. En el contexto latinoamericano, Flavia Freidenberg (2019) llegó a hablar de la relación indirecta que existe entre democracia interna y competitividad electoral.

Entonces, si se reconoce la tendencia oligárquica de los partidos políticos, además del contexto de la llamada crisis de la

representación política, se considera realmente relevante el papel del Tribunal Electoral para, al menos, sentar las bases de un piso mínimo democrático.

Se equivocan las plumas, como la de Javier Martín Reyes (2012, 133), que sostienen que el TEPJF se volvió el máximo regulador de los asuntos internos de los partidos. Se puede estar a favor o en contra de algunas resoluciones, pero caer en esa generalización no permite situar en su justa dimensión este importante impulso a la democratización de los partidos; incluso lograr garantizar el principio de paridad en los cargos directivos, que es el tema que aquí se analiza.

Se argumenta que las autoridades electorales no tendrían por qué intervenir en los asuntos partidistas, como si estos no debieran ser objeto de control constitucional. Se pierde de vista que los partidos son entidades de interés público, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, y que reciben financiamiento público. No solo tienen como propósito central ser un vehículo para que la ciudadanía ocupe cargos de elección popular, sino que tienen otros fines constitucionales, como la promoción de la cultura democrática y la paridad.

Sería absurdo pensar que, ante el principio de autorganización, las autoridades electorales no pudieran revisar los actos partidarios y, entonces, dejar a los partidos mantener abiertamente sus actos oligárquicos y violatorios de derechos humanos, como si este principio fuera absoluto y no pudiera entrar en tensión con otros. Aun cuando los partidos no gozaran de ese estatus constitucional, hoy en un Estado constitucional democrático de derecho sería inadmisible permitir que cualquier ente, incluso privado, violara de forma abierta los derechos humanos. Piénsese en la doctrina de la llamada eficacia horizontal de los derechos humanos.

No es casualidad lo que se señala de manera expresa en la Ley General de Partidos Políticos acerca de la interpretación que deben hacer las autoridades electorales ante este tipo de asuntos:

> La interpretación sobre la resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos y el ejercicio de los derechos de sus afiliados o militantes. (Artículo 5, numeral 2).

En ese sentido, se sostiene que, a pesar de que sea imposible pretender una perfecta democracia interna en los partidos, el hecho de que las personas militantes puedan contar con una tutela de sus derechos —tanto interna como externa— contribuye a corregir la tendencia oligárquica de los partidos.

Es importante aclarar que, por regla general, los militantes deben agotar las instancias partidistas para poder acudir a la jurisdicción electoral (Jurisprudencia 5/2005) y solo de manera excepcional, es decir, cuando la justicia partidista sea omisa o tarde en resolver, se puede acudir *per saltum* a la jurisdicción electoral (Jurisprudencia 9/2007).

Asimismo, es relevante tener en cuenta que rige el principio de mínima intervención por parte de las autoridades electorales al conocer este tipo de asuntos. Esto quiere decir que, ante las diferentes interpretaciones posibles, debe elegirse aquella en la que menos se afecte el principio de autorganización de los partidos, como se resolvió en el SUP-REC-1414/2021 y acumulados, para garantizar la paridad exacta en la Cámara de Diputaciones.

Y es que gracias a este diálogo constitucional o conversación socrática, como la llama Matias Kum (Roa, 2019), se han establecido criterios de lo más relevantes para construir ese piso mínimo democrático en los partidos.

Ha sido tan importante este medio de impugnación que, desde la creación del TEPJF, es decir, del 1 de noviembre de 1996 al 9 de julio de 2024, se han presentado un total de 82,314 JDC relacionados con asuntos intrapartidistas, lo cual representa la importante cifra de 43.08 % del total de juicios presentados en todas las salas del Tribunal, es decir, 191,054.[1]

Paridad en cargos partidistas

A pesar de que desde 1953 se reconoció, en el ámbito federal, el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, muy pocas lograron acceder a un cargo de elección popular. Por eso se volvió necesario la implementación de una cuota de género que fue evolucionando, hasta que se constitucionalizó la paridad como principio en 2014. Y a pesar de que es ya un principio constitucional, los partidos políticos siguen buscando válvulas de escape o implementan estrategias minimalistas (Palma 2017) para evitar las candidaturas de mujeres en lugares estratégicos. Con la experiencia histórica que se tiene, ¿qué no podría esperarse de su reacción ante la paridad en sus cargos directivos?

En este texto se analizan justo aquellas sentencias que integraron la jurisprudencia 20/2018, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, y de la tesis XXIV/2024, que es una evolución de este criterio: PARIDAD DE GÉNERO HORIZONTAL Y VERTICAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN OBSERVARLA EN LA INTEGRACIÓN DE TODOS SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, AÚN EN LOS DESCONCENTRADOS. En otras palabras,

[1] Información proporcionada por la Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional de la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

se analiza la línea jurisprudencial de la paridad en el interior de los partidos.

SUP-JDC-369/2017: paridad en normativa partidista para garantizar paridad en órganos de dirección

El primer caso en que se consideró que la paridad también es exigible en cargos directivos fue el SUP-JDC-369/2017, en relación con el 10.° Congreso Ordinario del Partido del Trabajo (PT). Militantes de dicho partido impugnaron diversos actos y omisiones relacionados con la renovación de todos los órganos directivos que se realizaría en junio de 2017. Una de las cuestiones jurídicas a resolver era si el partido debía prever el principio de paridad en sus estatutos y si se podía exigir la paridad en los órganos de dirigencia. Ni en los estatutos ni a lo largo del procedimiento para la designación de cargos de la dirigencia nacional se había garantizado el principio de paridad. Ni en los estatutos ni en la convocatoria respectiva se contemplaba alguna regla para materializarlo.

De una interpretación sistemática, la Sala Superior consideró que el principio de paridad también aplicaba para la integración de los órganos directivos de los institutos políticos y no solo para la postulación de cargos de elección popular. Si bien el artículo 41 constitucional solo establece expresamente la obligación de los partidos a garantizar la paridad en candidaturas a legislaturas federales y estatales, la Sala señaló que sí existe una obligación legal expresa, establecida en la Ley General de Partidos Políticos.

En el artículo 3, párrafo 3, se señala que los partidos deben promover los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, "y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos". Por su parte, en el artículo 37, párrafo 1, inciso e, se

establece que la declaración de principios de los partidos debe contener la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres. Asimismo, con toda claridad, el artículo 36, fracción IV, de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres prevé que las autoridades deben promover la participación y la representación equilibrada entre mujeres y hombres en las estructuras de los partidos.

Si bien en estas normas no se reglamenta expresamente cómo debe garantizarse esta participación en igualdad de oportunidades y equidad, de manera muy importante se señala en la sentencia que, por ello, existe ya el estándar constitucional de la paridad.

Para robustecer el marco normativo y la argumentación, se citan así los diversos instrumentos y estándares internacionales.[2] De manera relevante, se cita la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, aprobada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), que contempla que los estatutos y los reglamentos de las organizaciones políticas deben incluir la participación de las mujeres en sus estructuras orgánicas.

Esta primera determinación que inaugura la línea jurisprudencial es muy relevante, pues se interpreta que los alcances del principio de paridad no pueden limitarse solo a la obligación de los partidos de cumplir el principio de paridad para la nominación de los cargos de elección popular, sino que deben ir a los cargos

[2] Los artículos 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 4, incisos f y j, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), y 3 y 7 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como el Consenso de Quito; la Recomendación General 25 formulada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado "El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas".

partidistas. Pensar lo contrario sería un absurdo que no alcanzaría justificación constitucional, pues cómo se lograría materializar una paridad sustantiva si los principales vehículos de la participación ciudadana no garantizan la paridad en su interior. Se argumenta que el partido debe optimizar las condiciones para cumplir su deber constitucional de paridad porque deben generar condiciones en su interior para que esto sea más factible.

En la sentencia, se menciona el hecho de que la mayoría de la población en México son mujeres. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), representan más de 50 % de la población del país (57,481,307, de 112,336,538). Si bien este dato busca dar cuenta del déficit de representación en términos poblacionales, es todavía más relevante la brecha que existe en el interior de los partidos. De acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral (INE) (2024), la última revisión a los padrones de militancias refleja que en todos los partidos políticos nacionales hay una cantidad mucho más importante de mujeres que de hombres en sus filas.

Cuadro 1. Militancia por género en partidos políticos nacionales

Partido	Mujeres	Porcentaje (%)	Hombres	Porcentaje (%)	Total
Partido Acción Nacional	148,545	53.49	129,120	46.50	**277,665**
Partido Revolucionario Institucional	905,938	64.16	505,951	35.83	**1,411,889**
Partido de la Revolución Democrática	661,699	66.21	337,550	33.78	**999,249**
Partido del Trabajo	285,160	62.31	172,464	37.68	**457,624**
Partido Verde Ecologista de México	377,243	63.67	215,174	36.32	**592,417**

Continuación.

Partido	Mujeres	Porcentaje (%)	Hombres	Porcentaje (%)	Total
Movimiento Ciudadano	229,582	59.78	154,423	40.21	**384,005**
Morena	1,343,034	57.83	979,102	42.16	**2,322,136**

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2024a).

¿Por qué si hay más mujeres militando en los siete partidos políticos nacionales, muy pocas han ocupado cargos directivos? En el SUP-JDC-20/2018, que se analiza más adelante, se retoman datos del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Banco Interamericano de Desarrollo para mostrar que la mayoría de las mujeres militantes se encuentra en la base de los partidos políticos (50 %, aproximadamente), mientras que en los cargos de liderazgo no se rebasa más de 20 % (Roza, Llanos & Garzón, 2010).

De esta manera, en la sentencia se evidenció otro de los múltiples techos de cristal que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Se ordenó así al PT que se realizaran los actos necesarios para que en la elección de las personas integrantes de los órganos directivos se garantizara la paridad de género. Asimismo, se estableció que el partido implementara, de forma permanente, reglas de paridad para la integración de sus órganos directivos.

SUP-REC-1319/2017: paridad en partido político local

Este caso versó acerca del cuestionamiento de falta de paridad en un partido político de Tlaxcala. El tribunal electoral del estado declaró la nulidad del Tercer Congreso Estatal del Partido Socialista porque se celebró sin el *quorum* previsto en el Estatuto. Se ordenó que

el partido emitiera otra convocatoria para su congreso estatal ordinario, en la que se debían establecer reglas para garantizar la paridad en la integración de sus órganos partidistas.

Esta determinación fue impugnada y confirmada tanto por la Sala Regional Ciudad de México como por la Sala Superior. Ambas consideraron que el Tribunal Electoral de Tlaxcala hizo una correcta interpretación del artículo 41 constitucional, ya que exigir la paridad en los órganos de dirección de un partido político local no vulnera su derecho de autodeterminación.

Así como en el caso del Partido del Trabajo, se argumentó que sería incongruente exigir paridad a los partidos en la postulación de sus candidaturas, pero no en la integración de sus órganos internos. Se reitera en la sentencia que, por disposición constitucional, existe la obligación de cumplir la paridad en la postulación de cargos de elección popular y, por disposición legal, el deber de integrar sus órganos con la participación efectiva de ambos géneros.

SUP-JDC-20/2018: paridad en cargos unipersonales

Este es el tercer caso que construye la jurisprudencia 20/2018. Diana Cosme Martínez, como ciudadana afiliada al PRD, impugnó la elección de presidente y de secretario general del Comité Ejecutivo Nacional por no cumplir con las reglas de paridad de género. La resolución partidista declaró infundada la queja (QO/NAL/347/2017), al argumentar que eran cargos unipersonales y que la elección derivó de la participación de una fórmula única. Se interpretó que la paridad vertical y horizontal no abarcaba tales cargos partidistas, sino solo la elección de los 21 integrantes del Comité Ejecutivo Nacional.

La Sala Superior resolvió que no tendría que ser un obstáculo para garantizar la paridad de género el hecho de que sean cargos

unipersonales. Se desarrolló la idea de que la paridad es un principio que debe irradiar "en toda participación política de la mujer y en todos los ámbitos de la vida política como ocupar un cargo partidista".

Algo interesante de esta sentencia es que también se aborda desde la perspectiva del derecho de afiliación, lo cual implica el derecho a ocupar un cargo interno partidista. Además de citar todos los instrumentos internacionales que se han citado en otras sentencias, se citó la normativa partidista, la cual, con toda claridad, establece la garantía de la paridad de género vertical y horizontal en sus órganos internos:

> [...]
>
> e) El Partido garantizará la paridad de género vertical y horizontal, tanto en los órganos de dirección en todos sus niveles, así como en sus Comisiones dependientes del Comité Ejecutivo Nacional, órganos autónomos y en todas las candidaturas de elección popular, garantizando en todos los casos la citada paridad.

Asimismo, se señaló que hasta ese momento solo habían tenido el cargo de presidencia 4 mujeres y 15 hombres. Por todo lo anterior se consideró que tenía razón la ciudadana impugnante; sin embargo, el problema fueron los efectos, con lo cual no todas las magistraturas estuvieron de acuerdo.

Se determinó que, dado que estaba ya en curso el proceso electoral federal 2017-2018, lo óptimo sería que se garantizara la paridad hasta el siguiente proceso electivo de cargos partidistas. Este tipo de criterios se ha tomado, por ejemplo, en los expedientes SUP-JDC-12/2017, SUP-JRC-222/2004 y SUP-JRC-33/2009, para que sigan las dirigencias en el cargo y no descuiden su principal función de ser competitivos en los procesos electorales.

SUP-REC-578/2019: paridad vertical y horizontal en partidos

Este caso versó acerca de la elección de integrantes del Comité Directivo del Partido Acción Nacional (PAN) en cada una de las alcaldías de Ciudad de México para el periodo 2019-2022. El tema aquí es que solo una de las planillas fue encabezada por 1 mujer y las 15 restantes, por hombres. Diversas militancias del PAN impugnaron, al considerar que no se propició la participación activa de las mujeres en las candidaturas a la presidencia de los comités directivos.

Las elecciones se llevaron a cabo el 6 y el 7 de julio de 2019 en las demarcaciones territoriales y hasta el 16 de julio la Comisión de Justicia del partido desestimó la impugnación, al argumentar que se estaba controvirtiendo la convocatoria, lo cual resultaba extemporáneo. El Tribunal Electoral de la Ciudad de México revocó parcialmente la determinación de la Comisión de Justicia, a fin de que armonizara los principios de autodeterminación y paridad de género.

Ante esto, las personas militantes y ciudadanas electas presentaron diversos JDC. La Sala Regional Ciudad de México revocó las asambleas y ordenó al PAN convocar a una nueva elección, en la que se garantizara la paridad horizontal y vertical. Las personas electas impugnaron esta determinación, que llegó a la Sala Superior.

Las personas impugnantes argumentaban que la Sala Regional Ciudad de México no tomó en cuenta los principios de certeza, definitividad y autodeterminación de los partidos. Señalaban que los estatutos del PAN contemplan la paridad vertical, al exigir que las planillas estén integradas paritariamente, pero no se prevé la paridad horizontal, como es exigible para los ayuntamientos en cargos de elección popular.

Lo más importante de esta sentencia es que la Sala Superior confirmó el criterio de la Sala Regional Ciudad de México relativo a que el principio de paridad, tanto vertical como horizontal, debe ser observado por los partidos políticos en sus procesos internos. También se habló de cumplir la paridad cuantitativa y cualitativa: la primera busca procurar que se garantice un número lo más paritario posible de mujeres y hombres en los órganos públicos; la segunda, garantizar que las mujeres "accedan no solo a los cargos, sino a los de mayor jerarquía, importancia política o trascendencia".

Asimismo, se aportan otros datos a los ya abordados en otras sentencias. Se explica que, en 2016, partidos como Morena o el PT no llegaban ni a 20 % de mujeres representando su máximo órgano de dirección, y los órganos directivos del PAN, el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) solo tuvieron, en promedio, 30 y 35 % de mujeres. Finalmente, solo en el PRD existía una situación de paridad, dado que 52 % de la representación de su máximo órgano de dirigencia estaba ocupado por mujeres (Instituto Nacional Electoral, 2016).

Además de resaltar los precedentes y el derecho internacional, se explica que todo esto se ve reforzado por la reforma de paridad en todo de 2019. También se resalta que los actos partidistas, a diferencia de los actos relacionados con la toma de posesión del cargo de las elecciones constitucionales, no son irreparables, por lo que se ordenó reponer la elección y garantizar la paridad de género.

SUP-JDC-1862/2019: paridad en cargos estratégicos

Finalmente, el último caso tiene que ver con la aplicación del principio de paridad en las delegaciones estatales del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI. El 6 de septiembre de 2019, el CEN informó las 20 designaciones que había hecho de sus delegados en diversas entidades federativas, de los cuales 19 eran hombres y solo 1 mujer.

Una militante del PRI impugnó mediante un juicio para la protección de los derechos partidarios del militante. El 28 de noviembre siguiente, la comisión partidaria consideró infundado el planteamiento, porque si bien en la normativa del partido se prevé la paridad de género, no se prevé para las figuras de delegados generales. La comisión partidista razonó que si bien en diversas porciones normativas se prevé la obligación del partido de observar el principio de paridad de género, todas se refieren exclusivamente a dos tipos de cargos: la integración de los órganos de dirigencia o la postulación de candidaturas para cargos de elección popular.

El 4 de diciembre posterior la ciudadana presentó su JDC. La Sala Superior revocó la resolución de la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del PRI porque consideró que aunque estos cargos sean desconcentrados, eso no les quita el carácter estratégico y que sean finalmente cargos del CEN, que debe integrarse paritariamente. Se ordenó al partido que hiciera una designación que lograra la paridad de estos cargos.

Además del marco constitucional y convencional, en la sentencia se cita la normativa partidista que también mandata la paridad en su interior. Y si bien de manera expresa no se contempla la paridad en estos cargos desconcentrados de un órgano de dirección, la interpretación de la Sala Superior se orientó a optimizar el principio de paridad en cargos estratégicos, pues "se perdería el sentido de este mandato constitucional si solo fuera exigible para ciertos ámbitos, para ciertos actores o en ciertos cargos".

La conclusión más relevante de la sentencia es que se determinó que

> el mandato de paridad de género debe permear al interior de los partidos. Concretamente en i) todos aquellos cargos que sean formal y materialmente cargos de dirección y órganos de dirigencia; ii) aquellos cargos que, si bien, no son formalmente de dirigencia, sí

> inciden en las tomas de decisiones del partido político; y iii) aquellos cargos que pueden servir de plataforma política o, bien, que pueden propiciar o facilitar la participación política de quienes lo ocupen.

Se consideró que estos cargos del CEN son estratégicos porque inciden en las decisiones y son cargos en los que se llevan a cabo procesos deliberativos, lo cual también puede servir de plataforma política para las mujeres.

Reacciones de los partidos *(backlash)*

Aunque los institutos políticos cumplieron lo referente a las sentencias, fue evidente la molestia causada a las cúpulas partidistas. La iniciativa de reforma constitucional presentada en 2023 no solo buscaba acotar las facultades del Tribunal en materia de acciones afirmativas y paridad, sino precisamente evitar cualquier injerencia de las autoridades electorales en los procesos de renovación de sus dirigencias.

La iniciativa contemplaba que el TEPJF solo podía seguir literalmente lo que permite la Constitución y la normativa electoral en materia de asuntos partidistas:

> Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen literalmente esta Constitución y la ley.
>
> Los partidos políticos, en ejercicio de su autodeterminación y auto organización, establecerán en sus normas estatutarias las reglas para la designación de sus dirigencias, así como las reglas para garantizar el principio de paridad de género en la integración de sus órganos colegiados (Diputados 2023).

Organizaciones de la sociedad civil, como el Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción, A. C.; el Colectivo de Personas con Discapacidad, Educación Especial Hoy; Empodera T CDMX; la Federación Nacional de Sordociegos de México, A. C., y la Fundación para la Inclusión y Desarrollo de Personas con Discapacidad (Findedis), entre otras, alzaron la voz para exigir el retiro de esta iniciativa (García, 2013).

Afortunadamente, se hizo suficiente presión para retirarla. No obstante, las mujeres no pueden estar seguras de que en un futuro, ante alguna otra serie de sentencias que incomoden a las cúpulas partidistas, se vuelva a intentar acotar las facultades constitucionales del Tribunal en una contraofensiva legislativa, como se ha hecho desde que el TEPJF conoce de este tipo de asuntos.

Conclusiones

No son nuevos los argumentos que se hacen para cuestionar las sentencias del Tribunal en las que se ha obligado a los partidos políticos a cumplir la paridad de género. Son los mismos argumentos que se vienen observando desde que el TEPJF controla jurisdiccionalmente a los partidos políticos.

Es falso que el Tribunal se haya vuelto el "máximo regulador" de la vida interna de los partidos. Desde una óptica personal, el análisis debe situarse en su justa dimensión.

El TEPJF, más que el máximo regulador, es simplemente un tribunal constitucional que busca delimitar un piso básico democrático y que tutela los derechos de las personas militantes que acuden denunciando su violación.

La intervención no es de ninguna manera de oficio; se activa su jurisdicción después de que las personas militantes agotan la cadena impugnativa de la justicia intrapartidista o hay elementos

que justifiquen la figura del *per saltum*. Así, el Tribunal únicamente interviene en los planteamientos jurídicos que se ponen a su consideración.

Se interviene porque los partidos no son libres de hacer lo que quieran con el argumento del principio de autorganización. Asumir esto sería pretender que dicho principio es absoluto y que no podría encontrar límites en un Estado constitucional y democrático de derecho. Así, el principio de autorganización debe convivir con otros derechos y principios, como es el de la paridad de género. Dado que sería cuestionable asumir que alguno de estos principios se encuentra por encima del otro, se debe estudiar cada caso en concreto siguiendo los precedentes que se van construyendo.

Personalmente, se considera adecuada la interpretación del TEPJF en el sentido de que la paridad es un mandato de optimización que debe irse implementando de manera progresiva, de acuerdo con el contexto. Se celebra que haya sido a partir de casos presentados por las militancias que se haya visibilizado una válvula de escape más, así como las estrategias minimalistas a la participación paritaria de las mujeres en un espacio tan importante, como es el partido político.

Parece que no es admisible tratar de disfrazar esta resistencia a incluir a las mujeres en los cargos más importantes de los partidos con el término del principio de autorganización. Juzgar con perspectiva de género es lo que permite identificar este tipo de construcciones discursivas, que han servido históricamente para justificar la exclusión de las mujeres en los órganos directivos.

El principio de autorganización tendría que entenderse como aquella libertad de configuración que tienen los partidos para construir sus normas en un marco constitucional que pone la paridad como eje transversal. Asumir lo contrario daría completa arbitrariedad a los partidos para incumplir este principio.

En torno a la democracia, como lo dijo Robert Dahl, la democracia interna partidista tendría que ser considerada un ideal inalcanzable. Aunque este argumento no puede llevar al extremo de darle a los partidos absoluta libertad sabiendo que su tendencia natural es la oligarquía, como lo sentenció Michels. Por ello, para acercarse un poco más al ideal, es vital que existan los controles tanto internos como externos que posibiliten el ejercicio real y efectivo de todas las personas militantes del partido.

Sin el JDC, hoy en día no todas las personas militantes de un partido tendrían las mismas oportunidades para ocupar cargos partidistas, como lo mandata la Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien es aún extenso el camino por recorrer para eliminar la brecha entre mujeres y hombres en los cargos partidistas, este tipo de decisiones coadyuvan a que sea mucho menor.

Seguramente, las determinaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia de paridad interna, seguirán molestando a las cúpulas partidistas; sin embargo, no hay una experiencia histórica en la que la democratización en cualquier vía no haya molestado a quien ocupa el poder de manera hegemónica. Lo importante es no dejar que esta incomodidad que pueden causar las sentencias de un tribunal constitucional lleven a que los partidos tomen represalias que, en los hechos, representen una regresión a los avances hasta ahora alcanzados.

Fuentes de información

Bustillo Marín, R. (2016). *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. Ubijus.

Cámara de Diputados. (2024). Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadros_comparativos/2PO2/0791-2PO2-23.pdf

Cámara de Diputados. (2013). Análisis Técnico Preliminar. No. Expediente: 0791-2PO2-23. Disponible en: https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadros_comparativos/2PO2/0791-2PO2-23.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf

Cámara de Diputados. (2024). Ley General de Partidos Políticos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf

Cargía, C. (2023, 10 de abril). *Exigen a partidos retirar propuesta para acotar al Tribunal Electoral*. Expansión. https://politica.expansion.mx/congreso/2023/04/10/exigen-a-partidos-retirar-propuesta-para-acotar-al-tribunal-electoral

Diario Oficial de la Federación. (2007) Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07.pdf

Diputados (2023). Análisis Técnico preliminar. No. de expediente. 0791-2PO2-23. https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadros_comparativos/2PO2/0791-2PO2-23.pdf

El Informador. (01 de diciembre de 2003). Tribunal Electoral vida interna de los partidos políticos. Obtenido de Hemeroteca Nacional Digital: https://hndm.iib.unam.mx/consulta/

publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a303?pagina=558a3de07d1ed64f17154d6f&palabras=TRIBUNAL-ELECTORAL-VIDA-INTERNA-PARTIDOS-POL%C3%8DTICOS

El Informador. (11 de abril de 2003). Vigilancia Tribunal Electoral a partidos políticos. Obtenido de Hemeroteca Nacional Digital de México: https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a303?pagina=558a3dc67d1ed64f1714cf1b&palabras=TRIBUNAL-ELECTORAL-VIDA-INTERNA-PARTIDOS-POL%C3%8DTICOS

Freidenberg, F. (2019). ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. En José Reynoso (coord), *La democracia en su contexto*. Segunda edición renovada en homenaje a Dieter Nohlen en su octogésimo aniversario. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5855/24.pdf

García, C. (10 de abril de 2013). *Exigen a partidos retirar propuesta para acotar al Tribunal Electoral*. Expansión, págs. Disponible en: https://politica.expansion.mx/congreso/2023/04/10/exigen-a-partidos-retirar-propuesta-para-acotar-al-tribunal-electoral.

Irízar, G. (2008, 8 de mayo). Justifica Alanís intervención. Reforma.

Instituto Nacional Electoral. (2016). Bases de datos Mujeres en Cargos Directivos de Partidos Políticos. https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/mujeres-en-cargos-directivos-partidos-politicos/

Instituto Nacional Electoral (INE). (2024a) Padrón de afiliados a partidos políticos. https://ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/

Instituto Nacional Electoral (INE). (2024b). Mujeres en cargos directivos de partidos políticos. https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/mujeres-en-cargos-directivos-partidos-politicos/

Michels, R. (2016). *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Martino Fine Books.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 2004. *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

Ostrogorski, Moises. 2008. *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Trotta.

Palma, Esperanza (2017). Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad. En Teresa González Luna, Jesús Rodríguez Zepeda y Alejandro Sahuí (coords.), *Para discutir la acción afirmativa. Democracia, procesos y circunstancias* (vol.2, pp.15-33). Universidad de Guadalajara.

Reyes, Javier Martín. 2012. El Tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

Roza, V., Llanos, B., & Garzón, G. (2010). *Partidos políticos y paridad. La ecuación pendiente*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Banco Interamericano de Desarrollo.

Roa Roa, Jorge Ernesto. 2019. *Control de constitucionalidad deliberativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Weil, Simone. 2007. *Apuntes sobre la supresión general de los partidos políticos.* Ediciones Godot.

Tesis y jurisprudencia

Jurisprudencia 5/2005
Jurisprudencia 9/2007
Jurisprudencia 20/2018
Tesis XXIV/2024

Sentencias

SUP-JDC-12/1997
SUP-JDC-37/2000
SUP-JDC-84/2003
SUP-JRC-222/2004
SUP-JRC-33/2009
SUP-JDC-12/2017
SUP-JDC-369/2017
SUP-REC-1319/2017
SUP-JDC-20/2018
SUP-JDC-1862/2019
SUP-REC-578/2019
SUP-REC-1414/2021

El camino a la paridad en las gubernaturas.

La sentencia SUP-RAP-116/2020

Esperanza Palma

La paridad en los cargos ejecutivos ha sido el último eslabón de una cadena de acciones del movimiento por la paridad. Su aprobación como principio constitucional en 2014 y, posteriormente, la reforma de la paridad en todo en 2019, en los tres órdenes de gobierno, los organismos autónomos y las candidaturas de los partidos, son producto de un largo camino en la lucha de mujeres partidistas y agrupaciones feministas. En dicho proceso, recurrieron a alianzas intrapartidistas, estrategias como el cabildeo y el litigio estratégico con el objetivo de impulsar reformas y solicitar la intervención de las autoridades electorales para

acceder a los espacios de poder de los cuales estuvieron excluidas durante décadas. Los primeros avances se han dado de manera progresiva en la conformación del Congreso federal (que en la actualidad es paritario) y los congresos locales (en su mayoría paritarios). No obstante, el camino a la paridad en los cargos ejecutivos ha sido más complejo. La aplicación del principio a un solo cargo en disputa ha sido controversial, sobre todo porque son candidaturas más escasas y codiciadas por el manejo de recursos, la visibilidad, el liderazgo y porque representan una plataforma para otros cargos políticos. Esto es más evidente para la Presidencia, pero también para las gubernaturas. Las gubernaturas son candidaturas muy codiciadas en los partidos y han estado reservadas para los hombres.

Las elecciones federales y locales de 2021 eran las primeras en realizarse después de la reforma de 2019 y, en consecuencia, distintos actores dentro y fuera de los partidos comenzaron a movilizarse para exigir la aplicación de la paridad en las 15 gubernaturas que se renovarían ese año. El Congreso de la Unión y los congresos locales no habían aprobado aún la legislación secundaria para reglamentar las candidaturas a dichos cargos, por lo que se dio una coyuntura de incertidumbre y disputa.

En ese contexto, la sentencia SUP-RAP-116/2020 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) constituyó un paso decisivo para la plena aplicación del principio paritario a las candidaturas a las gubernaturas, a pesar de haber revocado el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) que establecía la obligación de los partidos de postular, al menos, 7 mujeres de 15 gubernaturas en disputa en 2021. Como se expondrá, dicho acuerdo, emitido en 2020, fue impugnado por varios partidos y el Senado. A pesar de que el TEPJF resolvió de manera favorable a las partes que impugnaron, a la vez que vinculó a los partidos a nominar siete mujeres a las gubernaturas, también instó al Congreso y a las legislaturas locales a emitir las leyes necesarias para cumplir

con el principio paritario (SUP-RAP-116/2020, pp. 48-49). De esa forma, la sentencia responde a la necesidad de llenar la omisión legislativa y atender las demandas de aplicación del principio constitucional en las elecciones locales de 2020.

Dicho proceso revela, una vez más, la persistente resistencia de los partidos para cumplir cabal y voluntariamente con la paridad. También demuestra la relevancia y la necesidad de la intervención de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, para proteger los derechos político-electorales de las mujeres y desarticular el monopolio masculino de los cargos públicos. En ese sentido, la sentencia del TEPJF forma parte de una cadena de acciones que incluye el activismo de mujeres y feministas, las propias resoluciones del Tribunal Electoral y los lineamientos del INE y los organismos públicos locales electorales (OPLE). Sin la intervención de esas instituciones difícilmente se hubiera llegado a lo que se vive en 2024: 13 gobernadoras, además de la primera presidenta de la república, una legislatura paritaria en el ámbito federal y congresos locales paritarios, así como ayuntamientos que se acercan a este principio.

En el presente capítulo se analizará la sentencia SUP-RAP-116/2020 en tres secciones. En la primera, se aborda el contexto: la subrepresentación femenina en los cargos ejecutivos; las solicitudes ciudadanas y de organizaciones sociales al INE para garantizar la paridad ante la omisión legislativa, y las impugnaciones que llevaron a la intervención del TEPJF. En el segundo apartado se analizan los argumentos de la sentencia. Como se verá, la resolución judicial refleja dos líneas de argumentación: una que revoca el acuerdo del INE, dada la falta de competencia de dicha autoridad para instrumentalizar la paridad en gubernaturas y la autonomía de los estados, y otra, que cubre el vacío normativo y que mandata cumplir con dicho principio constitucional en las gubernaturas. Como plantean Saavedra y Cortéz (2023), esta fue una forma de atender el

reclamo feminista y, a la vez, de apuntalar al Tribunal Electoral como intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Finalmente, en el tercer apartado, se examina el impacto de la sentencia como parte de una cadena de acciones para conseguir la paridad, que, por un lado, ha traído un avance innegable en el acceso de las mujeres a las gubernaturas, y por otro, ha puesto en evidencia la persistente resistencia de los guardianes y controladores de las candidaturas en los partidos y la generación de nuevos conflictos entre las cúpulas partidistas locales y nacionales. Esto ha llevado a una mayor concentración de las decisiones de las candidaturas en las direcciones nacionales, las cuales han resuelto en qué entidades se postulan mujeres a las gubernaturas (Vázquez, 2022). En algunos procesos electorales de 2021 hubo conflictos en los partidos, como en Guerrero, con el caso de los y las Salgado y también en elecciones posteriores a la sentencia del TEPJF, como en 2022 en Oaxaca, cuando Susana Harp impugnó el proceso interno de Morena con el argumento de que ella era más competitiva que Salomón Jara, de acuerdo con las propias encuestas de su partido. Así, la paridad horizontal implica ajustes en los procesos de selección de candidaturas de los partidos y ha abierto nuevos conflictos políticos.

El análisis realizado parte de un enfoque institucionalista feminista (Mackay, Kenny y Chappell, 2010), de acuerdo con el cual el funcionamiento de las instituciones está permeado por las relaciones de género; los cambios, ya sea la introducción de cuotas o las reglas paritarias, así como una mayor entrada de mujeres en la política, generan resistencias y producen una tensa relación entre lo normativo, lo cultural, lo formal y lo informal. La paridad, como antes las cuotas de género, interactúa con prácticas informales presentes en los procesos de reclutamiento y las postulaciones de mujeres. En ese sentido, la intervención de actores críticos es crucial para garantizar cambios en el terreno de la representación y en

la participación política femenina (Palma, 2019). Por actores críticos se entienden alianzas entre personas y grupos diversos que impulsan la paridad, lo que incluye mujeres partidistas, grupos feministas e instituciones electorales (funcionarias electorales y magistradas y magistrados). Los procesos de aprobación y aplicación de dicho principio son muy claros: sin la intervención del INE y el TEPJF hubiera sido muy difícil avanzar en la paridad en los cargos uninominales.

Conflictos alrededor de la aplicación de la paridad: el contexto de la sentencia

La subrepresentación política de las mujeres en los cargos públicos ha sido el eje de la lucha paritaria. A pesar del avance en materia constitucional, la plena aplicación de la paridad enfrenta un obstáculo central: los liderazgos y *gatekeepers* (guardianes) de los partidos que controlan las candidaturas. Como han mostrado varios estudios, los partidos tienden a usar estrategias minimalistas al aplicar la paridad y antes las cuotas de género (Palma, 2017). Las cuotas y la paridad han fortalecido el marco de protección de los derechos políticos de las mujeres, pero el avance formal en la legislación y los cambios constitucionales conviven con reglas informales que obstaculizan la igualdad sustantiva. "[Hay una] fricción entre las reglas formales y las estrategias partidistas para acomodarse a ellas que van del minimalismo, al desacato [y] la violencia política" (Caminotti, 2016: 183). Es por ello que hay un reajuste constante de la legislación y la intervención de las autoridades electorales para moldear el comportamiento partidista. Las estrategias minimalistas de los partidos se tradujeron, entre otros, en la colocación de mujeres en distritos perdidos o poco competidos, con lo cual su acceso a los cargos era muy improbable (Palma, 2017). De ahí que el

INE y los OPLE empezaran a pedir bloques de competitividad, basados en los resultados electorales de los partidos políticos, para que cumplieran con la paridad sustantiva y colocaran mujeres en todo tipo de distritos. Otra forma de la estrategia minimalista es la omisión legislativa para cambiar las leyes y reglamentar la paridad en gubernaturas. A pesar de que la Comisión de Género de la Cámara de Diputados y Diputadas pedía la aplicación de la paridad en las gubernaturas y que el 18 de noviembre de 2020 la senadora Xóchitl Gálvez presentó una propuesta de reforma constitucional para garantizar este principio en dichas candidaturas, esta ni siquiera fue discutida por el pleno (Senado de la República, 2020).

De esa forma, las elecciones locales de 2021 se celebrarían sin reglas para las postulaciones a las gubernaturas.

Como puede leerse en la sentencia del TEPJF, hubo solicitudes de una militante de Morena, Selene Lucía Vázquez, aspirante a la gubernatura de Michoacán; de las organizaciones ciudadanas Equilibra, Centro para la Justicia Constitucional, y Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos; una integrante de Mujeres en Plural, así como egresadas y egresados de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) al Consejo General del INE para garantizar la paridad en las candidaturas a las 15 gubernaturas en los procesos de 2020-2021. Los argumentos de estos actores eran la exclusión histórica de las mujeres en dichos cargos, el principio constitucional que obligaba a la aplicación de la paridad en todos los poderes públicos y ámbitos de gobierno, y la ausencia de legislación secundaria. En 2020 solo había dos mujeres en las gubernaturas: Claudia Pavlovich en Sonora y Claudia Sheinbaum en Ciudad de México.

El argumento de la subrepresentación era fundamental. En toda la historia política del país, desde que las mujeres obtuvieron el derecho al voto y hasta antes de los lineamientos del INE y la sentencia aquí discutida, hubo únicamente nueve gobernadoras: Griselda

Álvarez en Colima, Beatriz Paredes en Tlaxcala, Amalia García en Zacatecas, Yvonne Ortega en Yucatán, Martha Erika Alonso en Puebla, Claudia Pavlovich en Sonora, Claudia Sheinbaum en Ciudad de México, Rosario Robles en el entonces Distrito Federal y Dulce María Sauri en Yucatán, estas dos últimas provisionales (Espinoza Silis, 2022).

Si tomamos en cuenta las postulaciones de hombres y mujeres al cargo antes de 2019, los datos son contundentes, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Histórico de postulaciones de hombres y mujeres a gubernaturas

Año de elección	Gubernaturas en juego	Total de postulaciones	Hombres postulados	Hombres postulados (%)	Mujeres postuladas	Mujeres postuladas (%)
2015	9	66	54	82	12	18
2016	12	79	65	82	14	18
2017	3	21	17	81	4	19
2018	9	51	40	78	11	22
2019	2	9	9	100	0	0
Total	**35**	**226**	**185**	**85**	**41**	**15**

Fuente: Vázquez y Palma (2022).

La respuesta inicial a las solicitudes de intervención por parte del director de prerrogativas del INE fue que no podía emitir lineamientos al respecto (el 7 de septiembre de 2020). El 14 de septiembre, Equilibra impugnó. La Sala Superior del TEPJF ordenó al Consejo General atender la consulta formulada. El 6 de noviembre, el INE respondió que los partidos debían postular por lo menos a siete mujeres como candidatas de las 15 gubernaturas en disputa en el

proceso de 2020-2021 y una regla de alternancia en los partidos locales (Acuerdo INE/CG569/2020).

La sentencia

Los lineamientos del INE fueron impugnados por el Partido Acción Nacional (PAN), el Senado de la República y el Partido de Baja California, uno de los estados en los que se renovaba la gubernatura.

A continuación se presentan los argumentos de los actores que impugnaron el acuerdo del INE, así como de las organizaciones feministas que, por medio de la figura de *amicus curiae*, expusieron una postura radicalmente distinta, con el fin de avanzar en la aplicación del principio paritario, lo cual refleja la diferencia de visiones en torno a este principio.

En el parágrafo 53 de la sentencia (p. 19) se sintetizan los argumentos de quienes impugnaron, entre los que se encuentran:

1) El INE carece de competencia para emitir lineamientos que obliguen a los partidos a postular al menos siete mujeres en 2021.
2) Se excede en la facultad reglamentaria.
3) Invade las facultades del Congreso de la Unión y los congresos locales.
4) Ejerció de facto la facultad de atracción.
5) Implantó la paridad para cargos unipersonales, lo cual no está previsto en la Constitución.
6) Transgredió el principio de certeza, al haber emitido normas sin la anticipación mínima de 90 días y, por tanto, afectó el derecho de autoorganización de los partidos políticos.

En síntesis, se argumenta la extralimitación de las funciones del INE, la invasión de facultades del Legislativo y la afectación de la autoorganización de los partidos.

Debe señalarse que la magistrada ponente, Janine M. Otálora, tomó en cuenta los escritos presentados por diversas organizaciones como *amicus curiae* en los que expresaban sus opiniones respecto del acuerdo impugnado. Entre estas se encuentran Patricia Olamendi de Mujeres en Plural y muchas otras representantes de 50+1, Mujeres Agentes de Cambio, Red Nacional de Mujeres Defensoras de la Paridad y la Coordinación Feminista Olimpia de Gougues. Todas buscaban aportar elementos en materia de derechos humanos (parágrafo 48, p. 14) y la autoridad las tomó en consideración para la resolución de las impugnaciones. En el parágrafo 54 se lee que, para estas actoras, el problema es radicalmente distinto al esgrimido por los partidos. Para ellas, el problema central es que las medidas generadas por el INE son insuficientes para garantizar la paridad y argumentan que el principio debió aplicarse en las 15 gubernaturas o, al menos, en ocho de ellas. Asimismo, señalaron que la autoridad electoral debió emitir criterios adicionales, como los bloques de competitividad o reservar gubernaturas para mujeres.

Nótese el contraste entre la posición feminista y la postura de los partidos en relación con este tema.

De acuerdo con la sentencia del TEPJF, el agravio de los partidos y el Senado es fundado, ya que "al ejercer facultad reglamentaria, la autoridad administrativa electoral puede desarrollar derechos, modalidades o variables normativas, a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando exista un sustento o base legislativa en el correspondiente marco jurídico" (parágrafo 62). La potestad reglamentaria de las autoridades administrativas se limita a señalar la manera en que se debe cumplir la ley. La parte central del argumento para revocar el acuerdo es que cada proceso electoral local es un evento independiente, que se hace con la reglamentación local, y que en una república federal no se pueden tomar decisiones que hagan interdependientes procesos electorales entre entidades soberanas (parágrafo 72). El OPLE es el que debe aplicar la

paridad conforme a las normas que expidan las legislaturas locales. El argumento para revocar el acuerdo se complementa con lo dicho en parágrafo 77: el Consejo General del INE impone obligaciones específicas y regula situaciones no contempladas por el legislador. De acuerdo con el parágrafo 78, las entidades cuentan con soberanía y libertad y no tienen un mismo sistema jurídico. El INE determinó establecer normas para procesos electorales locales que imponen obligaciones a partidos políticos nacionales y locales sin que la ley le atribuya facultades explícitas al respecto (parágrafos 83 y 84); es decir, el sistema jurídico no le atribuye al instituto facultades explícitas para establecer condiciones con el fin de instrumentar y garantizar la paridad en las gubernaturas, por lo que, al hacerlo, sustituyó a los legisladores locales (parágrafo 94). Estas son las razones por las cuales se revocó el acuerdo del INE: falta de competencia para regular la paridad en las gubernaturas (parágrafo 105) e invasión de las facultades legislativas.

No obstante, como destaca Marván (2023), la sentencia abandona esta línea de argumentación para justificar la intervención del Tribunal Electoral en el cumplimiento de la paridad. De manera interesante, una vez revocado el acuerdo del Consejo General del INE, hay un giro estratégico para plantear que la discriminación histórica de la mujer justifica por sí misma la vulneración del federalismo constitucional, la disminución de la capacidad de autodeterminación de los partidos políticos y, de facto, amplía las capacidades de reglamentación del INE y la aplicación de la paridad por parte del TEPJF (Marván, 2023). A partir del parágrafo 122 se expone que hubo inobservancia en el Legislativo nacional y los locales al no hacer los ajustes necesarios para los procesos de renovación de gubernaturas en 2021. Por ello, se vincula a los partidos, al Congreso federal y a los congresos locales a que regulen la postulación de candidaturas a las gubernaturas en condiciones de paridad. A partir del parágrafo 123 se plantea que los partidos están obligados a

hacer valer este principio y es labor de las autoridades electorales verificar que la ciudadanía sea votada en condiciones de paridad. En el parágrafo 124 se lee: "No basta con dejar las posibilidades de inclusión de las mujeres a participar en la contienda electoral a la libre decisión de los partidos políticos, sino que es necesario que se asegure el cumplimiento de las normas constitucionales y convencionales en materia de paridad e igualdad". Por ello, era necesaria la intervención de la autoridad jurisdiccional. Además, remarca la sentencia, era la primera vez que habría elecciones a las gubernaturas después de la aprobación de la paridad en todo. La resolución hace un recuento de la subrepresentación de las mujeres y muestra que, desde 1953, año en el que obtuvieron el derecho al voto, se habían elegido 351 personas a las gubernaturas, de las cuales solo 2 % fueron mujeres. En 25 entidades nunca había gobernado una mujer. Al no existir regulación, el Tribunal Electoral, como promotor de los derechos humanos, se veía obligado a intervenir para garantizar el cumplimiento de la Constitución. Por lo anterior, vinculó a los partidos a postular candidatas en 7 de las 15 gubernaturas en juego en 2021 (parágrafo 142) e informar al INE dónde las postularían (parágrafo 146). Asimismo, se vinculó al Congreso de la Unión y a los legislativos locales a regular la postulación paritaria en gubernaturas para los próximos comicios. En la página 50 se puede encontrar un resumen de la sentencia.

Frente a los permanentes alegatos de los partidos, hay que recordar que, de acuerdo con el artículo 41 de la CPEUM, "los partidos son entidades de interés público [...] tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que

marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular."

En conclusión, los partidos no pueden estar por encima de la ley ni del principio paritario. Sus estrategias minimalistas explican en gran parte la intervención de las autoridades electorales.

Efecto de la sentencia: avances y líneas de conflicto

El impacto de la sentencia fue crucial, ya que después de 2021 se generaron lineamientos para las elecciones de 2022, 2023 y 2024. No hay marcha atrás en la paridad a cargos unipersonales.

En 2021, de las 15 gubernaturas en disputa, ganaron 6 candidatas. En las elecciones de 2022 de nuevo se emitieron lineamientos para estas candidaturas y de 6 gubernaturas en disputa, ganaron 2 candidatas. En 2023, de dos estados que renovaron gubernaturas, Coahuila y Estado de México, en el primero solamente compitieron hombres y en el segundo mujeres, por lo cual se sumó una gobernadora más.

En 2024, el INE generó nuevos lineamientos que impugnó Movimiento Ciudadano (MC) con el argumento de siempre: falta de competencia y vulneración del principio de autonomía de los partidos. Como era de esperarse, el Tribunal Electoral encontró improcedente la demanda. Se mandató a los partidos a postular 5 mujeres de 9 gubernaturas en juego (INE, 2024). Ese año ganaron 4 mujeres. Para 2024 había 13 gobernadoras, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Gobernadoras por estado y por partido

Estado y año de la elección	Gobernadora	Partido
Aguascalientes (2022)	Teresa Jiménez	Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática
Baja California (2021)	María del Pilar Ávila	Morena
Campeche (2021)	Layda Sansores	Morena
Chihuahua (2021)	María Eugenia Campos	Partido Acción Nacional
Ciudad de México (2024)	Clara Brugada	Morena
Colima (2021)	Índira Vizcaíno	Morena
Estado de México (2023)	Delfina Gómez	Morena
Guanajuato (2024)	Libia Denisse García	Partido Acción Nacional
Guerrero (2021)	Evelyn Salgado	Morena
Morelos (2024)	Margarita González	Morena
Quintana Roo (2022)	Mara Lezama	Morena
Tlaxcala (2021)	Lorena Cuéllar	Morena
Veracruz (2024)	Rocío Nahle	Morena
Total de gobernadoras	**13**	

Fuentes: Espinoza Silis (2022); Ojeda (2024).

Si se suma a lo anterior la presidencia y la composición del Congreso federal y las legislaturas locales, es claro que ha habido un proceso firme de construcción de la democracia paritaria. La paridad parece ser irreversible. La intervención del INE y del Tribunal Electoral seguirá siendo crucial ante las estrategias partidistas.

Sin embargo, sigue teniendo lugar un conjunto de procesos paradójicos y nuevos conflictos que se señalaban al inicio de este escrito: avances y, a la vez, resistencia de los partidos políticos para el cumplimiento de la paridad y el acatamiento de los

lineamientos y las sentencias. Las estrategias minimalistas se reproducen cada vez que hay elecciones.

En los procesos locales de 2022 hubo algunas impugnaciones. En Oaxaca, el aspirante a la candidatura a la gubernatura de Morena, Salomón Jara, ganó en la encuesta interna, pero la precandidata Susana Harp impugnó el proceso interno con el argumento de que se estaba incumpliendo la paridad y que su partido eligió aspirantes mujeres menos competitivas que ella, como en Aguascalientes, estado prácticamente perdido, en lugar de optar por Oaxaca, donde tenían muchas posibilidades de ganar. La impugnación no procedió (Vela, 2022).

En Hidalgo, la precandidata de Morena, Martha Hernández Hernández, argumentó que no se estaban tomando en consideración acciones afirmativas que permitieran a personas indígenas, con discapacidad o de la diversidad, acceder a dichas postulaciones, así como el incumplimiento del criterio de alternancia en el cargo; sin embargo, también fue desechado su caso (García, 2022).

En las elecciones para el Congreso de 2024, el INE emplazó a Morena, al Partido del Trabajo (PT) y a MC a ajustar sus candidaturas a la cámara baja debido a que colocaron más mujeres que hombres en bloques de baja competitividad.

En 2024, para las candidaturas a las gubernaturas, el INE ordenó postular mujeres en 5 de 9 gubernaturas. Karolina M. Gilas (2024) documenta cómo Morena incumplió con los criterios de competitividad y las postulaciones fueron impugnadas por dos militantes, además de que la información de las postulaciones no se dio de manera oportuna.

A lo anterior hay que agregar algo que es muy claro: los partidos ven la paridad como un techo, no como un piso; es decir, difícilmente postularán más mujeres que hombres para los cargos uninominales.

Finalmente, cabe mencionar que la paridad en gubernaturas ha tenido repercusiones en los métodos de selección de candidaturas y

en la relación entre las cúpulas locales y nacionales de los partidos. Lorena Vázquez (2022) ha documentado algunos de estos conflictos. Por ejemplo, en 2021 hubo tensiones en Baja California entre el PAN y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la dirección nacional y local del PAN por la postulación de Guadalupe Jones. En Zacatecas, la postulación de Claudia Anaya generó fricciones con el candidato desplazado. El caso más polémico de 2021 fue el de Evelyn Salgado, quien fue impuesta por su padre, Félix Salgado Macedonio, excandidato a la gubernatura de Guerrero, acusado de varias agresiones sexuales, entre ellas, la violación de una menor y el abuso de una periodista. Morena ratificó su candidatura y el INE se la retiró por no presentar informe de gastos de precampaña. En medio de conflictos agudos con la autoridad electoral, Salgado impuso a su hija como candidata, como si la candidatura le perteneciera. Es claro que los partidos deben hacer ajustes a sus métodos de selección.

Conclusiones

A pesar de las reformas y las sentencias, los partidos continúan aplicando una estrategia minimalista frente a la paridad. Por ello, la tesis de autoorganización de los partidos entra en tensión con el principio paritario.

Justo por ello, la intervención de las autoridades electorales es fundamental, como muestra la sentencia aquí analizada. Y seguirá siendo crucial. Cuando se terminaba de escribir este texto (2024), únicamente cinco entidades habían legislado la paridad en gubernaturas: Puebla (2020), Hidalgo (2021), Estado de México (2022), Jalisco (2023) y Yucatán (2023) (Segob/*Diario Oficial de la Federación*, 2023). Sin legislación secundaria, las legislaturas locales dejan abierta la situación de incertidumbre para la aplicación de paridad en gubernaturas.

Referencias

Caminotti, Mariana. (2016). Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. En Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos.* Reformas a las *organizaciones de partidos políticos en América Latina (1978-2015)* (pp. 183-203). Lima, Perú: Pontifica Universidad Católica.

El Financiero. (2022). *Mantiene Tribunal Electoral a Jara como candidato de Morena en Oaxaca*. Obtenido de https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/03/31/mantiene-tepjf-a-jara-como-candidato-de-morena-en-oaxaca/

Espinoza Silis, Arturo. (2022). *Paridad en gubernaturas. El rompecabezas para 2024*. Laboratorio Electoral. https://laboratorioelectoral.mx/leer/Paridad_en_gubernaturas__El_rompecabezas_para_2024

García, Oliver. (2022.15.01). *Exigen acción afirmativa indígena y alternancia de género en gubernatura*. La Silla Rota. https://lasillarota.com/hidalgo/estado/2022/1/15/exigen-accion-afirmativa-indigena-alternancia-de-genero-en-gubernatura-312675.html

Gilas, Karolina M. (2024). *Morena: paridad electoral donde les conviene*. Nexos. El juego de la Suprema Corte. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/morena-paridad-electoral-donde-les-conviene/

INE. (2020). Acuerdo INE/CG569/2020. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf

INE. (2024). Igualdad de género y no discriminación. Nota Informativa. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/169066/ciygnd-1so-250324-p2-A8.pdf

Mackay, Fionna, Kenny, Meryy Chappell, Louise. (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism? *International Political Science Review*, (31:5), pp. 573-588.

Marván Laborde, María. (2023.27.10). *Paridad en gubernaturas*. Voz y Voto https://www.vozyvoto.com.mx/index.php/articulo/paridad-en-gubernaturas.

Ojeda, Raúl. (03.06.2024). *Mujeres gobernadoras en México: así cambió el mapa tras las elecciones de 2024*. Milenio. https://www.milenio.com/politica/elecciones/mujeres-gobernadoras-en-mexico-antes-y-despues-de-elecciones-2024

Palma, Esperanza (2017). Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad. En Teresa González Luna, Jesús Rodríguez Zepeda y Alejandro Sahuí (coords.), *Para discutir la acción afirmativa. Democracia, procesos y circunstancias* (vol.2, pp.15-33). Universidad de Guadalajara.

Palma, Esperanza. (2019). Los números de la subrepresentación política de las mujeres en México y la lucha por los derechos político-electorales. En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna Corvera (coordinadores), *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* (1ª edición, pp.95-125). Conapred/Universidad de Guadalajara.

Saavedra Herrera, Camilo y Cortez Salinas, Josafat. (2023). ¿Patear el balón o llenar el vacío?: el SUP-RAP-116/2020 y acumulados y la aplicación de la paridad en la renovación de las gubernaturas en 2021. En *Justicia Electoral en Movimiento*. IIJ-UNAM-TEPJF-EJE.

Segob/*Diario Oficial de la Federación*. (22.11.2023). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5709199&fecha=22/11/2023#gsc.tab=0)

Senado de la República (18.11.2020). 1/assets/documentos/Inic_PAN_Sen_Xochitl_Galvez_reforma_articulo_116_y_122_constitucional_paridad_de_genero_en_gubernatura.pdf

Sentencia SUP-RAP-116/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0116-2020.pdf

Vázquez, Marisol y Palma, Esperanza. (Junio 2022). *Paridad en gubernaturas. ¿Qué sigue?* Voz y Voto. Política y elecciones. https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/paridad-en-gubernaturas-que-sigue

Vázquez, Lorena. (2022). Del dicho al hecho: paridad en gubernaturas ¡ya! En Héctor Tejera, Héctor, Alejandro Monsiváis y Esperanza Palma (coords.), ¿Quién nos representa? *La reconfiguración del poder en las elecciones 2021* (pp.315-336). UAM/Juan Pablos.

Vela, Saúl. (2022). *Mantiene Tribunal Electoral a Jara como candidato de Morena en Oaxaca*. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/03/31/mantiene-tepjf-a-jara-como-candidato-de-morena-en-oaxaca/

Acciones afirmativas:
garantías para el acceso a la representación nacional de grupos en situación de discriminación

Ana Georgina de la Fuente Bolado

Introducción

El proceso electoral federal (PEF) 2020--2021 constituyó un hito histórico para la participación de grupos en situación de discriminación en candidaturas a cargos de elección popular. Ello, en virtud de determinaciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que mandataron al Instituto Nacional Electoral (INE) diseñar e instrumentar acciones afirmativas en favor de estos grupos, en la resolución de los expedientes SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021.

Si bien ese fue el primer proceso electoral en que se ordenó a la autoridad administrativa

implementar acciones afirmativas en favor de grupos distintos a las mujeres y a personas indígenas, la experiencia de México en la implementación de estas medidas en el ámbito electoral se remonta a principios de siglo. A lo largo de los años, estas han sido objeto de un debate amplio, pero también de una actividad jurisdiccional intensa. De hecho, los avances legislativos que se han registrado para favorecer una participación igualitaria de las mujeres en la vida política han venido detrás de determinaciones garantistas del TEPJF en la materia.

Así, la Sala Superior ha emitido criterios en torno a las acciones afirmativas que, invariablemente, han resultado inconvenientes para los partidos políticos, que, como entes de interés público y los principales vehículos de acceso al poder en el sistema democrático mexicano, han debido transformar sus prácticas internas para favorecer una competencia más justa y libre de discriminación. A partir de ellos, se ha expuesto que estas medidas compensatorias tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material y que buscan equilibrar situaciones de desventaja, así como revertir escenarios de desigualdad histórica en el ejercicio de los derechos.

Pero su implementación no ha estado exenta de retos. Como se expondrá más adelante, las autoridades han debido hacer frente a prácticas simulatorias de los partidos políticos que han limitado la efectividad de las acciones afirmativas para garantizar el ejercicio del derecho al voto pasivo en condiciones de igualdad, así como del derecho a la representación en los órganos del Estado. A pesar de ello, estas continúan siendo medidas eficaces que permiten la reducción progresiva de brechas de desigualdad y que contribuyen a la normalización de la participación de grupos en situación de discriminación en la vida pública, como ha sido el caso de las mujeres.

Para el desarrollo del caso, se esbozan, en primer lugar, sus antecedentes. Se ofrece un breve recuento de la implementación de acciones afirmativas en México y la reforma constitucional en materia

de paridad, así como del PEF 2017-2018, en el que se implementó una cuota en favor de un grupo distinto a las mujeres por primera vez. Posteriormente, se analizan las acciones afirmativas aprobadas como parte de los criterios para el registro de candidaturas en el PEF 2020-2021 que motivaron la controversia resuelta en el expediente SUP-RAP-121/2020. Asimismo, se da cuenta del acatamiento aprobado por la autoridad administrativa y sus insuficiencias, motivo por el cual se emitió la sentencia SUP-RAP-21/2021. Por último, se presenta un apartado de conclusiones, que permite reconocer los avances y advertir algunos pendientes en la garantía de la efectividad de las acciones afirmativas en favor de grupos en situación de discriminación en el país.

Primeras acciones afirmativas en México y la reforma constitucional en materia de paridad

La experiencia mexicana para garantizar los derechos político-electorales de grupos en situación de discriminación mediante acciones afirmativas o sistemas de cuotas se remonta a finales de los años noventa. Hasta 2018, en que se implementó la primera cuota en favor de personas indígenas, estas se habían concentrado en la población femenina.

La primera acción afirmativa en materia político-electoral se adoptó en 1996, con el impulso a la representación política de las mujeres, que derivó de la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en 1995 durante la IV Conferencia Internacional de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas. De este modo, por medio de una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se estableció que los partidos políticos nacionales "considerarían" en sus estatutos que las candidaturas por ambos

principios a diputaciones y senadurías no debían exceder 70 % para un mismo género. A nadie sorprende, sin embargo, que el efecto de dicha reforma haya sido limitado, pues no se contemplaron sanciones por incumplimiento ni se mandató la postulación de mujeres en candidaturas propietarias.

Este sistema se mantuvo hasta 2002, cuando, a través de una reforma, se estableció la prohibición de exceder 70 % de candidaturas propietarias de un mismo género en los registros de candidaturas a diputaciones y senadurías. Esta reforma sí incorporó sanciones por incumplimiento, como, por ejemplo, la negativa de registro de aquellas que no cumplieran con la cuota. Sin embargo, los partidos políticos podían eludir estas sanciones en caso de que las candidaturas hubieran resultado de un proceso de elección interno mediante voto directo.

Dicho umbral se redujo a 60 % en una nueva reforma en 2008, que además mandató la integración de listas de candidaturas por el principio de representación proporcional en segmentos de cinco. En cada uno ellos se debían registrar dos candidaturas de género distinto de manera alternada. Aunque el texto reformado mantuvo las sanciones por incumplimiento, también se mantuvo la disposición que permitía eludir el cumplimiento de la cuota mediante la implementación de mecanismos de competencia democrática en los partidos políticos.

Fue hasta 2014 cuando se transitó de un sistema de cuotas en favor de las mujeres a la paridad de género en la postulación de candidaturas al Congreso de la Unión y en las de las entidades federativas. Esta reforma constitucional mandató, además, la integración de listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de manera alternada entre ambos géneros, de principio a fin.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció con respecto a las acciones afirmativas. Conforme a los

argumentos de la SCJN, el Estado debía responder a la obligación de hacer efectiva la representación como una dimensión política de la justicia que hace posible la participación en la deliberación pública en condiciones de igualdad, mediante la cual se define el marco de referencia de la justicia y la forma en que los derechos serán garantizados y protegidos.

Por otro lado, la Suprema Corte reconoció que si bien los partidos políticos ya postulaban a más mujeres, ello no necesariamente se traducía en la elección de más mujeres. De ahí la necesidad de establecer acciones afirmativas, pues se requería favorecer una integración paritaria de los órganos de representación, permitiendo que las candidaturas sean efectivas y no solo se cumpla una formalidad. De este modo, se estableció un precedente para la adopción eventual de acciones afirmativas en favor de otros grupos en situación de discriminación, al señalar que estas cumplen con una finalidad no solo constitucionalmente válida, sino constitucionalmente exigida. Ello, derivado de que se encuentran orientadas a materializar el derecho humano a la igualdad y a la no discriminación.

Desde la perspectiva convencional, se refirió al párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce a todas y todos los ciudadanos el derecho de acceso a las funciones públicas de su país en condiciones de igualdad. Así, consideró factibles las acciones afirmativas para dar cumplimiento a este mandato, pues constituyen:

> medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 163).

Asimismo, hizo referencia al artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que obliga a la adopción de medidas que busquen la eliminación de la discriminación en contra de las mujeres en la vida política y pública del país, así como a la elegibilidad de las mujeres para todos los organismos integrados mediante elecciones públicas en igualdad de condiciones con los hombres. De manera particular, en relación con las acciones afirmativas, se hizo referencia a la recomendación general 23, emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que establece que la eliminación de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación de hombres y mujeres en la vida pública de sus sociedades en pie de igualdad son condiciones previas indispensables para la verdadera igualdad en la vida política. De este modo, se señaló la obligación de los estados parte de garantizar que dichas medidas especiales se orienten a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todas y todos los ciudadanos.

Y es que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, se dio un cambio radical en la manera en que las autoridades —particularmente las autoridades electorales— se deben aproximar a la garantía de los derechos político-electorales. Dicha reforma otorgó rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México, favoreciendo a las personas la protección más amplia. Asimismo, estableció que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y obligó a personas juzgadoras en todo el país a aplicar el control de convencionalidad. De esta manera, los

derechos políticos, como derechos humanos, se colocaron en la esfera de protección máxima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Así, el PEF 2014-2015, mediante el cual se renovó la integración de la Cámara de Diputaciones, registró el debut de la paridad en el registro de candidaturas y el antecedente inmediato a la implementación de otras acciones afirmativas, con las que se buscó materializar el derecho a la igualdad y a la no discriminación en la participación política de las mujeres y otros grupos en situación de discriminación.

Proceso electoral federal 2017-2018 y la implementación de la primera cuota indígena

Como resultado de la primera aplicación de estas reglas en el PEF 2014-2015, se constató el cumplimiento estricto de la paridad de género en la postulación de candidaturas por los 10 partidos políticos nacionales, logrando el registro de 3,704 candidaturas propietarias y suplentes por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. De ellas, 1,852 fueron mujeres; es decir, 50 % (Instituto Nacional Electoral, 2015, p. 11). Sin embargo, el registro paritario de candidaturas no resultó en una conformación paritaria de la Cámara Baja, que quedó integrada por 212 mujeres (ídem, p. 13); es decir, 42.4 por ciento.

De este modo, se evidenció que la exigencia de postular candidaturas de manera paritaria no necesariamente produce una integración paritaria de los órganos de representación. En ese sentido, el INE decidió adoptar una serie de acciones afirmativas adicionales a la paridad, orientadas a la integración paritaria del Congreso de la Unión, al determinar los criterios para el registro de candidaturas en el PEF 2017-2018 en su acuerdo INE/CG508/2017. Por ejemplo, los partidos políticos debieron encabezar con fórmulas

de mujeres la lista nacional de candidaturas por el principio de representación proporcional al Senado y al menos dos de las cinco listas de candidaturas por este mismo principio a la Cámara de Diputaciones. También, se aprobó la paridad vertical y horizontal en la postulación de candidaturas al Senado por el principio de mayoría relativa. Esto es, las dos fórmulas que integran la lista para cada entidad federativa debieron ser de género distinto (paridad vertical). Asimismo, la mitad de las 32 listas debieron estar encabezadas por mujeres (paridad horizontal). Como sanción por incumplimiento, se determinó la negativa del registro de candidaturas que no se ajustaran a estos lineamientos.

Por otro lado, el INE aprobó una cuota indígena por primera vez, partiendo de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que define a México como una nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Ello, a juicio de la autoridad administrativa electoral, debía reflejarse en la Cámara de Diputaciones, al constituir el órgano de representación de la ciudadanía, tal como lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Y es que, a lo largo de la historia, la representación de pueblos y comunidades indígenas en el Congreso de la Unión había sido ínfima. Por ejemplo, desde 2005, cuando se implementó la clasificación de distritos indígenas, y hasta 2017, solo 38 personas indígenas habían accedido a una diputación federal por alguno de estos distritos. En ese sentido, se evidenció que los partidos políticos no postulan candidaturas que se adscriben a este grupo ni siquiera en los distritos así clasificados por la autoridad electoral (De la Fuente, 2023).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ya había manifestado preocupación por el número y rango de los cargos públicos ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres, en sus observaciones finales, tras el examen de los informes presentados por los estados parte en 2012. En ese sentido, recomendó a México implementar medidas especiales o de acción afirmativa para:

> asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública. El Comité asimismo recomienda encarecidamente al Estado parte también tomar medidas para garantizar la participación política y pública de los afrodescendientes. (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2012, p. 4).

Resulta relevante señalar que la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial señala lo siguiente en su artículo 1, numeral 4, con respecto a las acciones afirmativas:

> las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, [como lo son los derechos político-electorales], no se considerarán como medidas de discriminación.

De esta manera, el INE determinó que los partidos políticos y coaliciones debían postular fórmulas de candidaturas a la Cámara de Diputaciones integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en al menos 12 de los 28 distritos indígenas identificados por la autoridad administrativa, de las cuales al menos el 50 % debían ser de mujeres. Sin embargo, inconformes con la determinación referida, los partidos políticos Verde Ecologista de México (PVEM), del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES), así como diversos ciudadanos, interpusieron recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Pero la Sala Superior del TEPJF estableció un parteaguas en la representación política de grupos en situación de discriminación con la resolución del expediente SUP-RAP-726/2017, al ampliar el número de distritos a 13, en los que se debió postular exclusivamente candidaturas indígenas, debiendo garantizar, además, que no se postularan a personas del mismo género en más de siete de ellos. De esta manera, se aseguraban al menos 13 diputaciones federales indígenas y la postulación de, al menos, seis candidaturas de mujeres indígenas.

Los 13 distritos, correspondientes a aquellos cuya población indígena superaba 60 %, se señalan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Distritos indígenas en los que los partidos políticos y coaliciones debieron postular exclusivamente candidaturas indígenas en el proceso electoral federal 2017-2018, en acatamiento de la sentencia SUP-RAP-726/2017

Entidad	Distrito
Chiapas	1
Chiapas	2
Chiapas	3
Chiapas	5
Chiapas	11
Guerrero	5
Hidalgo	1
Oaxaca	2
Oaxaca	4
San Luis Potosí	7
Veracruz	2
Yucatán	1
Yucatán	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, pp. 182-183.

Adicionalmente, la Sala Superior consideró que la sola manifestación de autoadscripción no era suficiente, como había sido sostenido previamente,[1] sino que se debió acreditar la vinculación de la persona que se pretendía postular por acción afirmativa mediante la presentación de medios de prueba idóneos. En ese sentido, se introdujo el criterio de la autoadscripción calificada para hacer efectiva la acción afirmativa y evitar prácticas de simulación a las que comúnmente recurren los partidos políticos para eludir este tipo de medidas. De este modo, conforme a la sentencia citada, era necesario:

> el establecimiento de candados que eviten una autoadscripción no legítima, entendiendo por ésta, que sujetos no indígenas se quieran situar en esa condición, con el propósito de obtener una ventaja indebida, al reclamar para sí derechos de los pueblos y comunidades indígenas que, constitucional y convencionalmente, solamente corresponden a dichas comunidades, pues de lo contrario, se dejaría abierta la posibilidad a registros que concluyeran con fraude al ordenamiento jurídico. (TEPJF, 2017, p. 186).

Como medios de prueba, se consideraron constancias de la prestación de servicios comunitarios, del desempeño de cargos tradicionales, de la participación en reuniones de trabajo para resolver conflictos o de la representación de alguna comunidad o asociación.

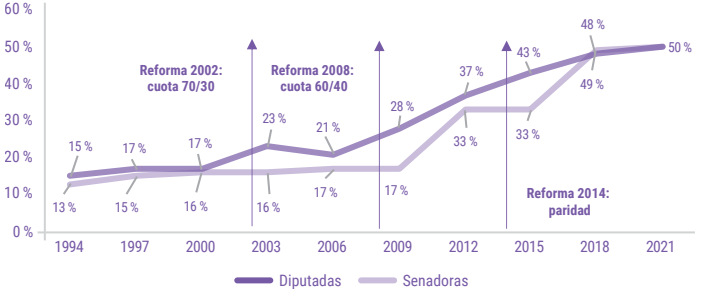
Por otro lado, la Sala Superior del TEPJF estimó que el INE contaba con facultades constitucionales y convencionales para implementar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del

[1] Ver jurisprudencia 12/2013, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

principio de paridad de género en los procesos electorales —como son las acciones afirmativas y cuotas— y que su adopción no modificaba en modo alguno las reglas fundamentales del proceso electoral. Además, determinó que estas medidas no violentaban los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, ya que no implicaban la modificación de sus métodos para la postulación de candidaturas, sino únicamente la modulación en la manera en que las postulaciones debían integrarse.

Con la implementación de estas reglas, confirmadas y ampliadas por la autoridad jurisdiccional en una interpretación garantista de la Constitución y las leyes, se contó con representantes de pueblos y comunidades indígenas en 13 escaños de la Cámara Baja por primera vez en la historia del país, de los cuales tres fueron mujeres. Asimismo, se logró una integración del Poder Legislativo casi paritaria, con 49 % de mujeres en el Senado y 48 % de mujeres en la Cámara de Diputaciones.

Gráfica 1. Participación de mujeres en el Congreso de la Unión



Fuente: Elaboración propia con datos de Báez Carlos, Adriana y García Méndez, Erika. (2023). pp. 115-116.

Acciones afirmativas aprobadas en el proceso electoral federal 2020-2021 y la acción jurisdiccional SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021

Habiendo logrado un resultado muy cercano a la paridad tras el PEF 2017-2018, legisladoras de diferentes partidos políticos, apoyadas por activistas y organizaciones de la sociedad civil, impulsaron la reforma constitucional de paridad en todo o de paridad transversal, en 2019. De esta manera, se estableció la paridad en las candidaturas a todos los cargos de elección popular y en las designaciones de todos los poderes y en todos los niveles, en el artículo 41 de la norma suprema.

Como explica Vázquez Correa, si bien la paridad horizontal y vertical en el Congreso de la Unión se había implementado en 2018 de manera exitosa por disposición administrativa y jurisdiccional, con la reforma constitucional de paridad transversal se garantizó que su aplicación no dependiera de acuerdos aprobados por autoridades electorales, sino que fuera obligatoria (2019, p. 11). Asimismo, extendió la paridad a la integración de los gabinetes en todos los niveles, en organismos constitucionales autónomos y en el Poder Judicial.

A unos meses del inicio del PEF 2020-2021, en el que se habría de renovar la totalidad de la Cámara de Diputaciones, esa misma legislatura aprobó la reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género (VPG), que conceptualizó y tipificó este fenómeno e identificó 22 conductas mediante las cuales se manifiesta. Dicha reforma también estableció la obligación del INE de aplicar la perspectiva de género en todas sus actividades e incorporó la paridad como principio de la función electoral.

Al aprobar los criterios aplicables al registro de candidaturas a diputaciones federales en el acuerdo INE/CG572/2020, el INE determinó las siguientes acciones afirmativas:

1) Las fórmulas de candidaturas a diputaciones federales podían estar integradas de forma mixta cuando la candidatura propietaria sea de un hombre.
2) En el caso de las fórmulas de candidaturas a diputaciones federales presentadas en un número impar, la fórmula impar remanente debía ser integrada por mujeres.
3) Tres de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional debían encabezarse con mujeres.
4) Las fórmulas de candidaturas por el principio de mayoría relativa se debían integrar con personas que se autoadscribieran como indígenas en, al menos, 21 de los 28 distritos electorales federales indígenas, de las cuales al menos 11 debían ser de mujeres.
5) Se clasificaron los distritos electorales indígenas en bloques de votación alta, media y baja para cada partido político, para los cuales se definió el número de fórmulas de candidaturas femeninas que estos debían postular en cada uno.
6) Por primera vez, se adoptó una acción afirmativa en favor de personas indígenas para las candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, estableciendo un número mínimo de fórmulas a postular en cada circunscripción dentro de los primeros 10 lugares de cada lista —nueve fórmulas en total—. Asimismo, se aprobó la paridad como criterio transversal en este grupo de nueve fórmulas.
7) Por último, se solicitó a los partidos políticos determinar las medidas necesarias o las acciones afirmativas que permitieran integrar a personas que pertenecen a otros grupos en situación de vulnerabilidad en sus listas de candidaturas.

Como se puede observar, se ampliaron las acciones afirmativas en favor de mujeres y de personas indígenas. Adicionalmente, la autoridad administrativa optó por dejar al libre arbitrio de los partidos políticos la adopción de acciones afirmativas en favor de otros grupos en situación de discriminación para la integración de sus listas de candidaturas. Ello, de conformidad con lo que establecieran sus estatutos y otros documentos básicos.

El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el PT, el PVEM y el PES controvirtieron la determinación del árbitro argumentando violaciones a los principios de certeza, legalidad, proporcionalidad y debido proceso. Asimismo, los partidos políticos alegaron la intromisión indebida en su vida interna, la transgresión a sus derechos de autoorganización y autodeterminación y una violación al principio de reserva de ley al invadir la esfera legislativa.

Al resolver el expediente SUP-RAP-121/2020, la Sala Superior sostuvo, nuevamente, que la adopción de medidas afirmativas por parte de la autoridad administrativa no transgredía el principio de reserva de ley. Por el contrario, señaló que esta puede hacer uso de su facultad reglamentaria para establecer disposiciones razonables cuya finalidad sea la materialización del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Ciertamente, este criterio no es novedoso, pues ha sido invocado desde el reconocimiento constitucional del principio de paridad. Por ejemplo, al resolver el expediente SUP-REC-825/2016 y SUP-REC-826/2016 acumulado, en el que se cuestionó la facultad del organismo público local electoral (OPLE) de Veracruz para establecer medidas para el cumplimiento de la paridad, la Sala Superior determinó que:

> el mandato de paridad de género en la postulación de candidaturas para cargos de elección popular debe ser desarrollado, en principio,

> por los órganos legislativos competentes; sin embargo, no se advierte una reserva expresa para que dichas autoridades legislativas sean quienes, de manera exclusiva, establezcan reglas orientadas a asegurar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos político-electorales. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, p. 30).

Asimismo, en reconocimiento a las obligaciones del Estado mexicano, derivadas de instrumentos internacionales como la CEDAW, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, señaló que las autoridades administrativas tienen la obligación de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad. En ese sentido, tienen facultades para establecer lineamientos generales orientados a la instrumentación del principio constitucional de paridad de género.

Ahora bien, resulta pertinente destacar la relevancia del precedente establecido en el PEF 2017-2018, en que se adoptaron acciones afirmativas adicionales a lo establecido en el marco legal y constitucional para el registro de candidaturas a cargos de elección popular. Particularmente, en lo relativo al establecimiento de una acción afirmativa indígena, se señaló que dicha atribución no se encontraba reservada al legislador, sino que su implementación era resultado de la eficacia del parámetro de regularidad constitucional y convencional, de conformidad con lo mandatado en el artículo 1 de la Constitución. Este criterio, conforme se establece en la sentencia, es acorde con lo señalado en la tesis 126/2017 de la SCJN, que advierte que, ante la existencia de discriminaciones estructurales, las autoridades mexicanas están obligadas a ejecutar todos los actos jurídicos necesarios que se encuentren en su esfera de competencias para eliminarlas.

Como se observa, la Sala Superior ha sido consistente en su interpretación de las normas en materia de igualdad y no discriminación para el reconocimiento de la facultad reglamentaria de autoridades administrativas para emitir criterios que permitan no solo garantizar la paridad, sino también garantizar el derecho al voto pasivo en condiciones de igualdad con otros grupos en situación de discriminación mediante acciones afirmativas. Cabe señalar que ello no se traduce en un reconocimiento uniforme de esta facultad en otras materias. Existen ocasiones en que el TEPJF ha determinado que el INE excedió su facultad reglamentaria ante otras omisiones legislativas como, por ejemplo, aquellas relativas a la regulación del artículo 134 constitucional.

En 2017, cuando el INE emitió los lineamientos que se conocieron como *cancha pareja* (Acuerdo INE/CG338/2017), por ejemplo, la Sala Superior decidió que el INE carecía de facultades para regular la difusión de propaganda gubernamental en una forma diversa a lo establecido en los artículos 41 y 134 de la Constitución (SUP-RAP-232/2017 y acumulados). Ello, a pesar de que su objetivo fue salvaguardar los principios del orden democrático y de la función electoral establecidos en la carta magna.

En ese sentido, resulta imposible soslayar la centralidad de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 para la operación y resolución de asuntos relativos a su garantía en el ámbito electoral. Si bien el TEPJF se había adelantado a la aplicación del control de convencionalidad antes de dicha reforma, derivado de una limitación a su facultad de ejercer el control constitucional,[2]

[2] En la resolución de las contradicciones de tesis CT 2/2000 y CT 4/2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecía de competencia para interpretar la Constitución y desaplicar las normas inconstitucionales, dado que solamente la Suprema Corte tenía facultades para ello. Así, conforme con lo explicado por Gómez Pérez, el Tribunal empezó a aplicar directamente la

es innegable que este mandato ha potenciado el papel de las autoridades electorales en la protección de los derechos humanos.

De este modo, no solamente el TEPJF ha podido sustentar sus decisiones con base en el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en esta materia, sino que también las autoridades administrativas —como el INE— han justificado el diseño y la instrumentación de políticas —como lo son las acciones afirmativas— que permiten su garantía y su maximización. Conforme al precedente establecido en el PEF 2017-2018, se reconoció la facultad del INE de establecer medidas niveladoras, reafirmando que dicha autoridad no solo tiene atribuciones para definir y ejecutar las reglas relativas a los procesos electorales, sino que estas deben abarcar un ámbito sustantivo que implica la garantía de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México.

Así, se atendieron las disposiciones constitucionales de igualdad y no discriminación en razón de las llamadas categorías sospechosas, como el origen étnico, el género, la existencia de una discapacidad o cualquiera que busque menoscabar los derechos y libertades de las personas. Pero también se privilegió al apego a instrumentos internacionales que establecen la obligación de todas las instituciones del Estado de proteger el derecho humano a la igualdad y a la no discriminación y a adoptar todas las medidas a su disposición para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

Por su parte, la Sala Superior también sostuvo, de manera contundente, el criterio de que la adopción de acciones afirmativas no constituye una intromisión indebida a la vida interna de los partidos

---

Convención Americana sobre Derechos Humanos, el control de convencionalidad y el principio propersona para maximizar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales (2019, p. 25).

políticos ni una violación a su autodeterminación y autoorganización. Más bien, constituye una simple modulación que busca un bien público superior y que es armónica con los postulados de igualdad y no discriminación y con el pluralismo cultural del país.

Sin embargo, al buscar hacer efectivos estos postulados, la Sala Superior pudo advertir una regresión con respecto al antecedente establecido en el PEF 2017-2018. A pesar de que, en este nuevo ejercicio, la autoridad administrativa amplió el número de distritos en los que se habría de registrar candidaturas indígenas de 13 a 21, esta no determinó cuáles serían esos distritos, lo que creaba condiciones posiblemente inequitativas ante la posibilidad de sostener contiendas entre candidaturas indígenas y no indígenas. En ese sentido, se ordenó al Consejo General del INE identificar los 21 distritos indígenas en los que los partidos políticos y coaliciones debían postular candidaturas indígenas, con el objetivo de asegurar la efectividad de la acción afirmativa.

En el acatamiento correspondiente, los 21 distritos fueron determinados obedeciendo a un criterio poblacional, tomando como referencia aquellos con mayor población indígena, conforme se indica a continuación.

Cuadro 2. Distritos indígenas en los que los partidos políticos y coaliciones debieron postular exclusivamente candidaturas indígenas en el proceso electoral federal 2020-2021, en acatamiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020

Entidad	Distrito	Porcentaje de población indígena (%)
Chiapas	3	84.24
Yucatán	5	83.72
Yucatán	1	79.04
Guerrero	5	75.41

Continuación.

Entidad	Distrito	Porcentaje de población indígena (%)
Chiapas	2	75.31
Chiapas	1	74.19
Chiapas	5	73.68
San Luis Potosí	7	72.57
Hidalgo	1	72.34
Veracruz	2	70.70
Oaxaca	2	63.81
Chiapas	11	61.13
Oaxaca	4	60.42
Oaxaca	6	59.98
Oaxaca	7	58.12
Veracruz	18	51.90
Guerrero	6	51.53
Puebla	2	50.66
Yucatán	2	47.30
Puebla	4	46.80
Oaxaca	9	44.85

Fuente: Elaboración propia con datos del acuerdo INE/CG18/2021, p. 23.

Ahora bien, el acuerdo del INE que determinó las acciones afirmativas para el registro de candidaturas en el PEF 2020-2021 también fue controvertido por un ciudadano, señalando la omisión de su Consejo General de establecer una acción afirmativa que permitiera a personas con discapacidad acceder a la contienda electoral en condiciones de igualdad. La Sala Superior señaló el agravio como fundado, razón por la cual ordenó a la autoridad administrativa diseñar una cuota que permitiera la integración de personas con discapacidad en las candidaturas, por primera vez, al constituir un grupo excluido que enfrenta obstáculos estructurales que

dificultan el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, le ordenó determinar otros grupos que ameritaran contar con una representación legislativa y diseñar las acciones o medidas afirmativas necesarias, sin dejar de observar el principio de paridad como eje transversal, para lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos y no dejar el asunto a la libre decisión de los partidos políticos.

Resulta relevante destacar que la argumentación para el diseño e instrumentación de estas medidas, tanto de la autoridad jurisdiccional como administrativa, se concentró principalmente en el derecho a la representación de estos grupos en los poderes del Estado. Es decir, más que destacar el derecho de personas en situación de discriminación a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, se destaca la necesidad de que esos grupos cuenten con una representación formal y sustantiva en el Poder Legislativo. De este modo, se ha partido principalmente de un criterio poblacional para determinar la proporción en la que deberían participar en el Congreso de la Unión.

El análisis expuesto en la sentencia que aquí interesa, por ejemplo, destaca el universo de 7,800,000 personas que cuentan con alguna discapacidad en México, conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en contraste con 61 candidaturas de personas con alguna discapacidad en los procesos electorales federal y locales 2017-2018 —un número que representa apenas 0.33 % de los cargos que se eligieron—. Conforme a los argumentos expuestos, esta información presentaba evidencia contundente respecto a la necesidad de crear medidas que abrieran espacios de representación política en los órganos de deliberación y toma de decisiones. En lo relativo a los pueblos y comunidades indígenas, por su parte, señaló que el estándar óptimo de representatividad política de los pueblos indígenas se coloca en 21.5 %,

dado que esa es la proporción total de personas indígenas que residen en el país.

De ese modo, se razonó que las medidas ordenadas no constituían violaciones a las libertades de las que gozan los partidos políticos, sino que buscan conseguir los fines perseguidos por la igualdad y la representación igualitaria de los sectores poblacionales; es decir, que se contemplara la postulación de candidaturas desde una perspectiva cualitativa, tomando en consideración a las personas que representan la pluriculturalidad del Estado mexicano.

Inclusive, al responder a un agravio del PRD, en el que se sostuvo una presunta violación a los derechos de la ciudadanía a ser postulada para diputaciones federales en distritos indígenas, se sostuvo que esta también podía acceder a los cargos legislativos federales mediante la postulación en las listas de candidaturas plurinominales correspondientes o por la vía independiente. Por otro lado, conforme a criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se expuso que los derechos políticos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones impuestas por los estados, en tanto estas constituyan estándares razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

En acatamiento de este mandato de la Sala Superior, el INE emitió el acuerdo INE/CG18/2021, en el que, además de definir los 21 distritos en los que se habrían de postular candidaturas indígenas exclusivamente, se determinaron medidas afirmativas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, como se indica a continuación.

Cuadro 3. Acciones afirmativas aprobadas en el acuerdo INE/CG18/2021, en acatamiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020

Grupo en situación de discriminación	Número mínimo de fórmulas a postular por el principio de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos	Número mínimo de fórmulas a postular por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones dentro de los primeros 10 lugares
Personas con discapacidad	6	2
Personas afromexicanas	3	1
Personas de la diversidad sexual	2	1
Total	**11**	**4**

Fuente: Elaboración propia con datos del acuerdo INE/CG18/2021, p. 105.

Las medidas señaladas en el cuadro 3, en conjunto con los 21 distritos indígenas reservados y los 9 lugares en las listas de representación proporcional aprobados originalmente para candidaturas de este grupo y confirmados por la Sala Superior, sumaron 45 lugares en las listas de candidaturas que debían ser reservados para personas de grupos en situación de discriminación, garantizando la paridad de manera transversal.

Como parte de la fundamentación expuesta y, nuevamente, atendiendo a un criterio poblacional para determinar pisos mínimos que permitieran alcanzar la representatividad de estos grupos, se señaló lo siguiente:

1) Conforme a los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2018 del Inegi, de las 115,700,000 personas de 5 años y más que habitan en México, 7,800,000 (6.3 %) son consideradas como personas con discapacidad.[3]
2) Conforme a la Encuesta Intercensal de 2015 del Inegi, se identificó que 1,381,853 personas, es decir, 1.16 % del total de la población en ese momento, se autoidentificaban como afromexicanas, siendo Guerrero, Oaxaca y Veracruz los estados con una mayor proporción de esta población. Asimismo, casi 600,000 personas declararon considerarse afrodescendientes en parte; es decir, más del 0.5 % del total.
3) Conforme a la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017 del Inegi, casi 2,700,000 personas declaran no ser heterosexuales, lo que representaba 3.2 % de la población nacional.[4]

Ciertamente, resulta innegable la importancia de las acciones afirmativas para el logro de la aspiración democrática de la representación formal y sustantiva de grupos en situación de discriminación. Por ello, pareciera natural que su diseño se debe basar en el tamaño de la población objeto de la acción afirmativa en relación con la población total. Sin embargo, se puede observar que la línea

[3] Conforme a lo establecido en el artículo 2, fracción XXVII, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, estas fueron identificadas como aquellas que, por razón congénita o adquirida, presentan una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, y que al interactuar con las barreras que les impone el entorno social, puedan impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.

[4] Conforme a lo establecido en el acuerdo INE/CG18/2021, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación reconoce que este porcentaje puede ser mayor, al ser probable que, dados los prejuicios sobre la diversidad sexual, muchas personas no hayan compartido abiertamente su orientación sexual.

jurisprudencial del TEPJF ha enfocado la conceptualización de estas medidas, principalmente, en la corrección de situaciones de desventaja en el ejercicio de los derechos, como es el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Por ejemplo, la jurisprudencia 30/2014 las define como:

> una medida compensatoria para situaciones en desventaja que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

La jurisprudencia 43/2014 se refiere a las acciones afirmativas como medidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, que buscan revertir una situación de desigualdad y que tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material. En la doctrina interamericana, por su parte, se destaca la obligación de los estados de garantizar a personas en situación de discriminación y marginación las condiciones jurídicas y administrativas que aseguren el ejercicio de sus derechos, en atención al principio de igualdad ante la ley. El caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo, señala el derecho de la ciudadanía de acceder a las funciones públicas de su país en condiciones de igualdad.

En ese sentido, resultaría provechoso que en el diseño e instrumentación de dichas medidas se realizara un análisis más armónico del derecho a la representación y el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Si bien el criterio poblacional ha sido sostenido y desarrollado como justificación respecto a la necesidad de representación de algún grupo particular, resulta insuficiente en función de la necesidad de revertir un escenario de desigualdad en el ejercicio de derechos, que constituye el fin último

de una acción afirmativa. Por ejemplo, como mecanismo para hacer efectiva una acción afirmativa, Hernández propone definir y analizar de estructuras de inequidad o las restricciones que las personas enfrentan en el ejercicio de derechos como consecuencia de pertenecer a un grupo social determinado, que no necesariamente sufren quienes forman parte de otro, al tener más oportunidades o más fácil acceso a algunos beneficios (2019, p. 513).

Por otro lado, si se considera la representación como el principal eje de análisis para la fundamentación y diseño de acciones afirmativas, llama la atención que la Sala Superior haya omitido pronunciarse sobre los medios de prueba idóneos para acreditar la autoadscripción calificada de aspirantes a candidaturas indígenas. Como se ha mencionado, este criterio se estableció en el SUP-RAP-726/2017, con el objetivo de garantizar un vínculo efectivo entre las candidaturas y las poblaciones que se busca representar. Sin embargo, este no ha sido suficiente para evitar simulaciones de los partidos políticos, lo cual constituye uno de los principales retos para la efectividad de las acciones afirmativas, como ha podido evidenciarse desde el primer ejercicio en favor de personas indígenas en el PEF 2017-2018.

En dicho proceso, por ejemplo, se dio cuenta de que no todas las candidaturas postuladas por acción afirmativa indígena presentaron documentación que indicara a qué comunidad pertenecían, si hablaban alguna lengua indígena, las acciones concretas que realizaban dentro de la comunidad o cuál era su vínculo con esta. Por ello, resultó sumamente complejo que la autoridad administrativa pudiera determinar si, en efecto, las personas formaban parte o no de una comunidad indígena (Hevia, 2019, p. 221).

Para intentar corregir esta simulación, la autoridad administrativa mantuvo el criterio de autoadscripción calificada en el PEF 2020-2021, agregando una validación mediante diligencia de entrevista a la autoridad que emitiera las constancias respectivas. Pero ello

resultó insuficiente para garantizar la veracidad de los vínculos señalados por las candidaturas por acción afirmativa indígena. Como lo señalan Martínez Navarrete *et al.*, las interpretaciones que se adoptaron para validar o no la autoadscripción calificada de las personas indígenas que se postularon a alguna candidatura variaron de un caso a otro (2022, p. 182).

Asimismo, cabe destacar que la sentencia contenida en el SUP--RAP-121/2020 ordenó al INE determinar los grupos que ameritaran contar con una representación legislativa para que diseñara las acciones afirmativas *necesarias y efectivas* para la inclusión de representantes populares de esos grupos. Por ello, extraña la omisión con respecto a los parámetros de verificación de la vinculación con los grupos correspondientes que permitieran garantizar dicha efectividad y, por consiguiente, una verdadera representación de estos grupos en el Poder Legislativo.

Sin embargo, con el objetivo de buscar mitigar los efectos de las prácticas de simulación a las que recurren comúnmente los partidos políticos para la postulación de candidaturas por acciones afirmativas, la autoridad administrativa sostuvo la exigencia de presentar algún medio de prueba que permitiera validar la adscripción al grupo correspondiente, conforme se indica a continuación.

Cuadro 4. Medios de prueba permitidos para acreditar la adscripción de las candidaturas por acción afirmativa al grupo correspondiente, proceso electoral federal 2020-2021

Grupo en situación de discriminación	Medios de prueba permitidos
Personas con discapacidad	Documento original que dé cuenta de la existencia de la discapacidad, como, por ejemplo, una certificación médica expedida por una institución de salud, pública o privada, en la que se especifique, además, el tipo de discapacidad (física, sensorial, mental o intelectual) y que la misma sea de carácter permanente Copia fotostática legible del anverso y reverso de la credencial nacional para personas con discapacidad vigente A cualquiera de los dos documentos anteriores, se debió adjuntar una carta, bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifestara que tiene algún tipo de discapacidad y que enfrenta de manera cotidiana y permanente barreras debido a la discapacidad con la que vive
Personas afromexicanas	Carta, bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifestara que forma parte de algún pueblo o comunidad afromexicana
Personas de la diversidad sexual	La sola autoadscripción que realizara la persona candidata fue suficiente (SUP-JDC-304/2018)

Fuente: Elaboración propia con información del acuerdo INE/CG18/2021, pp. 60-89.

Pero ello, no garantizó homogeneidad en la presentación de documentación por parte de las candidaturas. En ese sentido, la falta de criterios contribuyó a una actividad jurisdiccional importante para resolver asuntos relativos a la adscripción a grupos en situación de discriminación de 40 candidaturas postuladas por acciones afirmativas, de las cuales 26 correspondieron a candidaturas indígenas (ídem, pp. 140-141).

Ahora bien, como parte del acatamiento de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-121/2020, el INE respondió en sentido

negativo a solicitudes de organizaciones de la sociedad civil para la emisión de acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante residente en el extranjero en la postulación de candidaturas a diputaciones en el PEF 2020-2021. Conforme al razonamiento de la autoridad administrativa, para hacer efectivo el voto pasivo de integrantes de este grupo, se requerían ajustes constitucionales y legales con respecto a los requisitos de elegibilidad y las reglas de precampaña, de campaña, de financiamiento, de fiscalización, entre otros.

Ello y otras determinaciones del acuerdo referido provocaron la interposición de recursos de apelación por parte del PVEM, el PT, el PES y el PAN, los cuales, nuevamente, acusaron vulneraciones a los principios de certeza y seguridad jurídica, así como de autodeterminación y autoorganización. Y es que, conforme al calendario emitido por el INE, las precampañas estaban a pocos días de iniciar, por lo que las convocatorias partidistas correspondientes ya estaban emitidas. Ante dichas quejas, calificadas como infundadas por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-21/2021, se reiteró que las medidas aprobadas no constituían modificaciones legales fundamentales, sino que constituían instrumentaciones accesorias y temporales tendentes a modular lo relativo a la postulación de las candidaturas para la integración de la representación nacional.

Asimismo, se reiteró que las medidas aprobadas sí armonizaban los principios de autoorganización y autodeterminación, dado que no se impedía a los partidos políticos seleccionar de manera libre y conforme a su normativa interna a sus candidaturas. De este modo, tampoco existía impedimento alguno para que los procesos internos de selección de candidaturas de los partidos políticos pudieran ser modificados por una causa justificada, como el cumplimiento de un acuerdo emitido por el Consejo General del INE, en acatamiento de lo ordenado por el máximo órgano jurisdiccional.

Por otro lado, negó que las acciones afirmativas aprobadas por el INE fueran excesivas y desproporcionadas, así como que se afectara el propósito de la representación proporcional de reflejar la pluralidad ideológica, como alegaron el PAN y el PT, pues la determinación del INE no limitaba la posibilidad de que a un partido político le fueran asignadas diputaciones por ese principio a partir de la votación que obtuvieran en la elección. Por su parte, el PES señaló en su demanda que la obligación de postular candidaturas de personas de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, *queer* y más (LGBTTTIQ+) no coincidía con lo establecido en sus documentos básicos, al ser un partido que fomenta y retoma los valores familiares. Al respecto, la Sala Superior fue contundente al determinar que el marco de acción para la regulación de la vida interna de los partidos políticos, que constituyen entes de interés público, se encontraba delimitado por el cumplimiento de una norma fundamental, como es la igualdad y la no discriminación. De este modo, al valorar este principio en función del derecho de autodeterminación de los partidos políticos, la Sala Superior señaló lo siguiente:

> Así, el principio de autodeterminación de ningún modo puede colocarse sobre el principio de igualdad y no discriminación. En este mismo sentido, los partidos políticos no pueden promover ideas contrarias al principio de igualdad y no discriminación.
>
> En efecto, la SCJN ha señalado que ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual.
>
> Por ello, no puede alegarse que una persona que pertenece a un grupo que se engloba dentro de una categoría sospechosa rompe con

> los ideales de un partido. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021, p. 50).

Pero el acuerdo de acatamiento del INE no solo fue impugnado por partidos políticos, sino que también tres ciudadanos interpusieron juicios de la ciudadanía con la pretensión de que se incluyeran acciones afirmativas en favor de las personas ciudadanas residentes en el extranjero. En la sentencia en comento, la Sala Superior determinó que el agravio planteado era sustancialmente fundado, por lo que ordenó a la autoridad administrativa aprobar una acción afirmativa en favor de la comunidad migrante por la vía de la representación proporcional.

En el desarrollo argumentativo de la ejecutoria se ofrecen datos del tamaño de la población migrante y su participación en la vida nacional, particularmente a través de las remesas. Así, se señaló que, conforme a los datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), 11,848,537 mexicanas y mexicanos vivían fuera del país en 2017, de los cuales 97.23 % radicaba en Estados Unidos de América. En 2018 esta cifra había aumentado a 12,300,000, según datos de la Secretaría de Gobernación (Segob), que, además, enviaba remesas a 4.7 % de los hogares mexicanos.

Asimismo, se concluyó que no se requerían modificaciones legales o constitucionales para implementar una acción afirmativa en favor de este grupo poblacional, como tampoco fue necesario en el caso de aquellas implementadas en favor de las mujeres, antes de la existencia de normas en la materia. De este modo, los elementos señalados por el INE como impedimentos para la aprobación de una acción afirmativa, derivado de las disposiciones legales y constitucionales vigentes, fueron analizados por la Sala Superior, como se describe a continuación.

Cuadro 5. Análisis de los elementos relativos a la acción afirmativa en favor de personas residentes en el extranjero, conforme a la sentencia SUP-RAP-21/2021

Tema	Diagnóstico	Interpretación/conclusión
Reglas de campaña	No se advirtió alguna norma que imposibilitara el derecho de integrantes de la comunidad migrante para hacer campaña para candidaturas por el principio de representación proporcional	La forma de realizar una campaña es un derecho, y la imposibilidad de realizar una forma particular de campaña no se traduce en una imposibilidad jurídica para acceder al cargo Asimismo, las candidaturas por la vía de la representación proporcional no se encuentran obligadas a realizar una campaña
Financiamiento y fiscalización	La legislación electoral establece algunas obligaciones para las candidaturas en términos de fiscalización, como, por ejemplo, la comprobación de gastos de campaña	No existe un argumento que permita suponer que se debería dar un trato diferenciado a integrantes de la comunidad migrante El financiamiento operaría de la misma manera que para el resto de las candidaturas y partidos políticos
Requisitos de elegibilidad para ser diputada o diputado, establecidos en el artículo 55 constitucional	El único requisito que se estimó como un posible impedimento fue el de residencia efectiva mayor a seis meses	La residencia efectiva se interpretó como la necesidad de que las personas aspirantes demostraran un vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes donde residan

Fuente: Elaboración propia con información de la sentencia SUP-RAP-21/2021, pp. 63-67.

Conforme a los tres elementos señalados en el cuadro 5, se puede observar que el análisis se concentró, en buena medida, en las condiciones para el ejercicio del derecho de acceder a los cargos públicos. Sin embargo, al desarrollar el concepto de residencia efectiva, se detalló la importancia de sostener un vínculo con la

comunidad a la que se busca representar, de modo que se pudiera garantizar el conocimiento de las problemáticas y situaciones cotidianas que enfrenta esta población. Así, se interpretó la residencia efectiva como "la necesidad de que las y los aspirantes demuestren algún tipo de vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes en donde residan" (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021, p. 65).

De este modo, se puede observar una perspectiva de representación política en la interpretación de un requisito de elegibilidad establecido en la Constitución para acceder al cargo de diputado o diputada federal a partir de su finalidad; esto es, que exista una relación entre la persona representante o gobernante y la comunidad a la que pertenece el electorado.

Resulta pertinente señalar que el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que la ciudadanía residente en el extranjero solo puede ejercer su derecho al voto para los cargos de la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y para senadurías, en el ámbito federal. Es decir, la ciudadanía residente en el extranjero no puede votar por diputaciones federales —cargos respecto de los cuales se mandató la aprobación de una acción afirmativa en la sentencia en comento—. En ese sentido, vale la pena analizar la pertinencia de ordenar la implementación de una acción afirmativa sobre el único cargo federal para el cual la población en el extranjero no puede votar, a la luz de un requisito de elegibilidad interpretado en clave representativa.

Por otro lado, la Sala Superior determinó que la información vinculada a la pertenencia a alguno de los grupos en situación de discriminación respecto de los cuales se ejecutarían acciones afirmativas constituía un dato personal sensible, cuya publicación podía colocar a las personas en algún riesgo o afectar los derechos a la privacidad y la intimidad. Por ello, ordenó al INE implementar un mecanismo a través del cual las personas registradas como

candidatas pudieran solicitar la protección de ese dato. Sin embargo, resultaría difícil lograr el ideal de la representación sustantiva de grupos en situación de discriminación si las personas que los representan en el Congreso de la Unión no hacen pública su adscripción a ellos.

En acatamiento, el INE determinó en el acuerdo INE/CG160/2021 que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero podrían participar mediante la postulación de cinco candidaturas, una por circunscripción, dentro de los 10 primeros lugares de cada lista de representación proporcional que presentaran los partidos políticos, asegurando que, al menos, tres fueran de género distinto. Para acreditar el requisito de residencia efectiva, se permitió la remisión de alguno de los siguientes medios de prueba:

1) Credencial para votar desde el extranjero.
2) Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE).
3) Membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de las personas migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante.
4) Cualquier otro documento que pudiera resultar idóneo para acreditar el vínculo, sujeto a valoración de la autoridad.

De este modo, se tuvo un registro inédito de candidaturas por acciones afirmativas que pudieron buscar un escaño en la representación nacional. Como resultado, 65 fórmulas fueron electas por alguna de ellas, como se indica en el cuadro 6.

Cuadro 6. Número de fórmulas de candidaturas electas por acción afirmativa, proceso electoral federal 2020-2021

Acción afirmativa	Total			Mayoría relativa			Representación proporcional		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Personas indígenas	37	22	15	21	13	8	16	9	7
Personas con discapacidad	8	5	3	4	1	3	4	4	0
Personas afromexicanas	6	4	2	4	3	1	2	1	1
Personas de la diversidad sexual	4	4	0	1	1	0	3	3	0
Personas migrantes o residentes en el extranjero	10	5	5	NA	NA	NA	10	5	5
Total	**65**	**40**	**25**	**30**	**18**	**12**	**35**	**22**	**13**

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021), p. 12.

Cabe señalar que cada aspirante a una candidatura tuvo la posibilidad de solicitar la protección de sus datos con respecto a la acción afirmativa por la que participó. De tal suerte que, de las 882 candidaturas propietarias y suplentes postuladas por acción afirmativa por los 10 partidos políticos nacionales y las dos coaliciones y vigentes al día de la elección, 34 % no autorizó la publicidad de su adscripción.

Sin embargo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) visibilizó la contradicción que suponía proteger los datos de personas que

pretendían representar o que representan a un grupo determinado, al resolver los expedientes RRA 10703/21 y RRA 11955/21. En dichos expedientes se resolvieron dos solicitudes de ciudadanos que se inconformaron por la clasificación de dicha información por parte del INE. En ese sentido, se señaló que, al momento en el que una persona se postula a una candidatura para representar a un grupo en situación de vulnerabilidad, existe interés por parte de ese grupo y de toda la sociedad para identificar quiénes serán sus representantes y, de esta manera, lograr un acercamiento más estrecho. Así, se determinó privilegiar el principio de máxima publicidad al ponderar la colisión del derecho a la protección de datos personales con el acceso a la información.

Conclusión

Como se expuso, el PEF 2020-2021 constituyó un hito histórico en la garantía de los derechos político-electorales de personas en situación de discriminación. Con base en el precedente establecido en el PEF inmediato anterior, y apoyándose en la extensa jurisprudencia en materia de protección a los derechos humanos, las determinaciones de la Sala Superior del TEPJF con respecto al establecimiento de acciones afirmativas permitieron la postulación y elección de un número histórico de candidaturas de grupos en situación de discriminación.

Pero la experiencia en la implementación de estas medidas, desde los primeros ejercicios a principios de este siglo y hasta la fecha, permite constatar que los partidos políticos buscan recurrir a un sinnúmero de prácticas que les permitan eludirlas o simular su cumplimiento. Si bien las reformas recientes han permitido colocar suficientes candados que permiten asegurar el cumplimiento de la paridad y las acciones afirmativas en favor de las mujeres, este

continúa siendo un tema pendiente en el caso aquellas en favor de otros grupos en situación de discriminación.

Como se ha expuesto a lo largo del presente texto, la falta de criterios que permitan hacer efectivas las acciones afirmativas supone una contradicción con la argumentación relativa a su necesidad para lograr la representación formal y sustantiva de estos grupos en los poderes del Estado. Por otro lado, la ausencia de un análisis más armónico con respecto a las barreras que enfrentan las personas de estos grupos para acceder al derecho al voto pasivo en condiciones de igualdad en el diseño de las acciones afirmativas permanece como un área de oportunidad con respecto a su instrumentación.

Resulta necesario señalar, además, que si bien los partidos políticos han acusado una extralimitación de las autoridades electorales en la emisión de estas medidas, lo cierto es que estos han sido omisos en impulsar las determinaciones legislativas correspondientes que hagan innecesaria la acción jurisdiccional en la materia. En ese sentido, como parte de los efectos de la sentencia SUP-RAP-121/2020, se dio vista al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos para que ejerciera sus atribuciones y llevara a cabo modificaciones legales para incorporar acciones afirmativas en favor de los grupos mencionados en la ejecutoria, para su integración en los órganos de representación política. Desde entonces, ha transcurrido otro proceso electoral federal y ello no ha podido materializarse.

La iniciativa de reforma político-electoral impulsada por el Ejecutivo federal en 2022, e invalidada por la SCJN, establecía la obligatoriedad de postular 25 candidaturas a diputaciones federales de personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, residentes en el extranjero y jóvenes. Pero ello resultaba regresivo, ya que, en 2021, el número mínimo de candidaturas requerido por acciones afirmativas para los cinco grupos seleccionados fue de 50.

Por otro lado, el texto de la reforma no distinguía entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En ese sentido, se obviaron obligaciones para la postulación de estas candidaturas en distritos competitivos o incluso en los denominados distritos indígenas, en el caso de aquellas por el principio de mayoría relativa. Respecto a las candidaturas por representación proporcional, se estableció que estas debían ubicarse en dos bloques dentro de los primeros 20 lugares. Considerando que cada una de las cinco listas de candidaturas que deben presentar los partidos políticos por este principio tienen un máximo de 40 lugares, resultaba probable que estas candidaturas fueran relegadas a posiciones poco favorables para su elección. La reforma referida tampoco contenía disposición alguna respecto a los mecanismos para acreditar la adscripción de aspirantes a candidaturas por estas acciones afirmativas ni para garantizar la observancia de la paridad de manera transversal (De la Fuente, 2023).

A pesar de las objeciones de los actores políticos con respecto a la obligación que supone hacer efectivo el derecho a la igualdad y a la no discriminación, la autoridad jurisdiccional ha sido consistente al sostener criterios que permiten y obligan a las autoridades administrativas a hacer uso de su facultad reglamentaria para aprobar acciones afirmativas, ante la falta de disposiciones legales en la materia. Ciertamente, estas determinaciones han resultado incómodas para los partidos políticos, que han debido adaptar sus procesos internos de selección de candidaturas, así como modificar acuerdos y compromisos existentes para cumplir con las mismas. De este modo, no sorprende que iniciativas de reforma recientes en materia político-electoral hayan contemplado la prohibición expresa a las autoridades electorales de intervenir en lo que consideran que son sus asuntos internos, particularmente en lo relativo a la designación de dirigencias y candidaturas (Gobernación 2022).

Los partidos políticos, como entidades de interés público que posibilitan el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público y contribuyen a la integración de los órganos de representación política (Gobernación 2024), deben acotar su actuación a las disposiciones constitucionales y legales en todos los ámbitos de su participación en los procesos electorales y la vida pública. Si bien el constituyente los ha dotado de libertad de autoorganización y autodeterminación, la Sala Superior ha sido efectiva en, a través de sus determinaciones, acotar esta libertad a los principios del orden democrático, como es la igualdad y la no discriminación. Asimismo, ha hecho valer la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa para la generación de condiciones más favorables para la participación política de grupos en situación de desventaja. Aunque persisten pendientes y desafíos para el mejoramiento continuo que asegure su efectividad, estas decisiones han contribuido, de manera decisiva, a la salvaguarda del modelo de protección y maximización de los derechos humanos al que se encuentran obligadas las instituciones en los procesos electorales.

Referencias

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2014 Y SUS ACUMULADAS 74/2014, 76/2014 Y 83/2014. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2021-10/AI%2035-2014.pdf.

Acuerdo INE/CG508/2017, Instituto Nacional Electoral. (2017). https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf.

Acuerdo INE/CG572/2020, Instituto Nacional Electoral. (2020). https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf

Acuerdo INE/CG18/2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf.

Acuerdo INE/CG160/2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf.

Báez Carlos, Adriana, y García Méndez, Erika. (2023). *Democracia paritaria: avances y desafíos en la representación de las mujeres* (1.ª ed.). Instituto Nacional Electoral. https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2023/08/deceyec-democracia-paritaria.digital.pdf

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (9 de marzo de 2012). Documento CERD/C/MEX/CO/16-17. https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/cerd.c.mex.co.16-17_sp.pdf.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (entrada en vigor: 4 de enero de 1969), A/RES/2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial

De la Fuente, Georgina. (2023, enero). Acciones afirmativas: ¿para qué?, *Blog #ObservatorioReformas, Voz y Voto*. https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/acciones-afirmativas-para-que?category_id=11.

Gómez Pérez, Mara. (2019). ¿Por qué el Tribunal Electoral resuelve casos de derechos humanos? En Felipe de la Mata Pizaña, Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero (coords.), *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos* (pp. 20-33). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Justicia_electoral_derechos_humanos_2ed.pdf

Hernández, Prometeo. (2019) Las acciones afirmativas, un mecanismo necesario. En Felipe de la Mata Pizaña, Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero (coords.), *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos* (pp. 508-519). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Justicia_electoral_derechos_humanos_2ed.pdf

Hevia Rocha, Teresa, Alanís Figueroa, María del Carmen y Peña Molina, Blanca Olivia. (2019). El impacto de las medidas afirmativas de personas indígenas en el registro de candidaturas en el PEF 2017-2018. En Teresa Hevia Rocha (coord.), *Impacto de las medidas afirmativas de género y personas indígenas en el registro de candidaturas. Proceso electoral federal*

2017-2018 (pp. 150-268). Instituto Nacional Electoral. https://ine.mx/wp-content/uploads/2020/05/Impacto-medidas-afirmativas.pdf

Instituto Nacional Electoral. (2015). Impacto del registro paritario de candidaturas en el proceso electoral federal 2014-2015. Instituto Nacional Electoral. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/LIBRO_FINAL.pdf

Jurisprudencia 12/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-12-2013/

Jurisprudencia 30/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=AC-.

Jurisprudencia 43/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=AC-

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, (LGIPD), *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 30 de mayo de 2011, (México).

Martínez Navarrete, Edgars, Moreno López, Margarita, Santillán Ortega, Víctor Manuel, Sonnleitner, Willibald, Jonathan Soria, Manuel y Vázquez Arana, Alejandro. (2022). *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021. Informe final.* Instituto Nacional Electoral. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf

Sentencia SUP-JDC-304/2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/sentencias HTML/convertir/expediente/SUP-JDC-304-2018

Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente SUP-RAP-00726-2017.

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-RAP-0021-2021.pdf.

Sentencia SUP-REC-825/2016 y SUP-REC-826/2016 acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REC/825/SUP_2016_REC_825-625138.pdf

Tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015678.

Vázquez Correa, L. (2019). *Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación*. Cuaderno de investigación núm. 58, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4580/CI_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=La%20Reforma%20de%20Paridad%20Transversal,53%20y%2056).

250/250.
Una Cámara federal de diputaciones paritaria

Roselia Bustillo Marín

Introducción

Puede haber normas, reglas o hasta frases icónicas o discursos de defensa de derechos que se quedan para siempre; sin embargo, son las acciones las que han cambiado el mundo, por ejemplo, las decisiones judiciales electorales que, desde una interpretación constitucional y convencional hacia la paridad de género, han erigido una nueva filosofía de la justicia electoral paritaria.

A 10 años de la reforma electoral de 2014, la aplicación y la observación obligatoria del principio constitucional de paridad de género en los cargos de elección

popular cambió la historia de los derechos políticos de las mujeres y modificó la democracia a una de tipo paritaria. La aplicación del contenido de esa reforma paritaria, que se complementó en 2019 y 2020 porque sufrió modificaciones constitucionales y legales, tuvo como finalidad su concretización no solo desde su calidad cuantitativa, sino que incluyó su característica cualitativa y sustantiva.

Desde esa fecha a la actualidad, las mujeres están en al menos 50 % de todos los cargos de elección popular. Para arribar a ese escenario, el camino no fue lineal, muchos baches y obstáculos se tuvieron que batir y saltar; sin embargo, hoy en día esa realidad continúa enfureciendo e incomodando a muchas personas e instituciones políticas, que se resisten, desde su histórica zona de confort, a compartir el poder con las mujeres.

Esa reacción es el llamado *backlash* de actores políticos y sociales que se oponen al progreso de las mujeres en la política, principalmente cuando amenaza a las instituciones en las que reposa la dominación masculina tradicional del mundo.

Y es que todo intento de transformación cultural genera resistencia. Así lo fue en el caso específico de la sentencia SUP-REC-1414/2021 y acumulados, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuya interpretación progresiva de los derechos políticos de las mujeres en armonía con el principio constitucional de paridad de género modificó la asignación de las diputaciones federales por representación proporcional para obtener un Congreso paritario: 250 mujeres y 250 hombres.

Esa decisión forma parte de una filosofía de la justicia electoral paritaria, la cual se ha construido mediante nuevas nociones de pensamiento constitucional de principios, más allá de la interpretación literal del contenido de las normas y reglas específicas para el cumplimiento de una paridad "encasillada" e "interpretada", que un número o porcentaje fijo: "cincuenta por ciento".

Alcanzar el cincuenta, por cierto, al menos en los espacios de poder, constituye la base mínima para que las mujeres puedan participar en igualdad de condiciones en la vida pública y política del país, y así debe entenderse por quienes interactúan en democracia.

De esa forma, uno de los momentos históricos que desde la justicia electoral paritaria cambió la democracia mexicana fue el 29 de agosto de 2021, cuando en la sentencia SUP-REC-1414/2021 y acumulados la Sala Superior del TEPJF integró de forma paritaria, por primera vez, la Cámara de Diputaciones federal, con 250 mujeres y 250 hombres.

En ese sentido, el presente texto pretende explicar la forma como se arribó a la decisión de integrar el primer Congreso federal paritario, a partir del contexto y el análisis del caso, en el cual la paridad de género electoral contribuyó a romper finalmente con el escenario de legislaturas con menos mujeres. Ello, desde la aplicación de los principios de progresividad y universalidad en la protección de los derechos humanos por medio de un parámetro del control de regularidad de la Constitución.

Caso hito de la paridad de género en la Cámara de Diputaciones (SUP-REC-1414/2021 y acumulados)

En el proceso electoral federal de 2020-2021, una vez realizadas las asignaciones de diputaciones por el principio de representación proporcional y los ajustes derivados de resoluciones, la Cámara de Diputaciones quedaba integrada con 251 hombres y 249 mujeres, lo cual no era paritario.

Ante dicho escenario, el TEPJF tenía en sus manos la oportunidad de romper con una deuda histórica: conseguir la paridad en la conformación de la Cámara de Diputaciones; además, porque la litis

planteada en el SUP-REC-1414/2021 y acumulados era precisamente obtener una legislatura federal paritaria.

Así, la decisión del Tribunal Electoral debía responder al contexto y a la posibilidad histórica de poder integrar una Cámara de Diputaciones federal paritaria. ¿Cuántas generaciones más eran necesarias para que las mujeres ejercieran sus derechos políticos en igualdad de condiciones? Y es que no había más, era ya el momento y la Sala Superior estaba frente a una coyuntura que posibilitaba alcanzar esa paridad.

Desarrollo del caso

El caso comenzó con las impugnaciones de cuatro mujeres integrantes de colectivos y asociaciones de derechos políticos de las mujeres en contra del Acuerdo INE/CG1443/2021, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), respecto a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a la Cámara baja.

Se reconoció que estaban legitimadas y tenían interés jurídico para impugnar, de acuerdo con las jurisprudencias 8/2015 y 9/2015 y con la decisión controvertida, porque se relacionaba con medidas vinculadas a la paridad de género. De esa forma, cualquier mujer (como parte de un grupo históricamente discriminado) tiene interés para controvertir resoluciones que le afecten en sus derechos políticos.

Las inconformidades que todas ellas expusieron en las demandas fueron:

1) El orden propuesto en las listas de representación proporcional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido del Trabajo (PT) en la III, la IV y la V circunscripción, respectivamente, incumplieron con el principio de alternancia porque se encabezaron con mujeres.

2) Eso afectó la asignación de mujeres, porque en esas circunscripciones la asignación fue impar y, entonces, menos mujeres tuvieron acceso al cargo.
3) Se vulneró la alternancia en las listas; en 2018 las encabezaron hombres, y ahora debían ser mujeres.
4) Según el artículo 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), de las 5 listas, al menos 2 deben encabezarse por el mismo género, alternándose en cada elección, y de acuerdo con el artículo 53 constitucional, las 5 circunscripciones se conforman de manera paritaria y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres en cada elección.
5) De haberse respetado ese orden, se tendrían 251 mujeres electas y 249 hombres electos, por lo que solicitaban que se invirtieran las listas de las 3 circunscripciones impugnadas.

Se advirtió que la petición en las demandas era conseguir la paridad después de que la designación del INE de las diputaciones plurinominales no resultara paritaria.

Respuesta de la Sala Superior

Al respecto, se consideró que las impugnantes tenían razón porque el acuerdo del INE vulneró el principio de paridad, mientras que la asignación efectuada resultó en una Cámara de Diputaciones integrada, en principio, por 248 mujeres y 252 hombres, de tal forma que debió realizar una interpretación del principio de paridad que beneficiara a las mujeres.

En ese sentido, el TEPJF, como órgano jurisdiccional constitucional electoral, debía cumplir el mandato de la paridad total, así que los ajustes en la asignación de los curules por representación proporcional debían realizarse con el enfoque de paridad de género.

Asimismo, se tomaría en cuenta los criterios consistentes en que, por regla general, para la asignación de cargos de representación proporcional debe respetarse el orden de prelación de la lista de

candidaturas; si se advierte que algún género está subrepresentado, pueden establecerse medidas para lograr la paridad, siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios (Jurisprudencia 36/2015, 2015) y si se traduce en el acceso de un número mayor de mujeres (Jurisprudencia 10/2021, 2021).

En ese contexto, el 29 de agosto de 2021, minutos antes de resolver esta decisión, el pleno de la Sala Superior revocó las constancias de asignación de diputaciones a la fórmula de Oscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocar, del PAN, en la IV circunscripción, para asignarla a una fórmula de mujeres, debido a su falta de acreditación de autoadscripción indígena.

Por ello, la Cámara de Diputaciones quedaba integrada por 251 hombres y 249 mujeres (SUP-REC-1410/2021 y acumulados); ello, evidentemente, tampoco era paritario, pues la diferencia para lograr la paridad de género era de una curul. Lo verdaderamente paritario era lograr que la Cámara quedara integrada por 250 mujeres y 250 hombres, que ellas estuvieran más representadas, con más igualdad y menos invisibilidad a quienes son la mayor población del país.

La Sala Superior debía, ante ese escenario, modificar un solo lugar, en una lista y en un partido político; para ello, se decidió adoptar una medida que ponderara y optimizara los principios constitucionales de la paridad, la reelección y el derecho al voto pasivo, en armonía con los principios de autodeterminación[1] y el principio de mínima intervención en la vida de los partidos.[2]

---

1 Armonía entre el derecho de los partidos políticos a decidir su vida interna, como las candidaturas que mejor convengan a su plataforma o estrategia electoral, y el cumplimiento del principio democrático.

2 Mandato a la autoridad de que, ante la posibilidad de efectuar diligencias para obtener de cierto objetivo constitucional, deben elegirse medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con la materia de controversia.

Entonces, se consideró que el TEPJF tiene todas las atribuciones y facultades para modificar y hacer los ajustes para cumplir materialmente el mandato constitucional de paridad de género, como tribunal de constitucionalidad electoral.

En efecto, la jurisprudencia 10/2021[3] establece que es apegado al principio de igualdad y no discriminación el ajuste de listas de representación proporcional que asegure el acceso de más mujeres al órgano legislativo.

En ese sentido, el órgano judicial electoral debía dilucidar en qué diputación electa iba a recaer la decisión de desplazar a un hombre por una mujer. Si bien existían diversas alternativas, habría que elegir aquella que impactara menos en aquellos principios y en las candidaturas.

Metodología aplicada para la asignación paritaria

La Sala Superior se cuestionó la pertinencia de generar una metodología para hacer ajustes, existiera o no una normatividad, a fin de alcanzar congresos paritarios; en suma, en el entendido de que la ausencia de reglas no era impedimento para que las autoridades electorales realicen los cambios necesarios para lograr la paridad.

La metodología que decidió utilizar para la asignación paritaria en la Cámara de Diputaciones federal consistió en dos pasos: 1) el momento de los ajustes de paridad se da en la fase final de

[3] PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES.- [...] la aplicación de reglas de ajuste a las listas de postulaciones bajo el sistema de representación proporcional, con el objeto de lograr la integración paritaria entre géneros en órganos legislativos o municipales, está justificada cuando se traduce en el acceso de un mayor número de mujeres.

asignación de los curules, y 2) la modificación se aplica al grupo parlamentario con mayor distorsión en el número de hombres y mujeres, es decir, aquellos con menor representatividad de ellas.

Se decidió este método porque si bien existen diversos mecanismos para lograr la paridad, por ejemplo, uno que venía utilizándose era modificar el género de los partidos políticos de menor votación, se consideró que el ajuste al partido político con menor representatividad de mujeres era más justo, al tomar en cuenta la mínima intervención hacia principios y derechos involucrados.

Esto es, la regla de distorsión incidía en el corazón de la desigualdad de género en los partidos políticos, es decir, el que tenía más hombres del total de las diputaciones tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. De hecho, esta metodología fue la que en su momento fue presentada por las consejeras Adriana Favela y Carla Humphrey en el Consejo General del INE.

Aplicación de la metodología

En primer término, se debía conocer el número de diputaciones que por ambos principios tenía cada partido político; para ello, se observó en cuál de estos las mujeres estaban subrepresentadas, se revisó el acuerdo impugnado y se consideró la instrucción de la sentencia SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la cual se cambió la fórmula de hombres electa del PAN de la IV circunscripción por una de mujeres.

Cuadro 1. Porcentaje de asignaciones de mujeres y hombres por partidos políticos

Instituto político	Hombres		Mujeres	
	Cantidad	Porcentaje (%)	Cantidad	Porcentaje (%)
Partido Acción Nacional	58	50.87	56	49.12
Partido Revolucionario Institucional	36	51.42	34	48.57
Partido de la Revolución Democrática	6	40.00	9	60.00
Partido del Trabajo	19	51.35	18	48.64
Partido Verde Ecologista de México	25	58.14	18	41.86[A]
Movimiento Ciudadano	12	52.17	11	47.82
Morena	95	47.98	103	52.02
Total	**252**	--	**248**	--

[A] El sombreado hace referencia a la subrepresentación de mujeres por parte del Partido Verde Ecologista de México.

Fuente: Sentencia SUP-REC-1414/2021 y acumulados, 2021.

De esa forma, el instituto político en el cual existía una mayor subrepresentación de las mujeres era el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Ello se observó en la última asignación de representación proporcional, por resto mayor, a los partidos políticos con más disparidad en sus diputaciones hecha a un hombre y, en cambio, se otorgó a la siguiente mujer de la lista, hasta alcanzar la paridad de género en la integración de la Cámara.

Con ese método, se observó que ese partido político contaba con un mayor porcentaje de hombres, 58.14 %, a diferencia de otras fuerzas políticas. Traducido en números, tenía 25 hombres y 18 mujeres por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), es decir, 7 hombres más que las mujeres. Por tanto, en ese partido se necesitó aplicar una medida adicional a fin de hacer efectivo el principio de paridad.

El segundo elemento por considerar fue que el ajuste debía hacerse en alguna de las diputaciones asignadas por resto mayor a ese partido político.

Cuadro 2. Asignaciones al Partido Verde Ecologista de México[A]

Instituto político	Circunscripción	Remanente	Curules
Partido Verde Ecologista de México	I	92,225.50	
	II	157,335.40	1
	III	138,979.13	1[B]
	IV	163,589.95	1
	V	100,302.50	

A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

B El sombreado hace referencia al menor remanente de votos del Partido Verde Ecologista de México.

Fuente: Sentencia SUP-REC-1414/2021 y acumulados, 2021.

De ese modo, si en el desarrollo de la fórmula de asignación efectuada por el INE la última asignación del PVEM recayó en la III circunscripción, en esa diputación debía realizarse un ajuste.

Al Partido Verde le asignaron cuatro diputaciones en esa circunscripción y la cuarta recayó en la fórmula de hombres que se presenta en el cuadro 3.

Cuadro 3. Fórmula del Partido Verde Ecologista de México

Número de lista	Propietario	Suplente
1	Valeria Santiago Barrientos	Adriana Guadalupe Esquinca Gómez
2	Juan Carlos Natale López	Iván Zardain Morales

Continuación.

Número de lista	Propietario	Suplente
3	Janine Patricia Quijano Tapia	Mariela Tovar Lorenzo
4	Javier Octavio Herrera Borunda	Luis Armando Melgar Bravo[A]

[A] El sombreado hace referencia al hombre que sería sustituido por una mujer.

Fuente: Sentencia SUP-REC-1414/2021 y acumulados, 2021.

De ese modo, la cuarta diputación debía ser ocupada por fórmula de mujeres, por lo que se le asignó a la siguiente fórmula registrada de ese género en la lista de diputaciones plurinominales en la III circunscripción. Así, previamente a la verificación de los requisitos de elegibilidad, se asignó la posición a la fórmula de Laura Lynn Fernández Piña (propietaria) y Santy Montemayor Castillo (suplente).

Con esa corrección, se alcanzó la paridad en la integración total de la Cámara de Diputaciones, al conformarse por 250 mujeres y 250 hombres.

Razonamientos y alcances de la decisión

Esta decisión significó que, por primera vez, se configurara una Cámara de Diputaciones paritaria. Se generó un criterio que constituyó un parteaguas en la historia paritaria en la integración del Congreso federal y que después sería replicado en los congresos locales.

La fundamentación para realizar las modificaciones en las asignaciones requirió de una justificación reforzada y fuerte en los principios constitucionales y convencionales, así como en los derechos humanos involucrados. Ello, porque debía considerarse que ningún principio ni derecho es absoluto, sino que cuando estén involucrados en una decisión judicial es necesario observar su evolución y su expansión para la tutela y la protección, sin que ello sea desproporcionado.

Si bien podía discutirse si era necesario cambiar una de las diputaciones asignadas para alcanzar 50 % siendo la diferencia de

1 curul, especialmente porque no había regla o metodología previamente establecida, sí existía la jurisprudencia que permitía modificar el orden de prelación y efectuar los ajustes necesarios, siempre y cuando se tradujeran en un mayor acceso de las mujeres a cargos de elección popular.

Así, la decisión se respaldó en una interpretación abierta del principio constitucional de igualdad en armonía con el derecho a ser votadas de las mujeres. La dimensión en la protección de sus derechos se tornó expansiva ante cualquier situación concreta y, esta vez, para cumplir con el deber de una paridad total, los mecanismos que se utilizaron para lograrla se justificaron jurídicamente, aun cuando se realizaron sin normatividad o regla específica clara para hacer ajustes hacia la igualdad de género en el acceso a las diputaciones federales.

Al buscar que las mujeres estuvieran mayormente representadas, se asumió una ponderación y una optimización de los principios constitucionales, como la paridad, la reelección, el derecho al voto pasivo y el principio de mínima intervención en la vida de los partidos políticos, pues solo se modificaría un lugar, en una lista, en un partido político.

Por otra parte, la decisión judicial electoral estaba justificada en lo establecido en el artículo 41 constitucional, con la reforma de paridad en todo de 2019, respecto a que los partidos políticos tienen como finalidad fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulan, así como mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, en el tercero transitorio de dicha reforma se dispuso que la observancia del principio de paridad de género al que se refiere el artículo 41 será aplicable a quienes tomen posesión de

su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del decreto, esto es, desde el proceso electoral de 2021.

Esa reforma se complementó con la legal de 2020. En la LGIPE se incluyó, en el artículo 3, una definición de la paridad de género como la igualdad política entre mujeres y hombres que se garantiza con la asignación de 50 % de mujeres y 50 % de hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación.

Asimismo, se incluyó la obligación de garantizar el principio de paridad de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres por parte del INE, los institutos electorales locales, los partidos políticos, las personas precandidatas y las personas candidatas, por lo que la paridad de género constituye un principio de actuación (artículos 6, 30, 32 y 35, LEGIPE).

De esa normativa, además de los compromisos con los tratados y la jurisprudencia internacional acerca de derechos humanos que ha adquirido el Estado mexicano, se puede apreciar que es deber constitucional y convencional de los órganos de justicia electoral maximizar los derechos políticos de las mujeres en conjunto con la igualdad sustantiva, sobre todo en casos en que la ley y las reglas generadas aplicables a los partidos políticos y las autoridades administrativas electorales sean insuficientes para lograrlo.

De ahí que sea oportuno y ajustado a derecho que el TEPJF, en sus sentencias, asegure el bien jurídico tutelado detrás de la paridad de género, es decir, la aplicación efectiva y el reconocimiento del derecho a ser votadas, el cual es evolutivo y progresivo. El ejercicio de ese derecho, al concretarse, permea no solo en números y en integración del Congreso federal, sino en una reconfiguración cultural y social.

De esa forma, el criterio adoptado por la Sala Superior del TEPJF deja claro que la inexistencia de reglas, normas o métodos para

lograr la paridad de género en la integración de cargos de elección popular no es obstáculo para realizar cambios, modificaciones o ajustes necesarios para que las mujeres estén representadas al menos en 50 por ciento.

Así, en el caso concreto, era deber del Tribunal Electoral observar la paridad de género, la cual debe ser considerada en todo momento, incluso hasta antes de la toma de protesta a las candidaturas. De hecho, para los procesos electorales federal y locales 2023-2024, este criterio no fue novedad, se ajustaron, una vez realizada la asignación de diputaciones por representación proporcional a la paridad de género, en todos los congresos estatales y el federal.

Conclusiones

La construcción de una democracia paritaria se ha edificado mediante la necesidad de acudir a los tribunales y las autoridades electorales para que se cumpla el principio constitucional de paridad electoral de género. Las sentencias y las decisiones ahí tomadas han fundado una línea jurisprudencial creada desde una constante y continua evolución de criterios que ha arribado, desde una visión personal, a una filosofía de la justicia electoral paritaria.

La justicia electoral paritaria forma parte del constitucionalismo democrático, por lo que tiene efectos concretos que han repercutido en el ejercicio diario de los derechos políticos de las mujeres en los diferentes cargos de elección popular.

En ese sentido, si bien existen las herramientas constitucionales, convencionales y legales para que, de forma integral, las mujeres lleguen a las posiciones de poder, en todos los ámbitos de la materia político-electoral, aun así, la justicia electoral en los años posteriores a la reforma de paridad total ha construido y ha completado las líneas jurisprudenciales desde la configuración de una filosofía de la justicia electoral paritaria.

Desde esa posición, se comprendió la importancia de alcanzar la paridad en la Cámara de Diputaciones y que el derecho al voto pasivo de las mujeres se concretara de forma efectiva y real en el órgano que mayormente las representa. De esa manera, la paridad de género abrazó la representatividad de todas las mujeres y su interseccionalidad. Es la legislatura la que habla, da la voz y las visibiliza de la toma de decisiones.

Así, el 1 de septiembre de 2021 el país se transformó en un México más paritario. Fue un verdadero logro para las mujeres porque, a siglos de enfrentarse a sistemas patriarcales y discriminatorios, al menos 250 mujeres mexicanas subirían a la tribuna de una cámara de representantes federal.

La decisión judicial electoral recordó las batallas durante décadas y siglos para que las mujeres estén realmente representadas, sobre todo a aquel 1791 con Olympe de Gouges, quien publicó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana y se manifestó señalando que no hay ciudadanas de segunda; además, como ella dijo, en los términos y el contexto de la Revolución francesa y su terror, "si podían subir al patíbulo podían subir a la tribuna". A 230 años de ese primer manifiesto, en México se concretó que 250 mujeres mexicanas suban a la tribuna de la Cámara de Diputaciones federal.

El principio de paridad de género cumplió su objetivo, el cual se sirve de la resignificación del principio de representación a partir de una reescritura del pacto social, en el que es incluida la otra mitad de la humanidad. De esa forma, la paridad tiene una aptitud de ser permanente (Zúñiga, 2013).

A pesar de ello, es acertado lo que expone Joan Scott:

> La entrada de las mujeres en la política no puede llevar a la transformación total e inmediata de los valores de un mundo que sigue estando muy marcado por las consecuencias prácticas y culturales

> de una larga historia del monopolio masculino (Leurox y Tillet en Scott 2012, 244).

Ninguna ley puede transformar instantáneamente una situación en la cual el género y el poder han estado entrelazados durante tanto tiempo (Paoletti en Scott 2012, 244).

En otras palabras, en los efectos, se puede observar que existe una interrelación entre el reconocimiento legal-constitucional y el cambio social; también hay una progresividad en la ampliación de la tutela de la igualdad sustantiva del hombre y la mujer y el derecho al sufragio pasivo. Sin embargo, existe un desfase en cuanto a los cambios políticos, sociales y culturales masculinos en los que debe considerarse una democracia paritaria y la construcción de una ciudadanía plena de las mujeres (Bustillo, 2014).

No hay una correlación fácil entre la aplicación de la ley y los resultados que hasta ahora se han visualizado. A largo plazo, la presencia de un número importante de mujeres en todos los ámbitos de la política podría influir en que las consideraciones de su sexo perdieran importancia y, en ese momento, los políticos se considerarían como individuos, de sexo masculino o femenino, cuyas diferencias son ideológicas y programáticas, no sexuales (Scott 2012, 254).

Y es que el día en que las mujeres sean las que tengan ocupadas todas las curules que integran una legislatura será la fecha cuando realmente la igualdad sea real y efectiva; será la reivindicación histórica por los siglos que se les negó su participación en los cargos públicos. Hoy día, así lo reitera la famosa feminista nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie, al responder por la falta de una cultura igualitaria: “Si solo vemos a hombres presidiendo empresas, empezará a parecernos natural que solo haya hombres presidentes de empresas”.

Sus ideas expresan que la historia de la desigualdad en el acceso a los puestos de decisión para las mujeres disminuye la capacidad

de verlas como semejantes ante los ojos de los demás; tan así que verse mayormente en cargos de poder todavía incomoda a la sociedad.

Por tanto, ante ese panorama, es necesario darle la vuelta a esa cultura y es tiempo de que la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos se haga costumbre; ello también es parte de las obligaciones y las decisiones judiciales electorales. Se trata de buscar las formas para eliminar esas desigualdades eternizadas y caracterizadas como parte de la normalidad.

Al respecto, sería importante traer a la memoria que el movimiento por la paridad, conducido por las paritaristas francesas, se distinguió por impulsar la transformación de una dualidad sexual fundamental de la humanidad, que era vista como una categoría política utilizada para la exclusión de las mujeres que pretendía la instalación permanente de la igualdad como punto de llegada en la democracia. De esa manera, las mujeres serían representantes y no solo representadas.

En esa medida, la paridad sería una reconfiguración del poder fundada en la resignificación de la representación y "que tenía como finalidad desmasculinizar la política" (Zúñiga 2013, 103). De tal forma que la consecución de la lucha por la paridad —como un principio revalorizador del rol de las mujeres y de la redistribución del poder— fuera su implementación y la comprensión como medida/herramienta esencial para derrumbar las barreras que provocaban la exclusión de las mujeres (Zúñiga 2013, 91).

El feminismo de las paritaristas, junto con otros más en diferentes ámbitos en el mundo, ha alcanzado, al menos en la política, parte de su objetivo cuantitativo: más mujeres con poder político en los órganos de tomas de decisiones; sin embargo, ello no significa un tema acabado, sino aún en construcción de aceptación y empatía, que incluye lo cultural.

Todos estos aspectos contienen un elemento en común: en los asuntos acerca del principio constitucional de paridad de género, quienes debe estar en el centro de la decisión son las mujeres y sus derechos, las que en primera instancia deben pensarse para responder el ámbito de acción de la autoridad que conocerá. Esto, en la época contemporánea, ni se cuestiona ni se disputa; hacerlo es permanecer con la visión estereotipada del poder masculinizado.

Fuentes

Bustillo, Roselia. 2014. Democracia paritaria y ciudadanía de las mujeres en construcción. Proceso electoral 2014-2015. En revista *Justicia Electoral*. Núm. 16, julio-diciembre. TEPJF. Pp. 53-94.

LEGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm

Scott, Joan. 2012. *Parité. Equidad de género y la crisis del universalismo francés*. México: FCE.

Zúñiga, Yanira. 2013. Paridad y cuotas. Un análisis de sus estrategias teórico-normativas y de su efectividad práctica. En Mestre i Mestre, Ruth M. y Zúñiga Añazco, Yanira, (coords.), *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 81-109.

Sentencias del TEPJF

SUP-REC-1410/2021 y acumulados.

Sentencia SUP-REC-1414/2021 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1414-2021

Jurisprudencia

10/2021. PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES.

8/2015. INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

9/2015. INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

36/2015. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA.

SUP-REP-150/2023.

La (in)tensión de erradicar la violencia en razón de género desde la justicia electoral

Alexander Reyes Guevara

Introducción

En atención al mandato constitucional y a los instrumentos internacionales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tutelado el ejercicio de los derechos político-electorales, como derechos humanos, de la ciudadanía en general y de los grupos de atención prioritaria o que presentan mayor vulnerabilidad, como puede ser el de las mujeres.

En ese sentido, el Tribunal Electoral ha desarrollado una larga y sólida línea jurisprudencial en la que ha establecido criterios para asegurar en todos los espacios el derecho de las mujeres a

una vida libre de discriminación y de violencia, así como para atender aquellos casos en los que, por acción u omisión, se menoscaben o anulen los derechos político-electorales de las mujeres.[1]

La sentencia que se analiza en el presente estudio forma parte de los precedentes en materia de violencia política en contra de las mujeres que el Tribunal Electoral ha resuelto como producto de su labor jurisdiccional, aunque sobresale de otras resoluciones debido a que la responsable de la violencia y, en el caso, de la afectación al derecho a ser votada en su vertiente de ejercicio al cargo de otras mujeres, fue la gobernadora de una entidad federativa.

La sentencia permite advertir que la violencia política en razón de género contra las mujeres no es una cuestión menor y que, por el contrario, dado que es un problema estructural —que deriva en su invisibilización, normalización, aceptación e, incluso, celebración—, requiere de un mayor esfuerzo de todas las instituciones, las autoridades, las organizaciones, los actores y la ciudadanía para prevenir, investigar, sancionar y reparar, así como para erradicar las conductas en las cuales puede manifestarse.

Como se observará, la sentencia transmite un mensaje claro y concreto: ninguna persona —posea poder político o influencia— que ejerza funciones públicas, ya sea en un alto cargo o grado operativo, de una u otra fuerza política, por voluntad propia o instrucciones de un superior jerárquico, puede mediante violencia política de género perjudicar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

---

1 Lo que se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a los derechos. Jurisprudencia 48/2016. VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.

Con la finalidad de sensibilizar acerca del tema, así como para comprender el objeto de estudio, sus particularidades en materia electoral y la relevancia de la sentencia en comento, en primer lugar se analiza qué es la violencia política contra la mujer; en segundo lugar, se exponen los tipos y las modalidades de este tipo de violencia; en tercer lugar, se estudian los criterios que al respecto ha desarrollado la Sala Superior del TEPJF; en cuarto lugar, se aborda brevemente la violencia política de género como restricción a la libertad de expresión; en quinto lugar, se describen tres fenómenos, los cuales son producto de una mayor participación de las mujeres; en sexto lugar, se describen las sentencias vinculadas al caso; en séptimo lugar, se destaca la tensión que generan las sentencias que buscan erradicar la violencia política en razón de género, y, finalmente, se ofrecen conclusiones.

¿Qué es la violencia política en contra de la mujer en razón de género?

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres define a la violencia contra la mujer como cualquier acto de violencia de género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, incluidas las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, que se producen tanto en la vida pública como en la privada.

Por su parte, en la Recomendación general no. 19, el Comité CEDAW[2] o Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la

[2] Sus siglas en inglés se refieren a *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*.

Mujer, señala que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación dirigida a una mujer por ser mujer o que afecta a las mujeres de forma desproporcionada. Desde el punto de vista del Comité CEDAW, esta violencia inhibe gravemente la capacidad de las mujeres para disfrutar de sus derechos y libertades en igualdad de condiciones con los hombres.

A su vez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, define a la violencia contra las mujeres como "cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como privado". Asimismo, en la Convención se señala que se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar ya sea dentro de la familia, la unidad doméstica o la comunidad, pudiendo ser perpetrada por cualquier persona, el propio Estado o sus agentes.

Respecto a su definición normativa, para Astrid Orjuela (2012, p. 100-2), el concepto de violencia contra las mujeres tiene su raíz en el derecho internacional de los derechos humanos, en la cláusula de no discriminación, de modo que la violencia contra las mujeres constituye una forma de discriminación. En tal virtud, la importancia de que el concepto de violencia contra las mujeres constituya una forma de discriminación radica en que esta es una norma *ius cogens*, que implica además obligaciones *erga omnes* y que no se puede limitar en estados de excepción. Esto es, se trata de una norma de muy alto rango en el derecho internacional.

Desde la perspectiva de Orjuela, que la violencia contra las mujeres constituya una forma de discriminación permite, en primer lugar, ubicar esta conducta como una de las más graves y condenadas de manera más enérgica por el derecho internacional y, en

segundo lugar, reconocer su existencia y persistencia debido a relaciones desiguales de poder, basadas en la idea de inferioridad de las mujeres y de las características asociadas con lo femenino.

Respecto a las desigualdades de poder, en su informe *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos apunta que la Convención de Belém do Pará reconoce expresamente que existe una relación entre violencia de género y discriminación, indicando que tal violencia es un reflejo de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

Para Nieves Rico (1996, p. 8), "se entiende por violencia de género el ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino". En ese sentido, este tipo de violencia se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, las cuales niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos. Así las cosas, la diferencia entre este tipo de violencia y otras formas de agresión y coerción estriba en que, en este caso, el factor de riesgo o vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer.

En esa línea, Mata, Bustillo y Ramírez (2023, p. 16) consideran, a partir de un enfoque teórico-histórico, que la violencia de género corresponde a una violencia estructural que se sostiene en el marco de una cultura edificada en la lógica de la dominación y las relaciones de poder naturalizadas, que hacen aparecer al sometimiento y la inferioridad de las mujeres como hechos normales y que invisibilizan las diferencias y otorgan un valor distinto a cada una de las identidades, por lo que constituye un dispositivo

político-cultural de dominación que vulnera los derechos humanos y de la ciudadanía.[3]

En México, en materia electoral, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) conceptualizan a la violencia política contra las mujeres en razón de género como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres; el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad; el libre desarrollo de la función pública; la toma de decisiones; la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo (SRE-PSC-47/2023, 2023).

En suma, la violencia política contra las mujeres en razón de género —a partir de la definición propuesta por Jaramillo y Canaval (2020, p. 183)— es un fenómeno social de múltiples y diversas dimensiones, forjado por un sistema patriarcal que da lugar a la subordinación estructural de las mujeres, perpetuando relaciones de poder que minimizan el papel y el estatus de estas en la sociedad en ámbitos como la familia, la escuela, el trabajo o los espacios económicos, políticos o culturales; además, constituye una violación a los derechos humanos de las mujeres, tales como el derecho a la vida libre de violencia, la dignidad humana, la integridad física y moral,

[3] La autora y los autores apuntan que las consecuencias de la violencia de género incluyen repercusiones para el desarrollo económico, político, social y cultural de las sociedades, asimismo, respecto a la exclusión y la fragmentación de los derechos, la reducción de la participación política y la minimización de las mujeres como sujetos políticos (Mata, Bustillo y Ramírez, 2023, p. 16).

la igualdad y la no discriminación, así como al ejercicio de los derechos político-electorales, como el derecho al voto, a ser votadas, de asociación, de afiliación o el acceso y permanencia en el cargo.

Tipos y modalidades de violencia contra las mujeres

La LGAMVLV refiere que los tipos de violencia contra las mujeres son los siguientes:

1) Violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, y puede consistir en negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.
2) Violencia física. Es cualquier acto que inflige daño no accidental, en el que se usa la fuerza física o algún tipo de arma, objeto, ácido o sustancia corrosiva, cáustica, irritante, tóxica o inflamable, o cualquier otra sustancia que, en determinadas condiciones, pueda provocar o no lesiones internas, externas o de ambos tipos.
3) Violencia patrimonial. Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.
4) Violencia económica. Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta

mediante limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo en un mismo centro laboral.

5) Violencia sexual. Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo o la sexualidad de la víctima y que, por tanto, atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que se puede dar en el espacio público o privado, y que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como un objeto.
6) Violencia por medio de interpósita persona. Es cualquier acto u omisión que, con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres, se dirige contra las hijas o los hijos, familiares o personas allegadas, ya sea que se tenga o se haya tenido una relación de matrimonio o concubinato, o se mantenga o se haya mantenido una relación de hecho con la persona agresora; lo anterior aplica incluso cuando no se cohabite en el mismo domicilio.

Los anteriores tipos de violencia contra las mujeres pueden ocurrir en lugares públicos o privados, manifestándose en los distintos ámbitos de la vida de las mujeres —desde el noviazgo hasta el ejercicio de cargos públicos— de manera abierta o silenciosa mediante diversas conductas. En ese sentido, los ámbitos o espacios sociales definen y reproducen estructuras económicas, sociales y culturales, así como normas, relaciones, valores, percepciones, creencias e, incluso, modalidades de violencia. Aunque la tipología puede variar (por ejemplo, fusionando, desagregando o incorporando otras modalidades), tanto en el ámbito nacional como internacional se han reconocido las siguientes modalidades de violencia contra la mujer[4] (CEJ-MJDHA, 2022, p. 6-7):

[4] La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia indica que en las modalidades de violencia se encuentran la violencia en el ámbito familiar, la violencia laboral

1) Violencia doméstica. Es la ejercida por cualquier integrante del grupo familiar de la mujer —en la mayoría de los casos, la pareja o expareja—, independientemente del espacio físico en el que se desarrolle. Este tipo de violencia afecta a todas las personas que integran la familia.
2) Violencia reproductiva. Es la que vulnera el derecho de las mujeres y personas con capacidad de gestar a decidir libre y responsablemente cuántos embarazos quieren tener o cuánto tiempo quieren esperar para tener más hijas o hijos.
3) Violencia laboral. Es la discriminación contra las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados, que pone obstáculos a su acceso o permanencia en el empleo.
4) Violencia en el espacio público. Es la violencia ejercida contra las mujeres en lugares públicos o de acceso público.
5) Violencia mediática.[5] Es la publicación o difusión de mensajes e imágenes que denigran a las mujeres y atentan contra su dignidad en cualquier medio masivo de comunicación y redes sociales.

y docente, la violencia en la comunidad, la violencia institucional, la violencia política, la violencia digital y mediática y la violencia feminicida.

[5] Cabe señalar que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala que la violencia digital y mediática es toda acción dolosa realizada mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación por la que se expongan, distribuyan, difundan, exhiban, transmitan, comercialicen, oferten, intercambien o compartan imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, aprobación o autorización y que le causen daño psicológico o emocional en cualquier ámbito de su vida privada o en su imagen propia, así como aquellos actos dolosos que causen daño a la intimidad, privacidad o dignidad de las mujeres, que se cometan por medio de las tecnologías de la información y la comunicación.

6) Violencia institucional.[6] Es la ejercida por funcionarios o funcionarias, profesionales, integrantes de las fuerzas de seguridad y personal pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que obstaculizan o impiden que las mujeres accedan a políticas públicas y ejerzan sus derechos.
7) Violencia pública-política. Es la que impide o limita el desarrollo propio de la vida política o el acceso a derechos y deberes políticos de las mujeres por medio de la intimidación, el hostigamiento, la deshonra, el descrédito, la persecución, el acoso o las amenazas.

Respecto de la violencia política, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala que puede manifestarse por medio de cualquier tipo de violencia y ser perpetrada por agentes estatales, superiores jerárquicos, colegas de trabajo, dirigentes de partidos, militantes, simpatizantes, precandidatos y precandidatas, candidatos y candidatas, medios de comunicación y sus integrantes, así como por particulares o grupos de personas particulares. Asimismo, señala que puede expresarse, entre otras tantas que señala la ley, mediante las siguientes conductas:

1) Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

6 En el caso mexicano, el Estado tiene la responsabilidad de promover, respetar, proteger y garantizar, desde una perspectiva de género, los derechos humanos de las mujeres, por lo que toda acción u omisión que conlleve a la violación de estos deberá ser investigada, sancionada y reparada. Por lo anterior, los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental para ser capaces de asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (artículos 18 bis y 19, LGAMVLV).

2) Restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de las mujeres u obstaculizar sus derechos de asociación y afiliación en todo tipo de organizaciones políticas y civiles en razón de género.
3) Realizar o distribuir propaganda política o electoral que calumnie, degrade o descalifique a una candidata basándose en estereotipos de género que reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos político-electorales.
4) Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en el ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos.
5) Divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en funciones, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género.
6) Ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra una mujer en el ejercicio de sus derechos políticos.
7) Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos.
8) Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos político-electorales.

En materia electoral, por medio de sus sentencias, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha garantizado la participación y la representación política de las mujeres. En esa virtud,

también ha hecho frente a la violencia en razón de género mediante criterios jurisprudenciales que buscan combatir las problemáticas, prácticas y conductas que afectan el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.[7] En el siguiente apartado se ofrece un panorama de algunos criterios relevantes que ha emitido el TEPJF en torno al tema.

Violencia política de género desde la jurisprudencia electoral

En principio, es necesario señalar que el TEPJF ha advertido que toda autoridad administrativa electoral, en observancia de su obligación de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, tiene la facultad de adoptar los lineamientos generales que estime necesarios para hacer efectivo y concretar el principio de paridad de género, así como para desarrollar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplen acciones afirmativas y reglas específicas en la materia (Jurisprudencia 9/2021, 2021).

Ahora bien, a partir de considerar a la violencia contra las mujeres como todas aquellas acciones u omisiones que se dirigen a ellas por el hecho de ser mujeres, con el objeto de o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, el TEPJF ha reconocido su derecho a una vida libre de discriminación y de violencia.

[7] Las prácticas de este fenómeno tienen que ver con renuncias manipuladas o forzadas de mujeres una vez electas; presión, bloqueo y obstaculización en el desempeño normal de sus tareas; prohibiciones al ejercicio de la libertad de expresión; difamación, calumnias o acoso en los medios de comunicación; agresiones físicas; dominación económica en el plano doméstico y político, así como la persecución a sus parientes, seguidoras y seguidores (TEPJF, 2017, p. 18).

En ese sentido, el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación del Estado mexicano de tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de género, a fin de eliminar los prejuicios y las prácticas discriminatorias basadas en estereotipos (Jurisprudencia 6/2024, 2024), así como de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar afectaciones a los derechos políticos (Jurisprudencia 48/2016, 2016).

En materia electoral, las vías para impugnar los actos o las resoluciones en contextos de violencia política en razón de género son el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) y el procedimiento especial sancionador (PES), los cuales pueden presentarse de manera autónoma o simultánea. Sin embargo, aunque en el JDC la autoridad analiza la afectación a algún derecho político-electoral para su protección y reparación, no es procedente imponer sanciones; en dicho caso, la vía procedente es el PES (Jurisprudencia 12/2021, 2021).

Para el estudio de casos de violencia contra las mujeres, el TEPJF ha indicado que las autoridades electorales deben realizar un análisis completo y exhaustivo de todos los hechos y agravios expuestos sin fragmentarlos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y al debido proceso. En tal sentido, para constatar si se actualiza o no la violencia política en razón de género, es necesario tomar los hechos como un conjunto interrelacionado, sin variar su orden cronológico ni las circunstancias de modo y lugar (Jurisprudencia 24/2024, 2024).

Aunado a lo anterior, el TEPJF ha señalado que el análisis de los casos de violencia política en razón de género debe basarse en un estándar de debida diligencia, el cual incluye considerar lo siguiente (Jurisprudencia 14/2024, 2024):

1) Todos los hechos y elementos del caso deben estudiarse de forma contextual e integral, ya sea para determinar la procedencia del inicio de un procedimiento, o bien para fincar las responsabilidades a partir de un análisis integral y no fragmentado.
2) Se deben explorar todas las líneas de investigación posibles, con el fin de determinar lo sucedido y el impacto que generó.
3) Cuando el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, se deben ordenar las diligencias probatorias necesarias para detectar dichas situaciones.
4) La oportunidad de la investigación debe privilegiarse.
5) Analizar si los hechos tuvieron lugar en un contexto de discriminación en razón de género o por cuestiones estructurales de violencia, ya que ello repercute en el estándar de prueba para tener por demostrado el acto en cuestión.
6) Es preciso detectar si existe una relación asimétrica de poder entre la parte actora y las personas que son parte de la investigación y cuáles son las consecuencias de ello, así como si la misma se basa en el género o sexo de la víctima.
7) Se deben detectar las cuestiones estructurales que generaron la violencia, a fin de que, en la medida de lo posible, sean atendidas en la resolución más allá de las reparaciones concretas que el caso amerite.

Respecto a la carga probatoria, es relevante señalar que el TEPJF ha considerado que los hechos no se pueden traer tal y como acontecieron, al tratarse de acontecimientos agotados en el tiempo, y lo que se presenta en el proceso son enunciados en los cuales se refiere que un hecho sucedió de determinada manera, y el modo de llegar a la demostración de la verdad de tales enunciados es por medio de la prueba (Tesis XXXVII/2004, 2004).

No obstante, uno de los principales retos en los casos de violencia política es la forma en que habrán de probarse los hechos, tomando en cuenta que las circunstancias en que estos casos ocurren complican la obtención e interpretación de las pruebas.

En tal situación, con el fin de evitar obstaculizar el acceso de las mujeres a la justicia, así como de impedir una interpretación estereotipada de las pruebas, la valoración de estas en los casos de violencia política en razón de género debe realizarse con perspectiva de género, evitando trasladar a las víctimas la responsabilidad de aportar lo necesario para probar los hechos (Tesis XV/2024). Por lo anterior, dado que el infractor es quien pudiera encontrarse en mejores circunstancias para probar los hechos narrados por la víctima, opera la reversión de la carga de la prueba (Jurisprudencia 8/2023, 2023).

Respecto de los elementos que actualizan la violencia política de género en el debate político, el TEPJF ha razonado que, para acreditar la existencia, quien juzga debe analizar si en el acto y la omisión concurren los elementos siguientes (Jurisprudencia 21/2018, 2018):

1) Que el acto u omisión se den en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, o bien en el ejercicio de un cargo público.
2) Que sea perpetrado por el Estado o sus agentes, superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos, así como por los medios de comunicación y sus integrantes, un particular o un grupo de personas.
3) Que sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual o psicológico.
4) Que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

5) Que se base en elementos de género:
   a) Se dirija a una mujer por ser mujer.
   b) Tenga un impacto diferenciado en las mujeres.
   c) Afecte desproporcionadamente a las mujeres.

En el caso de acreditarse la infracción, la Sala Regional Especializada del TEPJF puede imponer sanciones y medidas de reparación integral del daño. Como parte de las medidas de reparación se encuentra el Registro de Personas Infractoras, el cual tiene efectos de publicidad y posee justificación tanto constitucional como convencional. Dicho listado —que no constituye una sanción— tiene la función social de erradicar la violencia política en razón de género y sirve como medida de reparación del daño porque restituye y compensa el bien lesionado, fungiendo como una garantía de no repetición (Tesis XI/2021, 2021).

Finalmente, para garantizar la seguridad, la integridad e incluso la vida de las víctimas en casos de urgencia, el TEPJF ha establecido que las autoridades electorales tienen el deber de otorgar medidas cautelares, incluso si carecen de competencia (Jurisprudencia 1/2023, 2023). Asimismo, ha señalado que dichas medidas pueden mantenerse vigentes aun después de cumplida la sentencia en que se dictaron y hasta en tanto las requiera la víctima (Jurisprudencia 12/2022, 2022).

Violencia política de género y límites a la libertad de expresión

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que, en un Estado democrático, la libertad de expresión resulta fundamental para el ejercicio de los derechos político-electorales, tanto en su vertiente de derecho al libre pensamiento como en la concerniente a la difusión y, por tanto, circulación de opiniones e

ideas por diversos medios de difusión, que van desde los medios de comunicación masiva hasta las redes sociales e internet.

En diversos fallos, el Tribunal Electoral ha considerado que en el debate público no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática (Jurisprudencia 11/2008).

En dicha virtud, tanto las opiniones especializadas de personas dedicadas a la academia como la crítica severa, molesta, incómoda o perturbadora, que no siempre se expresa en los mejores términos y puede ser emitida por cualquier persona ciudadana, se encuentran protegidas por el derecho a la libertad de expresión.[8] Como ha advertido el TEPJF, la crítica goza de protección constitucional porque se inscribe dentro del debate público, que puede ser propositivo o fuertemente crítico acerca de temas de interés general.[9]

En relación con las redes sociales e internet, el TEPJF ha considerado que son medios que posibilitan un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, por lo que la

---

8 Dicho criterio se ha sostenido a lo largo de diversas sentencias, así como en las jurisprudencias 46/2016, de rubro PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS; 31/2016, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS, o la tesis XI/2024, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PENSAMIENTO. LAS EXPRESIONES DE PERSONAS DEDICADAS A LA ACADEMIA AL PARTICIPAR EN ACTOS CULTURALES CELEBRADOS DURANTE UN PROCESO ELECTORAL ESTÁN PROTEGIDAS POR ESTE DERECHO.

9 En México, la adopción del sistema dual de protección ha traído como consecuencia, por un lado, que las figuras públicas tengan un margen de tolerancia más elevado a la crítica y, por otro lado, el reconocimiento de límites al derecho a la libertad de expresión, por ejemplo, cuando se calumnia a las personas.

postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas debe estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión.[10]

No obstante, el ejercicio de la libertad de expresión en cualquier medio no es absoluto y encuentra límites en la materia electoral en aspectos como el orden público, la discriminación que anula o menoscaba los derechos políticos, el uso de símbolos religiosos, el interés superior de la niñez, la difusión de contenidos calumniosos o la neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.

Respecto a la violencia política contra la mujer en razón de género, el TEPJF también ha considerado justificado imponer límites a la libertad de expresión cuando por medio de alguna modalidad y tipo de violencia se vulneren derechos político-electorales o se menoscabe su ejercicio, se reproduzcan estereotipos de género, se viertan prejuicios de tipo sexual estigmatizantes o se menoscabe la integridad y la dignidad humana de las mujeres.[11]

En tal sentido, el Tribunal Electoral ha señalado que las expresiones basadas en elementos de género que materialicen una actividad tendente a menospreciar o minimizar la participación de las mujeres en una contienda electoral tienen un impacto diferenciado en estas y, por ende, no forman parte del debate político-electoral

10 Para profundizar en el tema, se puede partir de las jurisprudencias 17/2016, de rubro INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO, y 19/2016, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.

11 Al respecto, el expediente SUP-REP-456/2022 resulta interesante, ya que la Sala Superior consideró que los medios de comunicación pueden informar y opinar en torno a los procesos electorales y las candidaturas, pero, al hacerlo, deben respetar la dignidad de las personas, incluso si hacen referencia a recursos gráficos, como fotografías o videos, que correspondan a su vida íntima.

al constituir una vulneración a sus derechos político-electorales, de igualdad y de no discriminación (SUP-REP-250/2018).

En este sentido, en un Estado democrático, los contenidos político-electorales que se difundan en cualquier medio de comunicación no deben contener expresiones que reproduzcan creencias, conductas o estructuras de dominación patriarcal ni estereotipos de género —de lo que supuestamente deberían ser y hacer las mujeres y los hombres— o que demeriten la capacidad de participación de las mujeres en la vida política. De igual manera, tampoco puede alegarse libertad de expresión en el caso de incurrir en la difusión, exhibición o transmisión de dichos contenidos mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación porque esta no es absoluta o ilimitada y encuentra restricciones justificadas en normas constitucionales, convencionales y legales que buscan erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Tres fenómenos derivados de la participación política de las mujeres

Un orden social patriarcal que evidentemente privilegia el estatus dominante de los hombres, subordina a las mujeres y perpetúa relaciones de jerarquía mediante la violencia, permitía advertir que una mayor participación y representación política de las mujeres en México provocaría al menos los tres fenómenos siguientes: en primer lugar, la resistencia de los hombres a la inclusión de las mujeres en la política, tal como ha sucedido en otros espacios; en segundo lugar, que la resistencia de los hombres no sería pacífica y se valdrían de múltiples violencias para frenar su presencia en la política, y en tercer lugar, que el orden hegemónico y la normalización de la violencia de género podría derivar en la violencia de una mujer contra otra mujer.

En cuanto al primer fenómeno, está ampliamente documentado que, históricamente, la política es un espacio limitado a los hombres; desde la antigua Grecia hasta la actualidad, las mujeres han sido sistemáticamente excluidas por argumentos de género, tales como su capacidad para ejercer un cargo o su falta de compromiso ante la necesidad de cumplir con las tareas domésticas. En el México del siglo XXI, la resistencia a la participación de las mujeres sigue siendo evidente, ya que los cuestionamientos hacia sus capacidades, vida conyugal, trayectoria profesional o dependencia se mantienen.

En materia electoral, dichas resistencias se han observado, por ejemplo, en el registro de candidaturas, el desarrollo de las contiendas electorales, el acceso al cargo y la permanencia en el mismo. Así, aún hoy los partidos políticos en México se rigen por el control masculino que discrimina y descalifica el desempeño de las mujeres, defraudando incluso a la ley para frenar e impedir su participación en la política.

Respecto al segundo fenómeno, se han observado diversas prácticas que conllevan algún tipo de violencia para reprimir la participación política de las mujeres, desde la falta de publicidad en los procesos de selección de candidaturas hasta las campañas calumniosas en las redes sociales, pasando por la impugnación de leyes para la paridad en candidaturas, la suplencia de una mujer por un candidato varón, el registro en distritos perdedores, las estrategias para burlar acciones afirmativas, la intimidación para renunciar al cargo, el aislamiento y la falta de información, el retraso o la negación de remuneración económica o, peor y más terrible aún, las agresiones físicas que atentan contra la vida de las mujeres.

En torno al último fenómeno, dado que el género engloba características o propiedades —esto es, visiones, estereotipos, atributos, características o roles— de lo que debe o no vincularse a la idea de mujer o de hombre en una sociedad determinada, cualquier persona que construya su perspectiva de género a partir de una estructura

patriarcal puede compartir, promover y defender el dominio de los hombres sobre las mujeres.

Con base en dicha perspectiva de orden social, la violencia contra las mujeres se interioriza en las personas, de modo que consciente e inconscientemente se acepta, promueve, reproduce, genera, tolera y permite. Así, no resulta contradictorio que una mujer se extrañe por la candidatura de otra mujer, ponga en duda la moral de una mujer en la política, acepte rumores en torno a la vida privada, demerite la experiencia, adjudique el éxito a la relación con un varón, desconfíe de aquella que ocupe un cargo de relevancia o violente a otra mujer por ser mujer.

Contexto y sentencias vinculadas al caso

Con la finalidad de explicar el contexto del caso, la ruta procesal y el contenido de las decisiones relacionadas con el asunto, se sintetizan a continuación las sentencias SUP-JDC-613/2022 —acreditación de la afectación a los derechos político-electorales de las diputadas federales del Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, SRE-PSC-47/2023 —vista al Congreso del estado e inscripción de la gobernadora de Campeche en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del INE— y SUP-REP-150/2023 —criterios para establecer la temporalidad de la inscripción y revocación de medidas adicionales de reparación del daño—.

SUP-JDC-613/2022

El caso tiene su origen en una transmisión del programa *Martes del jaguar*, en el que la gobernadora de Campeche realizó manifestaciones en las que sostenía la existencia de fotografías en las que aparecían desnudas diputadas federales del PRI. En la misma transmisión,

la gobernadora agregó que las imágenes habían sido enviadas al presidente nacional del partido y que creía que a algunas diputadas les pagaba la renta.

Ante tales declaraciones, que a su vez se replicaron en varias publicaciones, una de las diputadas —quien, además, señaló haber recibido expresiones de acoso en diversas redes sociales, derivadas de las manifestaciones de la gobernadora— presentó un JDC ante la Sala Superior por la vulneración a su derecho al ejercicio y desempeño del cargo para el que fue electa, así como por la comisión de violencia política de género en su contra y del grupo de diputadas federales del PRI.

Desde la perspectiva de la denunciante, las expresiones realizadas por la gobernadora menoscababan el trabajo que las diputadas federales del PRI habían realizado para poder acceder al cargo, demeritando su trayectoria política e institucional al hacer presentes temas de discriminación, subordinación y violencia política de género.

Para determinar si, en el caso, las manifestaciones de la gobernadora constituían violencia política de género, después de valorar la existencia y difusión de estas, la Sala Superior aplicó el test previsto en la jurisprudencia 21/2018, en la que señalan los cinco elementos que la configuran o demuestran.

Como resultado, la Sala Superior advirtió que las expresiones actualizaban una afectación a los derechos político-electorales de la actora y de las diputadas federales del PRI, en un contexto de violencia política de género, porque:

1) Sucedieron en el ejercicio de un cargo público.
2) Fueron perpetradas por un agente del estado, a saber, la gobernadora de Campeche.
3) Las expresiones constituyeron violencia simbólica.

4) Se buscó menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos político-electorales de la actora y las diputadas federales del PRI.
5) Se basaron en elementos de género.

Cabe señalar que, para la Sala Superior, en el caso se producía una afectación especial en el goce y ejercicio del cargo porque, si bien las manifestaciones de la gobernadora de Campeche no implicaban un obstáculo material para el desempeño de este, pretendían posicionar en la opinión pública un estereotipo de subordinación —de las diputadas federales hacia el dirigente nacional de su partido— para acceder al cargo.[12]

Con la finalidad de restaurar los derechos que fueron vulnerados, y también para crear mecanismos en los cuales se previera la no repetición de las conductas que afectaron a las diputadas federales del PRI, la Sala Superior consideró procedente ordenar medidas de reparación integral. En tal sentido, las medidas de reparación, en relación con los actores vinculados al cumplimiento de estas, se esquematizaron como se aprecia en el cuadro 1.

12 La Sala Superior consideró que "si se difunde de manera pública que las diputadas del PRI tuvieron que enviar fotografías de connotación sexual para acceder a sus cargos, desde luego que también se está cuestionando el desempeño del cargo para el que fueron electas" (Sentencia SUP-JDC-613/2022, 2022).

Cuadro 1. Medidas de reparación

Vinculado	¿Qué debe realizar?
Gobernadora de Campeche	Verifique que se hayan eliminado todas las publicaciones del gobierno del estado de Campeche, así como las contenidas en las redes sociales particulares de la gobernadora, en las que aún se difunda el mensaje calificado como VPG. Se abstenga de emitir manifestaciones en el programa *Martes del jaguar*, o en cualquier otro, relacionadas con la existencia de fotografías de diputadas federales priistas desnudas. Difunda en el programa *Martes del jaguar* y en su cuenta de Twitter, durante 10 días naturales, una disculpa pública a la actora y a las diputadas federales del PRI, la cual deberá: 1) Ofrecerse en propia voz de la gobernadora de Campeche al inicio del programa. 2) Realizarse de forma genérica, es decir, sin hacer referencia de manera particular al nombre de la actora ni de alguna de las diputadas federales del PRI, con la finalidad de evitar una revictimización. 3) Deberá ser emitida durante la siguiente transmisión del programa *Martes del jaguar* a partir de la notificación de esta sentencia
Meta y su filial Facebook México	Amplíen sus políticas referentes a la detección de casos de VPG. Así, cuando Meta tenga conocimiento de una obtención indebida de comunicaciones privadas, deberá denunciar o, en su caso, coadyuvar con las autoridades en el seguimiento a denuncias. La detección de posibles actos que puedan constituir VPG y la coadyuvancia en la presentación de denuncias se enmarca en un ámbito de colaboración de una empresa con las autoridades electorales mexicanas. Ampliar sus mecanismos para recibir denuncias acerca de VPG. Esta herramienta se debe dar a conocer a las personas usuarias. Facebook, Instagram y WhatsApp deben informar públicamente acerca de los mecanismos con los que cuentan para evitar, erradicar o mitigar la VPG en las plataformas que ponen al servicio de sus usuarios

Nota: VPG, violencia política de género, y PRI, Partido Revolucionario Institucional.

Fuente: SUP-JDC-613/2022.

Cabe señalar que, en un voto particular, la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso estimó que la vía conducente para conocer esta controversia era el PES, por lo que, a su parecer, el asunto se debió reencauzar a la autoridad administrativa federal para, posteriormente, ser resuelta por la Sala Regional Especializada.

SRE-PSC-47/2023

Aunque en este expediente se actualizó la figura de la eficacia refleja de la cosa juzgada[13] respecto de la existencia de la violencia política de género por parte de Layda Sansores, como consecuencia de la sentencia SUP-JDC-613/2022 emitida por la Sala Superior,[14] la Sala Regional Especializada no pasó por alto que se trataba de dos procedimientos distintos (Jurisprudencia 12/2021). Así, mientras que en el JDC se determinó la afectación de los derechos político-electorales en un contexto de violencia política de género, en el PES recaía determinar responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes tanto a la gobernadora como a otras probables responsables.[15]

---

13 La cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos de dos maneras distintas (SRE-PSC-47/2023):

1) La primera es la eficacia directa, que se actualiza cuando los elementos citados —sujetos, objeto y causa— resultan idénticos en ambas controversias; en este caso, la materia del segundo asunto queda plenamente decidida con el fallo del primero.
2) La segunda es la eficacia refleja, que, a efectos de que se actualice, no es indispensable la concurrencia de los tres elementos aludidos; sin embargo, a pesar de no existir plena identidad de los elementos precisados, hay identidad en lo sustancial o dependencia jurídica por tener una misma causa. En esta hipótesis, el efecto de lo decidido en el primer juicio se refleja en el segundo, de modo que las partes quedan vinculadas con lo decidido en la primera sentencia.

14 Para la Sala Regional Especializada, en este caso operó la eficacia de la cosa juzgada respecto al análisis de la conducta ya determinada en el expediente SUP-JDC-613/2022, toda vez que no se encontraron elementos que variaran la decisión adoptada por la Sala Superior. En tal sentido, no correspondía a la Sala Especializada volver a analizar el contenido de las manifestaciones denunciadas y, en consecuencia, la existencia de la conducta atribuida con anterioridad a Layda Sansores.

15 Así lo expresa la Sala Regional Especializada: "Paloma Sánchez, únicamente presentó el juicio de la ciudadanía en contra de la gobernadora de Campeche, por lo que, en la presente sentencia, sí se analizarán las publicaciones denunciadas tanto por medios de comunicación, personas periodistas y ciudadanía en uso de las redes sociales que se detallan más adelante realizadas por distintos medios periodísticos y personas particulares, mismas que

En otras palabras, si bien en el JDC se comprobó la afectación a los derechos político-electorales de las diputadas federales del PRI por parte de la gobernadora de Campeche, aún se encontraba vigente la potestad sancionadora en torno a la existencia o no de violencia política de género, ya que en el juicio de la ciudadanía solo se habían establecido medidas de reparación respecto del derecho político-electoral afectado.

Para realizar su análisis, la Sala Regional Especializada consideró tanto los elementos señalados en la jurisprudencia 21/2018 como la metodología establecida por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-602/2022 para el análisis del uso de lenguaje, que en conjunto corresponde a los siguientes elementos y subelementos:

1) Por las personas que presuntamente realizan la conducta.
2) Por el contexto en el que se lleva a cabo (general).
3) Por la intención de la conducta.
4) Contexto en el que se emite el mensaje (particular; en su caso, se analizará la presunción de licitud periodística).
5) Precisar la expresión objeto de análisis.
6) Señalar cuál es la semántica de las palabras.
7) Definir el sentido del mensaje a partir del momento y lugar en que se emite.
8) Verificar la intención en la emisión del mensaje, a fin de establecer si tiene el propósito o resultado de discriminar a las mujeres.
9) Por el tipo de violencia.
10) Por el resultado perseguido.

pueden ser manifestaciones tanto en el marco de la libertad de expresión como fuera de los límites de dicho derecho y por lo tanto constitutivas de VPMrG" (SRE-PSC-47/2023).

Derivado de su análisis, la Sala Regional Especializada impuso diversas sanciones a quienes consideró responsables de violencia política de género; no obstante, respecto a la sanción que es del interés del presente estudio —la concerniente a la gobernadora de Campeche—, se dispuso que lo conducente era dar vista a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Campeche para que determinara la sanción correspondiente con motivo de la infracción acreditada por la Sala Superior,[16] así como dar vista a otras autoridades y la aplicación de medidas adicionales de reparación.

Es relevante señalar que, dado que las manifestaciones de la gobernadora originaron los contenidos violentos que se replicaron en diversos medios y sitios electrónicos en contra de las diputadas federales del PRI, la Sala Regional Especializada consideró necesaria la inscripción de la titular del Ejecutivo de Campeche en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, por un periodo de cuatro años con seis meses.

SUP-REP-150/2023

En contra de la sentencia SRE-PSC-47/2023, se presentaron diversos medios de impugnación. Las personas consideradas responsables de violencia política de género tenían como pretensión que se revocara la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada. A su juicio, no se habían presentado los elementos para acreditar

16 Es importante señalar que las normas electorales no prevén la posibilidad de que, derivado de un procedimiento especial sancionador instaurado por conductas del servicio público, la Sala Regional Especializada imponga de manera directa una sanción. En dicho escenario, lo conducente es comunicar al superior jerárquico para que de manera objetiva [quien ha incurrido en una infracción] cumpla con sus deberes, porque los hechos podrían constituir responsabilidades en el ámbito de sus leyes aplicables (SRE-PSC-47/2023).

violencia política de género, por lo que la resolución controvertida era ilegal.

Para controvertir la ejecutoria de la Sala Especializada, la gobernadora de Campeche presentó diversos argumentos, los cuales guardan relación con los siguientes temas:

1) Indebida acreditación de la infracción de violencia política de género.
2) Indebida inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política de Género.
3) Determinación de la temporalidad de inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política de Género.
4) Indebida imposición de las medidas de reparación adicionales.
5) Indebidas vistas a diversas autoridades por la conducta cometida.

Respecto a la acreditación de la infracción de violencia política de género, la Sala Superior consideró que el agravio era ineficaz, ya que la Sala Especializada no había impuesto sanción alguna a la gobernadora de Campeche; por el contrario, al operar la eficacia refleja solo se había limitado a corroborar su responsabilidad, pues quien analizó y determinó que sus declaraciones habían constituido violencia política de género fue la Sala Superior.

Por lo anterior, no hubo una indebida acreditación de la infracción en cuestión, ya que la Sala Especializada prescindió de realizar un nuevo análisis en torno a un hecho que ya formaba parte de una decisión incontrovertible, por lo que se limitó a dar vista al Congreso del Estado de Campeche, órgano competente para imponer la sanción correspondiente.

Acerca de la inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política de Género, la Sala

Superior señaló que, contrario a lo argumentado por la gobernadora, la Sala Regional Especializada sí tiene facultades para determinar la inscripción y la temporalidad de permanencia en dicho registro. Asimismo, indicó que dicho registro no constituye una sanción, sino una medida de publicidad relacionada con la acreditación de la infracción cometida.[17]

Por otra parte, la gobernadora de Campeche alegó que la Sala Especializada no motivó adecuadamente el tiempo de permanencia —de cuatro años con seis meses— en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política de Género. Al respecto, la Sala Superior consideró que el argumento era esencialmente fundado porque la Sala Especializada no observó los parámetros metodológicos establecidos para determinar el plazo de permanencia de una persona infractora en el citado registro.

Desde el enfoque de la Sala Superior, la Sala Especializada no ponderó adecuadamente el plazo de permanencia de la gobernadora de Campeche en el registro de violencia política de género, debido a que no valoró elementos fundamentales como la gravedad de la conducta en el contexto en que se cometió, el tipo de violencia, la sistematicidad, el grado de afectación o la intencionalidad.

Derivado de lo anterior, la Sala Superior instruyó a la Sala Regional Especializada, competente para establecer la temporalidad, a fin de que emitiera una nueva determinación en el lapso en que la gobernadora debía estar inscrita en el Registro Nacional de Personas

---

17 En términos de la propia Sala Superior, "[e]sta Sala Superior ha determinado que las autoridades deben implementar mecanismos y herramientas para fortalecer la política de prevención y combate a la violencia hacia las mujeres, por lo que el Registro de VPG encuentra justificación constitucional y convencional, máxime que su implementación es únicamente para efectos de publicidad, sin que en forma alguna tenga efectos constitutivos o sancionadores, pues ello dependerá de la sentencia firme de la autoridad electoral en la que se determinará la condena por violencia política en razón de género y sus efectos" (SUP-REP-150/2023).

Sancionadas en Materia de Violencia Política de Género, con base en la metodología precisada por la propia Sala Superior en la sentencia.

En cuanto a la imposición de medidas adicionales de reparación integral por parte de la Sala Especializada, la Sala Superior consideró que el agravio era fundado y suficiente para revocar dichas medidas al transgredir el principio de *non bis in idem* o prohibición de doble juzgamiento.[18] Para la Sala Superior no se justificaba dictar medidas de reparación adicionales, porque desde la ejecutoria SUP-JDC-613/2022 se contó con los elementos necesarios para determinar las acciones necesarias a fin de garantizar la no repetición de las conductas sancionadas.

Así, la Sala Especializada se encontraba impedida para imponer mayores medidas reparatorias, debido a que la Sala Superior ya había dictado las necesarias en el JDC.

Finalmente, en relación con la vista a distintas autoridades,[19] la Sala Superior consideró que dicha medida no tuvo como objeto generar alguna sanción o acto de molestia en perjuicio de la gobernadora, su objetivo simplemente fue que las respectivas autoridades competentes, en el ámbito de sus facultades y atribuciones, determinaran lo conducente conforme a la normativa jurídica aplicable.

Dichas vistas, señaló la Sala Superior, partían del principio general del derecho, consistente en que si algún funcionario o autoridad tiene conocimiento de la posible transgresión de alguna norma de orden público, debe llevar a cabo los actos tendentes a su

---

18 Acerca de este principio, la Sala Superior apuntó que "[e]l principio de *non bis in idem* —como garantía fundamental— se traduce en un límite al ejercicio punitivo del Estado a fin de que, con independencia del sentido de la resolución, los mismos hechos no sean procesados dos veces y generen, de esa manera, dobles efectos de la misma naturaleza en la esfera jurídica de las personas gobernadas" (SUP-REP-150/2023).

19 Estas fueron el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

inhibición para evitar su consumación o continuidad. En ese sentido, debe hacerlo del conocimiento de la autoridad o autoridades que juzgue competentes para que actúen conforme a sus atribuciones legales y constitucionales.

A partir de las consideraciones anteriores, la Sala Superior confirmó la existencia de violencia política de género y la inscripción de la gobernadora de Campeche en el registro de personas infractoras, aunque la Sala Especializada debía realizar un nuevo análisis y, en consecuencia, una nueva determinación. Asimismo, se confirmaron las vistas ordenadas a diversas autoridades y se revocaron las medidas adicionales de reparación y no repetición, establecidas por la Sala Regional Especializada.

Cabe señalar que la magistrada Janine M. Otálora Malassis emitió un voto particular, en el que consideró que, al tratarse de procedimientos distintos con materias diversas —un JDC y un PES—, era viable que se determinaran medidas de reparación en cada uno de ellos, sin que ello implicara una doble imposición.[20]

[20] La magistrada razonó de la siguiente forma: "es viable que en cada una de esas vías se determinen medidas de reparación, cuando las particularidades del caso lo justifiquen, lo cual, en mi concepto, ocurre en el presente caso. Esto, porque durante la sustanciación del procedimiento especial sancionador fue posible advertir que a partir de las manifestaciones realizadas por la gobernadora de Campeche se generaron otros discursos respecto las diputadas del PRI y si bien esos mensajes deben analizarse de manera individualizada, la relevancia radica en que se evidenció la necesidad de ordenar una medida complementaria a partir de hechos que la Sala Superior no conoció en el juicio de la ciudadanía" (SUP-REP-150/2023).

Un martes para la reflexión: una sentencia incómoda de violencia política de género

La integración actual del TEPJF tuvo claro que la igualdad de género necesitaba materializarse, debido a que, parafraseando una expresión alguna vez escuchada al magistrado Felipe de la Mata Pizaña, "si el texto constitucional no se cumple simplemente es poesía". En ese sentido, desde sus primeros fallos, las magistradas y los magistrados buscaron eliminar tanto los obstáculos normativos, a partir de sentencias y criterios jurisprudenciales progresistas, como derribar los obstáculos materiales y todas las formas de resistencia a la participación política de las mujeres, a fin de materializar el principio de paridad de manera efectiva.

Así, se emitieron sentencias para cumplir con el principio de paridad horizontal y transversal (SUP-REC-1198/2017, 2017); garantizar la paridad en la conformación de órganos de dirección de los partidos políticos (SUP-JDC-369/2017, 2017), organismos públicos locales electorales (SUP-JDC-881/2017, 2017) y tribunales electorales locales (SUP-JDC-10255/2020, 2020); implementar acciones afirmativas para que las listas de representación proporcional fueran encabezadas por mujeres (SUP-REC-83/2018, 2018) o que las mujeres pudieran ser suplentes en las listas encabezadas por hombres (SUP-REC-7/2018, 2018), así como para alcanzar la paridad en los congresos locales (SUP-REC-1334/2017, 2017), las diputaciones federales (SUP-REC-1414/2021, 2021) y las gubernaturas (SUP-RAP-116/2020, 2020).

No obstante, como se ha advertido, las resistencias a la participación política de las mujeres derivaron en violencias a las que se les tuvo que hacer frente, a fin de garantizar el acceso a la justicia

electoral con enfoque de género[21] mediante sentencias que contribuyeron a tutelar los derechos de las víctimas y configurando un régimen para la prevención, sanción y reparación, así como la erradicación de la violencia contra la mujer en razón de género.[22]

Al respecto, resultan relevantes las sentencias en contra del lenguaje basado en estereotipos discriminatorios (SUP-REP-623/2018, 2018); incumplimiento del requisito de elegibilidad por no tener un modo honesto de vivir (SUP-REC-531/2018, 2018); creación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política de Género (SUP-REC-91/2020 y acumulado, 2020), o la primera elección anulada por violencia política en contra de las mujeres en razón de género (SUP-REC-1861/2021, 2021).

Ahora bien, debe señalarse que tanto las sentencias que hicieron posible la paridad en México como aquellas que establecieron medidas en contra de las resistencias a una mayor participación y representación de las mujeres, no han sido ni siguen siendo bien recibidas por las coaliciones electorales, los partidos políticos, las diligencias partidistas, los precandidatos, los candidatos, los gobiernos de los estados, los congresos, los ayuntamientos, los políticos, los servidores públicos e, incluso, algunos sectores de la ciudadanía.

Aunque muchos de los actores políticos señalados plantean ante la opinión pública un discurso de inclusión, respeto al marco normativo e impulso al empoderamiento de las mujeres, en los

21 De ahí la importancia del *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género* que publicó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en conjunto con otras instituciones y especialistas en la materia.

22 Pareciera ocurrir el fenómeno planteado por María Arboleda, quien identificó que la violencia política de género era producto de una tensión entre un orden hegemónico que excluía a la mujer del ámbito público y un orden emergente que busca democratizar el poder, la representación y la participación política (citado en Cárdenas, 2018, pp. 44).

hechos incurren en prácticas androcéntricas, estrategias para defraudar la ley o reproducen relaciones de poder y sometimiento.

Como parte de la larga cantidad de sentencias no bien recibidas por algún actor político, una que resulta paradigmática es la que recae en el expediente SUP-REP-150/2023, que tiene su origen en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-613/2022 y el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-47/2023; en dicho expediente, como se ha mencionado, la Sala Superior del TEPJF confirmó la existencia de violencia política en razón de género por parte de la gobernadora de Campeche.

Aunque la sentencia SUP-REP-150/2023 no aprovecha la oportunidad para comentar algunos aspectos que podrían haber sido interesantes y en sus precedentes únicamente se analiza si hubo afectación a los derechos político-electorales en un contexto de violencia política de género (JDC) y se determinan responsabilidades e imponen las sanciones correspondientes (PES), esta tiene un mensaje implícito más amplio y poderoso que puede resultar incómodo para cualquiera:

> Ninguna persona —posea poder político y/o influencia—, que ejerza funciones públicas, ya sea en un alto cargo o nivel operativo, de una u otra fuerza política, por voluntad propia o instrucciones de un superior jerárquico, puede mediante violencia política en razón de género perjudicar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Efectivamente, parece ser que la Sala Superior no se interesó en examinar la violencia denunciada porque proviniera de una mujer hacia otra mujer, sino porque ninguna persona en una posición de poder político e influencia mediática debe afectar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Ya sea gobernador o gobernadora, senador o senadora, diputada o diputado, funcionario o

funcionaria, todos y todas tienen en el ejercicio de sus funciones públicas la obligación de observar el deber de cuidado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluidos el de no discriminación, el acceso a una vida libre de violencia y el ejercicio de los derechos políticos.[23]

Si bien el debate público puede ser fuertemente crítico, incómodo y no expresarse con un cuidado detallado de las palabras, ello no es un argumento válido para reproducir estereotipos de género en los medios de comunicación masiva como la radio, la televisión o las nuevas plataformas de comunicación como las redes sociales, porque dichos estereotipos no aportan a la ciudadanía elementos para fortalecer el debate público, las instituciones o la propia democracia.

Por el contrario, aprovechar una posición de mayor o menor jerarquía, pero que inevitablemente otorga una cuota de poder e influencia[24] para generar algún tipo de violencia en razón de género, contraviene la obligación que tienen los organismos, las instituciones y los agentes del Estado mexicano de tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de género, a fin de eliminar los prejuicios y las prácticas discriminatorias basadas en estereotipos.

---

23 Aunado a lo anterior, la Sala Superior ha señalado que las personas que ejercen funciones públicas son destinatarias de un deber especial de cuidado como sujetos garantes del principio de legalidad de frente a actuaciones que podrían ser contraventoras de la normatividad; en otras palabras, las personas que integran el funcionariado tienen una especial obligación de vigilancia de las actuaciones que en el servicio público se realizan, pues, incluso, la ley les impone el deber de denunciar este tipo de actos (SUP-REP-150/2023, 2023).

24 En el caso, en concreto en el expediente SRE-PSC-47-2023, se indica que se influyó en la opinión pública porque diversos medios de comunicación, analistas políticos, conductores, columnistas e *influencers* reprodujeron el mensaje o reaccionaron al mismo, de ahí que se denunciaron un total de 87 publicaciones, de las cuales solo se acreditaron 79, ya que las restantes no pudieron ser verificadas por la autoridad.

Nada justifica —ni la competencia electoral ni la disputa por el poder político o la denuncia de presuntos actos cuestionables—, mucho menos encuentra protección legal o constitucional, reproducir estructuras que perpetúan relaciones de sometimiento hacia los hombres, que minimizan el papel y las conquistas históricas de las mujeres en la sociedad o que ponen en entredicho su acceso, permanencia o capacidades en los espacios de toma de decisiones.

En tal sentido, esta sentencia es un precedente incómodo para toda persona que ejerce un cargo público o de elección popular y que, escudándose en la libertad de expresión, mediante algún tipo de violencia y estereotipos de subordinación de género, quiera limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de una o varias mujeres.

Por otra parte, fue evidente que las sentencias que forman la ruta procesal de la denuncia tampoco fueron bien recibidas por la gobernadora de Campeche, tanto por haberse acreditado que incurrió en violencia política en razón de género o haberse impuesto medidas de reparación —que incluían una disculpa pública a las diputadas federales del PRI—[25] como por inscribirla en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política de Género y haber dado vistas a diversas autoridades locales para que, conforme a sus facultades y atribuciones, procedieran conforme a la normatividad jurídica aplicable.

Respecto a dichas medidas, parece ser que la que crea mayor resistencia por parte de las personas infractoras es el Registro Nacional de Personas Sancionadas, el cual, en sí mismo, no constituye

[25] Al respecto, la gobernadora de Campeche señaló en otra emisión de su programa que "el TEPJF no tenía facultades para emitir la sentencia en su contra, ni las sanciones"; asimismo, negó la disculpa, al tacharla de ilegal y cuestionó quienes debían ser sujetos a sanciones (Infobae, 2024).

una sanción, sino una medida de publicidad, un mecanismo o una herramienta para fortalecer la prevención y el combate a la violencia hacia las mujeres. En el caso, como se señaló anteriormente, la gobernadora de Campeche impugnó ante la Sala Superior la temporalidad de cuatro años con seis meses que había determinado la Sala Regional Especializada, determinándose finalmente una de dos años. Como fuere, esta medida de publicidad de la infracción suele incomodar a las personas potencialmente infractoras o que ya han incurrido en violencia política de género.

Es importante señalar que también algunos sectores de la sociedad no ven con buenos ojos este tipo de sentencias por estar de acuerdo con discursos o conductas que deslegitiman las capacidades de las mujeres, que cuestionan su éxito, así como sus logros profesionales, y que consideran que las aspiraciones de las mujeres deben estar o están ligadas a las de un hombre.

Lamentablemente, hoy en día sigue habiendo quien excluye a las mujeres como sujetos de ciudadanía y, en consecuencia, de la vida política.[26] Así, con base en el argumento de que el espacio público es naturalmente de los ciudadanos, es decir, de los hombres, se excluye a las mujeres de participar, opinar y reclamar derechos. Creer con firmeza que la política es cuestión de hombres es un pensamiento que pueden compartir algunos sectores de la sociedad porque se sustenta en una estructura histórica de dominación patriarcal que interioriza roles de género, es decir, lo que deben hacer los hombres y lo que corresponde a las mujeres.

Un martes, un miércoles o un jueves pueden ser oportunos para reflexionar acerca de la violencia que se ejerce contra las mujeres por el simple hecho de ser mujeres. Cuestionar las acciones que

[26] Al diferenciar espacios se diferencian roles, siendo los públicos los de mayor jerarquía y los privados los de menor valía.

cometen las personas o no ser indiferentes ante las manifestaciones de la violencia de género debe ser una tarea cotidiana. Siempre será incómodo que las acciones cometidas —como funcionarios o personas— sean cuestionadas; sin embargo, es más trágico aún normalizar la violencia que puede alcanzar a una madre, una hermana, una amiga o a cualquier mujer.

Conclusiones

Las sentencias de las salas del TEPJF en materia de paridad y de violencia política en razón de género han sido y serán inevitablemente incómodas para todas aquellas personas —sean parte en el proceso impugnativo o no— que conciben una sociedad en la que los hombres son los únicos indicados para la política, así como para ocupar cargos de elección popular y tomar decisiones relevantes.

Dichas sentencias no tienen como propósito generar tensión con algún actor político, institución, organización, órgano de gobierno o poder público en específico; por el contrario, con base en el marco legal, constitucional y convencional, buscan prevenir, sancionar y erradicar las violencias hacia las mujeres, así como proteger a las víctimas y modificar prácticas que respaldan la persistencia o la tolerancia de este tipo de violencia.

Como se señaló en el expediente SUP-REP-150/2023, la confirmación de la existencia de violencia política en razón de género y la inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas no fue bien recibida por la gobernadora de Campeche, al considerar que el TEPJF no tenía competencia para sancionarla, lo que no ocurrió en el caso. No obstante, la sentencia de la Sala Superior resulta interesante porque, si bien responsabiliza a la gobernadora de violencia en razón de género, parece transmitir un mensaje para todas las mujeres u hombres que ocupan un cargo público de mayor o menor jerarquía: “nadie puede socavar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres”.

La negativa de la gobernadora a ofrecer disculpas a las diputadas federales del PRI es una expresión de muchas otras de resistencia en reconocer que cualquiera puede incurrir consciente o inconscientemente en algún tipo o modalidad de violencia contra las mujeres, incluso siendo mujer. En ese sentido, el reto se encuentra en hacer una deconstrucción para, posteriormente, construir una sociedad más incluyente, democrática y libre de violencia.

Finalmente, en tanto se edifica una sociedad cada vez más paritaria, se debe tener por seguro que el TEPJF seguirá tutelando los derechos político-electorales como derechos humanos de todas y todos, por medio de sentencias que, aunque incómodas, tienen por objetivo materializar la letra de la Constitución.

Fuentes de consulta

Libros

Cárdenas Acosta, Georgina. (2018). La violencia política contra las mujeres, de la antigüedad al proceso electoral 2017-2018. En Puga Cisneros, Arnulfo y Villalobos Domínguez, Jesús (comps.), *Ensayos sobre violencia política* (pp. 37-53). PGR-Fepade. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/EnsayosSobreViolenciaPolitica.pdf

Mata Pizaña, Felipe de la; Bustillo Marín, Roselia y Ramírez Barrios, Fernando. (2023). *Violencia política contra las mujeres por razón de género en la justicia electoral*. TEPJF-Ubijus

Puga Cisneros, Arnulfo y Villalobos Domínguez, Jesús (comp.). (2018). *Ensayos sobre violencia política*. PGR-Fepade. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/EnsayosSobreViolenciaPolitica.pdf

Rico, Nieves. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ad499997-25ec-4e34-9d48-60b60f5f4180/content

Tello Mendoza, Martha Alejandra (coord.). *Las sentencias clave de la justicia electoral inclusiva, 2016-2021*. TEPJF. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Las_sentencias_clave.pdf

Artículos

Jaramillo-Bolívar, Cruz Deicy y Canaval-Erazo, Gladys Eugenia. (2020). Violencia de género: un análisis evolutivo del concepto. *Universidad y Salud, 22*(2), 178-185. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-71072020000200178#B40

Orjuela Ruiz, Astrid. (2012). El concepto de violencia de género en el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, 23*(1), 89-114. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32263.pdf

Sáenz Vela, Hada Melissa y Vera López, Juana Isabel. (2024). Violencia política contras las mujeres en razón de género, un obstáculo persistente en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 69*(250), 309-325. https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/issue/view/6259

Publicaciones

Centro de Acceso a la Justicia y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Argentina. (2022). *Guía de información. Violencia de género. Conocé y ejercé tus derechos*. Ediciones SAIJ.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia (Informe)*. OEA. https://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/Informe%20Mujeres%20Colombia%202006%20Espanol.pdf

Guerrero Galván, Luis René y Solís Medina, Carlos Ernesto. (2020). *Guía informativa sobre violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario*. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas; Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México, e Instituto Nacional de Antropología e Historia. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6352-guia-informativa-sobre-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-ambito-comunitario

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. TEPJF. https://www.te.gob.mx/

transparencia/media/files/concurso_nacional/bf52499ac471846.pdf

Publicación en sitio web de noticias

Infobae. (2024, 14 de diciembre). "Tribunal indecente"; así negó Layda Sansores pedir disculpas a priistas tras sentencia del TEPJF. https://www.infobae.com/america/mexico/2022/12/14/tribunal-indecente-asi-nego-layda-sansores-pedir-disculpas-a-priistas-tras-sentencia-del-tepjf/

Sentencias

Sentencia SUP-JDC-369/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0369-2017

Sentencia SUP-JDC-881/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-881-2017

Sentencia SUP-JDC-10255/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-10255-2020

Sentencia SUP-JDC-613/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/abbcbddef3fd390.pdf

Sentencia SUP-RAP-116/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf

Sentencia SUP-REC-1198/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1198-2017-

Sentencia SUP-REC-1334/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-01334-2017

Sentencia SUP-REC-7/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/sentencias HTML/convertir/expediente/SUP-REC-7-2018

Sentencia SUP-REC-83/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/83/SUP_2018_REC_83-714009.pdf

Sentencia SUP-REC-531/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/531/SUP_2018_REC_531-768274.pdf

Sentencia SUP-REC-91/2020 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf

Sentencia SUP-REC-1414/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf

Sentencia SUP-REC-1861/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf

Sentencia SUP-REP-250/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/sentencias HTML/convertir/expediente/SUP-REP-250-2018

Sentencia SUP-REP-623/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/sentencias HTML/convertir/expediente/SUP-REP-623-2018

Sentencia SUP-REP-456/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0456-2022.pdf

Sentencia SUP-REP-150/2023 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0150-2023

Sentencia SRE-PSC-47/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023) https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SRE-PSC-0047-2023-

Jurisprudencia

Jurisprudencia 11/2008. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2008). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 17/2016. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 19/2016. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 48/2016. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 21/2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 9/2021. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 10/2021. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 12/2021. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 12/2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 1/2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 8/2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Jurisprudencia 6/2024. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/
Jurisprudencia 14/2024. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/
Jurisprudencia 24/2024. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/
Tesis XXXVII/2004. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2004). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/
Tesis XI/2021. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/
Tesis XV/2024. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). https://www.te.gob.mx/ius2021/#/

Normatividad

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2024). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf

Instrumentos jurídicos internacionales

CEDAW, Recomendación general no. 19: La violencia contra la mujer. (1992). https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). (1994). https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf
Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. (1993). https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women

La libertad configurativa y el fraude a la Constitución.

El caso de Jaime Bonilla y la duración de la gubernatura de Baja California

Jesús Cadena Alcalá

Introducción

La protección del orden constitucional es una misión compartida entre los diferentes poderes públicos, así como justificada, pues permite que las juezas y los jueces constitucionales asuman una posición preponderante o privilegiada.

El presente artículo, que analiza una serie de precedentes relacionados con la duración en el cargo de la gubernatura de Baja California que se podrían llamar los casos Jaime Bonilla, busca analizar cuatro principales ejes: el primero, la relevancia del principio de libertad configurativa para la labor legislativa y el desarrollo normativo de las democracias

actuales; el segundo, la visión renovada del constitucionalismo, que en la actualidad considera a la Sala Superior un auténtico tribunal constitucional que, por medio de su interpretración y el control judicial difuso, se encarga de la defensa y la garantía del orden constitucional; el tercero, el análisis de la sentencia SUP-JRC-22/2019 y acumulados, que denota la importancia del control formal de constitucionalidad y la actualización de presupuestos básicos para la impugnación de normas de carácter general, entre ellas, el grado de afectación y la naturaleza de la norma objeto de examen constitucional o convencional, y el cuarto, el análisis con perspectiva de fraude a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, en el que analizó la "ley Bonilla" y su incidencia en diversos principios y derechos previstos en el bloque de constitucionalidad.

El trabajo tiene un orden metodológico que busca la atención de sus lectores por medio de una propuesta creativa y objetiva de los puntos más relevantes que se vinculan con diversos precedentes emitidos por la justicia constitucional, que podrían significar cierto grado de incomodidad para los poderes públicos o privados, entre ellos, los partidos políticos.

Así, se analiza la perspectiva política y jurisdiccional que tornó incómodos para los actores políticos los precedentes analizados; ello, tomando en consideración que se trata de sentencias cuyo control judicial fue pleno y objetivo.

El principio de libertad configurativa en las democracias constitucionales

Las democracias actuales se caracterizan por gozar de legitimación constitucional y por la configuración de pesos y contrapesos entre los distintos poderes públicos.

La regularidad de los actos públicos (Kelsen, 2016, pp. 10-13) se debe a una conformidad constitucional formal y sustantiva que se debe respetar para garantizar la correcta aplicación de las funciones y el respeto por los derechos fundamentales que se configuran en límites infranqueables al poder público.

En el ámbito legislativo, la regularidad de las normas generales debe respetar o garantizar tanto el debido proceso legislativo como los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional; ello, en atención al mandato previsto en el tercer párrafo del artículo 1 de la CPEUM.

En consecuencia, es la Constitución la que regula la actuación de la legisladora y el legislador democráticos (artículos 72 y 73 de la CPEUM) y le fija los estándares que debe cumplir para ejercer de manera correcta el principio de libertad configurativa.

Ahora bien, ¿cómo debe entenderse dicho principio y qué conforma su núcleo esencial?

La libertad configurativa conlleva la posibilidad para la legisladora o el legislador democrático "de reemplazar las leyes antiguas por las leyes nuevas, tomando en cuenta que es imprescindible adaptar gradualmente el derecho a las nuevas exigencias sociales, culturales, políticas y económicas" (Silva y Villeda, 2011, p. 179).

Asimismo, dicho principio del constitucionalismo democrático y plural implica que la actuación del legislador tiene como guía los cauces constitucionales y que esa misma dinámica abre la posibilidad de revisar la regularidad de las normas emitidas por la legisladora o el legislador a partir de un escrutinio que se realiza desde la justicia constitucional.

Bazán y Fuchs (2018) sostienen que "el legislador goza de esa libertad de configuración normativa. Pero bajo el mandato de esa libertad puede omitir sine die el dictado de la normativa necesaria para operativizar aquel encargo constitucional" (p. 23). De ahí que es necesario que la legisladora y el legislador asuman una

postura de protección del vértice constitucional, estimando que es la norma fundamental la que otorga dichas facultades de creación normativa y la que, desde el parámetro de razonabilidad, indica a la legisladora y el legislador democráticos hacia dónde debe guiar sus actuaciones, así como respetando sus principios, valores y derechos fundamentales.

Así, es posible coincidir en que dicho principio de carácter constitucional no es absoluto y sobre él descansa una facultad relevante para el Estado de derecho democrático que justifica la actualización o los cambios normativos de acuerdo con las nuevas realidades sociales, pero sin perder de vista la esencia del Estado, las posibles cláusulas inmodificables, los estándares interpretativos de los principios y los derechos y, desde luego, las pautas que dicta el derecho internacional de los derechos humanos.

En el sistema jurídico mexicano, dicho principio tiene una doble dimensión:

1) La posibilidad de reformar o derogar leyes, de conformidad con el artículo 72, apartado F, de la Constitución.
2) Con base en el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, lo cual representa la voluntad más inmediata de la legisladora y el legislador (Silva F. y Villeda A., 2011, p. 179).

Como se advierte, dicho principio, que ha tenido un desarrollo dinámico en el derecho alemán (*Gesetzgeberischen Freiheit*), no representa una zona "inmune" (Bazán V. y Fuchs M., 2018, p. 23); en cambio, debe ser custodiado por la justicia constitucional, evitando la arbitrariedad o la discrecionalidad desbordada de la legisladora o el legislador; ello, como lo propuso Kelsen, fijando límites razonables para que no existan normas que contradigan los mandatos de la norma suprema (Kelsen, 2016, pp. 13-14).

Ahora bien, la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, dispuso que "libertad de configuración que poseen los Congresos estatales para regular ciertas materias, como la civil, es de la mayor importancia destacar que dicha libertad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1º constitucional" (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, p. 29).

Así, estableció que, incluso por mandato convencional, la libertad configurativa "está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos [...] de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales" (Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay, párr. 239).

Por ello, la legisladora y el legislador deben cumplir con el principio de efecto útil de los derechos humanos de fuente internacional, evitando la creación de normas que sean contrarias a esa fuente o que transgredan los estándares interpretativos que han implementado los tribunales internacionales de derechos humanos o el *soft law*.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sostuvo que "la libertad configurativa del legislador se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México" (SUP-REC-564/2015 y acumulados, p. 49).[1]

[1] Cfr. la jurisprudencia 1a./J. 45/2015, de rubro LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10.ª Época, Primera Sala, Libro 19, junio de 2015, tomo I, p. 533.

Por lo tanto, es claro que la Constitución distribuye las competencias legislativas entre el ámbito federal y el estatal (ámbito formal), incluso previendo aquellas que correspondan a un ámbito exclusivo y en las que no sea posible ejercer dicho principio; dispone que el respeto del debido proceso legislativo[2] es un presupuesto de la democracia deliberativa y el pluralismo político en el ámbito de los congresos, y genera límites a la actuación de la legisladora y el legislador, principalmente por medio del respeto de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

Consecuentemente, el deber reforzado de justificación en el quehacer legislativo se ha vuelto un imperativo cuando una norma tiende a restringir, limitar o afectar el contenido esencial de un derecho y se vincule con una categoría sospechosa. La legisladora y el legislador deben ser capaces de racionalizar su actuación, verificar que la emisión de la norma no transgreda el orden constitucional y convencional y generar contenido normativo dinámico y que sea acorde con las necesidades contextuales de un determinado estado, un quehacer sumamente técnico en las democracias actuales.

La Sala Superior como tribunal constitucional garante de los derechos político-electorales

Como se ha sostenido, la actuación de la legisladora y el legislador no es ilimitada o inmune. La justicia constitucional ha sido, desde el periodo de posguerra de la Segunda Guerra Mundial, un baluarte para la revisión del contenido —ley— y para cuestionar la regularidad constitucional de las normas generales en abstracto, o bien por medio de los diversos casos en concreto (Sagüés, N., 2013, p. 21).

---

2 Tesis P. L/2008, de rubro PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, junio de 2008, página 717.

En la actualidad la justicia constitucional no podría entenderse sin tribunales constitucionales que contengan y sean repelentes de la arbitrariedad de los poderes públicos y privados, incluso tornando su actuación incómoda para ciertos beneficios sociales, económicos o políticos.

Hans Kelsen (2016), en su propuesta científica para la implementación de los tribunales constitucionales (*Verfassungsgerichtsbarkeit*), estableció que dichos órganos judiciales autónomos e independientes de la división tradicional de poderes serían los encargados, en esencia, de velar por el contenido de la Constitución, es decir, convertirse en los guardianes auténticos del texto constitucional.

Dicha misión se estableció como una reformulación de los poderes públicos que buscaba, en esencia, el sano equilibrio de los pesos y contrapesos y la proscripción de los actos o las normas que pudieran afectar abiertamente el contenido constitucional.

De ahí que dichos tribunales constitucionales autónomos, en esencia, tendrían facultades para anular o invalidar, mediante normas con efectos generales, configurándose así como genuinos legisladores negativos. Esa propuesta, desde luego, es contraria a la visión del control difuso de constitucionalidad que se estableció a partir del caso Marbury vs. Madison (Oropeza, 1988, pp. 329-331).

Así, la idea de justicia constitucional parte de una visión en la que el tribunal constitucional se encarga de la defensa constitucional, ya sea por medio de un control abstracto y concretado, o bien, mediante atribuciones de control difuso que tienen la cualidad de poder inaplicar normas en casos en concreto que sean contrarias a la CPEUM o al derecho internacional de los derechos humanos.

En México, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se transitó hacia un modelo de control mixto o híbrido que, desde la Constitución, faculta a la Suprema Corte para realizar

el control concretado por medio de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, y al resto de las autoridades judiciales les permite ejercer facultades de control difuso de regularidad constitucional y convencional (Varios 912/2010, pp. 28-35).

La Sala Superior, como última instancia en materia electoral, goza de facultades de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en aquellos casos en concreto en los que las actuaciones de los poderes públicos incidan en los principios democráticos o en los derechos político-electorales.

Dichas facultades de control de regularidad constitucional han generado que la Sala Superior se erija en un genuino tribunal constitucional encargado de velar por la protección del bloque de constitucionalidad de los derechos político-electorales y de verificar la razonabilidad normativa que incida en los principios democráticos de la Constitución.

Dicha labor adquiere relevancia en la medida en que la Sala Superior se ha convertido en un contrapeso de los poderes públicos y ha evitado que se actualicen los actos, las normas o las omisiones que pongan en riesgo la estabilidad constitucional.

Ahora bien, surge una primera interrogante: ¿de qué cualidades debe gozar ese tribunal constitucional? A continuación se explican cinco de ellas.

En primer lugar, uno de los factores que deben destacarse es la autonomía técnica y de gestión de dicho tribunal constitucional, que implica independencia en la toma de sus decisiones, no desde la idea de Kelsen de representar un cuarto poder del Estado, sino desde la dimensión de equilibrio de poder y custodia de los derechos fundamentales.

La independencia judicial es una cualidad que representa una garantía para que la ciudadanía goce del derecho a ser juzgada con parámetros jurídicos, evitando la arbitrariedad y salvaguardando

los principios constitucionales y sus derechos fundamentales (Código Iberoamericano de Ética Judicial).

Asimismo, los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de la Organización de Naciones Unidas señalan los siguientes elementos esenciales para el quehacer de la judicatura: independencia de esta, recursos adecuados, personas seleccionadas, permanencia en el cargo, inamovilidad de los jueces y prohibición de la suspensión o la separación arbitraria.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) considera necesario que se garantice la independencia de cualquier jueza o juez en un Estado de derecho y, en especial, la de la jueza o el juez constitucional, debido a la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento (Corte IDH, caso Tribunal Constitucional vs. Perú, 2001, párr. 75).

Como lo señala el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la independencia de cualquier jueza o juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra las presiones externas (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Eur. Court H. R., Langborger, párr. 32).

En consecuencia, la independencia judicial es un factor determinante para la correcta actuación judicial y la revisión de la regularidad de los actos del Estado y de los particulares, al permitir que las juezas y los jueces constitucionales no cedan frente a presiones externas y que sus decisiones técnicas sean objetivas, razonables, exhaustivas y congruentes.

En segundo término, el tribunal constitucional debe ser un artífice técnico del concepto de regularidad constitucional y convencionalidad, es decir, un agente experto que, por medio del escrutinio judicial de las normas, evita que la legisladora y el legislador excedan sus facultades o que, so pretexto de un ejercicio de libertad configurativa, vulneren el bloque de constitucionalidad.

En tercer lugar, debe ser un guardián de los mandatos convencionales, salvaguardando el efecto útil de la norma internacional y generando un diálogo activo acerca de la jurisprudencia internacional, principalmente con los precedentes de la Corte IDH (Caballero E., 87-90).

Cabe precisar que dicha jurisprudencia es vinculante para la Sala Superior, de conformidad con lo resuelto por la SCJN en la contradicción de tesis 293/2011 (pp. 63-66).

Por último, debe fungir como agente interpretativo que actualice su jurisprudencia y, mediante su dinamismo, sea capaz de generar mutaciones interpretativas acordes con el contexto social y político del Estado mexicano.

Dichos elementos denotan que, en efecto, la Sala Superior opera como un tribunal constitucional que, por medio del control difuso, custodia a la Constitución y, mediante su hermenéutica, dota de contenido formal y sustantivo a los diferentes vértices en los que se desenvuelve la materia electoral.

El caso de Jaime Bonilla. Presupuestos para el análisis constitucional

Nota introductoria

La Sala Superior analizó, por medio del recurso SUP-JRC-22/2019 y acumulados, la resolución del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California (TJEBC) que determinó la inaplicación constitucional del decreto 112, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución de Baja California en materia político-electoral y su régimen transitorio, entre otras cuestiones, que establecían la duración de dos años de la gubernatura en disputa en el proceso electoral local 2018-2019.

¿Cuáles son los hechos relevantes del caso?

1) El 9 de septiembre de 2018 inició el proceso electoral local 2018-2019, mediante el cual se renovaría, entre otros cargos, la gubernatura de Baja California.
2) El 28 de diciembre de ese año, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) aprobó un dictamen relativo a la convocatoria para participar en la elección de la gubernatura de Baja California.[3]
3) Posteriormente, en contra de la convocatoria, diversos ciudadanos interpusieron recursos de inconformidad, los cuales fueron resueltos por el tribunal local en el sentido de desechar los recursos RI-21/2019 y RI-24/2019, así como ordenar al Consejo General, en el recurso de inconformidad RI-18/2019, añadir una adenda a la base sexta, inciso a, de la convocatoria en la que se señalara que el periodo del cargo de la gubernatura sería de cinco años.
4) Contra esa determinación local se interpusieron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y de revisión constitucional, los cuales fueron resueltos por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-5/2019 y acumulados, en el que determinó, entre otras cuestiones, revocar la sentencia del tribunal local.
5) Posteriormente, el presidente de la Comisión Estatal de la coalición "Juntos haremos historia" presentó la solicitud de registro de Jaime Bonilla Valdez como candidato a la gubernatura de Baja California.
6) El Consejo General emitió el acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019, en el que determinó otorgar el registro como candidato a la gubernatura a Jaime Bonilla Valdez, postulado por la mencionada coalición.

---

3 Esta fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California* el 4 de enero de 2019.

7) Contra dicha determinación, el mencionado candidato interpuso un recurso de inconformidad a efectos de controvertir el plazo de dos años de duración de la gubernatura para la que fue postulado.
8) En dicha impugnación, resuelta por el tribunal local, se inaplicó el artículo octavo transitorio del decreto 112 antes citado, se modificó el acuerdo emitido por el Consejo General del IEEBC y se ordenó hacer una adenda a la convocatoria de la gubernatura en la que se estableciera que su periodo de gestión se incrementaría a seis años.
9) No conformes con la decisión, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, presentaron juicios de revisión constitucional electoral, los cuales fueron remitidos a la Sala Superior por la magistrada presidenta del TJEBC.

¿Qué determinó el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California?

El tribunal local basó su determinación, principalmente, en tres cuestiones.

En primer lugar, señaló que la libertad de la que goza la legislatura local no debe apartarse de las bases generales previstas en la Constitución, lo cual implica que la libertad configurativa está limitada por los mandatos constitucionales y de derechos humanos, de forma que la normativa que emitan debe estar adecuada a los preceptos constitucionales y los tratados internacionales (SUP-JRC-22/2019, 2019, p. 16).

En segundo término, realizó un test de proporcionalidad de la restricción al derecho a ser votada o votado y declaró que la norma sujeta a control no superaba dicho ejercicio, ya que había medidas alternativas menos lesivas, como las siguientes:

1) Establecer que el periodo inicie en 2019 y concluya en 2021, a efectos de que fuese concurrente con el proceso electoral federal intermedio.
2) Que concluyera en 2024, año en que se celebraría el proceso electoral federal general.
3) Dejar intocado el periodo del gobernador, toda vez que ya se cumplía con la regularidad constitucional al tener no solo una, sino dos elecciones locales concurrentes con las elecciones federales intermedias (SUP-JRC-22/2019, 2019, p. 16).

Finalmente, indicó que el derecho a ejercer el cargo por un periodo determinado por la legisladora y el legislador obedece a que el artículo 44 de la Constitución local dispone que la gubernatura se renueva cada seis años, por lo que la previsión señalada en el artículo octavo transitorio del decreto 112, no obstante que se trata de un sistema normativo de carácter transitorio, implica una restricción que incide en mayor grado en el derecho de acceso al cargo que la opción relativa a que el encargo de la gubernatura concluyera hasta 2025 (SUP-JRC-22/2019, 2019, p. 17).

El tribunal local concluyó que la restricción prevista por la legisladora y el legislador no cumple los parámetros constitucionales y convencionales de derechos humanos, en una clara contravención a los principios propersona, progresividad y no regresividad de los derechos político-electorales (SUP-JRC-22/2019, 2019, p. 17).

¿Cuáles son las consideraciones de la Sala Superior?

Analizados los presupuestos de procedencia y una vez fijada la posibilidad de reparación formal y material relacionada con el plazo que duraría la gubernatura de Baja California, determinó entrar al fondo de la controversia.

La materia de la controversia se circunscribe a la declaratoria de inaplicación del artículo octavo transitorio del decreto 112 de reforma constitucional, en el que se establece que la gobernadora o el gobernador electo en 2019 duraría en el cargo dos años.

Al respecto, la Sala Superior estimó que el tribunal responsable debió declarar inoperantes los agravios que solicitaban la inaplicación del artículo octavo transitorio del decreto 112 de la legislatura local, porque su planteamiento fue inoportuno.

Lo anterior, ya que, al tratarse de una norma heteroaplicativa, Jaime Bonilla Valdez debió hacer valer su inconstitucionalidad desde el momento en que conoció la convocatoria a la elección, es decir, en los cinco días posteriores a que surtiera efectos su publicación en el periódico oficial de la entidad, y no como lo hizo, hasta la emisión del acuerdo de registro de su candidatura, en virtud de que este no era un acto de aplicación del numeral transitorio que, a su juicio, le ocasionaba un perjuicio (SUP-JRC-5/2019 y acumulados, p. 20).

Además, la Sala Superior, en la resolución del expediente SUP--JRC-5/2019 y acumulados, dispuso que la oportunidad para impugnar dicho numeral transitorio transcurrió en los cinco días posteriores a que surtiera efecto la publicación de la convocatoria para la elección en el periódico oficial de la entidad, pues esta era el acto de aplicación concreta del artículo que estableció el periodo de encargo de quien resultara electa o electo en ese año (SUP--JRC-5/2019, p. 23).

Por lo tanto, es claro que si Jaime Bonilla Valdez tuvo pleno conocimiento de la base sexta, párrafo primero, inciso a, de la convocatoria emitida por el instituto electoral local para el proceso electoral 2018-2019, en ese momento debió combatir la constitucionalidad del decreto en cuestión; no obstante, al no actualizarse,

tornó inoperantes sus conceptos de agravio y, por tanto, se debía revocar la resolución del tribunal electoral local.[4]

¿Fue razonable la determinación de la Sala Superior?

El control judicial de la Constitución está sujeto a la actualización de los presupuestos de procedibilidad, entre ellos, la afectación a la esfera jurídica de la persona y el momento oportuno para cuestionar la compatibilidad de la norma; ello, debido a que se debe garantizar el principio de certeza y evitar el consentimiento explícito o tácito de las normas generales que incidan en la esfera jurídica de los gobernados.

Al respecto, se ha configurado una doble naturaleza para cuestionar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas generales, atendiendo a su naturaleza.

1) Autoaplicativas: cuando desde su sola entrada en vigor causan una afectación a la esfera jurídica de la persona.
2) Heteroaplicativas: cuando requieren de un primer acto de aplicación para que propicien ese perjuicio.

Así, la SCJN ha diseñado un sistema basado en el concepto de individualización incondicionada, con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica de la quejosa o el quejoso, sin

[4] Se estimó que el acuerdo de registro no constituye un acto de aplicación del citado artículo transitorio, porque este no fue la base o el sustento conforme al cual se consideraron colmados los requisitos para que fuera registrado.

condicionarse a ningún acto. Si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa.[5]

Así, la determinación adoptada por la Sala Superior goza de una legitimación técnica formal, ya que antes de abordar el escrutinio formal y sustantivo acerca de la regularidad de la norma sujeta a control difuso, debe establecer que se cumplan con los presupuestos que permiten su análisis.

En el caso, es claro que había una ausencia del acto de aplicación que generaba un perjuicio en la esfera jurídica de Jaime Bonilla Valdez y, por tanto, actualizaba un interés de tipo jurídico. De ahí que, ante dicha ausencia técnica jurídica, y dado que en el momento oportuno no se habían cuestionado el citado decreto ni la base sexta, párrafo primero, inciso a, de la convocatoria emitida por el instituto electoral local para el proceso electoral 2018-2019, es claro que el cuestionamiento era inoportuno y no se actualizaba un interés jurídico para refutar la norma.

Por lo tanto, quien suscribe considera que la resolución adoptada por la Sala Superior es razonable en cuanto a la técnica formal del control de regularidad y desde la perspectiva del cumplimiento de los elementos mínimos de procedencia para emprender el estudio o el examen de su regularidad constitucional y convencional.[6]

---

5 Véase la tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), de rubro INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 8, julio de 2014, tomo I, página 148.

6 Tesis P./J. 55/97, de rubro LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas, conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de estas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento en que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen

Así, se estableció una sentencia que analiza objetivamente el grado de afectación, la naturaleza de la norma sujeta a control y la oportunidad para cuestionar su regularidad, presupuestos que deben estar cubiertos para no generar un estudio de constitucionalidad caprichoso o arbitrario que, incluso, atente contra la libertad configurativa de la legisladora y el legislador democráticos.

El fraude a la Constitución y la duración de la gubernatura de Baja California

El fraude se configura "en una conducta que aparentemente es conforme a una norma (a la llamada norma de cobertura), pero que produce un resultado contrario a otra u otras normas o al ordenamiento jurídico en su conjunto" (Atienza, M. y Ruiz Manero, J., 2006, p. 74).

Se habla de fraude a la Constitución cuando existe una infracción indirecta por parte de un enunciado normativo que pretende engañar al contenido de la ley fundamental, haciéndole creer que

situaciones concretas del derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan en la hipótesis legal. De esa manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en la presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley no surgen en forma automática, con su sola entrada en vigor, sino que se requiere, para actualizar el perjuicio de un acto diverso, que condicione su aplicación, se trata de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, está sometida a la realización de ese acto. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, julio de 1997, página 5.

existe una clara delimitación justificada que prevé su compatibilidad, con lo cual se genera *per se* un ilícito atípico en el sistema normativo (Atienza, M. y Ruiz Manero, J., 2006, pp. 28-29).

Con base en lo anterior, se pueden plantear las siguientes cuestiones: ¿la legisladora y el legislador democráticos cometen fraude a la Constitución? y ¿el fraude a la Constitución deriva de su eventual legitimación democrática?

En el caso, para responder esas interrogantes, se analizará lo resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, en la que se cuestionó la validez de la llamada ley Bonilla.[7]

Dicho precedente guarda relación directa con lo determinado por la Sala Superior en el recurso SUP-JRC-22/2019 y acumulados, tomando como eje temático la duración en el cargo para la gubernatura de Baja California, acerca del cual se pronunciaron ambos tribunales constitucionales.

¿Cuál era la materia constitucional?

La SCJN debía verificar la regularidad constitucional de la ley Bonilla, por una posible afectación al debido proceso legislativo; a los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza en materia electoral e irretroactividad de la ley, así como al derecho a votar de la ciudadanía en Baja California.

7 Decreto 351, emitido por el poder reformador de la Constitución de Baja California y publicado en el periódico oficial de esa entidad el 17 de octubre de 2019, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución política de esa entidad, que fue aprobado mediante el decreto 112, del 11 de septiembre de 2014.

¿Qué determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

Violación del proceso legislativo

Acerca de este tema, de relevancia para la configuración legislativa, la SCJN sostiene que el decreto de reforma constitucional respetó las reglas previstas en la Constitución local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; además, sostiene que fue debidamente garantizado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. De ahí que existió deliberación legislativa y aprobación de la reforma constitucional por todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso local.

Además, indicó que "las violaciones al procedimiento legislativo advertidas por este Tribunal Pleno, específicamente la dispensa de los trámites ordinarios o la votación por cédula, no quebrantaron los valores democráticos propios del procedimiento legislativo ni transgredieron las reglas que rigen ese procedimiento, por lo cual no pueden considerarse violaciones al procedimiento con relevancia invalidante debido a las particularidades del caso" (Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, 2020, p. 160).

Por lo tanto, se determinó que no existieron violaciones graves o determinaciones en el proceso legislativo.

Principios de certeza, legalidad y veda legislativa en materia electoral

Acerca de este tema, la SCJN estableció la relevencia de los principios de certeza y legalidad, así como la prohibición de la modificación legislativa en materia electoral por lo menos 90 días antes de que comience el proceso electoral conducente.[8]

[8] Todos los participantes del proceso electoral de Baja California 2018-2019 ejercieron sus derechos y cumplieron sus obligaciones, en aplicación del artículo transitorio vigente desde

Es importante precisar la distinción entre la norma sujeta a control abstracto y la norma previa que, en efecto, rigió el proceso electoral 2018-2019.

Cuadro 1. Distinción entre la norma sujeta a control y la norma previa

Norma sujeta a control	Norma que se aplicó en el proceso electoral 2018-2019
ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112 de fecha 11 de septiembre del año 2014, para quedar como sigue: ARTÍCULOS TRANSITORIOS PRIMERO AL SÉPTIMO. […] OCTAVO. Para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, la Gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024. La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2030. Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2024, iniciará funciones el primero de noviembre de 2024 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2030. NOVENO AL DÉCIMO NOVENO.	OCTAVO. Para efecto de la concurrencia de la elección de Gobernador del Estado con el proceso electoral federal 2021, el Gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021. La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2027. Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2021, iniciará funciones el primero de noviembre de 2021 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2027.

Fuente: Elaboración propia.

2014, de modo que esa es la disposición conforme a la cual fue constituida la representación política derivada de ese proceso.

En ese tenor, estableció que la ley Bonilla, que en esencia modifica la duración del plazo de la gubernatura de Baja California hasta el 31 de octubre de 2024, sí tiene incidencia en las reglas y los principios del proceso electoral 2018-2019, ya que si bien se aprobó cuando este ya había concluido, lo cierto es que la reforma impugnada implica un cambio fundamental en la organización político-electoral del gobierno de Baja California (Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, 2020, p. 185).

Por tanto, estimó que si bien no existe una violación formal a la veda legislativa, el poder reformador local sí vulneró su vertiente material, dado que "no cumplió con dicho parámetro, en tanto que la disposición normativa necesariamente regula aspectos propios del proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, con lo cual configuró un fraude a la ley en sede constitucional, por simular cumplir con las normas fundamentales para lograr un fin ilícito" (Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, 2020, p. 186). De ahí que dicho decreto se estime inconstitucional.

Libertad configurativa, derechos políticos y prohibición de la retroactividad de la ley

En este punto, la SCJN estableció que el transitorio impugnado no fue emitido como una previsión del futuro y, por ende, vulnera las bases fundamentales que limitan la libertad configurativa que respecto de este tema tienen los estados, en términos de lo establecido en el artículo 116 constitucional.[9]

Cabe precisar que dicho precedente se vincula con lo dispuesto en la acción de inconstitucionalidad 131/2015, en la que el pleno

[9] Véase la acción de inconstitucionalidad 47/2006. Ampliación por un año del mandato de los miembros del Congreso y de los ayuntamientos que en ese entonces se encontraban en funciones en Chiapas.

de la SCJN dispuso que la libertad configurativa no significa que las legislaturas locales puedan apartarse de los principios democráticos establecidos en la Constitución general (Acción de inconstitucionalidad 131/2015, 2017, p. 199).

Así, la norma no respeta los mandatos constitucionales acerca de la duración del periodo de la gubernatura en Baja California —acerca de la cual emitió su voto la ciudadanía— y, por tanto, excede los límites autorizados por la ley fundamental al principio de libertad; es decir, se está frente a un claro fraude a la Constitución.

Aunado a ello, lo que determina la invalidez de la prórroga del cargo en estudio es que fue introducida con posterioridad a la expresión de la voluntad de la ciudadanía depositada en las urnas el día de la jornada electoral, con lo cual la alteró directamente; es decir, la reforma constitucional local vulnera el derecho a votar.

Lo anterior, ya que el "Poder Reformador de la Constitución local dispuso de manera unilateral sobre la ampliación del mandato respecto del cual se expresó el voto de los ciudadanos" (Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, 2020, p. 204), lo cual vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso a, en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la CPEUM.

Finalmente, expresa la Suprema Corte, la norma sujeta a control, al proceder acerca del pasado y lesionar los derechos de la ciudadanía y de los partidos políticos a participar en una contienda electoral que busca la alternancia en el poder, respecto de una gubernatura cuyo titular ya había sido elegido para un periodo fijo, vulnera el principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 14 de la Constitución federal (Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, 2020, p. 209).

Así, al establecerse los efectos invalidatorios de la norma impugnada, la SCJN determinó la reviviscencia del artículo octavo transitorio de la Constitución de Baja California, reformado mediante el decreto 112, del 11 de septiembre de 2014, y publicado el 17 de

octubre de 2014 en el periódico oficial de esa entidad. En el entendido de que el periodo en la gubernatura sería únicamente de dos años, inició funciones el 1 de noviembre de 2019 y concluyó el 31 de octubre de 2021.

¿Existe fraude a la Constitución?

Dicho precedente demuestra un claro fraude a la Constitución, que se intentó justificar mediante el principio de libertad configurativa del que gozan los congresos locales en materia de periodicidad en el cargo de sus gubernaturas, acerca del cual la SCJN, de manera categórica, determinó una violación sistemática al orden constitucional que buscó afectar decisiones del pasado con una norma que vulnera el derecho a votar, no respeta el principio de veda legislativa en materia electoral e incide en la prohibición constitucional de retroactividad de la ley.

Conclusión

Es de relevancia salvaguardar el orden constitucional frente a posibles embates de los poderes públicos que intenten cometer un auténtico fraude a su contenido formal o sustantivo.

El principio de libertad configurativa es sumamente importante en las democracias actuales; sin embargo, un uso legítimo de ese principio implica respetar el orden constitucional y los límites infranqueables que constituyen los derechos fundamentales.

La tarea de la justicia constitucional es proteger la ley fundamental por medio de sus funciones de control y regularidad de las normas generales, evitando que se configuren lesiones que pongan en riesgo el Estado de derecho o los límites que se deben custodiar en cualquier democracia constitucional.

La protección de los derechos político-electorales y, desde luego, de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica son fundamentales para que la ciudadanía tenga las bases mínimas para la elección de sus autoridades y para garantizar la vertiente representativa y participativa de la democracia; es misión de los poderes públicos que no exista un riesgo en esos elementos por el uso ilegítimo del poder público.

La postura de la Sala Superior y de la Suprema Corte, desde diferentes escenarios constitucionales, busca proteger tanto los presupuestos formales del control de regularidad constitucional como su vertiente sustantiva, custodiando los valores, los principios y los derechos del bloque de constitucionalidad, que son un parámetro para el análisis de las normas generales, como en el caso de aquellas vinculadas con la duración en el cargo de la gubernatura de Baja California.

Desde luego, se trata de precedentes incómodos para las actoras y los actores políticos, tanto desde una perspectiva jurisdiccional como desde una política, ya que se denota la independencia de la Sala Superior y de la SCJN al resolver ambos casos, que conforman claros fraudes a la Constitución, y fueron determinaciones cuestionadas en el ámbito político, dada la declaratoria de inconstitucionalidad de la ampliación del cargo de la gubernatura de Baja California.

No cabe duda de que en la actualidad los tribunales constitucionales son un contrapeso objetivo y técnico para las decisiones que se toman desde lo público y que pueden marcar o dejar una herida lacerante en el orden constitucional que sin su actuación legítima difícilmente podría repararse.

Referencias

Libros

Caballero, E., (2019). *El diálogo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los tribunales constitucionales y regionales*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Bazán, V. y Fuchs, M. (coords.). (2018). Justicia constitucional y derechos fundamentales. Justicia y política en América Latina, Colombia, Konrad Adenauer. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5968/4.pdf

Hans, K. (1996). *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. Rolando Tamayo Salmorán, México, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM.

Atienza, M., y Ruiz Manero, J. (2006). *Ilícitos atípicos*, España, Trotta.

Sagüés, N. (2013). *La interpretación judicial de la Constitución. De la Constitución nacional a la Constitución convencionalizada*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Oropeza, M. (1988). *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Revistas

Silva, F. y Villeda A. (2011). Libertad de configuración legislativa e irretroactividad de las leyes, Instituto de la Judicatura Federal, número 31, pp. 177-210. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/viewFile/31970/28961#:~:text=Como%20se%20ha%20dicho%2C%20la,prohibida%20por%20la%20norma%20suprema.

Sentencias

Acción de inconstitucionalidad 131/2015. (2017). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/Vy273XgB_UqKst8oZWE2/%22Autoridades%20de%20gobierno%22

Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero de 2011. Serie C, No. 221, párr. 239. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, (2001). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf

Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, 2016, IIJ-UNAM.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Eur. Court H.R., Langborger. Sentencia del 27 de enero de 1989. Series A, No. 155, párr. 32. https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-164737&filename=CASE%20OF%20LANGBORGER%20v.%20SWEDEN%20-%20%5BSpanish%20Translation%5D%20summary%20by%20the%20Spanish%20Cortes%20Generales.pdf&logEvent=False

Sala Superior. (2019). SUP-JRC-5/2019 y acumulados. Sentencia del 27 de marzo de 2019. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/JRC/5/SUP_2019_JRC_5-847277.pdf

Sala Superior. (2019). SUP-JRC-22/2019 y acumulados. Sentencia del 29 de mayo de 2019. https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-00022-2019

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). Varios 912/2010. Sentencia del 14 de julio de 2011. https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=121589

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). Contradicción de tesis 293/2011. Sentencia del 17 de febrero de 2012. https://

www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Sentencia del 11 de agosto de 2015. https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=161680

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Sentencia del 11 de mayo de 2020. https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=264388

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El deber de cuidado y la responsabilidad de altos funcionarios tratándose de propaganda gubernamental personalizada.

Comentarios al caso de las cartas del IMSS suscritas por el presidente de la república (sentencia SUP-REP-92/2020 y acumulado)

Óscar Leonardo Ríos García

A manera de introducción

La finalidad del presente artículo es analizar la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictada en el expediente SUP-REP-92/2020 y acumulado, en la que se resolvió un asunto de coyuntura política conocido como las cartas distribuidas para los beneficiarios del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, en las que se incluyó el nombre del entonces presidente de la

república, Andrés Manuel López Obrador, y que fue presentado en una conferencia de prensa matutina.

La presentación de dicho programa orilló a que diversos partidos políticos denunciaran al titular del Ejecutivo federal y a otras personas servidoras públicas por vulnerar el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), particularmente, al hacer propaganda gubernamental personalizada.

Así, la sentencia se analizará desde dos aspectos:

1) El primero parte de una óptica argumentativa en la que, a partir de la teoría de la argumentación jurídica de Manuel Atienza y Neil MacCormick (con mayor apego a esta última), se evaluará si las consideraciones de la Sala Superior son justificables y razonables conforme a derecho y conforme a esa propia teoría evaluativa de la decisión judicial.
2) Se reflexionará acerca del grado de responsabilidad de los funcionarios en el deber de cuidado de sus subalternos, tratándose del debido cumplimiento al artículo 134 constitucional, especialmente respecto del tema de la propaganda gubernamental personalizada. Lo anterior, para ver cuáles son las áreas de oportunidad que tiene la justicia constitucional electoral en el fortalecimiento de la democracia en temas de responsabilidad de los funcionarios, particularmente en lo relacionado con la propaganda gubernamental.

De igual forma, es importante señalar que también se abordarán en el presente artículo algunas premisas o comentarios respecto de la posible tensión que todo el trámite procesal de este asunto provocó entre el titular del Ejecutivo federal con otros poderes o actores políticos.

Lo anterior se señala porque, en el contexto de los hechos que dieron origen a esta sentencia, surgió una especie de tensión o

molestia (aunque sea indirecta) por parte del presidente de la república con el Instituto Nacional Electoral (INE) cuando este último dictó una resolución en la que concedió medidas cautelares para evitar que se enviaran las cartas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con los elementos de propaganda gubernamental personalizada.

En sí, aquí se presenta un efecto que se ha tratado en la academia, tanto en el sector de la Ciencia Política como en el Derecho, a saber, el efecto *backlash*, que en el contexto del Derecho Constitucional se utiliza para evidenciar movimientos que rechazan las decisiones judiciales. Se trata de acciones o reacciones negativas por parte de algunos actores o movimientos de tinte social o político, una vez que la sentencia ya fue dictada, pues lo que se resolvió pudo llegar a desagradar o molestar a ciertos sectores de la sociedad (Zagurski, 2017, pág. 97).

De esa manera, se analizará si la actuación del INE o de la Sala Superior provocaron algún malestar al presidente Andrés Manuel López Obrador y si se materializa o no el efecto *backlash*.

Contexto del asunto

En 2019 y 2020 iniciaron los procesos electorales de Hidalgo y Coahuila en los que se elegirían las diputaciones y personas servidoras públicas que integrarían los ayuntamientos; sin embargo, a raíz de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el INE emitió el acuerdo INE/CG83/2020 por el cual determinó que debían suspenderse, posponerse, diferir y redefinir dichos procesos electorales, sin que ello significara que se habían anulado o cancelado, pues simplemente implicaba una suspensión temporal.

La pandemia provocó diversos estragos y problemáticas en México y en el mundo, particularmente, en la economía de las personas. Por ello, el gobierno federal impulsó diversos programas

sociales de apoyo económico o financiero, entre ellos, un programa social denominado Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, el cual fue creado por la Secretaría de Economía con la finalidad de que las empresas en el país puedan mantener sus empleos.

El programa tenía dos modalidades: Crédito Solidario a la Palabra[1] y Microempresa Familiar. En la primera, de acreditar los requisitos necesarios, el gobierno federal proporcionaba a los microempresarios seleccionados la cantidad de $25,000 para que mantuvieran a sus trabajadores inscritos en el IMSS.

En tales circunstancias, el 23 de abril de 2020 se llevó a cabo una conferencia matutina, también conocida como mañanera (*Milenio*, 2020), en la que participaron el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador; el director general del IMSS, Zoé Robledo; la secretaria de Economía, Graciela Márquez Colín, y el coordinador general de Programas para el Desarrollo de la Presidencia, Gabriel García Hernández. En esa misma fecha, diversos ciudadanos empezaron a descargar las cartas mediante la página de internet del IMSS.

En esa mañanera, el director general del IMSS expuso durante aproximadamente 11 minutos cómo iba a operar dicho programa, por lo que explicó al público en general que la solicitud del crédito operaría por medio de un portal denominado Apoyo a Patrones Solidarios. Además, en esa misma presentación en PowerPoint, expuso las famosas cartas que se enviarían a los empresarios (beneficiarios) que fuesen seleccionados para otorgarles el crédito. Posterior a ello, se difundió en las redes sociales del presidente y del director general del IMSS lo que se expuso en esa conferencia mañanera.

1 Dicha modalidad era operada entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Economía.

Denuncias

Con motivo de dicha mañanera, los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Revolucionario Institucional interpusieron respectivamente sus denuncias ante el INE en contra del presidente de la república, del director general del IMSS y de las secretarías de Economía y del Bienestar por lo siguiente:

1) La promoción personalizada en favor del titular del Ejecutivo federal, así como el uso indebido de recursos públicos mediante la promoción del nombre y cargo del presidente de la república por medio de las cartas que se entregaban a los beneficiarios del programa de apoyo.
2) El condicionamiento de la entrega de los recursos del programa, pues para su concesión había que estar inscrito en el Censo del Bienestar.
3) La difusión en redes sociales de dicho programa.
4) La violación al principio de imparcialidad.

A consideración de los grupos parlamentarios denunciantes, dichas conductas materia de la queja podían afectar tanto a los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo, como al proceso electoral federal de 2020 y 2021. Particularmente, los partidos denunciantes consideraban que el contenido de la carta constituía una promoción personalizada del presidente, así como un uso indebido de recursos públicos.

Solicitud y concesión de medidas cautelares. Tensión entre el gobierno y la justicia constitucional electoral

Ante esa situación, los partidos políticos solicitaron a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE el dictado de medidas cautelares con el fin de ordenar a los funcionarios acusados a abstenerse de continuar con la realización de las conductas denunciadas y a que se suspenda el envío, la difusión o la entrega de las cartas o cualquier otro documento que contenga promoción personalizada del presidente de la república.

La Comisión del INE analizó las acusaciones y el 30 de abril de 2020 emitió un acuerdo en el que declaró procedente la adopción de medidas cautelares, por lo que ordenó al IMSS, por medio de su director general, para que de manera inmediata y en un plazo de 24 horas realizara todas las acciones, trámites y gestiones suficientes a fin de detener o suspender la elaboración, distribución y entrega de la primera y segunda versión de las cartas que contienen el nombre y cargo del titular del Ejecutivo federal. Incluso, la Comisión del INE determinó que, si el IMSS lo estimaba pertinente, se sustituyeran las cartas con un formato que se apegue a los principios constitucionales y al marco legal en materia de propaganda gubernamental. Del mismo modo, se vinculó al presidente de la república y a la Secretaría de Economía para que coadyuven con el cumplimiento de dicha medida cautelar.

Para justificar la medida cautelar, es relevante exponer el argumento que la consejera Claudia Zavala formuló:

> Vale la pena que se dicte la medida cautelar en estos términos. No es que no sepamos que se vaya a difundir, es que ya tenemos la evidencia de que se están operando y que se deben de retirar. Que ya no se hagan ese tipo de cartas, que no se distribuyan este tipo de cartas,

porque eso sí se considera que vulnera las reglas de comunicación en propaganda gubernamental establecidas en el artículo 134 de la Constitución (*Diario de Xalapa*, 2020).

El aspecto relativo a la concesión de la medida cautelar es fundamental en esta historia, porque es aquí donde se empieza a generar una tensión entre las autoridades denunciadas y el INE, así como en la justicia electoral. Esto se advierte en las declaraciones del presidente Andrés Manuel López Obrador en la mañanera del 1 de mayo de 2020:

> También aprovecho para comentar, mandamos una carta a los que están recibiendo los créditos del IMSS, que son empresarios pequeños que tienen de uno a 10 trabajadores y es para todos los empresarios.
>
> Me da mucho gusto que se estén entregando estos créditos, ya llevan como 60 mil entregados, como 20 mil diarios, pero como es la palabra era nada más una carta explicando qué tienen que hacer y por qué les tenemos confianza, y firmaba yo la carta o ponía mi nombre. No les gustó que yo pusiera el nombre, que estaba yo haciendo proselitismo político; entonces ya se tomó la decisión de quitar mi nombre. Y no los voy a testerear, que estén tranquilos.
>
> Y en este caso ojalá y revisen la iniciativa de ley y que vean la exposición de motivos, y que no sea así nada más porque: "No vamos a aprobar nada, hacemos un bloque en contra del presidente", porque la apuesta en el fondo es a que fracase la transformación, eso es lo que los tiene inquietos.
>
> Es que pensaron que iba a ser la demagogia de siempre. ¿Se acuerdan cómo hablaban de cambios? Hubo un gobierno que se llamó así, el gobierno del cambio, y pues todo fue simulación. Entonces, ahora que es de verdad, que es en serio, pues ya no les gustó, y esa es la oposición que estamos enfrentando.
>
> Pero hasta eso la gente está ayudando, el pueblo respaldando al gobierno, y los mismos opositores no han actuado de manera lepera

> o subversiva, eso que llamen a agruparse para enfrentar al gobierno, pues eso es legal y es legítimo, y eso es la democracia.
>
> Y que haya críticas, pues también, sólo en las dictaduras no se puede criticar o se critica con los dientes apretados, pero acá no, está garantizada la libertad (Gobierno de México, 2020).

Como se puede apreciar, el presidente demostró cierta molestia por el actuar del INE, al conceder la medida cautelar para evitar la difusión de las cartas con el nombre y cargo del titular del Ejecutivo. Se pueden notar, como en muchas otras ocasiones, declaraciones relativas a que existe una oposición que actúa contra toda decisión gubernamental de la Cuarta Transformación.

Esa molestia orilló a que el 2 de mayo de 2020 el IMSS interpusiera un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior en contra de dicha medida cautelar, el cual se registró con el expediente SUP-REP-67/2020. El IMSS formuló tres argumentos:

1) Que el INE carecía de competencia, pues se extralimitó en sus funciones al ordenar la medida cautelar respecto de hechos que no tienen incidencia en algún proceso electoral.
2) Un análisis indebido respecto del desarrollo de los procesos electorales locales, en virtud de que no se consideró el contexto del Programa de Apoyo Financiero derivado de la epidemia por la COVID-19, al tratarse de una situación extraordinaria.
3) Indebida valoración de las pruebas que están en el expediente, pues con ninguna de las pruebas se acredita la necesidad del dictado de la medida cautelar al no existir temor fundado acerca de la existencia de circunstancias que impliquen peligro.

En la sesión del 6 de mayo de 2020, la Sala Superior dictó sentencia en la que declaró infundados los argumentos del IMSS y confirmó el acuerdo emitido por el INE.

En relación con dicha decisión judicial, en la mañanera del 7 de mayo de 2020, el director general del IMSS declaró lo siguiente a raíz de una pregunta que un periodista le formuló:

> INTERLOCUTORA: Si me permite quisiera hacerla una pregunta, bueno, dos preguntas al maestro Zoé Robledo.
>
> Ayer el Tribunal Electoral confirmó que las cartas que el IMSS está entregando por los créditos no pueden llevar la firma ni el nombre del presidente. ¿Acatará el IMSS esta decisión del tribunal?
>
> ZOÉ ROBLEDO ABURTO: El 30 de abril ya estaba, antes de llegar. Desde luego que sí, lo vamos a acatar, simplemente como lo hemos mencionado todos los días aquí a las 6:00 de la tarde, estamos informando. Justo el 30 de abril, mientras estábamos aquí, llegó la notificación, primero del INE, de la Comisión de Vigilancia. El día que llegó la notificación, nosotros ya habíamos bajado, habíamos hecho el cambio de esa carta.
>
> Como hemos dicho, este es un programa que es histórico, en serio por su mecánica, por su rapidez de cómo está llegando, por la facilidad para que alguien reciba un crédito. Y han sido en estos últimos 13, 14 días algunos ajustes que ha ido teniendo, uno de ellos fue justamente ese.

Decisión de la Sala Regional Especializada

El asunto llegó a la Sala Regional Especializada del TEPJF, la cual registró el caso en el expediente SRE-PSC-1/2020. El 10 de julio de 2020 dictó sentencia en la que, por mayoría de votos, condenó a Jehú Sánchez García como titular de la Coordinación Técnica de Difusión del IMSS, pues de las constancias que obran en autos se tiene que con las cartas señaladas y denunciadas sí existió y se configuró la infracción consistente en la realización de promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos, pues no había

justificación legal de poner en el diseño de las cartas el nombre y el cargo del presidente del país, lo cual puso en riesgo los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales.

Por otro lado, absolvió al presidente de la república y al director general del IMSS, pues resultaron inexistentes las infracciones relativas a la realización de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, así como el condicionamiento de estar inscrito en el Censo del Bienestar para el otorgamiento de los recursos concernientes al Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares.

Para llegar a esa decisión judicial, la Sala Regional Especializada argumentó, en esencia, que tras analizar las tres versiones de las cartas enviadas,[2] las primeras dos sí constituyeron propaganda

[2] La transcripción de la primera versión de la carta se obtiene de la carta sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-1/2020 del índice de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

> Estimada amiga, amigo.
>
> Según los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a la emergencia sanitaria que nos aflige, demostraste solidaridad al mantener al 15 de abril 6 trabajador[es] en tu plantilla, número por lo menos igual al promedio de tus trabajadores inscritos durante el primer trimestre del año.
>
> Por esa razón, me dirijo a ti para sellar el compromiso que significa el entregarte, en nombre del gobierno que represento, un apoyo económico por 25 mil pesos.
>
> El apoyo te será entregado en la cuenta bancaria que proporcionaste en tu registro, en un plazo no mayor a 7 días hábiles.
>
> Es importante mencionar que a partir del cuarto mes de haber recibido este apoyo, empezarás a pagar 803 pesos mensuales durante 33 meses a una cuenta de la Tesorería de la Federación que se dará a conocer próximamente.
>
> Para recibir tu apoyo no hace falta que dejes en prenda ninguna garantía, basta con tu palabra. Siempre he pensado que la mayor riqueza de México es la honestidad de su pueblo.
>
> Ojalá y este apoyo contribuya a que tu empresa haga frente a la emergencia sanitaria que, unidos como Nación, superaremos.
>
> Lic. Andrés Manuel López Obrador
>
> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Ahora bien, para no transcribir datos repetidos e innecesarios, la segunda versión de la carta contiene la misma información, salvo el nombre del mandatario, pues únicamente

gubernamental con promoción personalizada en favor del titular del Ejecutivo federal, toda vez que de su contenido se aprecia un mensaje en el que se informa a ciertas personas una acción del gobierno federal, con nombres, apellidos y el cargo del titular del Ejecutivo federal para apoyar económicamente a las familias por la situación que derivó de la pandemia de la COVID-19.

A consideración de la Sala Especializada, ello fue así porque en las cartas se identifica claramente al presidente de la república al constar en ellas su nombre completo y su cargo, así como los logotipos del gobierno de México, del IMSS y la imagen de Leona Vicario, por lo que, a pesar de que el mandatario no estuviera participando en contienda electoral, ello puede tener como consecuencia influir en la ciudadanía y que esta se incline por una opción política. En ese sentido, la Sala Especializada consideró que sí se había destinado el uso de recursos humanos y de infraestructura virtual para el diseño, elaboración y difusión de las cartas, lo cual constituye el uso indebido de recursos públicos en contravención del artículo 134 constitucional.

Por otro lado, respecto de la difusión del programa financiero en las redes sociales de las personas denunciadas, la Sala Especializada consideró que sí se acreditó la difusión de dicho programa en las cuentas de Facebook y Twitter (ahora X) del presidente, así como en la página de Facebook de Zoé Robledo, director general del IMSS, en la que se compartió la mañanera del 23 de abril de 2020 en la que se expuso la primera versión de la carta. Asimismo, Robledo retuiteó lo publicado en la cuenta oficial del IMSS respecto de esa misma mañanera.

---

la suscribía como "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Por su parte, la tercera versión de la carta contiene el mismo mensaje, pero ahora se quitó tanto el nombre del presidente como su cargo, para solo poner la leyenda "Gobierno Federal".

Pero, a pesar de tal acreditación, la Sala Especializada consideró que esas publicaciones no contenían elementos que representaran promoción personalizada de los denunciados, pues en el contenido de tales mensajes no se advierte que hayan hecho alusión a que la implementación del programa hubiera sido ordenada o llevada a cabo por algún servidor público, sino que sería la Secretaría de Economía quien ejecutaría el programa. De igual forma, dicha Sala declaró inexistente la infracción denunciada, consistente en el condicionamiento de los recursos del programa, pues, a su consideración, no se acreditó que el estar inscrito en el Censo del Bienestar fuera un requisito o condición para ser beneficiario.

En contra de esa determinación judicial, el PAN y el PRD interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en los que argumentaron, en síntesis, que la sala responsable no realizó un estudio profundo respecto al deber de cuidado que debieron tener el presidente y el director general de IMSS. Asimismo, alegaron que fue incorrecto que se les exonerara de responsabilidad a estos dos funcionarios, así como a las secretarías de Economía y del Bienestar, pues quedó demostrado que ellos fueron los autores intelectuales del contenido de las cartas y su difusión, por lo que fue inadecuado que se limitara a atribuir la responsabilidad solamente a un funcionario de cuarto grado jerárquico en la estructura del IMSS.

Decisión de la Sala Superior

En atención a los agravios formulados por los partidos recurrentes, la Sala Superior delimitó la litis del recurso para analizar y estudiar únicamente el tema relativo a determinar si existe o no responsabilidad de otros servidores públicos denunciados, particularmente, del presidente de la república, del director general del IMSS, de las secretarías anteriormente mencionadas, así como de otras personas servidoras públicas denunciadas.

Ello, toda vez que los partidos impugnantes no alegaron nada en torno a la difusión del programa en las redes sociales y el condicionamiento de la entrega de recursos públicos, por lo que la Sala Superior consideró que tales cuestiones quedaban firmes.

De esa manera, la Sala Superior confirmó la sentencia recurrida al valorar que los agravios formulados eran infundados e inoperantes pues, a su consideración, los partidos denunciantes no ofrecieron pruebas tendentes a acreditar que el presidente de la república y el director general del IMSS participaron en el diseño, la elaboración o la difusión de las cartas.

¿Cómo evaluar la argumentación de las sentencias? Criterios de evaluación de las decisiones judiciales

Una vez conocido el contexto del asunto y las decisiones judiciales tanto de la Sala Regional Especializada como de la Sala Superior del TEPJF, corresponde ahora evaluar la decisión judicial adoptada en dicha sentencia.

Es importante señalar que evaluar la justificación que sustenta una decisión judicial no es cosa del todo sencilla. Las diversas teorías de la argumentación jurídica se han encargado de ofrecer algunas propuestas para determinar la razonabilidad de las sentencias. Así, para el análisis y los comentarios que se realizarán respecto de la sentencia materia de este artículo, se emplearán las teorías de argumentación jurídica de Manuel Atienza y Neil MacCormick (con un mayor detalle en la de este segundo autor), pues se consideran las más consolidadas y útiles para la práctica de la abogacía.

Teoría argumentativa de Manuel Atienza

Manuel Atienza circunscribe su teoría de la argumentación jurídica en lo que él denomina concepción tripartita de la argumentación, esto es, que la argumentación se construye por medio de tres categorías:

1) Concepción formal.
2) Concepción material.
3) Concepción pragmática.

Así, Atienza (2013) explica que la concepción formal ve a la argumentación como una estructura racional de argumentos. Es una serie de enunciados o proposiciones que se encuentran ligados entre sí, y de su ligamiento lógico se inferirá una conclusión. A la concepción formal no le interesa la actividad argumentativa, sino el resultado que se produce (págs. 110-111). Para ello, la concepción formal utiliza el silogismo y sus vertientes deductiva, inductiva y abductiva.

Por su parte, a la concepción material ya no le interesa la estructura del argumento y que su conclusión se siga de sus premisas, sino que el contenido de las premisas sea correcto conforme a derecho (Atienza, 2013, pp. 110-111). En sí, lo que le interesa a esta concepción es que se argumente correctamente conforme a derecho, por lo que aquí entran problemas argumentativos tales como qué canon de interpretación aplicar en el caso, la valoración de las pruebas, la aplicabilidad de un precedente, la discrecionalidad judicial, la ponderación el escrutinio de revisión judicial a emplear, entre otros.

Finalmente, la concepción pragmática ve a la argumentación como una actividad dialéctica y retórica, la cual se ciñe como un diálogo entre diversos autores, y considera a la argumentación como la

actividad de persuadir a un determinado auditorio para convencerlo de que asiste la razón respecto de un punto determinado del derecho. De esa manera, Atienza señala que una argumentación que se presuma correcta debe construirse a partir de estas tres concepciones (Atienza, 2013, pp. 110-111).

Así, a efectos del presente artículo, si bien una argumentación completa debe cubrir estas tres concepciones en términos de la corriente de la escuela alicantina, la concepción que realmente interesa es la concepción material, pues, como se aprecia, esta se concentra en estudiar el contenido material de las premisas que las personas juzgadoras utilizan en sus silogismos o esquemas argumentativos al momento de resolver un asunto. De esa manera, lo que se evaluará en la sentencia objeto de este artículo es, precisamente, el contenido material de las premisas utilizadas por la Sala Superior del TEPJF.

Teoría argumentativa de Neil MacCormick

Por otro lado, Neil MacCormick desarrolló y plasmó su teoría de la argumentación jurídica principalmente en *Razonamiento jurídico y teoría del Derecho* (publicada en 1978), una de sus obras estelares. La teoría de MacCormick es tanto descriptiva como prescriptiva, pues, por un lado, trata de explicar la metodología que las personas juzgadoras de Escocia e Inglaterra utilizan al momento de resolver un caso y decidirlo, es decir, cuál o cómo es el proceso de razonamiento de los jueces.

Ahora bien, desde una óptica prescriptiva, se tiene que, entre los hallazgos de la investigación de este autor, los jueces argumentan por medio del silogismo deductivo. Sin embargo, MacCormick (2018) fue claro en señalar que el mero razonamiento deductivo es insuficiente para la argumentación judicial, pues esta tiene tanto presupuestos como límites. Así, para MacCormick, los temas que

entran dentro de esos límites implican que la argumentación se concentre en lo que él denominó la justificación de segundo orden, en la que se encuentran las personas juzgadoras al momento de argumentar y justificar un fallo judicial; así, el juez debe observar los problemas de relevancia[3] e interpretación jurídica[4] (para la premisa mayor del silogismo), así como problemas de prueba[5] y calificación[6] (para la premisa menor) (págs. 88, 102 y 106).

No obstante, más allá de eso, las piezas que interesan de MacCormick, a efectos de este artículo, son los criterios de evaluación que diseñó en su teoría. A continuación se verá en qué consiste cada uno de ellos.

Principio de universalidad

Uno de los primeros elementos respecto de los criterios de evaluación de este autor escocés es el principio de universalidad. En otro

3 Un problema de relevancia se presenta cuando el operador jurídico duda respecto a si la norma jurídica (con norma jurídica, quien aquí suscribe se refiere a un artículo de cualquier disposición de observancia general, o incluso un precedente judicial) es realmente aplicable o no al caso en concreto, o cuando, teniendo varias normas posiblemente aplicables, se duda respecto de cuál de ellas es realmente la aplicable. En esencia, al problema de relevancia también se le conoce como un problema de aplicabilidad.

4 Los problemas de interpretación jurídica se presentan como un paso previo al problema de relevancia, pues una disposición jurídica puede tener algún problema de ambigüedad o vaguedad que orille a la persona abogada a utilizar métodos o cánones de interpretación jurídica para atribuir significado a dicha disposición que es objeto de interpretación.

5 Los problemas de prueba se refieren al cúmulo de pruebas que las partes ofrecen para demostrar y acreditar que un determinado hecho o varios hechos ocurrieron en el mundo real. En sí, se trata de lo que se conoce o denomina como razonamiento probatorio.

6 Los problemas de calificación también forman parte de la premisa menor, es decir, de los hechos del caso, pues su observancia es importante para ver si los mismos encuadran o no (se subsumen o no) en un concepto jurídico. Por señalar un ejemplo, un problema de calificación puede consistir en determinar si el interés que tiene el quejoso en un amparo es jurídico o legítimo.

trabajo, MacCormick explicó que este principio es fundamental al momento de evaluar sentencias, pues se trata de una condición necesaria de las decisiones (MacCormick, 1978, págs. 12 y 15, citado en Lara Chagoyán, 2021).

Por su parte, Roberto Lara Chagoyán (2021) menciona que "una sentencia que ha cumplido con el requisito de universalidad es aquella que está fundamentada en un principio general o una regla universal que ha sido aceptada en casos anteriores, y que deberá aplicarse en casos semejantes" (pág. 122).

Así, lo que implica el principio de universalidad como primer criterio de evaluación al momento de analizar una sentencia es que dicha decisión judicial esté justificada a raíz de una premisa que sirva como norma, regla o principio general, por lo que una sentencia cumplirá con este principio si se fundamenta en dichos conceptos y su aplicación es tanto pasada como futura. La universalización es nada más y nada menos que el respeto relativo a que la persona juzgadora fundamente sus sentencias en criterios previamente aceptados y no resuelva el caso de manera caprichosa o en un sentido que su razonabilidad se vea interferida a raíz de que el asunto esté envuelto en una coyuntura política (como ocurrió en el caso en concreto al tratarse de actores políticos relevantes).

Por su parte, Manuel Atienza (2013) también ha abordado y expandido aún más el criterio de universalidad, en el sentido de que dicho criterio es aplicable y atendible tanto para la premisa mayor como para la premisa menor del silogismo que utilice el juez. Respecto de la premisa mayor, dicho autor explica que se cumple con este criterio cuando se utiliza una norma como premisa mayor universal, en el sentido de que a todo caso que presente ciertas características se le debe dar la misma solución jurídica, con lo cual se cumple con la regla formal de justicia, consistente en dar un trato igual a los iguales o, simplemente, resolver casos iguales en el mismo sentido (pág. 554).

En esencia, podría decirse que el principio de universalidad consiste prácticamente en que una decisión judicial se fundamente también en precedentes que fijaron ya una norma, regla o principio para resolver la materia del asunto en un sentido igual o similar.

Consistencia y coherencia

Ahora bien, un segundo y tercer elemento que MacCormick (2018) desarrolló son los conceptos de consistencia y coherencia, los cuales parten de la idea de que un sistema jurídico debe ser un cuerpo consistente y coherente entre sus normas jurídicas, lo cual asegura conseguir objetivos y fines valiosos (pág. 146) en una democracia.

Así, MacCormick (2018) señala que la consistencia implica que una sentencia tendrá esa cualidad cuando no se contradiga con el sistema jurídico, pues "por muy deseable que sea una determinada resolución por razones consecuencialistas,[7] puede que no se adopte si es contradictoria con alguna regla válida y vinculante del sistema" (MacCormick, 2018).

Por su parte, el concepto de coherencia es fundamental para un sistema jurídico y político que se atreva a denominarse como Estado democrático y constitucional de derecho. Respecto a este concepto, MacCormick (2018) explica que "se puede imaginar un conjunto aleatorio de normas, ninguna de las cuales contradice a las demás, pero que tomadas conjuntamente no implican la búsqueda de ningún valor por política inteligible" (MacCormick, 2018).

¿Qué quiere decir esto? Que el requisito de coherencia, como criterio de validez de una decisión judicial, implica verificar que la decisión judicial que se esté adoptando sea conforme a los principios y valores que caracterizan a un sistema jurídico. Es decir, puede haber una decisión judicial consistente, pero no coherente,

7 Más adelante se verá en qué consiste un argumento consecuencialista.

porque no comulga con los valores de una democracia constitucional. Por ello, este criterio de evaluación es fundamental para identificar que una sentencia haya comulgado con los valores y principios que establece la Constitución mexicana.

Así, la coherencia puede clasificarse en normativa y narrativa. La primera consiste precisamente en el hecho de que una decisión judicial es coherente si la norma que se utilizó como premisa mayor para adoptar la decisión puede subsumirse en una serie de principios y valores relevantes que conforman al sistema jurídico. Por su parte, la coherencia narrativa significa que un determinado hecho del caso está probado, por lo que, para ello, el juzgador tendrá que recurrir al razonamiento probatorio, a las inferencias probatorias y a las máximas de experiencia, entre otras técnicas argumentativas y temas probatorios (Atienza, 2013, pág. 556).

A continuación se abordará el siguiente criterio de evaluación: la adecuación a las consecuencias.

Adecuación a las consecuencias

Este criterio también es de suma trascendencia al momento de evaluar decisiones judiciales, pues aunado a que la sentencia cumpla con los requisitos de universalidad, consistencia y coherencia, un aspecto relevante a observar es poder identificar qué o cuáles serán las consecuencias que tendrá dicho pronunciamiento para las partes en particular, pero también, en general, para la vida pública del país. McCormick (2018) lo señaba así: "[h]ay buenas razones para suponer que los jueces deben considerar alternativas que se presentan ante ellos en los casos que involucren el problema de la relevancia, de la interpretación o de la clasificación" (pág. 173).

Por su parte, y en términos similares a lo explicado por MacCormick respecto de este requisito de la adecuación a las consecuencias, Eduardo García de Enterría (2006) señala que "la necesidad de que el juez constitucional no pierda en ningún momento de vista las

consecuencias prácticas (i. e., políticas) de la decisión que está llamado a dictar" (pág. 192).

Esto implica que no solo se debe conocer cuál fue el resultado que adoptó el órgano judicial al momento de decidir y resolver el asunto —por ejemplo, en este caso, que no se condenó al titular del Ejecutivo federal ni al director general del IMSS—, sino que lo relevante respecto del criterio de adecuación a las consecuencias es ver, precisamente, cuáles son las consecuencias que esa decisión judicial puede producir en la sociedad en el corto, mediano o largo plazo. Así, vale la pena preguntarse: ¿la sentencia produce alguna consecuencia que consiga algún fin valioso para la sociedad, la democracia o el Estado de derecho?

Como se puede ver, se trata de un requisito que está relacionado con el de coherencia, porque lo que el juez también debe reflexionar al momento de dictar sentencia es que, en caso de que dicho asunto pueda tener dos o más soluciones, elija la solución que sea conforme a derecho, claro, pero también optar por aquella que comulgue con los principios y valores constitucionales del sistema jurídico —es decir, ser coherente—.

Evaluación de la sentencia recaída en el SUP-REP-92/2020 y acumulado conforme a la teoría de la argumentación jurídica

Una vez que se conocen las teorías de la argumentación de Manuel Atienza y los criterios de evaluación de sentencias de Neil MacCormick, es momento de someter a análisis y evaluación el fallo que es materia del presente artículo.

Dicha determinación judicial se encuentra estructurada en tres apartados:

1) Responsabilidad directa de los servidores públicos.
2) Responsabilidad por faltar al deber de cuidado.
3) Indebida valoración probatoria.

A efectos de este trabajo, se delimitará el análisis únicamente en el segundo apartado de la sentencia respecto al tema del deber de cuidado, en relación con la propaganda gubernamental que incluye elementos personalizados y uso indebido de recursos públicos, conforme al artículo 134 constitucional.

Delimitado el objeto de estudio, la pregunta que se debe formular y responder consiste en lo siguiente: ¿en el presente asunto se cumple con el principio de universalidad y las concepciones de argumentación de Atienza? Por un lado, la sentencia sí cumple con la concepción formal, pero no con la concepción material de la teoría de la argumentación jurídica alicantina; por otro lado, la sentencia no satisface el criterio de evaluación de universalidad.

Para empezar, hay que recordar que el PAN argumentó en sus agravios que la resolución impugnada vulnera los artículos 14 y 16 constitucionales, porque la Sala Regional Especializada no realizó un estudio profundo respecto del deber de cuidado que debieron tener tanto el titular del Ejecutivo federal como el director general del IMSS durante su participación en la mañanera del 23 de abril de 2020 cuando se anunció el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares y cuando apareció el primer modelo de la carta en una de las diapositivas.

A consideración de la Sala Superior, dicho agravio resultó infundado porque, en esencia, de las constancias que obran en el expediente, así como la manera en que se desarrolló dicha mañanera, no se acreditaron elementos que orillen a determinar responsabilidad por falta del deber de cuidado a los funcionarios referidos en

el párrafo anterior.[8] La argumentación de la Sala Superior se puede ver reflejada en los siguientes puntos:

1) Para justificar dicha decisión, la Sala Superior se basó en la jurisprudencia 12/2015[9] en la que se determinó que, para que existiera propaganda gubernamental, debe acreditarse que dicha propaganda tenga los siguientes elementos:
   a) Personal. Deriva de que la propaganda se emita por medio de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.
   b) Objetivo. Obliga al tribunal a hacer un análisis del contenido del mensaje por el medio de comunicación social empleado, a fin de determinar si efectivamente se revela un ejercicio de promoción personalizada que pudiera considerarse como una conducta infractora.
   c) Temporal. Implica que la promoción correspondiente se llevó a cabo durante el proceso electoral o fuera de este, por lo que, si es así, se genera la presunción de que la propaganda se hizo con el propósito de incidir en la contienda.
2) Con ello, la Sala Superior determinó que pudieran actualizarse los elementos personal y temporal en virtud de que en la carta expuesta en la mañanera apareció el nombre y cargo del presidente de la república, y porque en el contexto en el que se desarrolló dicha mañanera se dio cuando ya estaban iniciados los procesos electorales de Hidalgo y Coahuila —aunque estuvieran suspendidos por la pandemia—. Sin embargo, a consideración

[8] Los argumentos relevantes acerca del tema se encuentran en los párrafos 102 al 118 de la sentencia SUP-REP-92/2020 y acumulados.

[9] De rubro PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

de ese órgano judicial, no se materializó el elemento objetivo porque durante la conferencia mañanera no se formuló en ningún momento algún comentario con la intención de posicionar el nombre y cargo de Andrés Manuel López Obrador como presidente de la república (párrafo 109 de la sentencia SUP-REP-92/2020 y acumulados).

3) La aparición de esa diapositiva con el contenido de la carta fue meramente circunstancial, como parte de la explicación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, toda vez que la pantalla en la que se plasmó la presentación de PowerPoint y que fue expuesta por el director general del IMSS no fue el elemento central.
4) El hecho de que la carta hubiera aparecido en una diapositiva durante el desarrollo de la conferencia mañanera es insuficiente para acreditar el elemento objetivo de la promoción personalizada, porque no existen elementos suficientes para determinar que la presentación de dicha carta hubiera tenido la intención de vincular la ejecución del programa social con el presidente.

Si se pone atención, esta argumentación cumple con la concepción formal de la teoría argumentativa de Atienza, pues al delimitar bien sus premisas respecto del elemento objetivo, que a juicio del Tribunal no se cumplió, se puede armar un silogismo deductivo en su vertiente de *tollendo tollens*[10] de la siguiente forma:

[10] Dicho argumento sigue la misma lógica deductiva que un argumento *modus ponens*, en el que lo que se hace es afirmar el antecedente de la premisa mayor, mientras que en el *tollendo tollens* se debe negar dicho antecedente y en la premisa menor negar el consecuente de la premisa mayor. Su estructura y un ejemplo es el siguiente:

Premisa mayor: Los mariscos son seres invertebrados.
Premisa menor: El tiburón no es un ser invertebrado.
Conclusión: Por lo tanto, el tiburón no es un ser invertebrado.

1) Premisa mayor. En términos de la jurisprudencia 12/2015, siempre que se acredite el elemento objetivo, en el sentido de que el contenido del mensaje revele un ejercicio de promoción personalizada infractora [antecedente], se configura una propaganda gubernamental personalizada [consecuente].
2) Premisa menor. En el caso, la carta expuesta en la mañanera del 23 de abril de 2020 no revela un ejercicio de promoción personalizada, pues su aparición fue circunstancial y no se formuló en ningún momento algún comentario con la intención de posicionar el nombre y cargo de Andrés Manuel López Obrador como presidente de la república [se niega antecedente].
3) Conclusión. Por lo tanto, no se configura una propaganda gubernamental personalizada [se niega consecuente].

Así, si bien la decisión de la sentencia cumple con la concepción formal de la teoría alicantina, ello es insuficiente para considerarla como una argumentación completamente válida y justificada, pues, además de ello, es de suma relevancia que se cumpla con la concepción material, a la cual, como se ha visto, le interesa que el contenido material de sus premisas tanto normativa como fáctica sean conforme a derecho; y respecto a este punto, quien aquí suscribe no comparte la decisión de la Sala Superior, debido a que no cumple con dicha concepción ni con el criterio de universalidad por dos razones principales.

1) Para empezar, el estudio de la Sala Superior no es del todo adecuado porque no responde a la cuestión efectivamente planteada en los agravios del PAN respecto del deber de cuidado que tenían como superiores jerárquicos tanto el presidente de la república como el director general del IMSS. Si bien la sentencia llega a invocar dicho concepto —el deber de cuidado—, en

realidad no se hace ningún análisis ni un pronunciamiento más detallado o exhaustivo respecto del deber de cuidado, pues simplemente se limita a manifestar lo sintetizado en los incisos 3 y 4 correspondientes a la argumentación de la Sala Superior y señalados al inicio de este subapartado, es decir, argumentaciones con base en las apreciaciones meramente fácticas, sin que la Sala Superior alegara nada en torno al deber de cuidado que tienen los altos funcionarios en términos del artículo 134 constitucional.

2) Además, y con mayor fuerza, la Sala Superior omitió por completo el diverso cúmulo de precedentes judiciales[11] que ella misma emitió para determinar que el deber de cuidado de las personas servidoras, a fin de no vulnerar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral, varía según el tipo de servidor o funcionario —en términos del artículo 134 constitucional—. En dichos precedentes también se sostuvo que el presidente de la república, como titular de la Administración Pública Federal, tiene poder y orden respecto de las personas servidoras públicas que estén jerárquicamente debajo de él, lo cual conlleva que pueda disponer de los recursos financieros, materiales y humanos de la Administración Pública (por ejemplo, como se indica en el SUP-JDC-865/2017). Es por ello que, desde la perspectiva de quien suscribe, el titular del Ejecutivo federal y el director del IMSS, tenían un deber de cuidado robusto en revisar previamente y con cautela todas las diapositivas que conformarían la presentación de PowerPoint que se expuso

11 Entre ellos, los expedientes SUP-REP-163/2018, SUP-REP-238/2018, SUP-REP-87/2019 y SUP-REP-88/2018, que cita incluso el voto de minoría de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

en la mañanera del 23 de abril de 2020, a fin de no transgredir el artículo 134 constitucional.

Dicho lo anterior, ahora es menester responder la siguiente interrogante: ¿la sentencia cumple con los criterios de evaluación de consistencia y coherencia? Previo a responder, es importante señalar que, desde el punto de vista de quien suscribe, estos dos criterios de evaluación no son secuenciales, es decir, no es estrictamente necesario pronunciarse respecto del requisito de consistencia y, después, del de coherencia. Esto es así, pues, según cada caso en concreto, el análisis de ambos requisitos puede realizarse de manera conjunta o alternada. En este asunto, se considera que ambos tienen una estrecha relación, por lo que se sugiere pronunciarse primero respecto del criterio de coherencia para poder responder después si la sentencia es consistente o no. Esto es relevante pues, como bien señala Atienza (2013, pág. 556), una sentencia puede no ser consistente, pero sí ser incluso la más coherente entre las posibles soluciones y, solo por ello, pudiera considerarse justificada.

Así, hasta este punto, ya se conoce que el criterio de consistencia implica que la decisión judicial adoptada sea acorde con una norma del sistema jurídico e incluso con elementos probatorios que se desahogaron en el juicio. Por su parte, se sabe también que el criterio de coherencia conlleva a que la determinación de la persona juzgadora haya comulgado con los valores y principios que establece la Constitución mexicana y el sistema jurídico nacional en sí, y aquí entra la clasificación de coherencia en las categorías normativa y narrativa ya explicadas.

En ese sentido, quien aquí suscribe considera que la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-92/2020 y su acumulado no es consistente ni coherente. Esto es así porque la decisión adoptada —particularmente, la de no fincar responsabilidad al presidente de la república ni al director general del IMSS— no es coherente porque no comulga con la finalidad del artículo 134 constitucional,

lo cual la vuelve inmediatamente una decisión inconsistente —es decir, que resulta incompatible con alguna norma del sistema jurídico, en este caso, con el 134 constitucional—.

Pero, ¿por qué sostener que la sentencia no cumple con el requisito de coherencia? Responder dicha interrogante no es del todo sencillo. Para empezar, es importante recordar que las constituciones de cualquier nación son objeto de interpretación por parte de sus operadores jurídicos, debido a que contienen diversas normas con estructura de principio, los cuales pueden ser indeterminados, ambiguos o vagos, lo que exige que su contenido y significado se proporcione por la vía de la interpretación constitucional. Sin embargo, los resultados interpretativos dependerán mucho de quién interpreta y cómo interpreta el texto, aún más tratándose de atribuir significado a un texto de naturaleza constitucional, pues, como bien apunta Riccardo Guastini (2010):

> la interpretación de un texto constitucional es algo decididamente distinto de la interpretación de otros textos jurídicos (la ley, en particular): se supone que la interpretación de la constitución demanda métodos especiales, diferentes de los que normalmente son utilizados en la interpretación de la ley (págs. 53 y 54).

Esto es crucial pues, en efecto, no todos los operadores jurídicos tienen la misma visión o lectura de la Constitución, por lo que los métodos a emplear al momento de interpretarla, así como los significados que se le atribuyan a sus disposiciones, pueden ser completamente distintos según el juez o el jurista del que se trate. Por eso, con mucha precisión y de manera correcta, Bernd Rüthers (2020, págs. 100 y 101) decía que las cuestiones de metodología interpretativa deben considerarse como “cuestiones constitucionales”.

Sin embargo, la elección de los métodos de interpretación o la forma en que un tribunal constitucional interpreta, de ninguna manera conlleva a que los significados que se le atribuyan a la Constitución sean discrecionales, pues toda interpretación, para estar debidamente justificada, debe estar apegada a los parámetros de racionalidad, aún más tratándose de la justicia constitucional en la cual se ven inmiscuidos conflictos de naturaleza política. Por ello, Eduardo García de Enterría (2006) señaló con mucha precisión que

> es, pues, cierto que el Tribunal decide conflictos políticos, pero lo característico es que la resolución de los mismos **se hace por criterios y métodos jurídicos,** y esto no sólo formalmente, según la famosa objeción de SCHMITT (la justicia constitucional como política *justiz-forming* o en forma judicial), sino materialmente, *administering the taw by processes of rigurous legal logic*, administrando el Derecho por cauces de rigurosa lógica jurídica[12] (pág. 190).

En relación con lo anterior, García de Enterría señaló también, en esa misma obra, que "la justicia constitucional, siendo política por su materia, es estrictamente jurídica por sus métodos y por sus criterios de fondo" (García, 2006, pág. 192).

Esto cobra mayor relevancia cuando el caso en concreto involucra algunas cuestiones políticas, lo cual pueda orillar a que se merme la relación entre poderes e instituciones y se origine así alguna tensión entre estos, como ha ocurrido recientemente entre el presidente de la república —así como el partido mayoritario Morena— con algunas sentencias del TEPJF. Por ello es que son tan importantes los métodos de argumentación e interpretación que servirán como herramienta para defender la decisión judicial que adopte cualquier

12 Lo resaltado en negritas es propio del autor de este artículo.

tribunal. Así, lo aquí relevante es, en términos del requisito de coherencia, determinar qué significado debe tener el artículo 134 constitucional respecto del deber de cuidado o la responsabilidad de los altos funcionarios y su alcance en el caso en estudio.

Aquí lo hay que analizar es la argumentación de la Sala Superior desde la perspectiva del criterio de coherencia tanto normativa como narrativa. De ese modo, no se cumple con la coherencia normativa, en virtud de que la argumentación fáctica de la Sala Superior —es decir, su coherencia narrativa— no es acorde con los principios de la coherencia normativa, pues la decisión adoptada no comulga con los principios y valores constitucionales que establece el artículo 134 de la CPEUM.

Es importante advertir que, en un principio, la Sala Superior invocó correctamente diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso, entre ellas, el artículo 41, base III, apartado C[13] y los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucionales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024),[14]

---

13 Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[…]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

[…]

c) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley.

14 Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

así como los artículos 9, fracción I, y 21 de la Ley General de Comunicación Social (2024) como fundamentos jurídicos para argumentar que todas las personas servidoras públicas tienen, en todo momento, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad y no influir en la equidad en la competencia entre grupos parlamentarios. Asimismo, se determinó que la propaganda en su modalidad de comunicación social debe tener siempre un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, por lo que en ningún caso puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada.

Hasta este punto de la línea argumentativa de la Sala Superior no se tiene ningún problema porque, en efecto, esa es la teleología del artículo 134 constitucional. El bien jurídico tutelado por dicha disposición es, precisamente, la equidad en la contienda electoral (Córdova y Juárez, 2017, pág. 2272). Sin embargo, donde se encuentra el problema argumentativo es en la coherencia narrativa.

Ello es así porque, como ya se dijo anteriormente, no se comparte la idea de que en el caso no se acredite el elemento objetivo en términos de la jurisprudencia 12/2015, a fin de decidir con ello la confirmación de la sentencia recurrida y no fincar responsabilidad al presidente de la república o al director del IMSS. Ello no puede

> […]
>
> Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
>
> La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

ser así porque quien aquí suscribe estima que existen argumentos de mayor fuerza que refutan las consideraciones de la sentencia.

Por ejemplo, no se comparte el argumento establecido en el párrafo 110 de la sentencia SUP-REP-92/2020 y acumulados en el que se sostiene que "la aparición del material denunciado se presentó de forma circunstancial, como parte de la explicación y descripción de la operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, pues la pantalla en la que se incluyó la carta no fue el elemento central de la presentación del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que fue una diapositiva más de las diversas que formaron parte de ésta. Asimismo, se destaca que la carta se proyectó por algunos segundos, lo que evidencia que no se trató de posicionar su contenido ante los miembros de la prensa presentes y los televidentes".

Tampoco se coincide con lo que se argumenta en el párrafo 111 de la sentencia en comento, que indica que "[s]obre esta base, esta Sala Superior considera que, la mera aparición de la carta denunciada en la presentación del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social es insuficiente para acreditar el elemento objetivo de la promoción personalizada, pues no existen elementos suficientes que permitan determinar que la presentación de la carta en la aludida conferencia de prensa hubiera tenido la intención de vincular la ejecución del programa social con el Presidente de la República; sino que atendiendo al contexto en que se desarrolló la conferencia de prensa, es dable concluir que se trató de un ejercicio de rendición de cuentas con la finalidad de dar a conocer el procedimiento para que a las personas interesadas en obtener el beneficio del programa social tuvieran pleno conocimiento de los requisitos y forma de operar el portal creado para tal efecto".

Dichos argumentos son endebles porque se considera que analizan de manera muy aislada, superficial, particular y a modo el contexto en que se publicó la diapositiva en la que constaba la carta. En

términos del deber de cuidado —cuestión de la que en realidad jamás se pronunció a fondo la Sala Superior—, lo que sí es insuficiente es la premisa que utiliza la sentencia relativa a que "se trató de una diapositiva más", toda vez que ello no exime en sí de responsabilidad al presidente ni al director del IMSS, pues si bien lo que se presentó en esa conferencia de prensa fue un programa social, ello no puede servir como excusa para eximir de responsabilidad a los altos funcionarios porque son ellos quienes, en su deber de cuidado, deben vigilar y supervisar en todo momento el trabajo de sus colaboradores, quienes realizan todo el material primario que en su momento expondrían en dicha mañanera.

Se trata de algo tan simple como un lugar común en cualquier trabajo público o privado respecto de la responsabilidad que una persona tiene cuando ejerce una función jerárquicamente alta y de mando, en la que se supervisa el trabajo de quienes se encuentran en puestos inferiores en la cadena de mando conforme al diseño de la estructura orgánica e institucional. Es tan simple como que un magistrado no va a presentar ni exponer en sesión pública un proyecto de sentencia elaborado por alguno de sus secretarios sin haberlo leído, estudiado y aprobado antes de dicha sesión, así de sencillo.

En esa misma sintonía y conforme al caso en concreto, hay dos hipótesis a considerar respecto del deber de cuidado en términos del artículo 134 constitucional. En la primera, tanto el presidente de la república como el director general del IMSS supervisaron y aprobaron el trabajo con pleno conocimiento de los elementos de propaganda gubernamental personalizada incluidos en la carta, y aun así dieron su visto bueno y con todo el dolo la presentaron en la referida mañanera, lo cual provocaría una infracción al artículo 134. La segunda hipótesis es que ambos jamás supervisaron ni autorizaron el contenido de la carta, pero ello no implica que se les exima de responsabilidad, precisamente por la falta del deber de cuidado del trabajo de sus subordinados, previo a exponer en la mañanera

un programa social con elementos personalizados, en directa infracción al artículo 134 constitucional. Así, independientemente de una u otra, las dos hipótesis son graves, ya sea por la actuación dolosa o la omisión, por lo que ambas son susceptibles para fincar responsabilidad.

Aunado a esto, no se comparten las premisas contenidas en el párrafo 111 de la sentencia en las que se alega que la conferencia de prensa se trató de un "ejercicio de rendición de cuentas con la finalidad de dar a conocer el procedimiento del programa social", pues, desde el punto de vista de quien suscribe, dicha interpretación no es acorde con el artículo 134 constitucional. Es importante mencionar que, en efecto, la rendición de cuentas es una de las concepciones de dicho precepto constitucional junto con la concepción relativa a entender a la comunicación social como una acción o un servicio que ofrece la Administración Pública (Córdova y Juárez, 2017, pág. 2272); sin embargo, todo servidor público debe ser muy cauteloso en la contienda electoral respecto de los elementos de la propaganda gubernamental que realice, a fin de que no se le considere como personalizada y, en consecuencia, infractora.

Con esto, lo que hizo la Sala Superior al pretender justificar su decisión con el argumento de que se trata únicamente de un ejercicio de rendición de cuentas y soslayar el otro elemento que contempla el artículo 134 constitucional, es caer en lo que se conoce como un argumento falaz, denominado *cherry picking* (mejor conocido como falacia de prueba incompleta o de omisión de pruebas), que consiste en seleccionar cuidadosamente y a conveniencia ciertos datos para defender una postura.

En relación con lo anterior, no se comparte tampoco el razonamiento que hace la sentencia en el párrafo 112, porque las premisas que conforman tal argumento hacen un *non sequitur* (es decir, que la conclusión del argumento no se sigue de su premisa principal). Esto es así, porque la premisa principal consiste en que "[d]e ahí

se considere que no asiste razón al partido recurrente cuando señala que los servidores públicos aludidos consintieron y avalaron el contenido de la carta, porque, se insiste" e, inmediatamente, la premisa conclusiva del argumento es la siguiente "en ningún momento se hizo una especial referencia a dicho material y menos aún a su contenido".

Lo anterior, como ya se dijo, es un argumento *non sequitur*, toda vez que, a fin de configurar responsabilidad y vulneración al artículo 134 constitucional, no era estrictamente necesario que ambos funcionarios hayan leído expresa y detenidamente el contenido de la carta; bastaba con haber dejado la diapositiva algunos minutos en transmisión nacional para que cualquier persona pudiera leerla, sin omitir que, incluso, cualquiera puede pausar el video en YouTube o cualquier otra plataforma para leerla con detenimiento, pudiendo advertir así los elementos personales que contiene la carta, esto es, el nombre y cargo del titular del Ejecutivo federal.

Por su parte, en el párrafo 115 de la sentencia se puede ver otra falacia argumentativa. Dicho párrafo sostiene que "[a]demás, es relevante tener presente que el anuncio del programa social en la conferencia de prensa fue con una finalidad del beneficio social, pues este se implementó para atender los efectos que la economía nacional ha resentido por la emergencia sanitaria".

Dicho argumento es una falacia *ad populum*. Respecto de ese vicio argumentativo, en otros trabajos del que aquí suscribe se ha sostenido lo siguiente:

> Quien incurre en un argumento *ad populum* utiliza aspectos que involucran sentimientos y emociones basadas en cuestiones patrióticas, religiosas, sentimentales, políticas, económicas, de seguridad o de cualquier otra índole, las cuales provocan reacciones (emocionales) a quien la escucha. Así, es más fácil para cualquier debatiente formular un argumento *ad populum*, a que ofrezca pruebas o razones válidas en sus premisas para demostrar la veracidad de la tesis que

> propone, o para demostrar que la tesis de su contrario es incorrecta (Ríos, 2022, pág. 176).

De esa manera, el argumento establecido en el párrafo 115 de la sentencia es falaz porque involucra en sus premisas el tema relativo a la crisis económica provocada por la epidemia de la COVID-19. Ello resulta un argumento muy persuasivo, claro, pero no válido, pues más allá de todas las consecuencias negativas de la emergencia sanitaria de esos años, ello no puede ser un justificante para no cumplir a cabalidad con los principios constitucionales y la normativa en general, pues, en términos del artículo 128 constitucional, siempre estará por encima de cualquier cuestión que los altos funcionarios y las personas servidoras públicas cumplan con la CPEUM.

Es por todo lo anterior que la sentencia no cumple con la concepción material de la teoría alicantina ni con los criterios de consistencia y coherencia.

Adecuación de las consecuencias

Ahora bien, respecto del requisito de la adecuación a las consecuencias, ¿cuáles son las consecuencias que esta sentencia deja como legado a la democracia y la justicia constitucional electoral mexicana? ¿Estas consecuencias comulgan con los principios y valores constitucionales de México?

Las sentencias constituyen un mensaje dirigido a las partes del caso, pero también a la ciudadanía en general y, desde luego, a la clase política. ¿Qué mensaje quieren transmitir las sentencias a la sociedad respecto de los valores y principios de la democracia mexicana? ¿Qué democracia quieren los ciudadanos? ¿Qué valores institucionales se quieren proteger?

Estas son algunas preguntas que las personas juzgadoras deben formularse al momento de dictar sentencia, en virtud de las consecuencias que esa decisión judicial pudiera ocasionar a la sociedad

y al Estado. En sí, se trata de ver qué tipo de efectos jurídicos, sociales, económicos, políticos o de otra índole ocasiona el sentido de la decisión.

De esa manera, para este criterio de evaluación, se debe tomar en cuenta otra teoría argumentativa que se ha concentrado en definir y proponer una especie de catálogo de tipo de razones que pueden ofrecerse al momento de argumentar. Así, Robert Summers (2020) sostiene que las genuinas razones que utilizan las personas juzgadoras al momento de decidir un asunto son razones:

1) Formales o autoritativas. Consisten en cualquier fuente formal de derecho —disposiciones constitucionales, convencionales, legales y precedentes judiciales—.
2) Sustantivas. Consisten en razones cuya fuerza deriva de una consideración moral, económica, política o de orden social.
3) Institucionales. Se vinculan a una específica función institucional o del proceso[15] (págs. 58 y ss.).

Las razones que aquí interesan son las sustantivas, las cuales se clasifican en razones de fin y de corrección. Las razones de fin —o razones finalistas— son aquellas que se toman en una decisión judicial para conseguir un fin social valioso, por ejemplo, la seguridad general, el bien común o la promoción de la democracia. Una característica importante de este tipo de razones es que ven hacia el futuro (Robert Summers, 2020, págs. 58 y 59). Por su parte, a diferencia de las razones de fin, las razones de corrección no se concentran en

15 Por ejemplo, una razón institucional sería el hecho de que si un juicio de amparo debe sobreseerse, tiene que resolverse en ese sentido porque son las reglas que el legislador determinó respecto de cómo deben desarrollarse los juicios; reglas que, en caso de configurarse, no vulneran el derecho de acceso a la justicia.

atender el objetivo que obtendrá la decisión judicial, sino que su fuerza justificativa deriva de una norma sociomoral de justicia que sirve para corregir situaciones que han sido injustas (Robert Summers, 2020, pág. 60).

Se ofrecen dos ejemplos para entender mejor lo anterior: el primero serían los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en los que se declaró la inconstitucionalidad de los artículos contemplados en códigos civiles o familiares que permitían únicamente el matrimonio heterosexual. El segundo ejemplo se presenta en un debate más actual, que se refiere a la inaplicación de la prisión preventiva oficiosa al considerarse una pena sin sentencia y una violación a los derechos humanos de libertad y presunción de inocencia. Es decir, la Suprema Corte, al declarar la inconstitucionalidad de artículos que contemplan el matrimonio exclusivamente para parejas heterosexuales, así como el hecho de que personas juzgadoras hayan inaplicado la prisión preventiva oficiosa, lo hizo con base en una razón de corrección. Así, se trata de corregir o enmendar por medio de las sentencias alguna situación que de manera sistemática vulneraba derechos humanos.

De esa manera, la sentencia que aquí se comenta tiene ciertas particularidades y elementos de naturaleza jurídica, pero también política, pues se encuentran inmiscuidos valores, principios y cuestiones constitucionales, como el deber de cuidado de los altos funcionarios en atención a lo que establece el artículo 134 constitucional y el papel del TEPJF como tribunal consolidador de la democracia constitucional.

Esos eran los temas en los cuales se podrían circunscribir las consecuencias de la sentencia; sin embargo, ello no ocurrió así porque la decisión judicial ahí contenida no cumple con ningún fin valioso ni mucho menos de corrección, pues, por un lado, se considera que era una buena oportunidad para que la Sala Superior desarrollara su doctrina respecto del deber de cuidado del titular

del Ejecutivo federal, así como de cualquier funcionario respecto de la propaganda gubernamental, y con ello desarrollar entonces criterios claros respecto del papel que deben ejercer dichas funciones, tales como el autocontrol, la vigilancia, la neutralidad o la mesura.[16]

Por otro lado, el mensaje que envía esta sentencia a las partes del caso, así como a la ciudadanía en general, es que los altos funcionarios pueden tomarse a la ligera y realizar cualquier acción de propaganda gubernamental con elementos personalizados sin que se les finque responsabilidad alguna, lo cual es completamente peligroso y no deseable si lo que realmente se quiere es consolidar la democracia mexicana, para lo cual la justicia constitucional electoral es un eslabón más para llegar a esa meta.

Finalmente, es importante señalar también que, a consideración del que suscribe, en el presente asunto se materializa en cierta medida el fenómeno conocido como *backlash* —que se vio en la introducción de este trabajo— por una razón muy sencilla.

La primera es que, si bien pudiera parecer que el INE no incomodó al presidente López Obrador al haber concedido las medidas cautelares en contra del envío de las cartas —decisión que posteriormente fue confirmada por la Sala Superior—, en virtud de que él mismo expresó —en la mañanera del 1 de mayo de 2020— molestia únicamente en contra de los partidos políticos de oposición que interpusieron las denuncias correspondientes, en realidad, la concesión del INE sí incomodó al presidente del país. Esto es así, porque al día siguiente de esa mañanera el IMSS impugnó la decisión del INE.

El hecho de impugnar decisiones administrativas o judiciales es una señal de la inconformidad de la parte que resiente un agravio

16 Como lo señaló la entonces magistrada Gabriela Villafuerte Coello en su voto particular al resolver la sentencia recurrida de la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PC-1/2020.

a raíz de dicha determinación, particularmente en el caso, acerca de la concesión de medidas cautelares para que se dejaran de enviar las cartas con el nombre y cargo del presidente. Esto es precisamente un *backlash* de índole constitucional, el cual consiste, en esencia, en que actores políticos rechacen decisiones judiciales o administrativas en las que perciben que la autoridad que la dictó se extralimitó en sus facultades (Zagurski, 2017). Y esto se materializa porque, como se vio anteriormente, el IMSS argumentó que el INE carecía de competencia, pues se extralimitó en sus funciones al ordenar la medida cautelar respecto de hechos que no tienen incidencia en algún proceso electoral.

Así, desde la perspectiva de quien aquí suscribe, es importante señalar que, a fin de configurar un efecto *backlash* constitucional, no es necesario que un actor político formule algún pronunciamiento directo en contra de la autoridad que dictó la decisión que molesta, pues también, de manera indirecta, se puede materializar en la impugnación de la decisión y en el tipo de argumentos que se formulan en el medio de defensa.

No se omite que el hecho de que Zoé Robledo, en su carácter de director general del IMSS, haya manifestado que cumplirían cabalmente con la sentencia de la Sala Superior, que confirmó la concesión de las medidas cautelares. Como se expuso líneas atrás, en la mañanera del 7 de mayo de 2020 Robledo lo declaró así, a raíz de una pregunta que un periodista le formuló:

> Pero desde el 30 de abril se estaba acatando y desde luego que ahora con la sentencia de la Sala Superior del Tribunal queda igual cumplido. Pero desde ese día (Gobierno de México, 2020).

No obstante las declaraciones relativas al cumplimiento de la sentencia, no hay que dejar pasar la oportunidad para señalar que entre la concesión de las medidas cautelares dictadas por el INE y la sentencia confirmatoria de la Sala Superior existen dos momentos

en el plano político y constitucional: uno de molestia y tensión entre el Ejecutivo y el INE, y un segundo de aceptación —o, tal vez, mejor dicho, de resignación— por parte del director general del IMSS para acatar dicho fallo judicial.

Si bien el segundo ámbito es lo mínimo indispensable que se espera de las autoridades respecto del cumplimiento de las sentencias, se considera que el primero es de mayor relevancia porque es un aspecto o área de oportunidad que a México y a sus autoridades les urge trabajar: el cumplimiento de las reglas constitucionales, las cuales, en este caso en concreto, se traducen en el cumplimiento de las reglas y los principios de la propaganda gubernamental que no fueron respetados por el presidente de la república, el director general del IMSS y las demás autoridades denunciadas.

En un plano constitucional y de democracia, antes que llegar a la concesión de medidas cautelares o la imposición de sanciones por la comisión de infracciones, lo que debe acatarse en todo momento es el cumplimiento de la Constitución y del marco legal aplicable, es decir, de un actuar preventivo y no reactivo de cada institución o autoridad, cuestión que aquí no ocurrió.

Esto, se estima, implicaría un ejercicio en el que los tribunales o ciertas autoridades con facultades materialmente jurisdiccionales no se concibieran como tribunales incómodos para el Poder Ejecutivo o la Administración Pública en general.

Fuentes consultadas

1. Bibliografía

Atienza, Manuel (2013), *Curso de argumentación jurídica*, Trotta, Madrid.

Córdova Vianello, Lorenzo y Juárez Gámiz, Julio (2017). Artículo 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), pág. 2272, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos III* (tercer tomo), Tirant Lo Blanch, México.

García de Enterría, Eduardo (2006), *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, Thomson Civitas, Navarra.

Guastini, Riccardo (2010), *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, trad. Miguel Carbonell, Trotta, Madrid.

Lara Chagoyán, Roberto (2021), *Manual mínimo de argumentación jurídica. La razón en la práctica*, Tirant lo Blanch y Tecnológico de Monterrey, México.

MacCormick, Neil (1987), Universalization and induction in law, en *Reason in Law. Proceedings of the Conference Held in Bologna*, diciembre de 1984, volumen I, Giuffre, Milán.

MacCormick, Neil (2018), *Razonamiento jurídico y teoría del Derecho*, trad. José Ángel Gascón Salvador, Palestra, Perú.

Ríos García, Óscar Leonardo (2022), *Manual de argumentación e interpretación jurídica*, Tirant lo Blanch, México.

Rüthers, Bernd (2020), *La revolución secreta. Del Estado de derecho al Estado judicial. Un ensayo sobre Constitución y método*, trad. Francisco J. Campos Zamora, Marcial Pons, España.

Summers, Robert S. (2020), *Las razones sustantivas y la interpretación del Derecho en el* common law, trad. Gonzalo Villa Rosas, Palestra, Perú.

2. Fuentes consultadas en internet

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024) https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Diario de Xalapa. INE ordena a IMSS no repartir carta que hace promoción indebida a AMLO. 30 de abril de 2020. Disponible en: https://www.diariodexalapa.com.mx/mexico/politica/ine-ordena-a-imss-no-repartir-carta-que-hace-promocion-indebida-a-amlo-5171940.html (última consulta 02/08/2024).

Gobierno de México. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina. Viernes 1 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-1-de-mayo-de-2020?idiom=es (última consulta 02/08/2024).

Gobierno de México. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina. Viernes 7 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-7-de-mayo-de-2020 (última consulta 02/08/2024).

Jurisprudencia 12/2015. PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

Ley General de Comunicación Social. (2024). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS.pdf

Sentencia SUP-REP-92/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/REP/92/SUP_2020_REP_92-937213.pdf

Zagurski, Timoteo dos Santos, *Backlash*: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polémicos, *Revista de AGU*, 2017.

3. Videos obtenidos de Youtube

Milenio, 23 de abril de 2020, *Milenio*, "Conferencia matutina de AMLO, 23 de abril de 2020", https://www.youtube.com/watch?v=S030mJ_EJ2s&t=170s (última consulta 25 de junio de 2024).

Los *influencers:* ¿finalmente una sentencia persuasiva?

Reflexión acerca del SUP-RAP-172/2021 y acumulados

Priscila Cruces Aguilar

Las estrategias políticas del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para conservar el registro como partido político nacional y preservar espacios de representación política requieren un estudio crítico en torno a qué está fallando en el sistema normativo ante la comisión de faltas que exigen sanciones ejemplares y, si las ironías son permitidas, de cómo las autoridades electorales deben aplicar herramientas de contrainteligencia que les permitan actuar antes de que el daño esté hecho.

La sensación de no haber logrado prevenir el actuar ilícito del partido es una constante de

cada proceso electoral y el cuestionamiento acerca de la legalidad de su conducta ha sido ampliamente abordado (Vázquez y Garza Onofre, 2023). Basta con hacer una búsqueda simple en Google del término "PVEM", acompañado con la palabra "fraude", para darse cuenta de que hay más de 292,000 resultados, los primeros, vinculados con las elecciones ocurridas en 2024.

Los juicios acerca de cómo logró el PVEM conservar su registro, a pesar de no haber obtenido una votación representativa en el proceso electoral federal de 2024, están presentes y resurgen los recordatorios en torno a los sucesos incómodos del pasado. Con los resultados electorales, de nueva cuenta, se reavivarán los escándalos personales y políticos que han envuelto a sus dirigentes, se recordarán las violaciones legales que la institución ha cometido y, en la primera oportunidad, se volverá a cuestionar la posibilidad de sancionarle con la cancelación de su registro.

Pese a esta percepción de (in)justicia tan desalentadora (WJP, Índice de Estado de Derecho, 2024), se debe tener presente que, si efectivamente quiere combatirse, se necesita reforzar la idea de que en cada decisión administrativa o judicial prevalece el Estado de derecho y, para eso, hay que conocerlo.

El actual entramado normativo es el resultado de una evolución que recoge prácticas, experiencias y, sobre todo, diálogo con los valores que social y democráticamente se han recogido en los ámbitos constitucional y legal.

En ese contexto, el objeto de este trabajo estará enfocado en describir qué pasó y tenderá una invitación a reflexionar acerca de la efectividad de las consecuencias jurídicas que un sistema —tan complejo como es el electoral— prevé para proteger los principios que orientan las actuaciones de las autoridades y de los actores políticos.

En esta línea, se analizará cómo interactúan los procedimientos administrativos electorales, cómo la fiscalización le ganó al

procedimiento exprés del famoso procedimiento especial sancionador (PES) y qué impacto tuvo en el análisis de la validez de una elección.

Lo que se resolvió en el recurso de apelación SUP-RAP-172/2021 es el eje central de este ejercicio; sin embargo, el modelo de comunicación vigente durante la elección que estuvo inmersa en el recurso es el parámetro con el que se valorarán las estrategias que el partido empleó para posicionarse ante la ciudadanía.

Así, para poder reflexionar respecto a si las sanciones en el denominado caso *influencers* lograron o no inhibir aquellas conductas que proceso tras proceso cometía el PVEM, es necesario recordar la historia, describir cuál fue la discusión en el recurso de apelación y narrar cómo se entrelazaron los procedimientos para, finalmente, invitar a la creación de un juicio crítico acerca de la efectividad del sistema.

El golpe en la mesa: ¿SUP-RAP-172/2021?

El asunto está enmarcado en las quejas presentadas en contra del PVEM por diversas publicaciones que realizaron personas identificadas como *influencers* en las redes sociales para posicionar al partido durante el periodo prohibido —conocido como periodo de veda o de reflexión— al realizar proselitismo.

Específicamente, durante la veda electoral del proceso electoral federal 2020-2021, alrededor de 80 personas públicas postearon en sus cuentas de Instagram publicaciones relacionadas con las propuestas de campaña del PVEM; destaca que el contenido era esencialmente similar y parecía estratégicamente planeado.

Estos hechos fueron juzgados en dos procedimientos administrativos con naturaleza y fines distintos, aunque ambos, al

relacionarse con el proceso electoral, tienen la característica de ser sumarios y celeros.

Lo relevante de este asunto es que la fiscalización le ganó al procedimiento especial sancionador, que hubo un pronunciamiento directo en torno a si existe o no un doble juzgamiento por abrir dos procedimientos distintos —uno de fiscalización vs. un PES—, que se cuantificó el valor de las aportaciones de los *influencers* y, principalmente, que la sanción impuesta no se limitó a una multa que tomó en cuenta el monto económico de las aportaciones, sino la cancelación de la prerrogativa de radio y televisión por haber obtenido un beneficio indebido en el periodo de reflexión.

¿Qué papel jugó la fiscalización?

La fiscalización ha evolucionado al tiempo de los contextos políticos y de las demandas sociales que piden mayor transparencia y rendición de cuentas, tanto por partidos políticos como por las candidaturas, con el firme propósito de preservar la equidad en las competencias (Sánchez Gracia, 2020, p. 748).

Como garantía de equidad, desde 1996 se estableció que el financiamiento de los partidos políticos debe ser mayormente público, y en esa prerrogativa aún vigente se enmarcan las reglas históricas que impiden el dinero empresarial en las contiendas, la intervención económica de las iglesias o la indebida injerencia de recursos públicos —distintos al financiamiento— para posicionar a alguna fuerza política.

La forma en la que las autoridades se aseguran de proteger los valores democráticos —vale decir, consensuados— comprende la previsión de las reglas que se identifican en la materia de la fiscalización.

En estas reglas hay dinamismo. Existen aquellas que no han cambiado, por ejemplo, la prohibición de que los poderes ejecutivos

destinen dinero a partidos o candidaturas (Ley General de Partidos Políticos, artículo 54.1.a). Otras reglas han evolucionado, pues, de prever que las entidades mercantiles tenían prohibición para realizar aportaciones (Cofipe, 1990), se han ensanchado para contemplar a las personas morales y a las personas físicas con actividad empresarial (SUP-JDC-36/2019 y SUP-RAP-4/2020).

El caso que se analiza permite el acercamiento a este dinamismo y a los retos que presentan las investigaciones exhaustivas y completas que caracterizan este tipo de procedimientos, a la luz de las estrategias más nuevas de comunicación.

Es sensato sostener que cualquier persona física —sin actividad empresarial— puede realizar aportaciones a favor de los partidos o las candidaturas y, si bien en 2015 el PVEM se sujetó a procedimientos administrativos por utilizar a *influencers* o personas de relevancia pública para generar más adeptos, ello no recayó en la materia de la fiscalización, sino en el procedimiento especial sancionador (SRE-PSC-251/2015).

La novedad de la aproximación de estos hechos a partir de la fiscalización obliga a tener claridad en cómo los procedimientos relacionados con el dinero —fiscalización— se entrelazan con los que analizan la legalidad o ilegalidad de la propaganda —procedimientos especiales sancionadores—.

Primeramente, están las coincidencias. En ambos procedimientos, la facultad de investigar se ejerció de oficio o por queja, se requirieron elementos mínimos para sostener alguna línea de investigación, las diligencias se orientaron por el principio de proporcionalidad (jurisprudencia electoral 62/2002) y tuvieron como límite las pesquisas (jurisprudencia electoral 67/2002).

Las diferencias son muchas y van desde cómo se orientan las actuaciones —principio dispositivo del PES vs. el principio inquisitivo— hasta cómo se lleva el proceso; sin embargo, la discusión se centrará en las finalidades en sintonía con el principal propósito de

la fiscalización. Dicha finalidad es reconocida en la sentencia SUP-RAP-172/2021 y acumulados.

El PES tiene como fin primordial determinar si con los hechos denunciados se transgredieron las reglas de la propaganda político-electoral; en cambio, en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización, se protegen las reglas y los valores de la transparencia y la rendición de cuentas que permiten identificar el origen, el destino, el monto y la aplicación de los recursos.

En términos prácticos, la finalidad de la fiscalización se traduce en identificar si cierta actuación beneficia económicamente a un partido político, precandidatura o candidatura y, debido a las reglas de reporte de los ingresos y los gastos, es necesario contabilizarlos a efectos del tope de gastos.

Así, el concepto del beneficio es vital en la fiscalización (Reglamento de Fiscalización, artículo 32). Cualquier concepto de ingreso o gasto que beneficie a alguna precampaña o campaña debe ser cuantificado y sumado, como si se hubiera realizado por el sujeto obligado, a fin de asegurar que la competencia sea equitativa.

Todo esto significa que las quejas en contra de la actuación del PVEM y de los *influencers* estaban siendo conocidas simultáneamente en dos vías sancionatorias electorales, por lo que las preguntas que surgieron entonces fueron las siguientes:

1) ¿Quién debía resolver primero, quienes definen la legalidad o la ilegalidad de la propaganda o quienes determinan la existencia o inexistencia de un beneficio cuantificable?
2) Si existían dos procedimientos abiertos por los mismos hechos, ¿se vulneraba el principio *non bis in idem* o de doble juzgamiento?

¿La fiscalización se adelantó al PES? ¿Qué resolvió el Instituto Nacional Electoral (INE) y convalidó la Sala Superior?

Sí. La fiscalización esta vez se resolvió más rápido que el PES. Esto tiene una explicación originalista y jurídica.

Las últimas reformas electorales, aquellas que implementaron las leyes generales hoy vigentes, dispusieron expresamente la necesidad de una "fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas. Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo" (Iniciativa de Ley, PRD, 2014).

Esta finalidad del Legislativo fue interpretada en distintos momentos. Uno de ellos, por el INE, al implementar el sistema de contabilidad en línea —el llamado sistema integral de fiscalización (SIF)—; el segundo, al incorporar el concepto de consolidación del gasto como parte del ABC de la fiscalización (SUP-RAP-0277/2015, 2015) y en la necesidad de que la totalidad de las quejas que se relacionaban con el proceso electoral fueran resueltas en un periodo razonable que permitiera, en su caso, el debido cómputo del gasto, a efectos de alguna nulidad por rebase en el tope de gastos (SUP-RAP-221/2017, 2017).

Por estas razones, las quejas de fiscalización en muchas ocasiones se vuelven el primer filtro de la regularidad legal de las conductas de los actores políticos, pues existe obligación de que esta sea oportuna y arroje información pronta respecto del total de los gastos efectuados en precampaña y para juzgar la posible causa de nulidad de una elección.

En este contexto, la resolución de fiscalización (INE/CG1314/2021, 2021) le ganó al PES y, en ese sentido, la sentencia en análisis dotó de fuerza a las facultades que en materia de verificación de reporte de gastos realizan las autoridades fiscalizadoras,

permitiéndoles investigar y solucionar aún sin que el procedimiento especial fuera resuelto.

Esto significa que la Sala Superior convalidó que, ante la existencia de elementos suficientes para investigar la presunta omisión de reportar gastos por la difusión de la propaganda, el INE estaba en aptitud de resolver el procedimiento, pues el ejercicio de sus facultades no depende de la acreditación de los hechos investigados en otro procedimiento.

Esa razón se robusteció con el análisis de los bienes jurídicos involucrados en cada procedimiento, llevándole a concluir a la Sala Superior que, debido a que el fundamento y los valores eran distintos, no existía vulneración al principio *non bis in idem*.

En el particular, se destacó que la difusión de las historias en las redes sociales por personas identificadas como *influencers* sí ocurrió y que la valoración probatoria del INE fue adecuada, pues la existencia de una estrategia de simulación tenía sustento.

Hay que recordar que el INE realizó distintas diligencias y se allegó de múltiples elementos para desvirtuar la espontaneidad de las manifestaciones de los *influencers*, pues, incluso, las respuestas a los requerimientos fueron similares.

Así, el INE valoró la existencia de un guion para emitir los presuntos mensajes de apoyo en el periodo de veda, así como el contexto en el que fueron publicadas las manifestaciones, para concluir que se externaron posicionamientos de respaldo, apoyo, promoción o simpatía a las propuestas de campaña del PVEM. Así, destaca que (INE/CG1314/2021, p. 170):

> lo anterior, es un hecho públicamente conocido que visto de manera aislada y en condiciones ordinarias, conduciría a estimar que se trata simplemente del libre ejercicio de los derechos fundamentales de expresión e información de las y los ciudadanos involucrados; sin embargo, del análisis integral y concatenado de los mensajes, de las

> circunstancias en que fueron emitidos y las similitudes en acciones y afirmaciones al momento de dar respuesta a los requerimientos de esta autoridad, obligan a llegar a una conclusión distinta, toda vez el conjunto de hechos planteados y del material probatorio existente en autos, bajo la apariencia de buen derecho, lleva a inferir lógicamente que **se está frente a una estrategia de comunicación o campaña propagandística pagada que tenía como finalidad influir en el sentido del voto de los electores en favor del partido incoado.**
>
> Se arriba a esta conclusión, a partir de la conjunción de una serie de circunstancias, datos y hechos que dejan ver una intensión o propósito de posicionar indebidamente una oferta político-electoral determinada. [Resaltado de origen]

Esta resolución administrativa fue emblemática por su sanción. Si bien la Sala Superior no emitió algún pronunciamiento acerca del cálculo realizado para fijar el monto involucrado en la cuantificación del beneficio, pues los agravios eran genéricos, la sanción que impuso el INE prevaleció al no haber sido confrontada eficazmente.

En esto vale la pena detenerse.

Cuando el INE resolvió el procedimiento identificó la irregularidad ya por todos conocida: la famosa estrategia sistemática. Desde la técnica, para la imposición de la sanción, fue necesario identificar si la multa económica por 7 millones de pesos impuesta en 2016 al partido —por difundir también propaganda electoral en periodo de veda— fue o no asertiva, esto es, si alcanzó el objeto de inhibir la conducta en el futuro. Es evidente que no fue así.

Ello obligó a que el INE pensara qué sanción era la adecuada para evitar que, en el siguiente proceso electoral, se difundiera de nueva cuenta proselitismo en periodo prohibido. En ese sentido, utilizó razonamientos que, desde cierto punto de vista, sí fueron incorrectos.

Ya se mencionó cómo el procedimiento de fiscalización es distinto al PES y que esta resolución de fiscalización fue la primera vez en la que intervino para el análisis de este tipo de irregularidades.

Pese a ello, para evidenciar cómo las sanciones previas fueron insuficientes, el INE se vio en la necesidad de acudir a las multas que se impusieron en el PES de 2016 y, con esto, implícitamente las trajo a un procedimiento con bienes jurídicos distintos e, incluso, lo valoró a efectos de la reincidencia.

La intuición del alegato del PVEM respecto a la indebida aplicación de sentencias del PES en el análisis de procedimientos de fiscalización no era del todo incorrecta, aunque sus planteamientos fueron insuficientes para poder revocar la sanción que le impusieron.

En cualquier caso, la decisión del INE de fijar una sanción económica y de interrumpir su acceso a los tiempos de radio y televisión aparentemente surtió efectos. En el proceso electoral federal siguiente —a saber, el de 2024— no se vio, como ya era costumbre, a personas del entretenimiento o *influencers* publicando propuestas de campaña ni haciendo posicionamientos sistemáticos a favor del PVEM en periodo de veda —sin que ello obvie la participación en otras etapas del proceso—.

Aún es momento de que las quejas se presenten y que las resoluciones se dicten. No obstante, por el poco consumo de redes sociales de quien aquí suscribe, es posible no haber visto que estas conductas se hayan replicado en el periodo de reflexión.

Sin embargo, hay un atrevimiento en decir que ello no ocurrió porque el riesgo de agravar la sanción era palpable y únicamente quedaba la cancelación o la pérdida del registro. En esto cabe hacer un paréntesis.

Cuando las autoridades imponen una sanción, tienen el deber de analizar las circunstancias de hecho y de derecho que rodearon la comisión de la conducta que se califica de ilegal; entre esos elementos se encuentra la actitud y la conducta que adoptaron en el pasado —también llamada reincidencia—.

La posibilidad de que el partido sea juzgado por la ciudadanía de forma severa con la estrategia política del proceso de 2024, en opinión de quien suscribe, es alta.

Ello necesariamente lleva a que se ponga en la mesa de discusión de cada procedimiento administrativo qué sanción es efectiva para que, ahora sí, el partido deje de incidir en la autenticidad del sufragio de forma indebida.

Estas críticas pueden resultar incómodas o no al partido. Tal vez ponerlo a discusión favorezca el posicionamiento de quien ha sido audaz para manejar el *marketing* político. Solo el partido conoce las ventajas y desventajas que le representan estas discusiones.

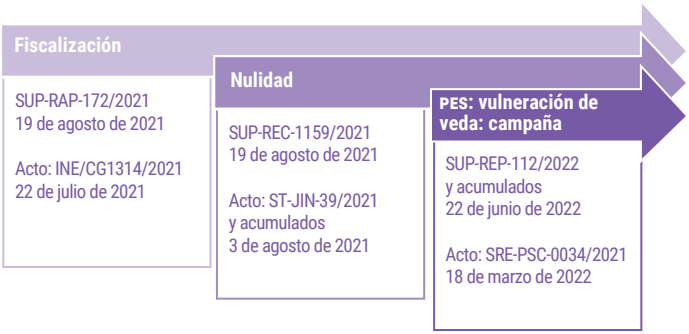
Lo que es cierto es que el partido debe ser consciente que la cancelación de su registro por cometer violaciones graves, sistemáticas y reiteradas, entre otras cuestiones, por emplear figuras relevantes —legisladores o figuras del espectáculo en cineminutos—, ya se ha intentado (SUP-RAP-561/2015, 2016) y lo que se decidió fue que la cancelación del registro sí era viable con el debido análisis y justificación al resolverse el procedimiento administrativo sancionador.

¿Cómo afectó la resolución de fiscalización al PES y a la nulidad de las elecciones?

La resolución administrativa del procedimiento de fiscalización y la sentencia que confirmó la existencia de irregularidades (SUP-RAP-172/2021, 2021) impactó directamente a la resolución del PES (SUP-REP-112/2022, 2022); pero no solo eso, lo ahí determinado también fue valorado al juzgar la validez de las elecciones en las que aparentemente impactó (SUP-REC-1159/2021, 2021).

El orden cronológico de lo anterior se muestra en la figura 1.

Figura 1. Cronología de las resoluciones y sentencias



Nota: PES, procedimiento especial sancionador.

Fuente: Elaboración propia.

Cuando la Sala Regional Toluca conoció del juicio de inconformidad mencionado en la figura 1, tomó como base para juzgar la posible comisión de irregularidades, distintos parámetros objetivos que, desde su lectura, brindaban elementos para determinar que la estrategia sistemática de posicionamiento del PVEM fue de la entidad suficiente para anular la elección de la diputación federal de un distrito en Michoacán.

Para la Sala Toluca, la difusión de mensajes en periodo de veda fueron violaciones sustanciales de un discurso uniforme en contra de los principios de certeza, legalidad y la equidad, aunado a que las violaciones fueron generalizadas y determinantes pues, si no contabilizaran los votos obtenidos por el PVEM, se cambiaría el ganador en el distrito.

La Sala Superior revocó la decisión de la Sala Toluca (SUP-REC-1159/2021, 2021), esencialmente, por no existir elementos suficientes para motivar la determinancia, porque si bien el máximo tribunal reconoció el número de seguidores de cada *influencer*,

lo cierto era que no se había demostrado que las publicaciones repercutieron en la entidad geográfica de la elección.

La sentencia de la Sala Superior evidenció la falta de herramientas que permitieran valorar de forma objetiva y fehaciente cómo es que la publicidad en internet se difunde y cuál es realmente la población que la ve, además de que el hecho normativo de la secrecía del voto impedirá conocer con ese rigor de certeza cuál fue la motivación que orilló a la persona ciudadana a votar por cierta opción política.

En este contexto, la argumentación de la Sala Regional Toluca, con base en inferencias sustentadas en datos objetivos, no es —desde la opinión de quien suscribe— descabellada y, más bien, como sucedió en la resolución del procedimiento de fiscalización, cumple con la función preventiva de las sentencias en la que se comunica la posibilidad de incurrir en la sanción de la nulidad ante comportamientos de este tipo.

Si bien estos sucesos muestran cómo la comunicación de los actores políticos se transforma y adapta a las realidades de su tiempo, también lo es que demuestran la necesidad de que las autoridades electorales y jurisdiccionales estén preparadas con las herramientas necesarias antes de que los casos lleguen.

La tecnología, al igual que la mercadotecnia, avanza de forma vertiginosa en una competencia por cooptar a los mejores consumidores. Las formas de llegar a más y más lejanos usuarios es copiada por quienes se especializan en el mercado electoral.

No solo es imperioso, sino indispensable que las autoridades estén a la altura de las discusiones del mercado, pues es claro que las fuerzas políticas emplean las tácticas de comunicación más efectivas, incluso, que las de las autoridades.

Ahora toca describir cómo la resolución y sentencia del procedimiento de fiscalización impactó, casi un año después, a la resolución del PES (SRE-PSC-34/2022, 2022 y SUP-REP-112/2022, 2022).

A diferencia de la fiscalización que corresponde al ámbito de atribuciones del INE y de su órgano máximo de decisión —el Consejo General—, la resolución de los PES corresponde a una de las salas regionales del TEPJF: la Sala Regional Especializada.

En su resolución, sustancialmente, la Sala Regional Especializada refirió a lo resuelto en el SUP-RAP-172/2021 para sostener que el PVEM empleó una estrategia basada en la fama de las personas *influencers* para difundir su plataforma electoral en periodo prohibido, lo que desvirtuó la espontaneidad que ocurre en estos ámbitos (jurisprudencia electoral 18/2016).

En este aspecto, la sentencia de la Sala Regional aborda de forma más amplia que la resolución del procedimiento de fiscalización en qué consiste la espontaneidad y cómo esta puede derrotarse.

En efecto, se parte de que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y encuentra sus márgenes en las restricciones previstas en la Constitución y en la ley. De esa manera, las expresiones difundidas en internet deben ser analizadas en la particularidad del medio de difusión, con la clara directriz de potenciar las libertades (jurisprudencia 17/2016).

No obstante, el mecanismo de internet tiene la dualidad de ser una herramienta de difusión y de influir en una línea de opinión generalizada y, para ello, existen distintas cargas probatorias para derrotar la presunción de licitud y espontaneidad en las publicaciones.

Si se observa a detalle, el criterio que se instaura en este tipo de análisis implica el reconocimiento del principio dispositivo de estos procedimientos administrativos que obliga a quien denuncia a presentar las pruebas y demostrar, al menos indiciariamente, la comisión de irregularidades.

Lo anterior se traduce en que la espontaneidad adquiere una protección reforzada en el debate público de los procesos electorales y exige que quien quiera derrotarla presente elementos y

argumentos para demostrar su inexistencia (SUP-REP-180/2021, 2021).

En el caso, fue relevante el estándar de espontaneidad, pues se exigieron elementos suficientes para demostrar que la voluntad de postear las publicaciones denunciadas era auténtica y correspondía única y exclusivamente a la intención del *influencer* externar su opinión acerca de cuál era la mejor opción política del momento, sin que mediara presión o estímulos que viciaran esa expresión.

El contenido de las publicaciones fue elemental en el juicio.

La totalidad de las frases fueron analizadas y se sostuvieron coincidencias en el mensaje, en el contenido alusivo a la plataforma electoral registrada en su momento por el PVEM ante el INE, y en la concordancia con un guion allegado en el procedimiento al emplear palabras para llamar a votar por el partido político.

Aplicado un estándar de razonabilidad probatoria, para la autoridad jurisdiccional resultaba poco creíble que alrededor de 80 personas publicaran los mismos días contenido similar con redireccionamiento o etiquetado a la cuenta de Instagram del PVEM, por lo que ello brindaba elementos para derrotar la presunción de espontaneidad que ocurre en este ámbito, sin que fuera necesario, como alegaba el partido, la presencia de alguna prueba directa que los vinculara con las personas o sus agencias.

Aquí, la ausencia de espontaneidad se demostró con los argumentos de la Sala Especializada e invocando lo ya resuelto en el recurso de reconsideración antes descrito (SUP-REC-1159/2021). Para ello, se destacó implícitamente que el principio de máxima experiencia estaba presente, pues:

> Finalmente, se invoca como hecho notorio que en pasados procesos electorales, el propio Partido Verde Ecologista de México reiteradamente ha utilizado como estrategia propagandística la difusión de mensajes alusivos a sus propuestas de campaña por conducto

> de figuras del medio del espectáculo y el uso de las redes sociales; incluso, el propio instituto político ha sido sancionado con anterioridad por las autoridades electorales por la difusión de propaganda política y/o electoral contraria al marco jurídico a través de personas famosas del citado medio [Véanse, por ejemplo, las ejecutorias dictadas por esta Sala Superior en los expedientes SUP-REP-542/2015 y acumulados y SUP-RAP-201/2009; SUP-RAP-242/2009 y acumulados, así como la resolución 2. Resolución CG321/2009, del Consejo General del entonces Instituto nacional Electoral, entre otras] (transcripción en el SUP-REP-112/2022, p. 88).

Ello significa que la estrategia del PVEM para emplear personas de relevancia pública y lograr un mayor alcance no solo era conocida, sino que ya había sido sancionada, por lo que, si en esta ocasión se había recurrido a *influencers* y personas del ámbito del entretenimiento con gran posicionamiento en redes sociales, era verosímil que ello estuviera inmerso en su estrategia de proselitismo.

¿Y qué pasó con la sanción en el PES? También se validó por la Sala Superior. Así, además de la multa económica y de la interrupción de sus tiempos de radio y televisión por haber transgredido las reglas de fiscalización, el PVEM fue sancionado con el decomiso de su financiamiento público por poco más de 118 de los 474 millones de pesos que anualmente le correspondían.

¿Se cumplió la finalidad? ¿Volvió a ocurrir?

Con todas estas experiencias, se aprendió que el PVEM ha empleado de forma asertiva los mecanismos de comunicación más actuales para transmitir mensajes que lo posicionen y le favorezcan en la contienda. Se puede cuestionar la legalidad de su actuación, mas no la efectividad de la estrategia de acompañarse de personas de relevancia pública que le han permitido ganar popularidad ante la ciudadanía.

Se ha abordado mucho acerca de cuál es la finalidad de las sanciones de los procedimientos administrativos (SUP-REP-112/2022, 2022, p. 104). A continuación, se hará una pausa para hacer notar cómo lo entiende el TEPJF.

En materia electoral, es reiterado afirmar que la finalidad de la sanción es naturalmente preventiva, mas no retributiva. Esto es, la sanción busca que, en el futuro, las conductas reprochables dejen de cometerse por medio de sanciones ejemplares (SUP-REP-112/2022, 2022, p. 105).

En opinión de quien suscribe, este caso no encajó en el molde de ese posicionamiento teórico, debido a que los lazos en los que concurrieron los procedimientos de fiscalización y especial sancionador evidenciaron que la sanción fue, además de preventiva, retributiva.

Lo extraordinario del caso, por medio de la resolución de dos procedimientos de naturaleza distinta, lo permitió. La fiscalización, también por criterio jurisprudencial, exigió identificar si la conducta objeto de reproche conllevó o no un beneficio patrimonial, es decir, si como aconteció en el caso de los *influencers*, esa publicidad se podía o no cuantificar económicamente.

El criterio permite contabilizar el costo de los conceptos de gasto efectuados y retribuirlos mediante la figura del decomiso, al impedir que el partido infractor se continúe beneficiando de lo que dejó de reportar y se incorporó en su patrimonio, lo que se tradujo en una medida que asegura la equidad en la contienda e impidiendo beneficiarse de su dolo (jurisprudencia 24/2014 y tesis XII/2004).

Es entonces que la finalidad teórica de la sanción se armoniza en cada procedimiento administrativo acorde con sus particularidades y, desde ahí, debe juzgarse si la conducta cesó en el futuro y si la aplicación del decomiso aseguró las condiciones equitativas en las que debían competir los actores políticos.

En opinión de quien suscribe, la finalidad teórica se alcanzó parcialmente. Como se adelantó, al menos —desde una percepción y conocimiento personales— en el periodo de veda del proceso electoral

de 2024 no se observaron personas de fama pública posicionándose sistemáticamente a favor del partido; sin embargo, sí se usó este mecanismo para otras etapas del proceso electoral, por lo que la finalidad de la sanción logró que al menos, durante el periodo de reflexión, la conducta no volviera a ocurrir (Diana Soto, febrero, 2024 y Diana Benitez, julio, 2024).

Por lo que hace a la finalidad retributiva de conteo efectivo del patrimonio con el que se compitió, también se satisfizo. El patrimonio del PVEM contempló los costos de las publicaciones denunciadas y, desde ahí, las reglas que juzgan el rebase de topes fueron aplicadas para todos los actores políticos respecto de la base del haber económico real.

Ello no obvia que la estrategia se vuelva a emplear en otros periodos del proceso o fuera de él, como, al parecer, ocurrió. Esto es, que el PVEM siga utilizando a personas de relevancia pública, del entretenimiento o *influencers* para posicionarse como una opción política por medio de distintos canales de comunicación que dependerán de su popularidad al momento de la difusión.

La efectividad de la estrategia política es evidente, sino ¿por qué el partido buscaría que el uso de personas *influencers* en periodo de veda electoral fuera permitido en el ámbito constitucional? (Infobae, octubre 2022).

Ello evidencia que las sentencias que aquí se describieron, todas ellas, impactaron en la percepción ciudadana y partidista de lo que es permitido, de lo que es reprochable y qué sanciones pueden imponerse. No quiso correrse el riesgo de volver a perder prerrogativas ni de ser responsables de la nulidad de una elección, por lo que, ante la efectividad de la estrategia, parecía más sensato que el partido propusiera un cambio al modelo de comunicación política desde la Constitución (Enrique Gómez y Antonio López, octubre 2022). Por fortuna, no lo consiguió.

En cualquier caso, esto deja una lección. Es labor de las autoridades electorales y judiciales estar atentas a cuáles son los medios

de comunicación empleados por la ciudadanía para que no solo sus mensajes sean transmitidos eficazmente, sino para tomar acciones de cómo se pueden confrontar posibles desviaciones al modelo de comunicación política dentro del margen que la normatividad les permite.

Lo anterior implica que esta atención es acotada al margen que establezca el legislador.

Al respecto, basta reflexionar en los casos en los que las nuevas formas de comunicar y de realizar propaganda se han cuestionado y cómo se ha abordado que la regulación de la inteligencia artificial, de los bots o de la desinformación corresponde únicamente al poder representativo y soberano del Poder Legislativo, claro, en un diálogo siempre abierto que permita la deliberación y el intercambio de experiencias, como la que aquí se analizó.

En este aspecto, las críticas que se vienen por los resultados electorales que obtuvo el PVEM pueden o no incomodarle, dependerá de los valores con los que comulgue el partido y, también, si para dicho instituto estar en el ojo público le representa una ventaja o desventaja en términos de posicionamiento y de cómo quiere pasar a la historia.

En cualquier caso, el partido político, como ente público, deberá soportar las críticas y la posibilidad de que, de nueva cuenta, la ciudadanía organizada solicite la pérdida o cancelación de su registro, en caso de que se piense que el uso de la imagen de *influencers* burló la ley.

Cuestionar la integridad de los partidos no solo es deseable, sino vital en una democracia sana. Observar el comportamiento del PVEM en la contienda a fin de acceder a puestos de poder es necesario, ya que requiere juicios críticos y memoria para no olvidar. Como ciudadanía, los funcionarios y juzgadores tienen el deber de informar al respecto.

En cuestiones de integridad, los partidos no tienen derecho al olvido.

Referencias

Acuerdo INE/CG1314/2021, INE, correspondiente a la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO Y DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COF-UTF/686/2021 Y SUS ACUMULADOS INE/Q-COF-UTF/775/2021, INE/Q-COF-UTF/941/2021 E INE/Q-COF-UTF/942/2021, sesión extraordinaria del Consejo General de 22 de julio 2021.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

Diana Benitez. (2024). PVEM lo volvió a hacer; contrató agencias para promoverse con *influencers*, *El Financiero*. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/07/01/pvem-lo-volvio-a-hacer-contrato-agencias-para-promoverse-con-influencers/

Diana Soto. (2024). El Partido Verde lo volvió a hacer: recibe promoción de *influencers* y modelos, pese a prohibición en intercampañas, *Animal Político*. https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/fact-checking/influencers-y-modelos-publican-mensajes-a-favor-del-partido-verde

Enrique Gómez y Antonio López, Verde va porque *influencers* hagan campaña pese a veda, *El Universal*, Nacional, 21 de octubre de 2022.

INE, Reglamento de Fiscalización. Aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General, celebrada el 19 de noviembre de 2014, con la última modificación en el INE/CG522/2023.

Jurisprudencia 62/2002, de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE

CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. La Sala Superior en sesión celebrada el cuatro de noviembre de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 67/2002, de rubro QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 60 a 62.

Jurisprudencia 24/2014, de rubro MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 48 y 49.

Jurisprudencia 17/2016, de rubro INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, p. 28 y 29.

Jurisprudencia 18/2016, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 34 y 35.

Ley General de Partidos Políticos. (2014).

Luis Rodrigo Sánchez Gracia. (2020). El sistema de fiscalización después de las reformas constitucionales de 2014. En *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades*

del sistema electoral 1999-2020. Luis Carlos Ugalde y Saúl Hernández Quintana, coords., Volumen 2, TEPJF, México.

Paula Sofía Vásquez Sánchez, Juan Jesús Garza Onofre. (2023). *La mafia verde*, Ariel, México.

PRD, Iniciativa de "[L]ey General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del Grupo Parlamentario del PRD". *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, número 3985-V, jueves 20 de marzo de 2014. Disponible en https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/mar/20140320-V.html#Iniciativa1

Redacción, Partido Verde propuso el uso de *influencers* aun en veda electoral, *Infobae*, 20 de octubre de 2022. Disponible en Partido Verde propuso el uso de influencers aun en veda electoral - Infobae

Sentencia. Sala Regional Especializada del TEPJF. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-251/2015. Sesión pública del 23 de julio de 2015.

Sentencia. Sala Regional Toluca del TEPJF. Juicio de inconformidad ST-JIN-39/2021 y acumulados. Sesión pública del 3 de agosto de 2021.

Sentencia. Sala Superior del TEPJF. Juicio de la ciudadanía SUP-JDC-36/2019. Sesión pública del 3 de abril de 2019.

Sentencia. Sala Superior del TEPJF. Juicio de la ciudadanía SUP-RAP-221/2017. Sesión pública del 16 de agosto de 2017.

Sentencia. Sala Superior del TEPJF. Recurso de apelación SUP-RAP-0277/2015. Sesión pública del 7 de agosto de 2015.

Sentencia. Sala Superior del TEPJF. Recurso de apelación SUP-RAP-561/2015. Sesión pública del 5 de octubre de 2016.

Sentencia. Sala Superior del TEPJF. Recurso de apelación SUP-RAP-4/2020. Sesión pública del 12 de febrero de 2020.

Sentencia SRE-PSC-34/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2022). https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2022/PSC/34/SRE_2022_PSC_34-1131009.pdf

Sentencia SUP-RAP-172/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0172-2021

Sentencia SUP-REC-1159/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/6740daee38db293.pdf

Sentencia SUP-REP-180/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0180-2021

Sentencia SUP-REP-112/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2022). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0112-2022

Tesis XII/2004, de rubro MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. *Compilación oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 705 y 706.

World Justice Project, Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024. Disponible en https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IEDMX2024_WEB.pdf

Sentencias que causaron *backlash* constitucional (cuestionamientos a las facultades del Tribunal)

El modo honesto de vivir como garantía de la Constitución

Santiago Jesús Chablé Velázquez

Introducción

¿Cuál es la labor de un tribunal constitucional? Es una de las preguntas más importantes y cuya respuesta no es inequívoca.

La jurisdicción constitucional electoral realizó un recorrido largo hasta encontrar una herramienta que le permitiera dotar de eficacia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) apostó por un control estricto del actuar de las personas del servicio público y, además, buscó blindar el acceso de las mujeres a los cargos públicos de elección popular ante la

constante amenaza de la violencia política en razón de género que desata su partición en la vida pública.

Para ello, se retomó la línea jurisprudencial del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad; esto, a partir del papel del Tribunal Electoral como órgano garante de la Constitución y las atribuciones conferidas a este para aplicar el parámetro de regularidad constitucional.

Esa es la base de partida de la presente reflexión, en la cual se hace un recorrido por los criterios de la Sala Superior y de las salas regionales en los que se dotó de contenido a la expresión *modo honesto de vivir*. Posteriormente, se abordan dos sentencias: SUP-REC-531/2018 y SUP-REP-362/2022 y acumulados. Ambas son el punto culminante de la labor del TEPJF en su misión de hacer efectiva la CPEUM.

Estas decisiones generaron crítica hacia el Tribunal Electoral por parte de personajes de la política nacional, que acusaron al órgano jurisdiccional de limitar el derecho a ser votado a los cargos de elección popular y tener injerencia en la forma como se desarrollaba la comunicación política. Este escenario fue la base para promover una denuncia de contradicción de criterios ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Finalmente, se analiza la resolución emitida en la contradicción de criterios 228/2022 emitida por el tribunal pleno de la SCJN, la cual representó una restricción a la labor del TEPJF, mas no le inhabilitó para continuar con la tarea que todo tribunal constitucional tiene: defender los principios fundamentales de los sistemas jurídicos depositados en los textos constitucionales.

Garantías de la Constitución

La Constitución, esa norma fundante de la que parten las disposiciones legales sobre las que operan todas las autoridades del Estado,

aquella norma en la que se reconocen los derechos humanos de las personas, tiene un rasgo autopreservativo, esto mediante sus garantías.

De lo anterior, Fix-Zamudio precisa que "las garantías de las normas supremas son aquéllas de carácter justicial formal que establecen la actuación del poder que debe imponer la voluntad del Constituyente" (Fix-Zamudio, 2015, p. 65).

Así, la garantía se erige como género y como especie. En el primer supuesto, se está ante un medio de defensa de la Constitución. Se trata de la protección que abarca métodos preventivos o preservativos, esto es, aquellos que pretenden evitar violaciones a las disposiciones constitucionales (Fix-Zamudio, 2015).

Cuando se habla de la garantía como especie, en un sentido estricto, representa el remedio procesal cuyo fin es reintegrar la eficacia de los preceptos desconocidos, violados o inciertos, por lo que su objeto es de carácter restitutorio o reparador (Fix-Zamudio, 2015).

En este último caso, las garantías de la Constitución tienen un carácter procesal. Se crea un proceso con el fin de que no se pierda la regularidad de los actos emitidos por las autoridades estatales (Kelsen, 2018).

Este proceso, que se conoce como control de constitucionalidad, data de principios del siglo XX y, desde entonces, se le reconoció un papel importante para el desarrollo del Estado constitucional, puesto que "toda violación de la Constitución significa, a este respecto, una alteración a la línea que divide las esferas del gobierno y del Parlamento, tan importante políticamente" (Kelsen, 2018, p. 61).

La consecuencia directa de este proceso puede ser la nulidad del acto que no se apega a los lineamientos constitucionales, ya que la Constitución, como punto de referencia para la regularidad, debe prevalecer sobre cualquier acto que ha sido creado o emana de las distintas funciones del Estado —legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial—.

Lo anterior, porque "las Constituciones en tanto normas supremas que establecen los procedimientos y contenidos de las normas secundarias que integran un sistema deben contar con garantías que permitan hacerlas efectivas" (Polo Ballinas, 2014, p. 43). En estos casos de excepcionalidad, la consecuencia del ejercicio de la garantía es precisamente la nulidad del acto, de manera que las cosas vuelven al estado previo a la alteración del orden constitucional.

La jurisdicción y su función como órgano de control constitucional

La fortaleza de la función jurisdiccional surge con los estados modernos. A partir de la división de poderes, la construcción de los *check and balances* es que "la función jurisdiccional comienza a concebirse como una tarea propia del Estado, encargada de la resolución de controversias a partir de la aplicación de un marco normativo general y previo, producto de un cuerpo legislativo"(Polo Ballinas, 2014, p. 17).

Paulatinamente, a esa función del Estado le fue encargada la labor del control de constitucionalidad, no sin antes pasar por una amplia discusión en torno a si esta facultad de anular actos debía depositarse en órganos políticos o en órganos jurisdiccionales.

Desde el caso Bonham, pasando por el Senado conservador francés, el célebre caso Marbury contra Madison y el Supremo Poder Conservador mexicano, hasta el Tribunal Constitucional austriaco y la teoría de la jurisdicción constitucional de Kelsen, ha existido un álgido debate acerca de si el control constitucional debe ser realizado por un órgano político o uno de carácter jurisdiccional.

Podría parecer que esa discusión ha quedado superada con la preservación del modelo de control a cargo de un órgano de índole jurisdiccional; sin embargo, actualmente las resoluciones de los tribunales constitucionales han causado un fuerte impacto en

la construcción y el desarrollo de las sociedades democráticas, que ha llevado a criticar sus actuaciones con la premisa de la falta de legitimidad de las personas juzgadoras de revertir las decisiones tomadas por los congresos elegidos por la ciudadanía (Waldron, 2018).

Conforme a esta corriente, existe el riesgo de que el Poder Judicial, pese a ser un poder constituido, desbalancee la ley fundamental aprovechándose de la atribución de revisar el trabajo de otras instituciones y, de ese modo, sobreponerse a estas (Waldron, 2018).

Contrario a esa postura, Stephen Breyer afirma que un sistema democrático no es solamente la voluntad de las mayorías, sino que existen límites impuestos a estas por el diseño constitucional y por los derechos que la Constitución asegura para las personas y las minorías, sin importar las intenciones mayoritarias (Breyer, 2018).

Como puede verse, existe una discrepancia entre cuáles deben ser los límites al control que ejercen los tribunales acerca de los actos de otras autoridades. No obstante, se reconoce que los órganos jurisdiccionales son los que deben conocer de controversias en torno a ciertos actos que pueden ser contrarios al orden constitucional.

Ahora, con motivo de las tensiones respecto al papel de los tribunales y el control que ejercen, surgió la clasificación de los sistemas fuertes y los débiles. En los primeros, la interpretación judicial de la Constitución es definitiva y no acepta revisión, aunque esta no se plasma en la ley de forma permanente. En cuanto a los segundos, existe la posibilidad de revisión por parte del Parlamento, aunque esto no lo hace por sí mismo nulo en cuanto a sus alcances, ya que permite un diálogo fluido entre la judicatura y el legislativo (Tushnet, 2023).

Ambos modelos tienen sus virtudes y sus desventajas, las cuales obedecen al contexto en el que se despliegan las facultades de control de actos de autoridad.

El Poder Judicial de la Federación como órgano de control

En México, se reconocen como órganos de control constitucional a los juzgados de distrito, los tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en las últimas dos décadas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En lo que respecta a la materia electoral, el pleno de la SCJN y el TEPJF son las instituciones encargadas de la garantía jurisdiccional de la Constitución; esto, mediante un ejercicio de control de regularidad, que no es más que el proceso de "contrastar los ámbitos de validez de una norma inferior con los de otra de grado superior y que tiene por finalidad la anulación o convalidación de la primera" (Polo Ballinas, 2014, p. 35).

Las acciones de inconstitucionalidad y el sistema de medios de impugnación en materia electoral son la vía para ejercer un control de constitucionalidad; uno es de índole más abstracta, enfocado a normas —las acciones de inconstitucionalidad que resuelve la SCJN—, y el otro más a casos concretos, como actos de autoridad o la aplicación de las leyes.

Esto ha llevado a que la jurisdicción constitucional, por lo menos en la materia electoral, no exista de forma concentrada, sino que es una tarea compartida que, en ocasiones, tiene como consecuencia la confrontación de criterios que deben ser atendidos por el pleno de la Corte, derivado de la facultad que le reconoce la Constitución, en su artículo 99, de fijar una interpretación final.

Conforme a lo que se ha venido compartiendo, puede concluirse que el sistema de medios de impugnación y las acciones de inconstitucionalidad son una garantía de la Constitución en sentido estricto en lo que al ámbito electoral se refiere.

Los efectos de las sentencias emitidas en cada caso son el de restituir o reparar la violación a la ley fundamental, mediante un

ejercicio de verificación de la regularidad constitucional de las normas o de los actos de partidos políticos o de las autoridades que estén relacionados con la materia electoral.

Ahora, de acuerdo con lo expuesto por Tushnet, el sistema de control mexicano debería ser considerado como uno de carácter fuerte en lo que respecta al papel que desempeña la SCJN. La interpretación del pleno no acepta modificación alguna por parte de ninguna otra autoridad del Estado mexicano.

En lo que corresponde al papel del Tribunal Electoral, es válido decir que se trata de un control fuerte frente a otros poderes constituidos, como es el caso del Congreso, pero a la vez débil debido a la revisión que significa la fijación de un criterio final por parte del pleno de la Suprema Corte.

En ese esquema, si bien la Sala Superior del TEPJF es la máxima autoridad en la materia, por más incongruente que parezca, en ocasiones no tiene la última palabra. Esto no debe entenderse como un rasgo que reste eficacia a su labor, sino que guarda razonabilidad en el diseño constitucional de garantía jurisdiccional bipartida en lo que a la materia electoral se refiere, en el cual existe una preeminencia por parte de la SCJN como órgano terminal en algunos casos.

El concepto de modo honesto de vivir en el sistema jurídico mexicano

¿Qué es la ciudadanía?

Definir lo que es la ciudadanía es complejo. En la antigüedad, según la visión de Aristóteles, los esclavos, las mujeres o los extranjeros no podían ser considerados parte de la ciudadanía.

Somuano y Nieto hablan de diversas nociones acerca de la palabra ciudadanía: 1) una aproximación política, en la cual se refiere la pertenencia a una comunidad y su interrelación con otras personas

de ese grupo poblacional; 2) una vertiente descriptiva (quién tiene ese carácter) y otra normativa (derechos y deberes), y 3) la membresía de una persona en una comunidad política (Somuano & Nieto, s. f.).

En las tres vertientes puede observarse que la ciudadanía se trata, básicamente, de pertenecer a un determinado sector y que eso activa la posibilidad de participar en los asuntos públicos.

En el caso mexicano, para encontrar el carácter descriptivo que da la norma acerca de quién es ciudadano o ciudadana, debe acudirse al artículo 34 constitucional.

> Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:
> I. Haber cumplido 18 años, y
> II. Tener un modo honesto de vivir (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 34, 2024).

La importancia de saber quiénes tienen el carácter de ciudadano radica en que solo estas personas pueden ejercer los derechos previstos en el artículo 35 constitucional, entre ellos, los de votar y ser votados; así como sujetarse al régimen de obligaciones y suspensiones que prevén los artículos 36 y 38 de la ley fundamental, respectivamente.

Por último, no puede perderse de vista que las mujeres fueron discriminadas por siglos. Esta exclusión de la vida pública comenzó a deteriorarse, mas no erradicarse, con el reconocimiento de su condición de ciudadanas a escala nacional, lo que llegó en el caso mexicano con la reforma constitucional de 1953. De esa manera, las mujeres pasaron a formar parte, por lo menos en el papel, de la comunidad política del país.

Los orígenes jurídicos del modo honesto de vivir

La primera vez que el modo honesto de vivir aterrizó en el ordenamiento jurídico mexicano fue en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, cuyo artículo 1 decía:

> Todo mexicano por nacimiento o por naturalización, que haya llegado a la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos (Acta Constitutiva y de Reformas, artículo 1, 1847).

Este requisito se retomó en la Constitución de 1857, la cual, en su artículo 34, estableció que "son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes [...] II. Tener un modo honesto de vivir" (Constitución Política de la República Mexicana, artículo 34, fracción II, 1857).

Finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reformó la de 1857, conservó el requisito de tener un modo honesto de vivir como condición para ser considerado ciudadano de la república (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 34, fracción II, 1917).

El contenido del concepto en la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral

El modo honesto de vivir es un concepto indeterminado que "debe ser comprendido a la luz del estudio de las disposiciones civiles y penales que configuran un modo de vida coherente con los fines de la comunidad" (Ortiz Leroux, 2007, p. 326).

Ahora, como suele suceder con este tipo de instituciones, los tribunales tuvieron que dotarlo de contenido para poder aplicar este

requisito de la ciudadanía a casos concretos puestos a su consideración, que se centraron en el modo honesto como un requisito de elegibilidad.

Al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-067/97, la Sala Superior concluyó que el modo honesto de vivir previsto en la fracción II del artículo 34 constitucional

> se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de los deberes que impone la condición de mexicano; en síntesis, quiere decir "buen mexicano", como presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano (Sentencia SUP-REC-067/97, 1997).

En el precedente en comento, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recurrió la sentencia de la Sala Regional Guadalajara que confirmó la constancia de mayoría y validez expedida en favor de la fórmula de candidatos del Partido Acción Nacional (PAN) postulados en el primer distrito federal electoral en Sonora.

En el juicio en comento, el PRI demandó la nulidad de la elección derivado de la falta del modo honesto de vivir de los candidatos del PAN como un requisito de elegibilidad, ya que ambos, tanto el propietario como el suplente, estaban involucrados en causas penales e incluso había una orden de aprehensión girada.

Al respecto, la Sala Superior dijo de manera enfática:

> El requisito constitucional de tener un "modo honesto de vivir", para los efectos de acreditar la causa de inelegibilidad, derivada de la falta de la calidad de ciudadano, constituye una presunción juris tantum, pues mientras no se demuestre lo contrario, se presume su cumplimiento; en otras palabras, para desvirtuarla, se debe acreditar fehacientemente antecedentes de vida y conducta antisociales, sumadas a que se carezca de medios para subsistir, derivados de un trabajo socialmente útil, y sin que se cuente con la suficiente

solvencia económica, ya que vivir implica, inexcusablemente, consumir satisfactores y no adquirir éstos con el producto del trabajo, o con el proveniente de bienes de origen lícito, hace presuponer una vida deshonesta, pues la ley permite medios de vida que la sociedad reputa decorosos y lícitos, reprobando los que no colman tales características.

Asimismo, cabe dejar asentado que el tener el carácter de indiciado, acusado o procesado en una causa penal, no conlleva, indefectiblemente, a presumir que no se tenga "un modo honesto de vida", pues no media una sentencia definitiva que establezca una culpabilidad en la comisión de un delito, que haga evidente que no se es decente, decoroso, ni honesto; y aun existiendo condena, la misma tampoco entraña, por sí misma, que al sujeto condenado deba conceptuársele carente de "modo honesto de vivir"; así, para que quede más claro, si se condenara a una persona por el delito de vagancia y malvivencia, ello podría, constituir un mero indicio de que carece de un "modo honesto de vida", lo que desde luego no ocurriría si la condena versara sobre un delito de carácter culposo o imprudencial, cuya conducta que lo origina obedece a la falta de reflexión o cuidado observada por el sujeto activo en determinada actuación (Sentencia SUP-REC-067/97, 1997).

La Sala Superior consolidó la línea jurisprudencial en torno al modo honesto de vivir en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-440/2000 y acumulado y el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SUP-JDC-020/2001.

Estos tres precedentes dieron pie a la jurisprudencia 18/2001, de rubro MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO, cuyo texto señala:

El concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la

> comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El modo honesto de vivir, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de buenas costumbres, buena fe, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: vivir honestamente. En ese orden de ideas, la locución un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano (Jurisprudencia 18/2001).

Ahora, ¿cómo se derrotaba el modo honesto de vivir? Porque el comportamiento adecuado que orientaba al acatamiento de los deberes del "buen mexicano" era el componente moral que podía volverse una carga imposible de cumplir, dado su carácter netamente subjetivo.

Ya desde el recurso de reconsideración SUP-REC-067/97, la Sala Superior daba la pauta al indicar que era una presunción que solo puede ser derrotada con prueba en contrario. Ahora, ¿quién y cómo podía derrotarla? En el juicio de revisión constitucional electoral 332/2000 señaló:

> El requisito de tener "modo honesto de vivir", para los efectos de la elegibilidad, constituye una presunción juris tantum, pues mientras no se demuestre lo contrario se presume su cumplimiento; por tanto, para desvirtuarla, es al accionante al que corresponde la carga procesal de acreditar que el candidato cuyo registro impugnó, no tiene "un modo honesto de vivir" ya que quién goza de una presunción a su favor no tiene que probar, en tanto que, quién se pronuncia contra la misma debe acreditar su dicho, con datos objetivos que denoten que el candidato cuestionado carece de las cualidades antes mencionadas (SUP-JRC-332/2000).

Ese criterio se sostuvo en las sentencias ya previamente mencionadas y que integraron la jurisprudencia 17/2001, de rubro MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL.

> El requisito de tener "modo honesto de vivir", para los efectos de la elegibilidad, constituye una presunción juris tantum, pues mientras no se demuestre lo contrario se presume su cumplimiento. Por tanto, para desvirtuarla, es al accionante al que corresponde la carga procesal de acreditar que el candidato cuyo registro impugnó, no tiene "un modo honesto de vivir" ya que quien goza de una presunción a su favor no tiene que probar, en tanto que, quien se pronuncia contra la misma debe acreditar su dicho, con datos objetivos que denoten que el candidato cuestionado carece de las cualidades antes mencionadas (Jurisprudencia 17/2001).

Conforme a las dos jurisprudencias, puede observarse que la Sala Superior realizó un ejercicio hermenéutico para dotar de contenido un concepto jurídico indeterminado, de tal forma que el modo honesto de vivir, como un requisito de elegibilidad, no fuera un estándar de imposible cumplimiento, sujeto a la arbitrariedad de las autoridades electorales, sino que pretendió darle razonabilidad a la

norma introducida por el Legislativo para otorgarle la ciudadanía a las personas que tuvieran la nacionalidad mexicana.

La postura de la Corte ante el modo honesto de vivir

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se posicionó respecto del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016.

En dicho asunto, la SCJN evaluó la constitucionalidad del artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su porción normativa de "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad para la jefatura de manzana o el comisariado municipal.

Si bien se reconoce que este requisito está previsto en la Constitución como una condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía, su ponderación es subjetiva cuando se valora a partir de componentes éticos que dependen de la opinión de cada persona, por lo que la expresión es ambigua. Esto la torna difícil de apreciar y con un potencial discriminatorio (acción de inconstitucionalidad 107/2016, 2020).

El pleno de la Corte tiene un punto de coincidencia con la Sala Superior, ya que reconoce que, en caso de querer valorarse el modo honesto de vivir como un requisito de elegibilidad, debe presumirse que toda persona lo tiene y quien afirme lo contrario debe probarlo; de ahí que no pueda exigirse a quienes aspiran a acceder a un cargo público que acrediten contar con un modo honesto de vivir. Para desvirtuarlo, debe haber una prueba irrefutable debido a la presunción de honestidad de la que goza cada persona (acción de inconstitucionalidad 107/2016, 2020).

Finalmente, de forma tajante, el pleno concluyó:

> resulta discriminatorio exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acredite no haber incurrido en alguna conducta sociablemente reprobable, es decir, que demuestre que ha llevado a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios (acción de inconstitucionalidad 107/2016).

En reiteradas ocasiones, la SCJN declaró inconstitucionales los requisitos de elegibilidad para el acceso a cargos públicos que se basaran en estándares de contenido moral. Lo mismo sucedió con "la buena fama pública" o la "solvencia moral" que, con motivo de su ambigüedad, podrían derivar en condiciones de discriminación hacia las personas (acciones de inconstitucionalidad 50/2015, 2015, y acción de inconstitucionalidad 300/2020, 2022).

Ahora, en un ejercicio de contraste, se observa que tanto la línea jurisprudencial de la Corte como la de la Sala Superior abordan el carácter subjetivo del modo honesto de vivir como un requisito de elegibilidad y la presunción de la que gozan todas las personas, y que es necesario que exista prueba en contrario para desvirtuar su existencia; sin embargo, en la materia electoral sí se dotó de contenido a dicho concepto.

La aplicación del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad

El Tribunal Electoral es garante de los principios contenidos en la CPEUM, en cuanto integrante del Poder Judicial de la Federación, el cual es depositario de la soberanía del pueblo y se instituyó para beneficio de este (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39, 2024).

A partir de esto, deben valorarse dos decisiones importantes del TEPJF en las que se abordó el modo honesto de vivir.

El modo honesto de vivir en casos de violencia política contra las mujeres en razón de género

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca declaró a dos servidores públicos como responsables de cometer violencia política en razón de género en contra de una presidenta municipal y una síndica, respectivamente.

Al resolver el juicio JDC/13/2017, el órgano jurisdiccional ordenó a Pablo Ánica Valentín, en su carácter de síndico del municipio de San Juan Lo de Soto, que se abstuviera de afectar el ejercicio del cargo de Samantha Caballero Meno, quien era la presidenta municipal. Esta decisión fue confirmada por la Sala Regional Xalapa en el juicio electoral SX-JE-25/2017.

Por su parte, en el expediente JDC/85/2017, el tribunal local ordenó a Juan García Arias, quien ostentaba el cargo de presidente municipal de San Juan Colorado Jamiltepec, así como a diversos integrantes del cabildo y al secretario y tesorero del ayuntamiento, abstenerse de impedir el ejercicio del cargo de Herminia Quiroz Álvarez como síndica municipal. La sentencia de la instancia local fue avalada por la Sala Xalapa en el juicio electoral SX-JE-2/2018.

En ambos casos, las sentencias de la Sala Xalapa no se controvirtieron ante la Sala Superior del TEPJF, por lo que quedaron firmes las declaratorias de responsabilidad de la primera instancia.

En ese contexto, Juan García Arias y Pablo Ánica Valentín se registraron para contender en el proceso electoral local 2017-2018 en Oaxaca. Ante tal hecho, la dirigente del Partido de Mujeres Revolucionarias impugnó el registro de los dos candidatos. El tribunal local confirmó el acuerdo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. La resolución fue controvertida ante

la Sala Regional Xalapa, que dictó su sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral 140/2018 en el sentido de revocar la decisión de la instancia local.

Al llegar a este punto, cabe señalar que era la pretensión del Partido de Mujeres Revolucionarias que se declarara la inelegibilidad de Juan García Arias y Pablo Ánica Valentín por incumplir el requisito de tener un modo honesto de vivir al ser responsables de cometer violencia política contra las mujeres por razón de género durante el ejercicio de sus funciones (SX-JRC-140/2018, 2018).

En atención a esto, la Sala Xalapa atendió la controversia planteada y entró al estudio del fondo del asunto.

En primer lugar, la Sala Regional realizó un estudio acerca de los requisitos de elegibilidad para acceder a los cargos de elección popular; esto, a partir de la razonabilidad que deben tener para no vulnerar el contenido esencial del derecho al voto activo. En ese sentido:

> Los requerimientos para ser registrado como candidato a un cargo de elección popular, sólo pueden ser los derivados directamente de los diversos de elegibilidad siempre dentro de los parámetros constitucionales, sin que sea admisible establecer condiciones adicionales, ya que el derecho humano a ser votado no se puede ser limitado por disposiciones normativas distintas a las de la Carta Magna (SX-JRC-140/2018, 2018).

Así, las reglas de elegibilidad son la edad, la ciudadanía y la residencia. Entre estas, se incluye el modo honesto de vivir, el cual, conforme a la jurisprudencia de la Sala Superior, debe desvirtuarse mediante la acreditación fehaciente de "antecedentes de vida y conducta antisociales, contrarios a los que la sociedad distingue como acordes con el orden social y las buenas costumbres. De ahí que repruebe aquellos comportamientos y conductas que no colmen tales características" (SX-JRC-140/2018, 2018).

Al analizar el caso concreto, la Sala Xalapa se cuestionó si la existencia de la violencia política en razón de género atribuida a los candidatos derrotaba la presunción de tener un modo honesto de vivir.

Desde la perspectiva de la Sala Regional:

> Todo servidor público debe conducir su actuar con respeto a los principios de igualdad y no discriminación, así como abstenerse de ejercer cualquier tipo de violencia que lesionen o sean susceptibles de dañar la integridad, dignidad, libertad y los derechos de las mujeres (SX-JRC-140/2018, 2018).

En este punto, hay que recordar que los dos candidatos habían sido declarados responsables de cometer violencia política contra las mujeres en razón de género y que las sentencias que determinaron la existencia de las infracciones quedaron firmes. En tal entendido, la Sala Xalapa consideró que existían elementos objetivos para establecer que tanto Juan García Arias como Pablo Ánica Valentín carecían de un modo honesto de vivir, porque su actuar no se ajustó a la obligación de las personas del servicio público de conducirse conforme a los mandatos de igualdad y no discriminación [elemento subjetivo].

Por tales consideraciones, la Sala Regional revocó la sentencia del tribunal local de Oaxaca y determinó que los dos candidatos carecían de un modo honesto de vivir, motivo por el cual eran inelegibles para los cargos por los cuales contendían.

Sobra decir que la controversia no se detuvo en la instancia de la Sala Xalapa. Juan García Arias recurrió la sentencia de la Sala Regional mediante el recurso de reconsideración SUP-REC-531/2018, que se resolvió en sesión del 30 de junio de 2018.

En la citada resolución, la Sala Superior del TEPJF confirmó la decisión de la Sala Regional Xalapa de dejar sin efectos los registros

de los candidatos por ser inelegibles, al no contar con el requisito de tener un modo honesto de vivir.

Para la Sala Superior, este vocablo "implica una conducta que se ajusta al orden social, respetuosa de los derechos humanos, los cuales, además de que irrestrictamente obligan a su observancia a todas las autoridades, también vinculan a los particulares a su cumplimiento" (SUP-REC-531/2018, 2018).

Del modo honesto de vivir se desprende la existencia de un deber para quienes acceden a cargos públicos en cuanto a conducirse conforme a los principios de protección de los derechos humanos de todas las personas. Esto implica la prohibición de violencia, que incluye la violencia política en razón de género, ya que se lesiona el sentido sustancial de la democracia (SUP-REC-531/2018, 2018).

En este punto, mantener un modo honesto de vivir es un requisito de elegibilidad transversal que permite garantizar otros derechos fundamentales y principios básicos del sistema democrático. Esto, porque "la ausencia de mecanismos o herramientas que reparen la continua y sistemática violencia en el desempeño del servicio público perpetúa la ineficacia de la paridad sustantiva" (SUP-REC-531/2018). De ahí que se haya vuelto necesario asumir medidas para sancionar la violencia política en razón de género, de manera que se alcance una reparación sustancial (SUP-REC-531/2018, 2018).

Esta visión tiene sentido con el argumento de que los tribunales electorales pueden y deben corregir y eliminar los obstáculos que hay contra la eficacia de la paridad sustantiva. De esa forma, como parte de sus obligaciones constitucionales y convencionales, el TEPJF debía erigirse como garante del principio de paridad y del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y el modo honesto de vivir se convirtió en la herramienta para alcanzar tal meta.

La labor tanto de la Sala Xalapa como de la Sala Superior es notoria en el caso, porque se buscó dotar de contenido a un

concepto indeterminado; esto, a partir de elementos objetivos que contrarrestaran cualquier tipo de arbitrariedad que pudiera hacer nulo el derecho de las personas a ser votadas, como es el caso de contar con una sentencia firme previa.

De esta manera, se daba continuidad a la línea jurisprudencial que inició en 1997 y se consolidó en 2001, con las jurisprudencias 17 y 18 de ese año. Para valorar la pérdida del modo honesto de vivir, se requería del análisis de los elementos objetivo (un hecho atribuible a una persona) y subjetivo (que este hecho no se alejara a los valores legales) para determinar si una persona satisfacía este requisito de elegibilidad. Para derrotar esta presunción, se requerían de pruebas que avalaran si una persona había perdido el modo honesto de vivir.

La consolidación del modo honesto de vivir en materia de violencia política

La Sala Superior fue dotando de certeza el estudio de este requisito de elegibilidad conforme avanzó el tiempo. Para brindar seguridad jurídica a las personas, garantizar el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia y zanjar cualquier duda que pudiera haber acerca de los alcances de la sentencia dictada en el SUP-REC-531/2018, la máxima instancia del Tribunal Electoral sostuvo que únicamente las autoridades jurisdiccionales podrían decretar la pérdida del modo honesto de vivir; sin embargo, debe haber un pronunciamiento expreso (SUP-RAP-138/2021).

Al respecto, la Sala Superior estimó que "la emisión de una sentencia donde se declare VPG es insuficiente para que la autoridad administrativa electoral declare la pérdida del mencionado requisito de elegibilidad" (SUP-RAP-138/2021). Por tal motivo, se definieron los parámetros con los cuales podría decirse que se perdería el modo honesto de vivir. Esto quedó plasmado en la jurisprudencia 5/2022.

1) Se condene por delitos de violencia política en razón de género y esa condena se encuentre vigente.
2) Mediante sentencia firme emitida por un órgano jurisdiccional que acredite esa violencia y expresamente señale la pérdida del modo honesto de vivir y, en su caso, no se haya realizado el cumplimiento de la sentencia, exista reincidencia o circunstancias agravantes declaradas por la autoridad competente.
3) Cuando la sentencia que declara la existencia de violencia política no se haya cumplido y mediante incidente la autoridad decrete la pérdida del modo honesto de vivir tomando en cuenta si existió reincidencia o circunstancias agravantes y atendiendo a las características de cada caso (Jurisprudencia 5/2022).

El modo honesto de vivir en casos de personas del servicio público como infractoras directas de la Constitución

Como una forma de incentivar la participación de las personas en la vida democrática del país, se reformó el artículo 35 constitucional para contemplar las instituciones de la consulta popular y la revocación de mandato.

En ambos casos, se estableció la prohibición de difundir propaganda gubernamental, salvo aquella que esté relacionada con los temas de educación, salud y protección civil en casos de emergencia. El incumplimiento de estas disposiciones se sometió al control de las autoridades electorales vía procedimiento especial sancionador.

Así, el 19 de mayo de 2022 la Sala Regional Especializada del TEPJF resolvió el procedimiento especial sancionador de órgano central SRE-PSC-77/2022. En la sentencia en cuestión, se determinó que 18 personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas fueron responsables de cometer infracciones, como difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido, promoción

personalizada y vulneración al principio de imparcialidad. Por tal motivo, se dio vista los congresos de los estados para que determinaran lo conducente.

Este asunto es uno de los cientos registrados durante la revocación de mandato. Al momento de emitir la resolución y la declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato, la Sala Superior informó que del 2 de septiembre de 2021 al 13 de abril de 2022 se presentaron 326 quejas en las que se denunciaron a personas del servicio público y partidos políticos. El 27 de abril, cuando se emitió la decisión en comento, la Sala Especializada había resuelto ya 24 procedimientos de fondo, de los cuales en 6 se fincó responsabilidad a personas del servicio público por incumplir reglas de la revocación de mandato que emanaban directamente de la Constitución (SUP-PRM-1/2022, 2022).

Todo lo anterior también es parte del contexto que la Sala Superior valoró al momento de emitir la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP--REP-362/2022 y acumulados, por medio del cual confirmó la sentencia del SRE-PSC-77/2022.

El recurso de revisión en cuestión fue la vía para que la máxima instancia en la materia electoral adoptara una postura más proactiva en lo que respecta a las infracciones cometidas por personas del servicio público. Tan solo en la confirmación de la sentencia de primera instancia las magistraturas advirtieron la comisión de 100 infracciones; todas eran transgresiones directas a preceptos constitucionales, ya que las prohibiciones encontraban su raíz en la ley fundamental.

Esta sola cifra demuestra lo ilusorio de la finalidad de los procedimientos especiales sancionadores respecto del funcionariado, la cual es inhibir futuras conductas contrarias a la normatividad (SUP-REP-581/2022, 2022).

La base de esta problemática es que las autoridades electorales no pueden sancionar directamente a las personas del servicio público. De acuerdo con la regulación del procedimiento especial sancionador diseñado por el Legislativo, los tribunales electorales solo pueden dar vista a los superiores jerárquicos a fin de determinar lo correspondiente una vez fincada la responsabilidad por cometer un ilícito. Esto, como parte del acatamiento del principio de legalidad que rige el actuar de todas las autoridades, lo que incluye las resoluciones que emiten.

En ese sentido, conforme a lo establecido por la Sala Superior:

> Las obligaciones de las autoridades electorales tanto federales como locales en asuntos en los que se acredite una infracción por parte de un servidor público se limitan a dar vista a las autoridades competentes para que impongan las sanciones respectivas (SUP--REP-151/2022, 2022)

De ahí que las determinaciones de responsabilidad en casos de personas del servicio público son actos declarativos, sin que pueda calificarse la falta o imponerse sanciones (SUP-REP-500/2022, 2022).

Como se dijo, el margen de actuación acotado que tienen las autoridades jurisdiccionales electorales, en los casos de responsabilidades administrativas en que pueden incurrir las personas del servicio público, hace ilusoria la finalidad del procedimiento especial sancionador, por lo que la Sala Superior estimó que era necesario "contar con mecanismos eficaces y valiosos para la defensa de la Constitución; y de ser necesario del restablecimiento del orden jurídico, en casos de su quebrantamiento" (SUP-REP-362/2022, 2022).

Ahora, para remediar este vacío que permitía un constante quebrantamiento del orden constitucional por parte del funcionariado, se debió asumir un papel más activo por parte del Tribunal

Electoral como tribunal constitucional; ello, con motivo de la labor de garante de la Constitución que tiene depositada.

La judicatura constitucional es la encargada de corregir el sistema cuando existe una brecha entre la sociedad y el derecho; asimismo, debe proteger la democracia ante posibles afectaciones a los principios que la definen (Barak, 2008).

En el primer supuesto, "la función del juez es entender el propósito del derecho en la sociedad y ayudarlo a cumplir su propósito" (Barak, 2008, p. 2).

En el segundo, no debe perderse de vista que todas las ramas del poder público deben proteger la Constitución; sin embargo, "la principal función del Juez de un tribunal constitucional en una democracia es mantener y proteger a la Constitución y a la democracia" (Barak, 2008, p. 15). Como parte de esta labor, "los jueces del tribunal constitucional deben darle expresión a la democracia —en su sentido más rico— a través de sus fallos, para que el público las entienda" (Barak, 2008, p. 16).

Esto da sentido a la postura que adoptó la Sala Superior de vincular a todas las autoridades electorales jurisdiccionales para analizar y, en su caso, declarar la suspensión del requisito de elegibilidad, consistente en contar con un modo honesto de vivir a partir de la comisión de ilícitos constitucionales electorales cometidos por personas del servicio público, cuando se acredite su responsabilidad en infracciones directas a la Constitución (SUP-REP-362/2022, 2022).

Acorde a la visión del Tribunal Electoral, "la eficacia de la Constitución como norma jurídica fundamental, se traduce en la realización de su objetivo alcanzable, mediante un imperativo de conducta, que implica su observancia o cumplimiento real, pues su mandato normativo debe cumplirse" (SUP-REP-362/2022, 2022).

El texto constitucional obliga a que toda persona pública o privada esté vinculada con su respeto; en caso de no hacerlo, se deben

imponer las sanciones correspondientes mediante sentencias firmes y definitivas que se deben cumplir (SUP-REP-362/2022, 2022). El acatamiento de los deberes constitucionales no está a voluntad de las personas, sino que es el mandato que se autoimpone la sociedad.

La Sala Superior continúa con su razonamiento al afirmar lo siguiente:

> Ante el quebrantamiento de la Constitución es necesario precisar cómo tales infracciones pueden significar la suspensión de un requisito de elegibilidad consistente en contar con modo honesto de vivir, al tratarse de ilícitos constitucionales cometidos por servidores públicos de los diferentes ámbitos y prevenir que personas que hayan faltado a su deber de guardar la Constitución —aun y cuando protestaron hacerlo— ocupen cargos públicos en los que se les exige, precisamente, observar la Constitución (SUP-REP-362/2022, 2022).

Para dotar de certeza a las personas que pueden ser sometidas a este escrutinio, la Sala Superior indicó que el análisis de la pérdida del modo honesto de vivir en el caso de personas del servicio público infractoras de la normatividad electoral debe partir de los principios constitucionales y su regulación, así como de los siguientes elementos:

> a) Identificar con claridad cuáles son las violaciones constitucionales que se acreditan por parte de los servidores públicos, relacionadas con la materia, relacionados con los artículos 35, 41, 99, 116 y 134 de la Constitución, entre otros.
>
> b) Verificar en el Catálogo de Sujetos Sancionados o sistema análogo de registro de personas infractoras si los servidores públicos se encuentran inscritos.
>
> c) Analizar la reincidencia, gravedad y dolo en la comisión de las infracciones acreditadas, así como la sistematicidad para efectos de

la graduación en la afectación del citado requisito de elegibilidad, es decir, si se determina la suspensión del modo honesto de vivir.

d) Establecer si a partir de la acreditación de las conductas ilícitas a la Constitución, una persona servidora pública, como consecuencia de ello, puede decretar la suspensión de contar con un modo honesto de vivir, para efectos acreditar el requisito de elegibilidad en los subsecuentes procesos electorales.

e) En caso de determinar la suspensión de la referida presunción, los tribunales deberán evaluar y establecer la temporalidad de esta afectación, respecto del requisito de elegibilidad.

f) En el mismo sentido, los órganos jurisdiccionales deberán señalar las formas en que el servidor público podría recuperar el modo honesto de vivir o reducir el plazo de afectación, a partir del cumplimiento de medidas o actos que la propia autoridad establezca en cada caso. En el entendido de que solo los tribunales podrán decretar la recuperación del requisito o la reducción del plazo de afectación a este, ante la acreditación del cumplimiento de las medidas que la propia autoridad disponga.

g) En caso de actualizarse la suspensión del modo honesto de vivir, como requisito de elegibilidad, mediante sentencia firme, el órgano jurisdiccional correspondiente deberá informar a las autoridades respectivas en la materia, a fin de que estas últimas cuenten con elementos objetivos con los cuales verificar el cumplimiento del requisito de elegibilidad, tanto en la etapa de registro de candidaturas como en la declaratoria de validez y entrega de constancia de la elección correspondiente.

h) Deberán mantener una comunicación constante entre las autoridades involucradas (jurisdiccionales y administrativas electorales) para informar los cambios de situación del servidor público, respecto a la conclusión del plazo de suspensión del citado requisito (SUP-REP-362/2022, 2022).

Las críticas a la política judicial del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad

El criterio adoptado en el SUP-REC-531/2018 fue poco cuestionado. La finalidad era clara y se coincidía, de forma casi unánime, con la necesidad de tener una herramienta para limitar la proliferación de los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Ahora, la política judicial adoptada por el Tribunal Electoral en el expediente SUP-REP-362/2022 fue duramente criticada, incluso por integrantes del pleno de la Sala Superior.

El exmagistrado José Luis Vargas Valdez señaló que el modo honesto de vivir no era un requisito de elegibilidad. Además, desde su visión, se estaba decidiendo en un sentido contrario a los principios de certeza y legalidad y se desoía la garantía de que el ejercicio de los derechos fundamentales no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos expresamente previstos en la Constitución.

En una postura similar se posicionaron el entonces magistrado Indalfer Infante González y la ahora magistrada presidenta Mónica Aralí Soto Fregoso. En primer momento, ambas magistraturas estimaron que no se encontraban ante la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido. Establecida esa decisión, consideraron que suspender el acceso a un cargo de elección a partir de la pérdida del modo honesto de vivir era contrario a las restricciones del artículo 38 de la CPEUM.

Desde su óptica, todo lo relativo a la regulación del modo honesto de vivir debía dejarse a la función legislativa, por lo que un tribunal, aunque fuese en ejercicio de su labor de garante de la Constitución, no podía reglamentar el uso de un concepto jurídico indeterminado para hacer nulos los derechos políticos de las personas servidoras públicas.

No se pierde de vista que los argumentos de las tres magistraturas tienen un fuerte sustento constitucional; sin embargo, estas posturas se circunscriben a un textualismo que no atiende las problemáticas actuales de la función pública.

Quedarse en el margen de una interpretación gramatical vuelve inoperantes los principios consagrados de una Constitución. El vaciarles de contenido es algo contrario a la esencia de la labor de la judicatura constitucional.

Ya desde hace más de un siglo Jellinek decía que la Constitución, al ser interpretada, puede sufrir una mutación, la cual no solo sería provocada por las cámaras del Congreso, sino también por la Administración (Poder Ejecutivo) y por los tribunales (Jellinek, 2018).

Por otro lado, hubo voces que llamaron a limitar la labor de control de los órganos jurisdiccionales electorales y dejar la tarea a cargo de la rama legislativa, como sucedió en algunas entidades de la república (Nava Xochitiotzi, 2023).

También se expuso que, según lo establecido en el SUP--REC-531/2018, si bien correspondía al Tribunal Electoral colaborar en la prevención de la violencia política, era inaceptable que se limitaran los derechos pasando por alto el principio de seguridad jurídica, ya que no existía un procedimiento ante el órgano jurisdiccional en el que se pudiera defender la presunción de contar con un modo honesto de vivir. Desde esa postura, es "difícilmente justificable o convencional que el Estado mexicano límite la ciudadanía de personas mayores de edad por carecer de un MHV [modo honesto de vivir]" (Guerrero Agripino y Camacho Ortiz, 2024, p. 874).

Si bien no es del todo deseable que el Poder Judicial asuma una postura activista respecto de la interpretación de los preceptos constitucionales, no puede dejarse de lado que, como garantes de la Constitución, los tribunales están llamados a atender el propósito de la norma; para esto, deben evaluar las probables consecuencias

de la interpretación y si estas impedirán que se cumpla esa finalidad (Breyer, 2018).

En estos casos en particular, la Sala Superior identificó el problema. No es una cuestión menor la violencia política contra las mujeres en razón de género que impide un ejercicio pleno de los derechos de las mujeres o que las personas del servicio público vulneren de manera directa los preceptos de la Constitución. Tales problemáticas necesitaban una atención pronta por parte de las autoridades electorales, porque "la constitución no puede entenderse como cualquier norma que solamente determina quién gobierna y cómo lo hace, sino también con qué límites se gobierna" (Fuentes *et al.*, 2021. p. 72); entre estos, se encuentran la forma como se accede a los cargos de elección popular y la evaluación del ejercicio de las funciones estatales.

La caída del criterio y sus consecuencias

Vigilar el actuar de las personas del servicio público no fue una acción bien recibida por parte del funcionariado que continuó participando en los actos de campaña de los procesos electorales locales de 2022 y 2023.

El 25 de julio de 2022, la entonces jefa de Gobierno de la Ciudad de México denunció la posible contradicción de criterios entre lo sustentado por el pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 107/2016 y lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-REP-362/2022 y acumulados. El asunto se registró con la clave de contradicción de criterios 228/2022 y se turnó a la ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

La decisión llegó el 7 de marzo del 2023 y significó un duro golpe para la función del Tribunal Electoral como garante del orden constitucional.

A partir de considerar que sí existía un choque entre los alcances de la expresión *modo honesto de vivir* como un requisito de elegibilidad, el pleno de la SCJN se preguntó si el modo honesto de vivir constituía una expresión normativa clara y de contenido cierto que permitía su aplicación en el orden jurídico como requisito de elegibilidad legal para acceder a un cargo público, o bien como sanción para suspender el acceso a un cargo.

Para tal interrogante, la respuesta por parte del pleno de la Corte fue tajante:

> La expresión "modo honesto de vivir", como requisito legal de elegibilidad, presenta un problema de ambigüedad que genera incertidumbre e inseguridad jurídica, y su aplicación para ocupar un cargo público puede llegar a ser discriminatorio, de manera que no es exigible la satisfacción de dicho requisito (Contradicción de criterios 228/2022, 2023).

La Suprema Corte continuó su exposición indicando que esta expresión

> deja abierta la posibilidad de incorporar prejuicios o valoraciones personales como criterio para el acceso a un cargo público. Dicha expresión es tan abierta y por ello tan susceptible de manipulación en su aplicación, que simplemente no podría guardar conexión razonable alguna con lo esperado para el ejercicio de un encargo (Contradicción de criterios 228/2022, 2023).

Así, por su ambigüedad, la expresión *modo honesto de vivir* es una forma de discriminación, ya que su valoración como requisito de elegibilidad queda a juicio de quien lo aplica como estándar de acceso a un cargo público, sea o no de elección popular (Contradicción de criterios 228/2022, 2023).

El pleno de la SCJN argumentó que no corresponde a las personas juzgadoras dotarlo de contenido y que, a partir de su apreciación, pueda negarse a una persona acceder a la función pública.

De la ejecutoria en cuestión se desprendió la jurisprudencia P./J. 2/2023 (11a.), de rubro MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR, con el criterio y la justificación siguiente:

> Criterio jurídico: Tener un "modo honesto de vivir" es un requisito legal cuya ponderación es subjetiva, además de suponer una expresión ambigua y de difícil apreciación, por lo que exigirlo también puede traducirse en una forma de discriminación. En consecuencia, es inválido solicitar a las personas demostrar que viven honestamente para poder ocupar un cargo público de cualquier índole. Igualmente, tampoco corresponde a los jueces o tribunales dotarlo de contenido y mucho menos que sólo a partir de su apreciación pueda negarse a una persona acceder a un cargo público o bien de elección popular.
>
> Justificación: La expresión "modo honesto de vivir" es ambigua, porque puede entenderse de varios modos, admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión en cuanto a su contenido y alcance. Al ser tan abierta, posibilita la incorporación de prejuicios o valoraciones personales como criterio para el acceso a un cargo público. La valoración del citado requisito es subjetiva, ya que su significación dependerá de lo que cada persona opine, practique o quiera entender respecto a los componentes que distinguen a la ética personal. Su aplicación puede generar discriminación, pues la evaluación del requisito queda subordinada al juicio valorativo y discrecional de quienes lo aplican, esto es, a lo que los aplicadores de la norma conciban como un sistema

> de vida honesto. Además, un régimen constitucional democrático de Derecho debe rechazar la idea de un modelo único de moralidad que reduzca la idea de honestidad o decencia a una sola dimensión y, en cambio, acoger la diversidad de opiniones, creencias y proyectos de vida. Por ello, tampoco es válido que se vincule a los jueces del país, federales o locales, a evaluar oficiosamente si una persona perdió o no su "modo honesto de vida" con motivo de una infracción (Tesis P./J. 2/2023 [11a]).

Este criterio fue celebrado por parte de personajes que participan activamente en la política nacional, quienes acusaron a las autoridades electorales de implementar un sistema tramposo para afectar a las candidaturas de las fuerzas políticas y despojar de sus derechos a la ciudadanía (Prensa Diputados Morena, 2023). En tal sentido, es notorio que la "revocación" de la línea jurisprudencial acerca del modo honesto de vivir se tomó como una victoria por parte de aquellas personas que podrían ser sometidas al escrutinio jurisdiccional con motivo de un actuar contrario a los principios constitucionales.

Sin embargo, lo primero que debe advertirse de la resolución bajo análisis es que no restringe la labor del TEPJF como intérprete de la Constitución. Esto significa que la Sala Superior y las salas regionales siguen siendo depositarias de la voluntad del órgano reformador de la Constitución de aplicar la ley fundamental como un parámetro de regularidad para las normas o los actos emanados de las autoridades electorales y partidistas. En ese aspecto, su labor quedó intocada.

No obstante, las facultades del Tribunal Electoral quedaron disminuidas como vigilante del actuar de personas del servicio público, cuando las acciones de estas afectan la integridad de los procesos electorales, o como garante del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en la arena pública.

Ante la intención de aplicar una política judicial que dotara de eficacia a la Constitución, en concreto a los principios de imparcialidad y neutralidad para la salvaguarda de la equidad en la contienda, así como el derecho de igualdad sustantiva, la clase política se mostró reacia a permitir una revisión estricta de su proceder. Esto implica un reto para el ejercicio de la labor jurisdiccional electoral.

La consecuencia directa de anular el criterio del TEPJF respecto del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad tuvo repercusiones negativas, sobre todo en lo que se refiere al derecho a las mujeres a una vida libre de violencia. Si bien era una herramienta que apenas comenzaba a consolidarse, se frenó un poderoso instrumento para inhibir la comisión de violencia política en razón de género.

Ahora, esto no debe detener las acciones de los órganos jurisdiccionales electorales en su papel de garantes de la Constitución. Actuando dentro del margen de las funciones encomendadas por las normas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe asegurarse de que los postulados constitucionales no sean una carta de buenas intenciones. Esto, con motivo del deber ineludible de garantizar los principios fundamentales del sistema jurídico, ya sea para hacerlos efectivos como medios para lograr determinado fin o como un fin en sí mismos.

Referencias

Bibliográficas

Barak, A. (2008). *Un juez reflexiona sobre su labor: El papel de un tribunal constitucional en una democracia* (1a ed., 1a reimp). Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Breyer, S. G. (2018). *Cómo hacer funcionar nuestra democracia: El punto de vista de un juez* (A. Gutiérrez Ortiz Mena, Trad.). Fondo de Cultura Económica.

Fix-Zamudio, H. (2015). *La garantía jurisdiccional de la Constitución. Ensayo de una estructuración procesal del amparo*. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

Fuentes Barrera, F. A., Martínez Flores, I., & Ramos Vázquez, E. N. (2021). *El principio democrático. Enfoque sistémico de la interpretación constitucional y convencional*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jellinek, G. (2018). *Reforma y mutación de la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Kelsen, H. (2018). *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)* (2a ed.). UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Ortiz Leroux, J. E. (2007). El sujeto de la ciudadanía en la Constitución mexicana. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, *3*(5), 319-334.

Polo Ballinas, G. V. (2014). *Jueces, su función y el control de regularidad*. Tirant lo Blanch.

Somuano, Ma. F., & Nieto, F. (s. f.). *Ciudadanía en México. ¿Ciudadanía activa?* El Colegio de México e Instituto Nacional Electoral. https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Ciudadania-Activa.pdf

Tushnet, M. (2023). *Tribunales débiles, derechos fuertes. Cómo pueden los jueces proteger derechos sin imponerse a la autoridad democrática*. Siglo Veintiuno editores Argentina.
Waldron, J. (2018). *Contra el gobierno de los jueces: Ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales*. Siglo Veintiuno editores Argentina.

Legales

Acta Constitutiva y de Reformas. (1847). https://museodelas constituciones.unam.mx/wp-content/uploads/ 2023/03/1847-Acta-constitutiva-y-de-reformas.pdf
Constitución Política de la República Mexicana. (1857). https:// museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/ uploads/2023/03/1857-Constitucion-Politica-de-Mexico.pdf
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/ uploads/2023/03/1917-Constitucion-Politica-de-los -Estados-Unidos-Mexicanos.pdf
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Sentencias

Sentencia SUP-REC-067/97. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (1997). https://www.te.gob.mx/sentencias HTML/convertir/expediente/SUP-REC-67-1997
Sentencia SUP-JRC-332/2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2000). https://www.te.gob.mx/ sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-332-2000
Sentencia Acción de inconstitucionalidad 50/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). https://www2.scjn.gob.mx/ ConsultasTematica/Detalle/184858

Sentencia Acción de inconstitucionalidad 107/2016. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-3-19-107-2016

Sentencia Acción de Inconstitucionalidad 300/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022). https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/277221

Sentencia SUP-REC-531/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/531/SUP_2018_REC_531-768274.pdf

Sentencia SX-JRC-140/2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/EE/SX/2018/JRC/140/SX_2018_JRC_140-762023.pdf

Sentencia SRE-PSC-77/2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/especializada/SRE-PSC-0077-2022.pdf

Sentencia SUP-REP-138/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-RAP-0138-2021.pdf

Sentencia SUP-REP-151/2022 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-REP-0151-2022.pdf

Sentencia SUP-PRM-1/2022, 2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-PRM-0001-2022.pdf

Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-REP-0362-2022.pdf

Sentencia SUP-REP-500/2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-REP-0500-2022.pdf

Sentencia SUP-REP-581/2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-REP-0581-2022.pdf

Sentencia Contradicción de criterios 228/2022. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-3-4-228-2022

Jurisprudencias

Jurisprudencia 17/2001, de rubro "MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL". (2001).

Jurisprudencia 18/2001 de rubro "MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO". (2001).

Jurisprudencia 5/2022, de rubro "INELEGIBILIDAD. PODRÍA ACTUALIZARSE CUANDO EN UNA SENTENCIA FIRME SE DETERMINA QUE UNA PERSONA CARECE DE MODO HONESTO DE VIVIR POR INCURRIR EN VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO". (2022).

Jurisprudencia P./J. 2/2023 (11a.), de rubro "MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR" (2023).

Consultas electrónicas

Guerrero Agripino, L. y Camacho Ortiz, D. (2024). Modo honesto de vivir y violaciones al debido proceso: crítica a la creación de los registros de personas sancionadas en materia de violencia política. *Revista Criminalia, 90* (1), 861-885. https://

www.criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/article/view/281/274

Prensa Diputados Morena (2023, 08 de marzo). *Criterio de "modo honesto de vivir" es usado tramposamente por el TEPJF y el INE para inhabilitar a nuestros candidatos, acusan diputados de Morena*. https://diputadosmorena.org.mx/blog/2023/03/08/criterio-de-modo-honesto-de-vivir-es-usado-tramposamente-por-el-tepjf-y-el-ine-para-inhabilitar-a-nuestros-candidatos-acusan-diputados-de-morena/

Nava Xochitiotxi, M. (2023, 16 de marzo). *Inconstitucionalidad de la pérdida del modo honesto de vivir*. El Sol de Tlaxcala. https://tetlax.org.mx/articulos-analisis-tet-2023-03-16/

El Tribunal Electoral como generador de políticas públicas: implicaciones logísticas y financieras del voto en prisión preventiva.

SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018

Ernesto Ramos Mega

Introducción

En febrero de 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia (sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019). Resolvió que al no tener una sentencia condenatoria y ante el impedimento de participar en los procesos electorales, se vulneraban sus derechos y, por lo tanto, el Instituto Nacional Electoral (INE), como autoridad encargada de organizar elecciones, debía tomar

las medidas necesarias para implementar una primera etapa de prueba con la finalidad de que en las elecciones de 2024 las personas privadas de su libertad ejercieran su derecho al voto activo.

El presente ensayo pone sobre la mesa el papel que juega el TEPJF en el desarrollo de atribuciones que por mandato constitucional corresponden a las autoridades encargadas de organizar elecciones en los ámbitos federales y locales, el impacto que sentencias como la SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 tienen en la vida democrática del país y la tensión interinstitucional generada a partir de la resolución sobre el voto en prisión preventiva.

Se analiza también si la actuación del Tribunal podría configurar un *backlash* constitucional, el cual ocurre cuando actores políticos rechazan o critican decisiones en las que perciben que la autoridad se extralimitó en sus facultades (Timoteo, 2017), por lo cual, para dimensionar lo que en materia de organización electoral implica ejecutar lo mandatado desde un tribunal, se brinda contexto jurídico de la sentencia que dio paso al voto de las personas en prisión preventiva (VPPP), así como una síntesis operativa de las pruebas implementadas desde 2021 al modelo de VPPP y los puntos críticos que han definido a este modelo de votación, así como los retos a los que las autoridades electorales administrativas se enfrentaron ante la resistencia de otras instituciones para desarrollar el VPPP conforme lo planeado en los modelos de operación.

Se presenta una comparación de las aplicaciones y, posteriormente, un análisis sobre las implicaciones logísticas y financieras del modelo. Se hace un llamado a repensar cómo se toman decisiones desde los escritorios judiciales, que no solo vulneran la autonomía e independencia de los institutos electorales, sino también los enfrentan a dilemas que tienen que resolver por su propia cuenta y asumiendo toda la responsabilidad, sin que el resto de las autoridades, incluidas las jurisdiccionales, asuman las consecuencias de sus decisiones e inacciones.

Ciudadanía y derechos políticos frente a los SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018

En México, son ciudadanas y ciudadanos, según el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 34, 2024), los hombres y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, además tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir. Por su parte, el artículo 35 reconoce el derecho de la ciudadanía de votar en las elecciones populares, mientras que el artículo 38, en su fracción II, determina como una suspensión de derechos de la ciudadanía estar sujeto a un proceso criminal por un delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

En una primera interpretación estricta de lo que marca la CPEUM, se entiende que los derechos de la ciudadanía se suspenden al enfrentarse a un proceso criminal desde la fecha del auto de formal prisión. Sin embargo, en los últimos años, las autoridades judiciales han puesto sobre la mesa interpretaciones no restrictivas en el afán de establecer criterios progresistas en sintonía con los derechos humanos; esto se reflejó de manera explícita en 2018, cuando se presentaron ante la Sala Superior del TEPJF dos escritos para la solicitud de atracción (SUP-SFA-54/2018 y SUP-SFA-55/2018) por parte de Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López, quienes se autoadscriben como tsotsiles.

Guadalupe y Marcos denunciaron que fueron aprehendidos por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y se encontraban recluidos sin sentencia desde el año 2002, en el Centro Estatal de Reinserción Social "El Amate", en el municipio de Cintalapa, Chiapas. Señalaron que desde que fueron detenidos se les violentó su derecho de votar; primero, porque con motivo de

la normatividad interna de ese lugar les retiraron su credencial para votar con fotografía; segundo, porque a pesar de que aún no tenían una sentencia condenatoria en su contra, la autoridad administrativa electoral no había dictado los mecanismos necesarios a efecto de que pudieran ejercer su derecho al sufragio en las elecciones federales y locales. En los escritos que interpusieron ante la Sala Superior, refirieron que sobre ellos debía imperar el principio de presunción de inocencia, puesto que no contaban con una sentencia que los declarara culpables.

La Sala Superior resolvió acumular los juicios toda vez que la autoridad responsable del acto impugnado era la misma, señalando al Consejo General (CG) del INE por la omisión de emitir los lineamientos necesarios para garantizar el derecho a votar de las personas que se encuentran en prisión preventiva.

La sentencia (SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019) es relevante porque el órgano jurisdiccional electoral realizó una interpretación evolutiva, pues determinó que, al no concederles el derecho al voto activo a las personas en prisión preventiva, se les estaba invisibilizando por medio de actitudes denigratorias y estigmatizantes, lo que los colocaba en una situación de vulnerabilidad en el acceso a sus derechos, no solo por estar privados de la libertad, sino por la carencia de un reconocimiento a su identidad, ante la falta de documentos para identificarse y poder realizar otros trámites frente al Estado.

Para la resolución del asunto, la Sala Superior justificó lo siguiente:

> El CG del INE tiene atribuciones para implementar todas aquellas acciones que se requieran para la organización de las elecciones tanto federales como locales, en términos de su facultad reglamentaria, la cual se materializa con la emisión de reglamentos, acuerdos y lineamientos de carácter general.

> Conforme a lo expuesto, se advierte que el INE tiene atribuciones de organización y preparación de las elecciones, por lo que si en el caso concreto se ha determinado que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar, la Sala Superior arriba a la conclusión que corresponde a esa autoridad electoral implementar el ejercicio de ese derecho, porque se trata de una facultad implícita derivada de otra explícita, relacionada con el fin constitucionalmente conferido al INE como el organismo público autónomo encargado de la organización electoral.
>
> En el ejercicio de esa atribución, tomará en consideración lo previsto en el artículo 1 de la Constitución, en el que se prevé que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. (sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019)

La pretensión de los actores era que se les permitiera votar en la elección presidencial de 2018, pero al momento en que se resolvió la sentencia, ya se había celebrado dicho proceso electoral. Dada la complejidad en la implementación del voto en un contexto de reclusión, la Sala Superior instruyó al INE la implementación de una primera etapa de prueba para el ejercicio de voto activo de las personas privadas de su libertad, para lo cual, la autoridad administrativa electoral debería establecer cómo, cuándo y dónde se ejercería el derecho a votar, con la finalidad que se garantizara en las elecciones de 2024.

La Sala Superior (sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019) estableció que el INE tendría libertad de atribuciones para fijar el mecanismo y ámbito de aplicación del voto de las personas en prisión preventiva, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras, y decidir si el derecho al voto se aplicaría solo en la elección presidencial o a otras elecciones, ya que tiene órganos

capacitados y competentes para organizar los procesos electorales. Señalaron que, dentro de los mecanismos para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva, el INE podría considerar el voto por correspondencia.

Se estableció que, para el desarrollo de la primera etapa, el INE tomaría en cuenta centros penitenciarios en distintas entidades federativas, que abarcaran una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales. El programa se llevaría a cabo en centros de reclusión femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad.

En la sentencia se ordenó dar vista a ambas cámaras del Congreso de la Unión y a los órganos legislativos de cada entidad, para efectos de conocimiento. El SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO se resolvió por mayoría de cuatro votos contra tres. Aprobaron las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y José Luis Vargas Valdez; votaron en contra el entonces magistrado presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera y los magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón (estos últimos emitieron un voto particular).

En los votos particulares resalta su consideración respecto a que en la sentencia se hizo una interpretación errónea, pues consideraron que era incorrecto determinar una omisión administrativa por parte del INE y se debía determinar quiénes eran las autoridades responsables, así como la legislación que regula su acción y, con base en eso, determinar los efectos de la sentencia y no cargar toda la responsabilidad a la autoridad administrativa, pues era inexistente un deber que motivara la actuación del INE (sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019).

El argumento es perfectamente razonable, pero es de suponer que la mayoría que aprobó la sentencia decidió responsabilizar a INE para garantizar la materialización del VPPP, aunque este no es una responsabilidad de la autoridad administrativa, sino de los órganos

legislativos. Otro elemento por valorar es que el INE está obligado a acatar las sentencias del Tribunal, mientras que los órganos legislativos, en la práctica, han ignorado sus mandatos o postergado su acatamiento en más de una ocasión. Vale la pena preguntarse entonces si prevaleció una aproximación pragmática a la resolución del problema, sobre la aplicación estricta de la norma.

Pruebas piloto y aplicación

En atención a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, el INE tomó las acciones necesarias para desarrollar las pruebas piloto (en adelante, prueba o pruebas) que fungieron como antecedente operativo para la ejecución del voto de las personas en prisión preventiva en las elecciones de junio 2024.

Como resultado del trabajo interinstitucional entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y el INE (Instituto Nacional Electoral, 2021), se determinó que el modelo de votación anticipado tipo postal sería el óptimo para el desarrollo del voto de las personas en prisión preventiva, pues permite a las distintas autoridades involucradas gestionar las medidas de seguridad e integridad electoral necesarias, dadas las condiciones de reclusión en las que se encuentran las personas privadas de libertad.

Se decidió que los materiales y documentación electoral que se usarían para ejecutar la prueba serían parecidos en cuestión de diseño a los que se utilizan para el voto en modalidad postal de las y los mexicanos residentes en el extranjero, toda vez que los votos se recopilarían en sobres.

Para entender la complejidad del Modelo de operación del voto en prisión preventiva, se hará un enfoque en tres procedimientos que implicaron modificaciones entre una prueba y otra.

1) Conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva (LNEPP).
2) Promoción de las ofertas políticas.
3) Escrutinio, cómputo y resultados de la elección.

Voto de las personas en prisión preventiva (prueba piloto) 2020-2021

La primera prueba se aplicó en el ámbito federal, con la elección de diputaciones federales por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, por lo cual la única autoridad electoral involucrada fue el INE con sus respectivas juntas locales ejecutivas (JLE).

Siguiendo los efectos dictados, se estableció con base en lo mandatado en la sentencia, una muestra representativa, plural y heterogénea que tomó en consideración los siguientes aspectos:

1) Muestra representativa de las personas en prisión que abarque todas las circunscripciones y diversos distritos electorales.
2) Tomar en cuenta varios reclusorios en distintas entidades federativas, que abarquen una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales.
3) Desarrollar la prueba piloto en centros de reclusión femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad. (Instituto Nacional Electoral, 2021)

En enero de 2021, el Consejo General del INE aprobó el Modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva para el proceso electoral 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO (prueba piloto).

En el documento se detallan los criterios orientadores de la prueba, así como los aspectos técnicos en materia de organización electoral que deberían tomarse en cuenta para el desarrollo de la primera prueba piloto en México para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva.

La Unidad de Política Policial, Penitenciaria y de Seguridad Privada definió los centros federales de readaptación social (Cefereso) en los cuales se implementaría la prueba con base en la sentencia de la Sala Superior y lo requerido por el INE (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Listado de centros federales de readaptación social seleccionados para la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva

Circunscripción	Entidad	Centro	Población
Primera	Sonora	Cefereso núm. 11 CPS	Varonil
Segunda	Guanajuato	Cefereso núm. 12 CPS	Varonil
Tercera	Chiapas	Cefereso núm. 15 CPS	Varonil e intercultural
Cuarta	Morelos	Cefereso núm. 16 CPS	Femenil
Quinta	Michoacán	Cefereso núm. 17 CPS	Varonil

Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva del Instituto Nacional Electoral (2021).

Se catalogó al Cefereso de Chiapas con el carácter de intercultural, ya que 3 % de su población era originaria de dicha entidad, mientras que el resto era de diversas entidades del país. El de Morelos cumple con lo mandatado sobre la perspectiva de género (Instituto Nacional Electoral, 2021).

Se determinó que, para la conformación de la LNEPP, el domicilio que se tomaría en cuenta sería el último registrado en el padrón

electoral. Para el escrutinio y cómputo de la elección, se instalaron mesas de escrutinio y cómputo (MEC) en los 32 consejos locales, toda vez que, aunque la votación fue en cinco Cefereso, participaron personas de casi todo el país.

Después de un largo camino para integrar la LNEPP, que implicó diversos filtros (el envío de las invitaciones, corroborar la identidad y la determinación de procedencia, así como atender las resoluciones jurisdiccionales), la jornada de voto anticipado se llevó a cabo del 17 al 19 de mayo de 2021. Las vocalías de las juntas locales ejecutivas del INE, en coordinación con el personal directivo de cada Cefereso, asignaron un espacio idóneo para la jornada de votación. Según el Informe final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva (Instituto Nacional Electoral, 2021), en cuatro de los cinco Cefereso la votación se realizó en un día de los tres previstos; en el caso de Sonora, se utilizaron los tres días programados.

En términos generales, los resultados sobre el camino recorrido para recibir los votos de las personas en prisión preventiva en la primera prueba piloto fueron los siguientes.

Cuadro 2. Recopilación de votos en la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva 2020-2021

Cefereso	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Sonora	773	589	261	260	234	93
Guanajuato	722	601	361	356	343	96
Chiapas	393	354	90	91	89	98

Continuación.

Cefereso	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Morelos	460	378	148	148	141	95
Michoacán	351	278	98	95	91	96
Total	**2,699**	**2,200**	**958**	**950**	**898**	**94.53**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva del Instituto Nacional Electoral (2021).

Como se puede observar, la conformación de la LNEPP es mucho más compleja que el modelo ordinario de votación, ya que se hacen diversos filtros para garantizar la procedencia de las solicitudes de inscripción.

Entre los detalles que integran las conclusiones del Informe final de resultados de la prueba piloto (Instituto Nacional Electoral, 2021), destaca la restricción que hubo para la promoción de las opciones políticas, derivado de las reglas operativas al interior de los Cefereso, lo cual es grave, considerando que se debe garantizar a las personas electoras un voto informado. También destaca el impedimento de acceso a personal del INE para el desarrollo de la jornada de voto anticipado.

En ese primer ejercicio no hubo personas observadoras presentes, esto como consecuencia de las estrictas medidas de seguridad establecidas por las autoridades en materia de seguridad.

Voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2021-2022 en el estado de Hidalgo

En mayo de 2021, el Congreso del Estado de Hidalgo reformó el código electoral de la entidad para reconocer el derecho a votar de las personas privadas de la libertad, en ese sentido se determinó instrumentar el Modelo de operación del VPPP del INE para dar cumplimiento al mandato constitucional local; el ejercicio permitió de seguir recopilando información y adquirir mayor experiencia con miras a las elecciones de 2024.

Se desarrolló, por primera vez, la coordinación entre el INE y un organismo público local electoral (OPLE) —en este caso, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH)—, así como las demás instancias externas necesarias para el desarrollo del VPPP; se determinó que el INE y el IEEH deberían prever el destino de una parte especifica en su presupuesto anual para cubrir el costo de la documentación, materiales electorales y la promoción del VPPP.

El modelo se instrumentó con la elección de la gubernatura de Hidalgo. Se determinó que el INE ejercería sus atribuciones de capacitación, definir el padrón y la lista nominal de electores, establecer la ubicación de las mesas de escrutinio y cómputo del VPPP y la designación del funcionariado de las mesas receptoras de votación, así como los lineamientos en materia de documentación y producción de materiales electorales.

En noviembre de 2021, el secretario de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo informó que, si bien el sistema penitenciario de Hidalgo está integrado por 15 centros penitenciarios, que en ese momento albergaba a 1,717 personas en prisión preventiva, solo los centros ubicados en Pachuca de Soto, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo y Jaltocán (Huasteca hidalguense) contaban con la infraestructura y condiciones de seguridad que permitirían la instalación de las mesas.

Cuadro 3. Listado de centros de readaptación social (Cereso) aprobados para el voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo

Núm.	Cereso	Distrito electoral
1	Huasteca hidalguense	1
2	Pachuca de Soto	6
3	Tula de Allende	5
4	Tulancingo de Bravo	4

Fuente: Elaboración propia con base en Informe final de la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo en el proceso electoral local 2021-2022.

Para integrarse a la LNEPP, las personas deberían estar inscritas en la lista nominal de electores de Hidalgo, para el escrutinio y cómputo de la elección anticipada, el Consejo Local del INE en Hidalgo instaló en las oficinas de la JLE las MEC VPPP.

Los resultados sobre el camino recorrido para recibir los votos de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Recopilación de voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo, proceso electoral local 2021-2022

Cereso	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Huasteca hidalguense	39	5	3	3	3	100
Pachuca de Soto	646	115	63	61	49	80
Tula de Allende	227	43	24	24	23	98
Tulancingo de Bravo	167	56	43	42	41	98
Total	**1,079**	**219**	**133**	**130**	**116**	**89**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo en el proceso electoral local 2021-2022.

El 5 de junio de 2022 al finalizar el escrutinio y cómputo, la presidenta de la MEC del VPPP, en compañía del secretario de la JLE, se trasladaron al IEEH para entregar a la presidenta del OPLE el paquete electoral de VPPP, con la finalidad de que los resultados se hicieran públicos y se incorporaran al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Algo interesante de esta implementación fue que, según el informe (Instituto Nacional Electoral, 2022), en marzo de 2022 la autoridad de seguridad del estado de Hidalgo informó a la Presidencia del IEEH la determinación de avalar las condiciones de seguridad de todos los centros penitenciarios de la entidad; sin embargo, al no brindar información precisa sobre las medidas que se modificaron

o las acciones que se tomarían para salvaguardar la integridad de toda persona en el desarrollo del VPPP, y toda vez que ya se habían elaborado las invitaciones para integrar la LNEPP, se determinó que el VPPP se realizaría en los Cereso que ya se tenían programados.

Lo anterior demuestra la situación incierta a la que se expone la operatividad en la organización de una elección; este tipo de acciones puede considerarse violatoria del principio de certeza que rige la materia electoral, toda vez que se pretendía modificar lo establecido en el modelo del VPPP.

En las conclusiones del informe destaca que, a diferencia de la prueba del proceso electoral federal 2020-2021, en este ejercicio se permitió el acceso de hasta cuatro personas observadoras electorales por Cereso, así como de las representaciones partidistas durante la jornada de votación anticipada. Además de que se prestó mayor atención al movimiento de la posible LNEPP, en donde se observa que el cambio en la situación jurídica de las personas es determinante para que los números de posibles votantes cambien, por lo cual se sugirió que se replantearan las fechas de integración de la LNEPP rumbo al 2024. También, se recomendó que se exploraran nuevos modelos de votación, como el voto mediante urna electrónica y el voto por internet, en la medida en que los centros penitenciarios lo permitieran.

Voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México

Para el proceso electoral local 2022-2023 en Coahuila de Zaragoza (Coahuila) y Estado de México, el INE aprobó el modelo de operación y la documentación electoral necesaria para desarrollar una prueba

piloto más del VPPP. Se tomó en cuenta la participación de los institutos electorales locales de Coahuila y Estado de México, ya que la elección fue en el ámbito local.

El INE y el Instituto Electoral del Estado de Coahuila (IEC) firmaron en noviembre de 2022 un convenio general de coordinación y colaboración para establecer las bases de coordinación para la realización efectiva del proceso electoral local, dentro del convenio se consideró el VPPP para la renovación de los cargos de gubernatura y diputaciones locales. La misma forma de colaboración y coordinación aplicó en el caso de Estado de México, con el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), para la renovación de la gubernatura.

Para lograr operar esta prueba, el INE, a través de las JLE de Coahuila y Estado de México, en coordinación con los OPLE y las secretarías de seguridad de cada entidad, conformaron grupos de trabajo. Para Estado de México, se determinó que la implementación del VPPP se realizaría en 20 centros penitenciarios, mientras que, para Coahuila, si bien en un primer momento se habían considerado 6 centros, las autoridades de seguridad de la entidad informaron, en febrero de 2023, que por razones de seguridad confidenciales la prueba se implementaría solo en un centro penitenciario ubicado en Saltillo. Se determinó que la modalidad de votación sería tipo postal al igual en los dos ejercicios pasados.

Cuando, en noviembre de 2022, el INE aprobó el Modelo de operación del VPPP en Coahuila y Estado de México, la consejera electoral del INE Carla Humphrey emitió un voto particular (Jordan, 2022); consideró que el modelo aprobado no era progresista ni innovador respecto a los dos ejercicios realizados anteriormente; en su análisis, el INE se quedaba corto en el alcance de esta prueba de cara al proceso de 2024. La consejera consideraba que existían los elementos necesarios para que el modelo aprobado considerara, al menos, la implementación de la urna electrónica en alguno de los centros penitenciaros en los que se desarrollaría el VPPP.

Cuadro 5. Listado de centros penitenciarios aprobados para el voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México 2022-2023

Núm.	Centro penitenciario	Distrito electoral federal
1	Chalco	33
2	Cuautitlán	37
3	Ecatepec	5
4	El Oro	3
5	Ixtlahuaca	3
6	Jilotepec	1
7	Lerma	23
8	Neza Bordo	29
9	Neza Norte	31
10	Neza Sur	31
11	Otumba Tepachico	5
12	Santiaguito	40
13	Sultepec	36
14	Tenancingo Sur	35
15	Tenango del Valle	35
16	Texcoco	38
17	Tlalnepantla	14
18	Valle de Bravo	36
19	Zumpango	28
20	Centro de Internamiento	40

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

Cuadro 6. Centro penitenciario aprobado para el voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Coahuila de Zaragoza 2022-2023

Núm.	Centro penitenciario	Distrito electoral federal
1	Saltillo Femenil	7

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

A la LNEPP podrían incorporarse aquellas personas que se encontraran en prisión preventiva en alguno de los centros penitenciarios determinados como viables y cuya credencial para votar tuviera domicilio en Coahuila o Estado de México.

Los resultados sobre el camino recorrido para recibir los votos de las personas en prisión preventiva en Estado de México y Coahuila se observan en los cuadros 7 y 8.

Cuadro 7. Recopilación de voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Coahuila, proceso electoral local 2022-2023

Centro penitenciario	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP definitiva	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Saltillo Femenil	23	23	12	12	12	100
Total	**23**	**23**	**12**	**12**	**12**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

Cuadro 8. Recopilación de voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México, proceso electoral local 2022-2023

Centro Penitenciario	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Chalco	736	588	465	461	435	94
Cuautitlán	815	597	472	455	359	79
Ecatepec	1,340	888	690	687	610	89
El Oro	103	74	68	68	65	96
Ixtlahuaca	93	68	61	59	55	93
Jilotepec	73	58	47	45	40	89
Lerma	145	119	112	105	98	93
Neza Bordo	1,676	1,223	914	910	831	91
Neza Norte	24	20	14	14	11	79
Neza Sur	25	18	17	17	17	100
Otumba Tepachico	109	82	59	56	52	93
Santiaguito	1,491	878	731	710	678	95
Sultepec	9	6	6	6	2	33
Tenancingo Sur	104	70	60	58	51	88
Tenango del Valle	190	136	112	112	93	83
Texcoco	526	384	306	305	284	93
Tlalnepantla	1,798	1,203	747	741	693	94
Valle de Bravo	94	63	58	56	54	96

Continuación.

Centro Penitenciario	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Zumpango	170	133	109	104	83	80
Centro de Internamiento	13	11	10	10	7	70
Total	**9,534**	**6,619**	**5,058**	**4,979**	**4,518**	**91**

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

La jornada de votación se llevó a cabo del 15 al 19 de mayo en los 21 centros penitenciarios; funcionarias y funcionarios de las juntas directivas ejecutivas del INE recibieron 4,530 de las 4,991 personas que estaban en posibilidades de votar (91 % de participación).

La implementación del VPPP en el proceso electoral 2022-2023 significó retomar las mejores decisiones de las pruebas anteriores y, al ser la última prueba antes de las elecciones de 2024, se vieron reflejados nuevos aprendizajes y retos, por ejemplo:

1) Hubo mayor apertura para los procesos de difusión sobre el VPPP, además de que se contempló un proceso de sensibilización para que todas las personas involucradas en el desarrollo del VPPP estuvieran familiarizadas con los procedimientos y la situación en la que se encuentran las personas privadas de su libertad para evitar vulnerar su privacidad.
2) El informe final (Instituto Nacional Electoral, 2023) brinda mayores detalles sobre los procedimientos técnicos y operativos para desarrollar el modelo, además de desglosar información

sobre los costos financieros de la ejecución del VPPP, a diferencia de las otras pruebas.

Durante la conformación de la LNEPP, en esta prueba, la Sala Regional Toluca del TEPJF resolvió el asunto ST-JDC-50/2023, en el cual la parte actora impugnó la determinación de improcedencia de su solicitud para integrarse a la LNEPP de Estado de México, toda vez que la persona se encontraba recluida en Estado de México, pero su último domicilio era en Coahuila.

Se determinó que, ya que los Lineamientos para la conformación de la LNEPP no establecían como un requisito exigible que la persona en prisión preventiva se tuviera que encontrar físicamente en el centro penitenciario en el que se encontraba su último domicilio, y considerando la situación de vulnerabilidad y carencias en las que se encuentran las personas privadas de su libertad, el INE debería garantizar el goce pleno de los derechos políticos de las personas. La Sala Regional ordenó al Registro Federal de Electores del INE realizar las gestiones necesarias para que la parte actora ejerciera su derecho al voto en la elección de la gubernatura de Estado de México, por ser la entidad federativa en la que se encontraba recluido.

Además, la Sala Regional conminó al Consejo General del INE para tomar medidas pertinentes para considerar lo resuelto, en este caso, en la elaboración de las normas de los futuros ejercicios.

Esto último es un ejemplo más de la tensión entre instancias jurisdiccionales y las autoridades electorales ejecutoras, ya que implicó la modificación logística del Modelo de operación.

Elecciones junio 2024

Con base en las lecciones aprendidas y los efectos de la sentencia de la Sala Superior, se determinó que sería la elección presidencial la que se instrumentaría en el ámbito federal en la elección de junio de

2024, mientras que en las entidades (Hidalgo, Chiapas y Ciudad de México) que previeran en su legislación el reconocimiento del VPPP se llevarían a cabo las elecciones locales previstas en su normativa. El voto sería anticipado de forma presencial, tipo postal, igual que en las pruebas.

Después de los precedentes y la experiencia adquirida, se determinó que, para la emisión del voto de las personas en prisión preventiva, se consideraría como domicilio el que correspondiera al centro penitenciario en el que estuvieran recluidas.

En estas elecciones, por primera vez el INE, bajo un enfoque progresista de maximización de derechos, incorporó en los lineamientos para la conformación de la LNEPP, la posibilidad de que las personas que no contaran con un registro previo en el padrón electoral y en la lista nominal pudieran solicitar su inscripción para ejercer su derecho al voto en prisión preventiva, así como contar con un medio de identificación que quedaría al resguardo en el Módulo de Atención Ciudadana distrital para su entrega posterior (Instituto Nacional Electoral, 2024).

Cuadro 9. Procesamiento de trámites para incorporación por primera vez

Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes susceptibles de ser inscritas	Casos que resultaron en trámite	Casos no procedentes	Incorporación a la LNEPP
15,242	6,543	511	67	444

Fuente: Informe de credencialización, Instituto Nacional Electoral 2024.

Los 444 casos que resultaron procedentes de ser incorporados a la LNEPP corresponden a: inscripción al padrón electoral, reincorporación, corrección de datos personales, cambio de domicilio, reposición de credencial, corrección de datos en la dirección.

A pesar de que este ejercicio en un primer instante se considera como el mecanismo de credencialización, debe tomarse en cuenta que a estas 444 personas no se les entregó una credencial de elector. El INE identificó retos y áreas de oportunidad para mejorar el procedimiento, ya que se enfrentaron a diversas problemáticas que como consecuencia derivaron en que solo 3 % de las personas en prisión preventiva que habían solicitado su incorporación al padrón y la LNEPP finalizaron el trámite respecto a las 15,242 solicitudes iniciales.

Entre las razones por las cuales los trámites no lograron finalizar, destacan (Instituto Nacional Electoral, 2024):

1) La dinámica en los centros penitenciarios redujo el horario para la atención del personal del INE.
2) No se garantizaron condiciones óptimas de seguridad para que el personal del INE instalara los módulos de atención ciudadana.
3) No hubo personal que tradujera a las personas que hablan alguna lengua indígena.
4) Las personas en prisión preventiva no pudieron entregar los documentos solicitados para realizar el trámite, toda vez que no pueden contar con documentos al interior de los centros penitenciarios por medidas de seguridad y, en algunos casos, el tiempo no fue suficiente para que sus familiares los pudieran llevar.
5) Se considera que las autoridades penitenciarias no difundieron lo suficiente la información.

Además, derivado determinaciones del TEPJF se expidieron 35 credenciales para votar a personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios para garantizar el derecho constitucional a contar con un documento de identidad (Instituto Nacional Electoral, 2024). En esta determinación se puede observar que, una vez

más, la autoridad jurisdiccional mandató al INE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cumplir con acciones en las que, en un primer momento, la autoridad se encontraba imposibilitada por las causas anteriormente mencionadas; sin embargo, en este caso, se vinculó a las autoridades penitenciarias para que colaboraran con el INE en el acatamiento de la sentencia.

En las próximas aplicaciones del VPPP será relevante ver cómo se instrumentará el proceso de credencialización. Con corte a la entrega de este artículo, si bien no están publicados los informes sobre el desarrollo de la jornada de votación y por lo tanto no hay datos duros para comparar, el INE (Instituto Nacional Electoral, 2024) informó que 30,947 personas estaban en posibilidad de ejercer su voto y 26,569 lo ejercieron, lo que representa 85.85 % de participación respecto a la LNEPP.

El VPPP se implementó en 31 entidades del país con excepción de Yucatán en donde, por cuestiones procedimentales, no se incorporaron a las personas en prisión preventiva a la LNEPP; sin embargo, es un punto interesante, pues en esta entidad y en Veracruz se presentó, en un inicio, resistencia por parte de los poderes ejecutivos y las autoridades en materia de seguridad, lo cual atropelló el trabajo del INE, imposibilitando así la obligación de cumplir con lo mandatado por el TEPJF, se tuvieron que seguir los procedimientos legales para resolver la situación, lo cual reitera el argumento de que, con esta sentencia, el TEPJF, puso a las autoridades electorales frente a escenarios donde su actuar para ejecutar la sentencia no dependía 100 % de los institutos.

Analizar los resultados e informes que surjan de esta elección histórica será fundamental para entender los pasos a seguir en este modelo de votación.

Comparativo

A continuación, se muestra el detalle, con base en los tres elementos que al inicio del presente artículo se señalaron como prioritarios, sobre las modificaciones entre las tres pruebas y la elección de junio 2024; se pueden observar las modificaciones que surgieron entre cada modelo en los cuadros siguientes.

Conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva

Cuadro 10. Comparación: conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva

Conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva			
A) Prueba piloto 2020-2021	B) VPPP-Hidalgo 2021-2022	C) VPPP- Coahuila y Estado de México 2023-2024	D) VPPP-2023-2024
El domicilio que se tomó en cuenta fue el último registrado en el padrón electoral antes de su reclusión	Para incorporarse a la LNEPP, las personas debían estar inscritas en la lista nominal del estado de Hidalgo	En los lineamientos se determinó que, para incorporarse a la LNEPP, las personas en prisión preventiva debían tener su domicilio en Coahuila o Estado de México. Sin embargo, es importante retomar la resolución ST-JDC-50/2023, en la cual se determinó viable que el promovente votara en el centro penitenciario en el que estaba recluido	La determinación fue que las personas estuvieran inscritas en la lista nominal en territorio nacional Para delimitar la cantidad de boletas requeridas, se consideró como domicilio de las personas en prisión preventiva el correspondiente al centro penitenciario en el que estuvieran en reclusión

Fuente: Elaboración propia con base en la síntesis presentada de cada prueba.

Como se puede observar, los criterios para integrar la lista nominal del electorado en prisión preventiva tuvieron variaciones entre cada prueba; algunas responden a aspectos propios de la elección que se estuviera desarrollando, otros a decisiones metodológicas que buscaron hacer más eficiente el procedimiento, como es el caso de las elecciones en Estado de México y en Coahuila; sin embargo, otra más responde a acatar determinaciones de las autoridades jurisdiccionales, como es el caso del precedente[1] marcado en 2023 y que fue vinculante a la elección de 2024.

Las determinaciones de integración de la LNEPP para la prueba 2020-2021[2] vs. las de la prueba 2022-2023[3] podrían considerarse regresivas, toda vez que en la primera prueba se permitió a las personas en prisión preventiva de los centros penitenciarios que integraron la muestra votar sin distinguir el domicilio registrado en el padrón electoral y, por ello, hubo una participación de personas originarias, cuyo domicilio no correspondía al del centro penitenciario en el que se encontraban recluidos.

1 ST-JDC-50/2023.

2 Prueba piloto.

3 Elecciones en Estado de México y Coahuila.

Promoción de las ofertas políticas

Cuadro 11. Comparación: promoción de las ofertas políticas

Comparación de la promoción de las ofertas políticas	
Pruebas A y B	Prueba C y elección de junio 2024
En estas pruebas, la promoción de las ofertas políticas se realizó de forma impresa, en un formato de resumen en el que se daban a conocer las ofertas políticas. El documento formaba parte del sobre-paquete electoral de seguridad	Al igual que en las pruebas, se agregó al sobre-paquete electoral de seguridad el resumen de las ofertas políticas; sin embargo, en estas aplicaciones hubo retrasmisión de debates Por ejemplo, en Ciudad de México en 2024, por primera vez en la historia del país hubo un debate entre representaciones de las fuerzas políticas al interior del centro penitenciario Santa Martha Acatitla

Fuente: Elaboración propia con base en la síntesis presentada de cada prueba.

En los informes de cada prueba, uno de los temas que resalta como área de oportunidad es la promoción de las ofertas políticas, se considera que el documento-resumen que se envía en los paquetes electorales de seguridad es confuso para las personas en prisión presión preventiva o bien, según reporta el funcionariado encargado de la implementación (Instituto Nacional Electoral, 2023), su lectura requiere de más tiempo del previsto y retrasa la operación del VPPP.

Será importante ver cómo impactó la retrasmisión de los debates al interior de los centros penitenciarios en la percepción sobre acceso a información de las ofertas políticas; no debe perderse de vista que es una obligación brindar información sobre las candidaturas y garantizar que las personas ejerzan un voto informado.

En Ciudad de México, se fue más allá; previo a la jornada de votación anticipada, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), en coordinación con autoridades jurisdiccionales, de

seguridad y organizaciones en materia de derechos humanos, desarrolló talleres lúdicos a cargo de la ludoteca cívica del instituto, que tuvieron como finalidad invitar a las personas a ingresar su solicitud, en un primer momento, y, posterior a ello, invitarlas a ejercer su voto de manera informada. En los talleres se brindó información sobre las opciones políticas que contendían a la presidencia, la jefatura de gobierno, la alcaldía y distrito que les correspondía según el centro de reclusión. Esta estrategia se podría replicar al ámbito federal.

Escrutinio, cómputo y resultados de la elección

La principal diferencia entre el escrutinio, cómputo y traslado de los resultados entre las pruebas y la elección de junio 2024 es el destino final en el que deben impactarse los resultados. En los casos en que los resultados se deben enviar a los OPLE, el proceso es responsabilidad del INE y los resultados se envían el mismo día a las presidencias de los institutos locales; el personal de los OPLE únicamente ocupa un cargo de observador.

En el informe integral de evaluación del VPPP en 2022-2023 (Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, 2023), se sugirió descentralizar las actividades de escrutinio y cómputo en los consejos distritales con la finalidad de reducir costos en la implementación y minimizar dificultades en la distribución de materiales y documentación; sin embargo, en la elección de 2024 se siguió el mismo modelo que en las pruebas, lo que significa que no se están atendiendo las recomendaciones técnicas.

Como se puede observar en las diferentes etapas que ha tenido la implementación del VPPP, en cada jornada se han hecho adecuaciones, algunas pueden considerarse eficientes, como la determinación del domicilio que se tomará en cuenta; sin embargo, en otras acciones poco se ha avanzado, como en la difusión de información

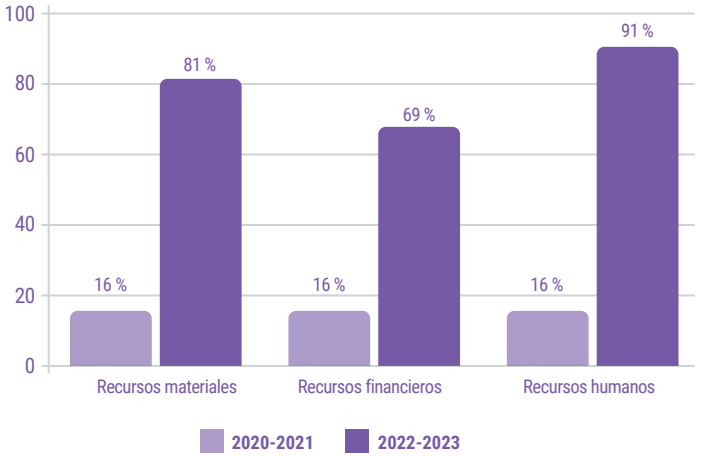
sobre las ofertas políticas. Actualmente, no hay un esquema 100 % definido más allá de que el voto se ejerce de manera anticipada tipo postal; es necesario que se defina en el ámbito federal en qué elecciones podrán participar las personas en prisión preventiva, porque, como se ha observado, el sentido progresista que han tomado las autoridades jurisdiccionales no toma en cuenta la operatividad de sus determinaciones.

Implicaciones logísticas y financieras

Entender el impacto logístico y financiero que ha tenido implementar un nuevo modelo de votación en el país es importante para marcar una ruta de acción rumbo a próximos procesos electorales. El INE ha documentado, posterior a las pruebas, la percepción que han tenido las personas que operan el modelo.

En la gráfica 1 se puede observar la comparación respecto a las opiniones vertidas por el personal que operó el VPPP en 2021 vs. 2023, en relación con la percepción en la erogación de recursos humanos, materiales y financieros con los que contaron para llevar a cabo sus actividades.

Gráfica 1. Comparación de la percepción en la utilización de recursos en las pruebas piloto 2020-2021 vs. 2022-2023



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe integral de evaluación del programa piloto del voto de las personas en prisión preventiva y el Informe integral de la evaluación de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, ambos del Instituto Nacional Electoral.

La categoría de respuesta que se comparó fue "muy buena" para conocer la percepción del funcionariado que operó el VPPP. En cuanto a los recursos financieros que se han erogado, a continuación se presenta un desagregado con la información pública disponible, la cual se obtuvo a través de solicitudes de acceso a la información pública. Es relevante mencionar que solo se presentan gastos en materia de organización electoral sin considerar el gasto que otras áreas del INE y los OPLE destinan para la capacitación y difusión del VPPP.

Cuadro 12. Recursos financieros erogados para el voto de las personas en prisión preventiva

Año	Concepto	Monto	Erogante
2020	Voto de las personas en prisión preventiva en materia de organización electoral	$1,010,224.89	INE
Total anual		**$1,010,224.89**	
2021	Voto de las personas en prisión preventiva en materia de organización electoral	$1,217,560.49	INE
Total anual		**$1,217,560.49**	
2022	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo	$22,446.46	IEEH
Total anual		**$22,446.46**	
2023	Costo de documentación electoral a cargo del IEEM	$3,896,228.16	IEEM
2023	Costo de material electoral a cargo del IEEM	$5,292.50	IEEM
2023	Integración de los sobres-paquetes electorales de seguridad para el VPPP--Estado de México	$17,752.84	INE
2023	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para la instrumentación del voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México	$724.23	IEEM
2023	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para la instrumentación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Coahuila de Zaragoza	$138.95	IEC
2023	Adecuaciones al Sistema de Procesamiento de Solicitudes del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para Atención del Voto en Prisión Preventiva y Voto Anticipado	$3,237,129.81	INE
2023	Voto de las personas en prisión preventiva en materia de organización electoral	$924,765.93	INE
Total anual		**$8,082,032.42**	

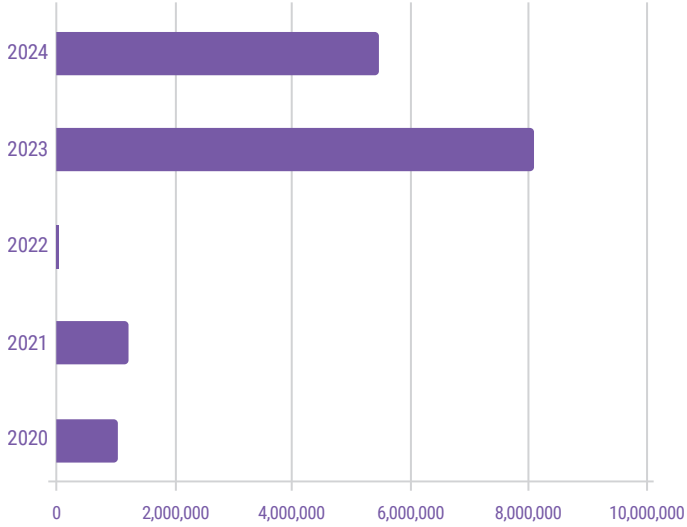
Continuación.

Año	Concepto	Monto	Erogante
2024	Adecuaciones a Sistema de Procesamiento de Solicitudes del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para Atención del Voto en Prisión Preventiva y Voto Anticipado	$1,422,000.51	INE
2024	Voto de las personas en prisión preventiva en materia de organización electoral	$2,811,763.52	INE
2024	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para la instrumentación del voto anticipado y del voto de las personas en prisión preventiva en Ciudad de México	$1,581.93	IECM
2024	Impresión de boletas, actas y documentación auxiliar	$944,313.96	IECM
2024	Urnas electorales por tipo de elección y caja paquete electoral	$14,400.00	IECM
2024	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para instrumentación del voto anticipado y del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Chiapas	$860.99	IEPC
2024	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para instrumentación del voto anticipado y del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo	$673.49	IEEH
Total anual		**$5,195,594.40**	
Total		**$15,527,858.66**	

Fuente: Elaboración propia con base en estados analíticos del presupuesto de egresos del Instituto Nacional Electoral; Informe final del voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México 2023-2024, y adendas de anexos técnicos del Instituto Nacional Electoral con el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, IEPC y el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

En la gráfica 2 se puede visualizar el comportamiento del cuadro 12; es evidente que en 2023 hubo un incremento significativo respecto a otros años y esto se debe a lo erogado en la elección de Estado de México y el inicio de la planeación del proceso electoral concurrente 2023-2024, además de que suma la aportación de los OPLE.

Gráfica 2. Evolución de los recursos financieros erogados



Fuente: Elaboración propia con base en estados analíticos del presupuesto de egresos del Instituto Nacional Electoral; Informe final del voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México 2023-2024, y adendas de anexos técnicos del Instituto Nacional Electoral con el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, IEPC y el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Análisis crítico y conclusiones

El análisis de la implementación del VPPP y sus resultados en las pruebas y elección de 2024 en lo técnico representa el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en 2019; sin embargo, en el camino, las autoridades electorales y la maquinaria institucional electoral se vieron limitadas en el desarrollo de sus actividades por determinaciones de las autoridades en materia de

seguridad, incluso de poderes ejecutivos en el ámbito local involucradas en las diferentes etapas del VPPP. En estos casos no fue la autoridad quien decidió cómo y dónde ejecutar las elecciones; tampoco contaron con un respaldo legal robusto para privilegiar los principios rectores de la función electoral.

Sobre la posibilidad de que la sentencia analizada configuró un *backlash* constitucional (Timoteo, 2017), debe tomarse en cuenta que el INE y los OPLE ejecutaron lo mandatado, a pesar de ver limitado su campo de acción y su autonomía, lo cual implica un retroceso en materia de organización electoral porque, en la práctica, se violentó su autonomía. Las autoridades electorales trabajaron con base en lo que las autoridades penitenciarias permitieron; estas últimas —como se presentó en el análisis— fueron quienes determinaron en todos los casos qué población en prisión preventiva podía tener acceso al VPPP, a pesar de que la sentencia era clara sobre la plenitud de atribuciones del INE.

Para la elección de 2024, hubo casos en los que poderes ejecutivos de las entidades federativas rechazaron, en un primer momento, la implementación del VPPP en sus estados a pesar de la sentencia, pues consideraban que no existían condiciones para que el ejercicio se pudiera llevar a cabo. Fue el mismo caso con las autoridades penitenciarias, que, sin dar más información, se limitaban a informar en qué centros se podría llevar a cabo la votación, rechazando con sus actos y resistencias la determinación de la sentencia sobre el voto en prisión preventiva y generando, en la práctica, un retroceso en la garantía de este.

La reflexión que sigue es la necesidad urgente de que las autoridades jurisdiccionales tengan un diálogo permanente con la autoridad administrativa electoral encargada de organizar las elecciones. Desde el escritorio del juzgador es muy difícil prever el impacto que sus determinaciones tendrán en la organización de las elecciones. De esta manera pueden diseñarse procedimientos eficientes y viables

antes de emitir una sentencia y así reducir los costos asociados al impacto en la realidad y las instituciones. Finalmente, los tribunales deben tener presente que las autoridades administrativas tienen un conjunto importante de atribuciones y recursos limitados, los cuales deben ejercerse con criterios de planeación y eficiencia.

En la sentencia se ordenó dar vista a los órganos legislativos federales y locales para efectos de conocimiento sobre el derecho a votar de las personas en prisión preventiva; sin embargo, actualmente solo tres congresos locales (Hidalgo, Chiapas y Ciudad de México) reconocen en su normativa el VPPP. Es necesario que los órganos legislativos asuman responsabilidad sobre este tema para definir por qué cargos pueden votar las personas en prisión preventiva y establecer procedimientos específicos por tipo de elección.

La incorporación del voto en prisión preventiva en la normativa local es necesaria no solo en aspectos logísticos, sino financieros y de coordinación interinstitucional; de esta manera puede también prevenirse cualquier tipo de *backlash*. Por ejemplo, en Ciudad de México (CDMX), desde el mismo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX se estableció que el Congreso de la CDMX destinaría los recursos necesarios para el VPPP en las elecciones de 2024. Además, se establecieron ejes de acción como la creación de un comité para la organización del VPPP y la necesidad de firma de convenios entre autoridades de seguridad y electorales para desarrollar con éxito el modelo.

A escala federal y en 29 congresos locales existe omisión en la protección de derechos políticos y electorales de las personas en prisión preventiva, reconocidos por la Constitución y las autoridades jurisdiccionales. La responsabilidad de su garantía, protección y potenciación actualmente recae exclusivamente en las autoridades administrativas electorales, quienes trabajan en contextos inciertos y limitantes.

Referencias

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Congreso de la Ciudad de México. (2023). Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Obtenido de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/codigos/1356-codigo-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-de-la-ciudad-de-mexico#c%C3%B3digo-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico

Congreso del Estado de Hidalgo. (2024). Código Electoral del Estado de Hidalgo. Obtenido de https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. (2023). Repositorio Documental INE . Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/159715/Informe-Evaluacion-VPPP-PEL-2023.pdf

Instituto Electoral, D. E. (2023). Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/159715/Informe-Evaluacion-VPPP-PEL-2023.pdf

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (2022). Informe sobre voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo. Obtenido de https://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/julio/21072022/INFORMEFINALDELVPPP.pdf

Instituto Nacional Electoral. (s. f.). Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153487/UTVOPL-2024-AD1-AF-HIDALGO.pdf

Instituto Nacional Electoral. (2021). Estado Analítico del presupuesto de egresos 2021. Obtenido de https://repositoriodocumental.

ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117143/eep-diciembre%202021.pdf?sequence=14&isAllowed=y
Instituto Nacional Electoral. (2024). Informe de credencialización a personas en prisión preventiva, Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/172958
Instituto Nacional Electoral. (2022). Informe final de la implementación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local 2021-2022.
Instituto Nacional Electoral. (2022). Informe Integral de evaluación del Programa Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva Proceso Electoral Federal 2020-2021. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/132943/coe-1so-28-03-2022-p02.pdf
Instituto Nacional Electoral. (2023). Informe final de la implementación de la prueba piloto del Voto de las personas en Prisión Preventiva en los estados de Coahuila y México del Proceso Local 2022-2023. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152993
Instituto Nacional Electoral. (2021). Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva Prueba Piloto 2020-2021. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126345/CGex202112-17-ap-31-Modelo.pdf
Instituto Nacional Electoral. (2021). Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva En el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/126345
Instituto Nacional Electoral. (2022). Modelo de Operación de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva En el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los Estados de

Coahuila de Zaragoza y México. Obtenido de https://repositorio documental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/146719

Instituto Nacional Electoral. (2023). Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/155633/CGex202311-03-ap-4-a2.pdf

Instituto Nacional Electoral. (2024). Central Electoral. Obtenido de https://centralelectoral.ine.mx/2024/05/23/recibe-ine-26-mil-569-sufragios-de-personas-en-prision-preventiva-y-tres-mil-445-del-voto-anticipado/

Instituto Nacional Electoral. (2024). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos. Obtenido de https://repositorio documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/164295/eep-marzo-2024.pdf

Instituto Nacional Electoral. (2024). Voto de las personas en prisión preventiva. Obtenido de https://ine.mx/voto-y-elecciones/voto-de-las-personas-en-prision-preventiva/

Instituto Nacional Electoral. (2020). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.

Instituto Nacional Electoral. (2021). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.

Instituto Nacional Electoral. (2022). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.

Instituto Nacional Electoral. (2023). Estado Analítico del ejercicio de presupuesto de egresos. Obtenido de https://repositorio documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147841/eep-diciembre-2023.pdf

Instituto Nacional Electoral. (2024). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.

Jordan, C. A. (2022). Repositorio documental INE. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/

handle/123456789/146719/CGor202211-29-ap-22-VP-CHJ.pdf

Jordan, C. A. (2022). Voto Particular al Acuerdo INE/CG822/2022. Obtenido de https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146719/CGor202211-29-ap-22-VP-CHJ.pdf

Sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 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

Sala Regional Toluca del TEPJF. (2023). ST-JDC-50/2023. Obtenido de https://www.te.gob.mx/EE/ST/2023/JDC/50/ST_2023_JDC_50-1250298.pdf

Secretaría General de Gobierno. (2023). Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.

Timoteo. A. (2017). Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. Obtenido de https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_4.pdf

Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

SUP-REC-91/2020 y acumulado

Mariana Hernández Nolasco

Introducción

Contar con un registro en el que se encuentren las personas que han sido sancionadas por violencia política contra de las mujeres por razón de género (VPMRG) es una de las medidas que han sido generadas a partir de la reforma que integró esta infracción en diversos ámbitos.

Este mecanismo permite que toda persona interesada pueda revisar su contenido y conocer si el nombre de alguna persona se encuentra en él, lo que no ha sido popular para las personas a las que les podría ser inconveniente el estar incluidas (tales

como aspirantes a cargos de elección popular y funcionariado público). Pero ¿cómo funciona?, ¿de dónde viene qué información contiene?, ¿qué datos se encuentran en él?

Para el desarrollo del presente trabajo, se considera necesario partir del análisis de cuestiones contextuales respecto a qué es la violencia política en contra de las mujeres por razón de género y las implicaciones para la reforma legal en dicha materia. Posteriormente, se aborda el contenido de la sentencia, así como del voto particular emitido por las magistraturas en la misma, y los efectos que señala esta resolución sobre los lineamientos para el funcionamiento del registro de personas sancionadas por este tipo de violencia.

Posteriormente se presenta información acerca de los datos que se contienen en el registro a marzo de 2024. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones respecto al papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a partir de su labor de control constitucional y convencional, y de la sentencia como una herramienta de política pública; las aportaciones que supuso la creación del registro en la democracia y gobernanza electoral, y, finalmente, algunos retos a los que se enfrentan las autoridades en el tema.

Contexto de la sentencia en análisis

¿Qué es la violencia política en contra de las mujeres por razón de género?

Un presupuesto para entender la relevancia de la sentencia en análisis es comprender que la violencia política en contra de las mujeres en razón de género se trata no solo de la afectación de los derechos político-electorales de las mujeres, sino también de una lesión a su dignidad.

En ese sentido, la VPMRG parte de la existencia de estereotipos de género que tienen como resultado considerar que las mujeres tienen

menos capacidades para poder ocupar un espacio público, entendiendo por esta cuestión desde el hacer uso de las calles hasta ocupar cargos de elección popular. De igual manera, Lena y Restrepo (2016) han señalado que la violencia en contra de las mujeres (dentro de la que se encuentra la VPMRG) tiene una gran similitud con los denominados crímenes de odio, ya que ha sido usada como un instrumento que reproduce el control hacia las mujeres, al negarles su acceso a los derechos en igualdad de condición.

Asimismo, si bien la VPMRG ha obstaculizado el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres durante varios siglos, esta modalidad de violencia ha adquirido relevancia a partir del siglo XXI, con el aumento del número de mujeres dentro en los espacios de toma de decisiones en el poder público.

De conformidad con Albaine (2021), la implementación de medidas afirmativas, entre las que se encuentran las cuotas de género y la incorporación del principio de paridad de género en la integración de órganos públicos, ha tenido como resultado que este fenómeno sea más visible.

En virtud de ello, la VPMRG se usa para demeritar la participación de mujeres dentro de la política, y como un mensaje de que su papel en el espacio público se encuentra subordinado a otra persona; usualmente, un hombre. A partir de estas conductas, se refuerzan los estereotipos y roles de género que limitan el legítimo ejercicio de sus derechos.

Como ejemplo de lo anterior, dentro de los principales resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021 (Endireh 2021), 5.9 % de las mujeres encuestadas con pareja contestó que, para participar en la vida política de su comunidad, solo decide su esposo o entre los dos, pero él un poco más.

Por ello, resulta necesario no perder de vista que la VPMRG no solo se trata de una infracción electoral o administrativa, sino de una violación a los derechos humanos de las mujeres, a la que le son

aplicables todos los estándares internacionales de derechos humanos para su adecuada investigación, sanción y reparación del daño, la cual incluye medidas de no repetición.

¿Qué implicó la reforma en materia de violencia política en contra de las mujeres por razón de género de 2020?

Si bien la VPMRG es un fenómeno que se ha desarrollado históricamente en México, fue hasta años recientes que se realizó una reforma que intentó atajar este problema. Así, para poder entender la relevancia de la sentencia en análisis, es necesario estudiar algunas cuestiones de la reforma publicada el 13 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación* en materia de VPMRG.

Es por medio de esta que se incorporó en el sistema normativo mexicano una serie de disposiciones para atender, prevenir, investigar y sancionar la VPMRG, así como la reparación del daño; para lo cual, se establecieron diversas atribuciones a autoridades. Estas modificaciones han logrado que México cuente con un andamiaje jurídico fuerte para atender este fenómeno violatorio de los derechos humanos de las mujeres.

A dicha conclusión arribaron Freidenberg y Gilas (2022), al comparar la legislación de nueve países de la región de América Latina; concluyeron que México dispone de la normativa más exigente, al contar con un sistema de competencias armonioso entre las autoridades estatales y agentes políticos para atender la VPMRG y la reparación del daño, así como una variedad de sanciones administrativas y penales para las personas que hayan cometido estas infracciones.

En ese mismo sentido, indican que en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) se incorporó una definición de VPMRG que coincide con la prevista en la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar

la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Así, en esta definición se realiza un énfasis respecto de los elementos de género como causa de esta modalidad de violencia, los ámbitos del ejercicio de la labor electoral que afecta y las personas que pueden perpetrarla.

> ARTÍCULO 20 Bis.- La violencia política contra las mujeres en razón de género: es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.
>
> Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.
>
> Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta Ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

Además, la ley referida dispone que la VPMRG será sancionada de conformidad con lo dispuesto por la normativa electoral, penal y de responsabilidades administrativas (artículo 20 TER de la LGAMVLV). De tal forma, actualmente las mujeres que experimenten VPMRG cuentan con diversas vías para poder denunciarla,

dependiendo del ámbito específico y pretensión que se tenga (*DOF*, 2020; Jurisprudencia 12/2021), entre las cuales se encuentran:

1) Denuncia en materia penal para aquellos casos en los que se realice alguna de las conductas previstas en el artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
2) Responsabilidad administrativa a partir de la comisión de abuso de funciones respecto de que realice, por sí o mediante un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter de la LGAMVLV.
3) Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía al considerar que existe una afectación a los derechos político-electorales en un contexto de VPMRG, y su análisis integral.
4) Procedimiento especial sancionador para determinar responsabilidades e imponer las sanciones y se pretenda un análisis subjetivo de la motivación de la conducta; o el impacto diferenciado de la conducta denunciada no resulte evidente a partir de elementos objetivos.

Así, diversas autoridades pueden emitir resoluciones en las que determinen la existencia de la VPMRG, lo cual es un dato importante para considerar con objeto de estudiar quiénes han ordenado el registro de personas infractoras.

Por otro lado, también es importante destacar que esta reforma otorga diversas atribuciones a las autoridades en materia de prevención, atención, protección y reparación del daño en materia de VPMRG. Tal cuestión conforma también un fundamento nodal para entender el análisis que realizó la Sala Superior del TEPJF para determinar la convencionalidad y constitucionalidad de la creación del registro.

Contenido de la sentencia

Una vez establecido qué es la VPMRG y la reforma en la materia publicada en 2020, corresponde analizar el contenido de la sentencia emitida en los expedientes SUP-REC-91/2020 y acumulado. Para tal tarea, primero se desarrolla cuáles son los antecedentes que llevaron a la interposición del medio de impugnación, qué determinó la Sala Superior respecto de la existencia de VPMRG en el caso analizado y, posteriormente, el estudio que realizó el Tribunal para determinar la creación del Registro Nacional de Personas Sancionadas (RNPS) en materia de VPMRG.

¿Cuáles fueron los antecedentes del recurso?

La sentencia en análisis fue resuelta el 29 de julio de 2020. Este medio de impugnación surgió a partir de la denuncia de una regidora de equidad y género y grupos vulnerables de un ayuntamiento de Oaxaca, en contra de Dante Montaño Monero (presidente municipal), por conductas que podrían constituir VPMRG, consistentes en realizar acciones y omisiones dirigidas a obstruir el ejercicio de su cargo.

El 15 de abril de 2020, el tribunal electoral local resolvió que se realizaron conductas para impedir el ejercicio del cargo de la actora, por lo que ordenó diversas medidas para restituir sus derechos. Sin embargo, declaró inexistente la VPMRG en su contra, es decir, no consideró que se hubiera realizado a partir de un elemento de género o que hubiera un impacto diferenciado.

En respuesta de lo anterior, tanto Dante Montaño como la regidora interpusieron medios de impugnación, los cuales fueron registrados con las claves SX-JDC-151/2020 y SX-JE-39/2020 acumulados. El 2 de junio de 2020, la Sala Regional Xalapa del TEPJF resolvió los juicios referidos; en su sentencia determinó modificar la sentencia del tribunal local y, en plenitud de jurisdicción, resolvió que las conductas denunciadas acreditaron VPMRG en contra

de la regidora. Además, declaró medidas de reparación integral a favor de ella, dentro de las que se encontraba dar vista al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) para que realizara las siguientes acciones:

1) Lleve un registro de ciudadanas y ciudadanos que hayan sido sentenciados por cometer VPMRG.
2) En dicho registro se inscribiera a Dante Montaño.
3) Lo anterior fuera tomado en consideración en el próximo proceso electoral ordinario 2020-2021.

También dio vista de la sentencia al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para que, en caso de que Dante Montaño pretendiera ser candidato a diputado federal en el proceso electoral ordinario 2020-2021, adoptara la determinación que correspondiera.

Inconforme ante esta nueva sentencia, Dante Montaño interpuso dos recursos de reconsideración (SUP-REC-91/2020 y SUP-REC-96/2020), que fueron turnados a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

En la sentencia, se indica que el medio de impugnación presentado por el recurrente cumple con el requisito de procedibilidad para el recurso de reconsideración, ya que se trata de un asunto inédito que implica un grado de importancia y trascendencia, porque puede generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.[1] Lo anterior, a partir de que, para resolver la determina-

[1] De conformidad con la jurisprudencia 5/2019, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. Consultable en https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2019&tpoBusqueda=S&sWord=importancia,y,trascendencia

ción, resultaba necesario realizar una interpretación de la reforma en materia de VPMRG, descrita en páginas previas.

De tal forma, la sentencia tiene como objetivo el responder la interrogante: ¿es constitucionalmente válida la emisión de una lista de personas que cometieron violencia política en razón de género?, lo cual es una cuestión central para armonizar la normativa nacional, para la posible creación de un listado de personas sancionadas.

¿Qué se determinó respecto de la existencia de la violencia política en contra de las mujeres en razón de género?

Respecto de la determinación de la existencia de VPMRG, la Sala Superior declaró infundados los agravios hechos valer por el recurrente, ya que se acreditaron diversas acciones dirigidas a obstaculizar los derechos políticos de la regidora.[2] Ello, a partir de que se dieron los elementos de prueba suficientes para comprobar que el denunciado invisibilizó y obstaculizó el trabajo de la actora; sin que el recurrente desvirtuara esta situación en sus alegatos.

También concluyó que la Sala Regional Xalapa valoró de manera adecuada las pruebas del expediente, ya que les otorgó el valor

[2] Dentro de las conductas que fueron realizadas en contra de la regidora se encontraban:

1) No se le convocaba a sesiones.
2) No se le proporcionó mobiliario, equipo de oficina ni se le asignaron recursos humanos que apoyaran las labores en la Regiduría de Equidad, Género y Grupos Vulnerables.
3) No se le dio respuesta a diversos oficios que la promovente dirigió al presidente municipal y a otros integrantes del ayuntamiento.
4) No se le cubrió el pago del aguinaldo dentro del tiempo que correspondía.

probatorio conforme las disposiciones legales; además de que, a partir de ellas, por medio del método inductivo, concluyó que se incurrió en VPMRG.

Adicionalmente, señaló que en los casos de VPMRG las pruebas presentadas por la denunciante gozan de presunción de veracidad acerca de lo que refieren, tomando en consideración que los hechos generadores de violencia muchas veces son difíciles de ser evidenciados, ya que pertenecen a una estructura social.

Así, es desproporcionado pedirle a la parte denunciante que aporte elementos de prueba que tengan un valor probatorio pleno para acreditar los hechos, por lo que le corresponde al denunciado tener que desvirtuar los hechos.[3]

Por lo que la Sala Superior resolvió que la Sala Regional Xalapa, de manera adecuada, tuvo por actualizado que las conductas denunciadas dieron como resultado menoscabar el ejercicio de los derechos políticos de la actora, así como que ello tuvo como base elementos de género. Una vez expuesto este primer punto, se procede a analizar la segunda parte de la sentencia.

¿Es constitucional la creación de un registro de personas sancionadas?

Respecto de este tema, la Sala Superior determinó que es constitucional la creación de una lista de personas infractoras en materia de VPMRG, con el objetivo de poder verificar si una persona cumple

[3] Para ello, se sirve de la tesis aislada 1a. C/2014 (10a.), de rubro ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, así como de precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular de los casos masacres de Río Negro vs. Guatemala y González y otras (Campo algodonero) vs. México.

con el modo honesto de vivir y que consecuentemente pueda ocupar un cargo de elección popular.

Refiere que la creación del RNPS se justifica a partir del deber de las autoridades para erradicar la violencia en contra de las mujeres. Considera que esta medida es adecuada y racional para garantizar la coordinación entre las instituciones, a partir de las obligaciones que tienen todas las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Determina que la creación de un listado obedece a una medida de prevención y no repetición, con el fin de que no sucedan de nuevo estos casos, al facilitar la cooperación interinstitucional para combatir y erradicar la VPMRG, al tener un registro de quienes han cometido esta infracción y puedan actuar al respecto.

Aclara que la lista debe contar exclusivamente con efectos de publicidad, y no constitutivos, ya que solo es por medio de sentencias firmes que se puede determinar la pérdida del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad.

Es decir que la inscripción de las personas en la lista únicamente tiene un carácter declarativo respecto de la existencia de una sentencia en la que se le sanciona por VPMRG, sin que se pueda desprender alguna consecuencia jurídica a partir de su registro, más allá de lo que dispongan las sanciones emitidas en la misma sentencia que ordena su inscripción.

A partir de lo anterior, modifica la resolución de la Sala Regional Xalapa, ya que no solo el instituto local debe realizar un listado de personas, sino que al INE también le corresponde dicha cuestión a partir de su competencia.

Adicionalmente, refiere que, además de los institutos electorales locales, el INE debe de crear un registro de carácter nacional, en el que las autoridades electorales locales y federales incluyan a todas

las personas que han sido sancionadas por cometer VPMRG. Ello, para dar coordinación y unidad a los registros locales y nacional.

Esta consideración parte de que el INE tiene la atribución de la preparación de elecciones en todo el territorio nacional, así como de coordinación con los institutos electorales estatales, facultades de las cuales, de manera implícita, se desprende que puede coordinar un sistema nacional de personas que hayan sido sancionadas por VPMRG. De tal forma, las autoridades electorales deben informar al organismo electoral local y al INE cuando exista cosa juzgada respecto de la determinación de que una persona cometió VPMRG.

¿Cuáles son los lineamientos para el funcionamiento del Registro Nacional de Personas Sancionadas?

La Sala Superior ordenó al Consejo General del INE la realización de lineamientos respecto a este registro, los cuales deberían de contener al menos las siguientes características:

1) Tenían que ser aprobados previo al inicio del proceso electoral 2020-2021 e iniciar su funcionamiento con el mismo.
2) Debían de incluir los mecanismos para que las autoridades judiciales informen los registros a los institutos electorales locales y nacional, a partir de que la determinación en la que se haya resuelto la existencia de VPMRG constituya cosa juzgada.
3) Se debe establecer el mecanismo para que las autoridades puedan consultar la información del registro en el ejercicio de sus atribuciones, en específico para el registro de candidaturas.
4) El INE establecerá los periodos en los que deberán de estar inscritas las personas infractoras, tomando en consideración la gravedad de la infracción.

5) Los institutos electorales locales deben de revisar la información de sus registros a partir de los lineamientos que expida el INE.
6) Atendiendo al principio de irretroactividad, solo serían inscritas personas que hubieran sido sancionadas con posterioridad a la creación del registro.
7) La función del registro se debe de limitar a una cuestión de publicidad, sin que tenga efectos constitutivos. Así, es en la sentencia en la que se debe determinar la sanción por la VPMRG cometida y los efectos de esta.
8) En ese mismo sentido, que una persona esté registrada no implica en automático que haya perdido la presunción del modo honesto de vivir, sino que tal situación debe ser determinada por la autoridad jurisdiccional en su sentencia.

En cumplimiento de esta determinación, el 4 de septiembre de 2020 el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG269/2020, mediante el cual aprobó los Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género.

En dicho documento se indica que el objetivo del RNPS es "compilar, sistematizar y, en su caso, hacer del conocimiento público la información relacionada con las personas que han sido sancionadas por conductas que constituyan [VPMRG], mediante resolución o sentencia firme o ejecutoriada emitidas por las autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales tanto federales y locales" (artículo 6, Lineamientos).

Establece que los sujetos obligados por dichos lineamientos son el INE, los organismos públicos locales electorales y las autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales tanto federales como locales competentes para conocer los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género (artículo 2, párrafo 2); así como

cuáles son los datos mínimos que deberán entregar las autoridades obligadas por los lineamientos para el registro de las personas sancionadas (artículo 12, párrafo 3).

Aunado a lo anterior, refiere que le corresponde al INE, por medio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, administrar el Sistema Informático del Registro, para lo cual contará con la asistencia técnica de la Unidad Técnica de Servicios de Informática, a fin de garantizar el uso adecuado y funcionamiento óptimo de la plataforma informática (artículo 9, Lineamientos).

Además, en los lineamientos se dispone que las autoridades jurisdiccionales, electorales o penales, y administrativas, así como las autoridades en materia de responsabilidad de las y los servidores públicos deberán coadyuvar con el INE y los institutos electorales locales para otorgar la información acerca de las personas sancionadas con motivo de la comisión de VPMRG, ya sean infracciones o delitos, a partir de los convenios de colaboración que se realicen (artículo 10, párrafo 2, Lineamientos).

Cabe señalar que también el INE, por medio de la Comisión de Igualdad de Género, ha emitido acuerdos mediante los cuales ha realizado opiniones acerca de los casos no previstos en los Lineamientos.

¿Qué sostuvieron las magistraturas en su voto particular?

Dentro de esta sentencia, las magistraturas Janine M. Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón emitieron un voto particular por considerar que la sentencia aprobada por la mayoría puede tener consecuencias jurídicas indeseadas, se realiza una extrapolación incorrecta de políticas punitivas y tampoco puede considerarse como una medida reparatoria.

Las magistraturas inician su voto señalando que la sentencia hace una valoración de pruebas que no es adecuada para la revisión de legalidad que le corresponde al recurso de reconsideración, como medio de impugnación extraordinario de estricto derecho.

Respecto de las consecuencias jurídicas de la lista, indican que la realización de un registro no es una medida que logre desincentivar la comisión de VPMRG, e incluso puede llegar a poner a las denunciantes en un riesgo. Consideran que el tiempo que debe quedar inscrita una persona denunciada debe ser determinado por la autoridad jurisdiccional, no por medio de lineamientos.

Refirieron que, al no contar con una base estadística, se puede tener incertidumbre al momento de llevar a cabo los lineamientos por parte del INE. También consideran desproporcional que en la lista se registren a todas las personas que hayan realizado VPMRG, con independencia de la gravedad de la conducta, equiparando, por ejemplo, ocultar información con cometer violencia sexual, para inhibir el ejercicio de derechos políticos.

También manifiestan que el hecho de que una persona cumpla con lo dictado en la sentencia y no tenga como consecuencia que pueda ser retirada del registro desincentiva el cumplimiento de las sentencias y promueve la idea de que la persona que realizó la conducta no puede reconocer y reparar el daño que causó.

Además, indican que el ordenar que se valoren los registros por parte de las autoridades electorales para el registro de candidaturas se podría equiparar a regular una causal de inelegibilidad, lo que es una atribución exclusiva del Poder Legislativo.

A partir de exponer diversos casos en los que en el ámbito internacional se ha determinado la conveniencia de la creación de registros de personas agresoras sexuales, concluyen que no existe similitud en las circunstancias que permita concluir que la realización del registro es idónea. Ello, al no tener evidencia de la posible reincidencia de las conductas de VPMRG, al contrario de lo que ocurre

con las personas infractoras de delitos sexuales. También refieren que la creación del RNPS tuvo que derivar de una labor legislativa, no a partir de una determinación jurisdiccional.

Las magistraturas realizan una crítica al RNPS como medida de reparación del daño, porque no se centra en las personas que viven la violencia, sino en las autoridades para prevenirla. En ese sentido, señalan que es importante que las medidas de reparación del daño se concentren en la óptica de la víctima, para determinar cómo se pueden restituir los derechos o reestablecer la situación.

Además, consideran que la sentencia también es omisa en establecer cómo la creación del RNPS puede ser una medida de no repetición, ya que no garantiza que se inhiba la comisión de las conductas ni un sistema de sensibilización que modifique los patrones de las personas infractoras.

Respecto de los efectos declarativos del RNPS, las magistraturas indican que, a diferencia de cuando se aprobó la sentencia SUP-REC-531/2018, al momento de emitir la sentencia en estudio ya se contaba con una normatividad en materia de VPMRG. En ese sentido, el artículo 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) regula que las candidaturas a diputaciones y senadurías no podían estar condenadas por delitos de VPMRG. Además, indican que el modo honesto de vivir debería ser configurado a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayores detalles de la cuestión abordada en este párrafo se referirán más adelante.

Información del Registro Nacional de Personas Sancionadas

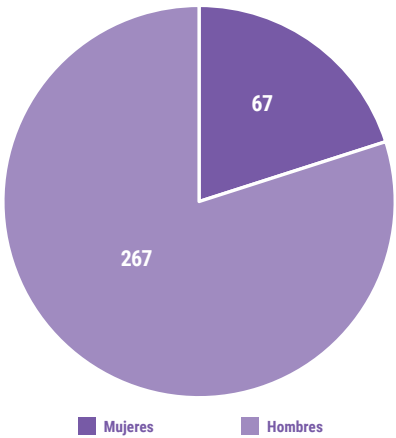
Una vez establecidos conceptos básicos para conocer el contexto de la creación del registro, así como el contenido de la sentencia, se considera importante presentar la información que se encuentra en

el RNPS, ya que para analizar la trascendencia que ha tenido el mismo es pertinente describir su contenido.

¿Qué personas se encuentran inscritas?

De conformidad con información del INE (2024), de la fecha de creación del registro al 22 de marzo de 2024 se han realizado 381 registros por la comisión de VPMRG, los cuales corresponden a 334 personas, de las que 67 son mujeres (20 %) y 267, hombres (80 %).

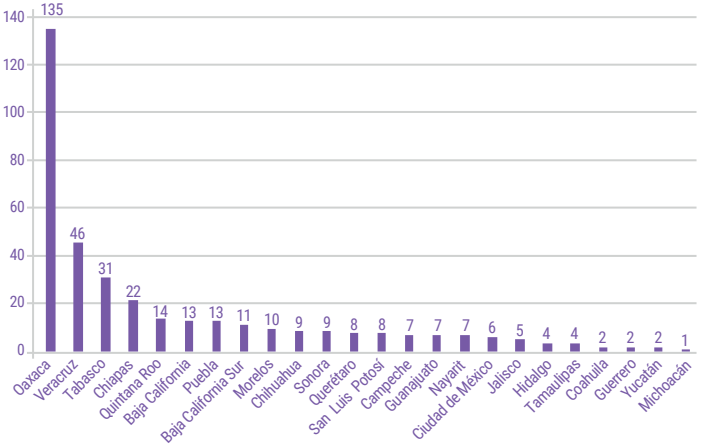
Gráfica 1. Personas registradas por sexo en el Registro Nacional de Personas Sancionadas



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2024).

Respecto del ámbito territorial en el que se han realizado los registros, 5 de ellos tienen impacto en el ámbito nacional, mientras que el resto se han registrado con relación a diversas entidades federativas, como se presenta en la gráfica 2.

Gráfica 2. Registros por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2024).

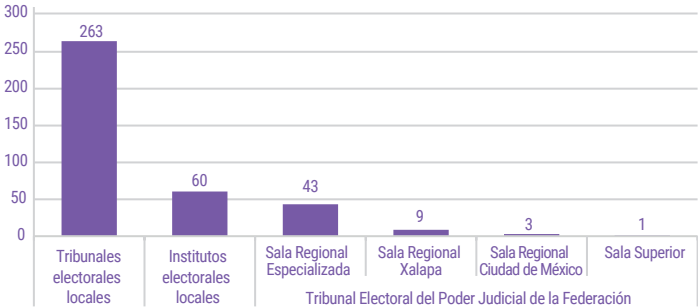
Cabe señalar que los estados de Aguascalientes, Colima, Durango, Estado de México, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas no habían realizado algún registro al 22 de marzo de 2024. Por su parte, Colima, Estado de México y Nuevo León sí han realizado alguna inscripción; sin embargo, a la fecha de corte para el informe del INE, las personas inscritas habían cumplido con la temporalidad ordenada, de manera que ya no se encuentran en el registro público.

¿Qué registros se han realizado por órgano resolutor?

Respecto de las autoridades que han ordenado el registro de las personas sancionadas, del total de registros solo en dos casos autoridades penales lo han resuelto, mientras que el resto ha sido dispuesto por las autoridades electorales, siendo los tribunales electorales locales aquellos que han ordenado el mayor número de registros con

263 (69 %), seguido de los institutos electorales locales (16 %) y en tercer lugar el TEPJF por medio de cuatro de sus salas (15 %).[4]

Gráfica 3. Registros por autoridad



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2024).

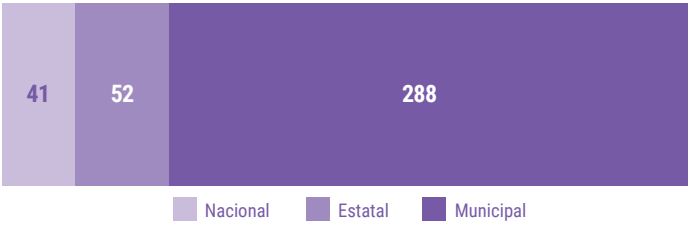
De la información anterior, se advierte que el registro se encuentra integrado por información provista, casi en su totalidad, por autoridades electorales. Además, también se advierte que no todas las salas que integran el TEPJF han remitido información para su alimentación.

¿Cuál es la incidencia territorial de las personas registradas?

Dentro de la información presentada por el INE (2024), también se señala cuál ha sido el impacto territorial de las conductas por las que se determinó la sanción de las personas en el registro. A partir de dichos datos se presenta la gráfica 4.

[4] Del total de sentencias, 43 fueron dictadas por la Sala Regional Especializada; 9, por la Sala Regional Xalapa; 3, por la Sala Regional Ciudad de México, y 1, por la Sala Superior.

Gráfica 4. Personas sancionadas registradas en el ámbito nacional

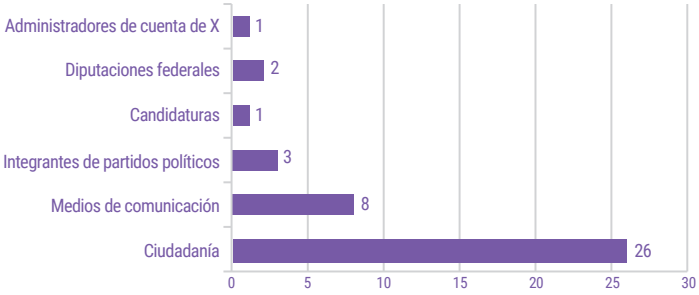


Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2024).

De esa información se puede advertir la gran proporción de conductas registradas en las que se tuvo un impacto en el ámbito municipal, las cuales consisten en 75.59 % del total, mientras que aquellas con impacto en la esfera estatal solo representan 13.65 %, y en lo nacional, 10.76 por ciento. Esta información da cuenta de la alta incidencia de casos de VPMRG en el ámbito municipal en comparación con los ámbitos estatal y nacional.

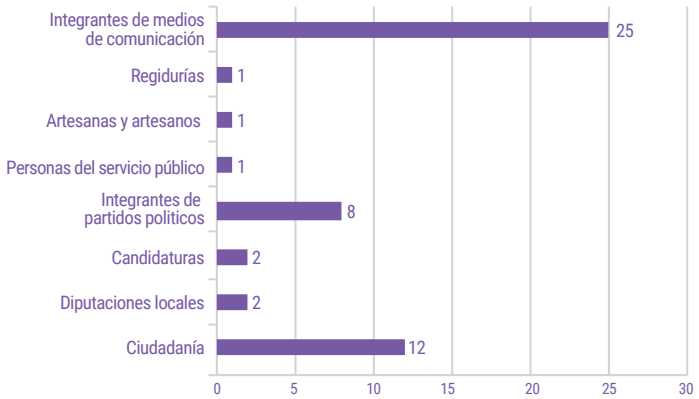
Ahora bien, de cada conducta por grado de incidencia se distingue la calidad de la persona que la cometió. Dicha información se muestra en las gráficas 5, 6 y 7.

Gráfica 5. Personas sancionadas registradas en el ámbito nacional



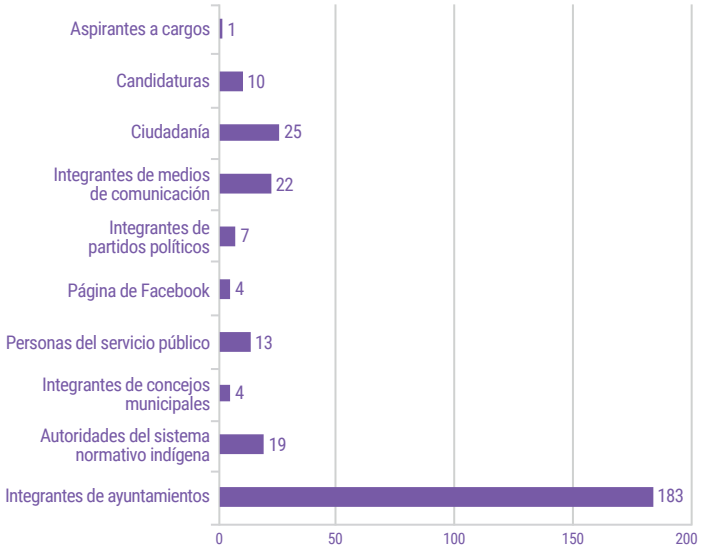
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2024).

Gráfica 6. Personas sancionadas registradas en el ámbito local



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2024).

Gráfica 7. Personas sancionadas registradas en el ámbito municipal

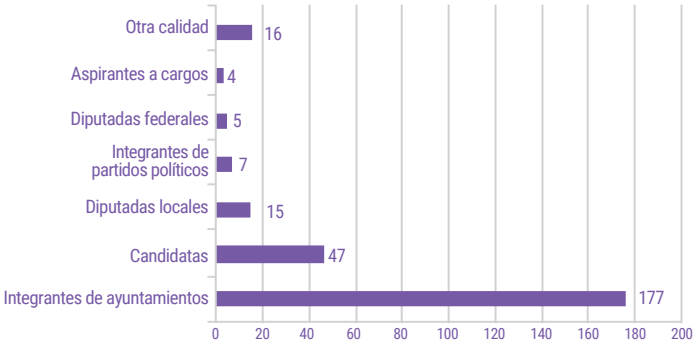


Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2024).

De la información contenida en las gráficas anteriores, se advierte que, para la categoría más frecuente de personas registradas por VPMRG en el ámbito nacional, son ciudadanas y ciudadanos; mientras que en el ámbito estatal son personas integrantes de medios de comunicación, y en el ámbito municipal se trata de integrantes de los ayuntamientos. Este último dato es particularmente revelador, ya que esta cifra representa más de 60 % de los casos registrados en el ámbito municipal, lo que arroja información más específica de dónde se está cometiendo la VPMRG en este ámbito.

Ahora, respecto de la calidad de las mujeres que experimentaron violencia en los casos que se encuentran en el RNPS, el INE proporciona la información que se muestra en el cuadro 8.

Gráfica 8. Calidad de las mujeres que experimentaron violencia política por razón de género



Nota: En la categoría "Otra calidad" se incluyen gobernadoras, diversas funcionarias, colectivos de mujeres, ciudadanas, consejeras electorales, precandidatas una senadora y una extesorera de una agencia municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2024).

En coincidencia con la información de las personas sancionadas, se advierte de estos datos que la gran mayoría de las mujeres que experimentaron VPMRG en los casos registrados tenían algún cargo dentro de la integración de un ayuntamiento, mientras que en segundo lugar se encuentran las candidatas, lo que también es un buen indicador de en qué contextos se está cometiendo la VPMRG a partir de los casos que son inscritos.

El papel del Tribunal como tribunal constitucional y resolutor de conflictos políticos

Respecto de cómo el TEPJF ha influido en el sistema electoral mexicano a partir de la creación del RNPS, se considera conveniente analizar dos facetas distintas: en primer lugar, como tribunal constitucional

en el que se analizaron estándares internacionales y nacionales para validar la creación del RNPS; y, en segundo término, como autoridad estatal que coadyuva al desarrollo de la política pública para erradicar la VPMRG, en consonancia con la reforma de 2020.

Creación del registro a partir de la interpretación constitucional y convencional

Para desarrollar esta idea, es importante dedicar unas líneas a en qué consiste el control constitucional y convencional de las normas. Bustillo (2014) refiere que el control jurídico se puede dividir en dos tipos: el de constitucionalidad, que abarca el control de la normativa nacional a partir de la interpretación del texto constitucional, mientras que el control convencional hace referencia a la interpretación de los instrumentos internacionales; ambos a partir de la observancia de los derechos humanos.

Así, Bustillo indica que el control de convencionalidad no solo conlleva observar, confirmar o inaplicar una regulación de conformidad con la legislación internacional, sino que también representa que las autoridades encargadas de este control "deben realizar al enfrentarse a resoluciones o toma de decisiones que involucren la protección de los derechos humanos" (Bustillo, 2014: 21).

En la sentencia, la Sala Superior valida la existencia del RNPS a partir de la interpretación de diversa normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos, en específico a partir del deber de los estados de erradicar la VPMRG.

Para tal interpretación, parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, respecto del deber de los estados de erradicar la violencia y la discriminación en contra de las mujeres.

Además, retoma de la LGAMVLV el deber de registrar información general y estadística de los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, así como que les corresponde a las autoridades electorales federales y locales sancionar las conductas que constituyan VPMRG, de acuerdo con la normatividad aplicable.

Asimismo, retoma lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México, respecto a que las medidas de reparación del daño deben tener una vocación transformadora de la situación de violencia que experimentan las mujeres, de manera que tengan un efecto no solo restitutivo, sino también correctivo.

También fundamenta su decisión en la tesis de jurisprudencia 48/2016, en la que se señala que es un deber de todas las autoridades electorales evitar la afectación de los derechos político-electorales de las mujeres, lo cual implica la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos.

En similar sentido, las magistraturas que emitieron un voto particular en el presente asunto parten de una interpretación diversa de los instrumentos internacionales, el texto constitucional y la legislación relacionada con el tema; por lo que también emiten su criterio jurídico derivado de la opinión de la normativa.

Así, en la sentencia, la Sala Superior realiza un control de convencionalidad y constitucionalidad, a partir de la interpretación de disposiciones generales respecto del deber de las autoridades para prevenir y otorgar medidas de reparación y de no repetición respecto de la VPMRG.

Creación del Registro Nacional de Personas Sancionadas como una herramienta de política pública

El estudio de las políticas públicas usualmente delimita su planteamiento y ejecución a los poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente; sin embargo, recientemente se ha planteado la importancia del Poder Judicial como un órgano que, por medio de sus sentencias, puede generar instrumentos que constituyan una política pública.

De tal forma, Helmke y Ríos (2010) refieren que el contexto de demandas sociales ha propiciado que las personas juzgadoras en América Latina resuelvan cuestiones relacionadas con problemáticas sociales, políticas y económicas, a partir de una mayor rendición de cuentas por parte de la sociedad.

En el mismo sentido, Tello (2022) indica que las personas juzgadoras no deben de ser consideradas como agentes ajenos a la realidad sociopolítica. En ese sentido, tienen un papel activo ante la realidad que enfrentan, lo cual las coloca en una situación diversa a la interpretación clásica del papel de una persona juzgadora.

De tal forma, el TEPJF, por medio de sus sentencias, ha emitido algunas medidas progresivas que han maximizado el acceso de los derechos políticos a grupos históricamente en situación de vulnerabilidad, tales como las personas con discapacidad (SUP-JDC-1282/2019), la identidad de género (SUP-JDC-304/2018), las personas indígenas a partir del criterio de autoadscripción calificada (SUP-REC-876/2018 y su acumulado), personas en prisión preventiva (SUP-JDC-352/2018 y su acumulado) y respecto de la paridad de género y personas con discapacidad (el SUP-REC-1150/2018), tal como lo reconoce la misma sentencia en estudio.

En ese sentido, la creación del RNPS puede ser considerada como parte de un elemento para la política pública en materia de VPMRG,

al crear un registro de información que permite tener datos acerca de cómo las autoridades electorales han investigado y sancionado dichos casos.

Efectos del Registro Nacional de Personas Sancionadas respecto del modo honesto de vivir

La creación del RNPS ha tenido como consecuencia que se cuente con un listado de personas que han sido sancionadas por cometer VPMRG, cuya sentencia ha quedado firme; sin embargo, los efectos que ha tenido este registro no han sido todos los señalados en la sentencia que le dio origen.

De la lectura de los puntos centrales de la sentencia que se indicó previamente, se advierte que dentro de las consideraciones por las que se creó el RNPS se encontraba que pudiera ser una herramienta para que las autoridades electorales la tomaran en consideración al momento de registrar candidaturas, a partir de que se lograra ubicar a las personas que habían perdido el modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 228/2022, determinó que el TEPJF no podía ordenar la pérdida del modo honesto de vivir como un requisito de elegibilidad, ya que consideró que era necesario que se estableciera por medio de una normativa secundaria qué debía de entenderse por esta cuestión, ya que, de lo contrario, la interpretación del modo honesto de vivir se encontraba sujeta a subjetividades que podían hacer inefectivos los derechos de las personas.[5]

[5] Más información acerca de este criterio y de la sentencia SUP-REC-531/2018, en la que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación analizó el modo honesto de vivir, puede consultarse en el capítulo "El modo honesto de vivir como garantía de la Constitución" de la presente obra.

De tal manera, actualmente las autoridades electorales no pueden determinar qué persona ha incumplido con el modo honesto de vivir, lo que ha conllevado que no se pueda utilizar este registro para saber quiénes no son elegibles a partir de las consideraciones expuestas.

Por otro lado, hay que tomar en consideración que actualmente la legislación solo prevé que las personas son inelegibles cuando hayan sido sancionadas mediante sentencia firme por el delito de VPMRG, no así por infracciones administrativas o electorales.[6] Adicionalmente, el 29 de mayo de 2023 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en su artículo 38, de la siguiente forma:

> Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:
>
> [...] VII. Por tener sentencia firme por *la comisión intencional de delitos* [Énfasis añadido] contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; *por violencia política contra las mujeres en razón de género,* [Énfasis añadido] en cualquiera de sus modalidades y tipos.
>
> Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa.
>
> En los supuestos de esta fracción, *la persona no podrá ser registrada como candidata para cualquier cargo de elección popular, ni ser nombrada para empleo, cargo o comisión en el servicio público*. [Énfasis añadido]

[6] Artículo 10, párrafo 1, inciso g, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual dispone lo siguiente: "1. Son requisitos para ser Diputada o Diputado Federal o Senadora o Senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes: [...] g) No estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género".

De tal forma, el Consejo General del INE, dentro del ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PROCEDIMIENTO PARA CONSTATAR QUE LAS PERSONAS CANDIDATAS NO HAYAN INCURRIDO EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, O DEL ARTÍCULO 442 BIS, EN RELACIÓN CON EL 456, NUMERAL 1, INCISO C), FRACCIÓN III DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024 (también conocidos como "8 de 8 contra la violencia"), incorporó para el registro de candidaturas dentro del proceso electoral federal 2023-2024 verificar que estas no se encontraran en los supuestos referidos por el artículo constitucional citado ni que tuvieran una resolución firme de una autoridad competente que les haya sancionado administrativamente por VPMRG, en la que expresamente se señale como sanción el impedimento para ser postuladas por un cargo de elección popular.[7]

Por lo expuesto, el RNPS ha tenido principalmente efectos declarativos hacia las personas que han sido registradas. En ese sentido, las consideraciones expuestas por las magistraturas disidentes en su voto particular respecto de las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resultaron ser válidas en cuanto a la interpretación del modo honesto de vivir.

Con respecto a su eficacia como medida de reparación de no repetición, de conformidad con el informe del INE (2024) expuesto previamente, del total de 334 personas registradas, 28 hombres y

7 La cual es una sanción que puede ser impuesta a partir de la comisión de violencia política contra de las mujeres por razón de género, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 442 bis, en relación con el 456, numeral 1, incisos c, fracción III, y d, fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5 mujeres han sido señalados como reincidentes; es decir, poco menos de 10 % de las personas han sido inscritas en más de una ocasión.

Aportación de la sentencia en la democracia constitucional y la gobernanza electoral mexicana

Una vez pasados dos procesos electorales durante los cuales ha funcionado el RNPS, se pueden realizar unas primeras conclusiones respecto de la trascendencia de la determinación de la Sala Superior y del funcionamiento del registro.

En primer lugar, ante la resolución del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de criterios 228/2022, el modo honesto de vivir no ha podido ser interpretado por el TEPJF como un requisito de elegibilidad. De tal forma, el RNPS no ha podido cumplir la función señalada en la sentencia respecto de concentrar los registros de las personas que hayan perdido el modo honesto de vivir. Sin embargo, sí se han utilizado para revisar si se encuentran inscritas en él las personas aspirantes para ser designadas consejeros o consejeras electorales de los consejos locales del INE (INE, 2024).

Asimismo, la inscripción en el RNPS como una medida de reparación no se puede considerar que haya sido del todo efectiva, ya que poco menos de 10 % de las personas que se encuentran en él se trata de reincidentes. Un ejercicio que podría ser interesante para conocer el impacto que ha tenido la inscripción en el Registro es hacer la comparación de las personas que se encontraban inscritas en el mismo y que compitieron por un cargo público (aunque también hay que tomar en consideración que pudieron existir otros factores que afectaran que hayan logrado o no ser electas y electos).

Sin embargo, la creación del RNPS ha supuesto un gran avance para conocer la VPMRG que experimentan las mujeres que acuden ante las autoridades para acceder a la justicia, lo cual es un dato indispensable para poder tomar decisiones respecto de cómo prevenir esta modalidad de violencia.

Es importante no perder de vista que no todas las mujeres que experimentan VPMRG realizan la denuncia correspondiente, de tal forma que la información contenida en el Registro se trata solamente de una aproximación de los casos que suponen el universo total.

En ese sentido, Guerra Díaz (2022) refiere que uno de los retos pendientes para atender la VPMRG es la creación de estrategias que incentiven la realización de denuncias, lo cual "implica crear una cultura de confianza hacia las autoridades y poner a disposición información clara y sencilla sobre las instituciones y medios para denunciar y de impugnación" (2022: 77).

A pesar de ello, la información del RNPS representa una muestra que puede ayudar a las autoridades a conocer de qué manera se ejerce esta modalidad de violencia y tomar medidas al respecto. Además de que recientemente el TEPJF inauguró la Defensoría Pública Electoral Especializada en la Atención de Asuntos de Violencia Política en Razón de Género.[8]

Asimismo, el INE, mediante acuerdo INE/CG/109/2024, del 8 de febrero de 2024, aprobó la implementación del Programa Piloto de Servicios de Primeros Auxilios Psicológicos, Orientación, Asesoría, Atención y Acompañamiento Jurídico de las Mujeres en Situación de Violencia Política en Razón de Género, con enfoque

[8] Para obtener mayor información de la Defensoría, se puede consultar el siguiente enlace: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5723759&fecha=18/04/2024#gsc.tab=0

interseccional e intercultural, durante el proceso electoral federal 2023-2024.[9]

De la misma manera, la información del RNPS resulta interesante para conocer cómo es que las autoridades han actuado ante los casos de VPMRG. Resalta, por una parte, la ausencia de registros en todo el tiempo que ha funcionado en las entidades federativas de Aguascalientes, Colima, Durango, Estado de México, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, así como de las salas regionales correspondientes a Guadalajara, Monterrey y Toluca (INE, 2024).

Adicionalmente, se resalta que, en las medidas de reparación del daño, solo en 9 registros estas no se decretaron, mientras que en la gran mayoría de las sentencias sí se incluyeron, entre las que destacan: disculpa pública,[10] medidas de no repetición, medidas de satisfacción y medidas de rehabilitación.

De tal manera, el RNPS ha servido tanto como un mecanismo de no repetición, cuya eficacia para inhibir este tipo de conductas se encuentra sujeto a discusión, y como una herramienta de política pública valiosa para tener una aproximación al contexto de la VPMRG a la que se enfrentan las mujeres.

Retos de la justicia electoral mexicana

Hay que tomar en consideración que, con independencia de que las facultades y atribuciones que las leyes confieran a las autoridades, depende de la voluntad de las personas operadoras jurídicas

9 Para obtener mayor información del Programa Piloto, se puede consultar el siguiente enlace: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/164302/CGext202402-08-ap-06.pdf

10 Si bien la disculpa pública se trata de una medida de satisfacción, se incluye como medida de reparación a partir de la información contenida en el informe generado por el Instituto Nacional Electoral.

cómo se empleen esas herramientas. De tal manera, es gracias a la labor del Tribunal Electoral, así como del Instituto Nacional Electoral, que se ha podido diseñar el funcionamiento del RNPS como actualmente se conoce.

Respecto del RNPS como una medida de no repetición, como parte de las medidas de reparación del daño dictadas por las autoridades electorales, resulta pertinente investigar de manera más exhaustiva cómo ha funcionado en diversos casos. Los resultados de los procesos electorales realizados en 2023-2024 pueden proveer de información que permita el contraste con las personas que se encuentran en el registro para aproximarse a esta respuesta.

Asimismo, se considera que es importante replantearse qué otras medidas de reparación del daño pueden dictar las autoridades en materia electoral que tengan un efecto reparador, así como inhibitorio de la VPMRG. Al respecto, se sugiere la lectura del capítulo correspondiente a la sentencia SUP-REP-150/2023 y acumulados, en la que la Sala Superior analizó la sentencia SRE-PSC-47/2023, en la cual la Sala Regional Especializada determinó diversas medidas de reparación del daño.

Al respecto, es importante retomar las reflexiones realizadas por las magistraturas en el voto particular de la sentencia en estudio con relación a tomar a las mujeres que han experimentado violencia como centro para determinar las medidas de reparación del daño. Aunado a tal situación, es necesario cuestionarse qué otras medidas pueden ser tomadas que tengan como fin modificar las situaciones que condujeron a la comisión de la violencia, y de qué manera por medio de las sentencias se puede ayudar a favorecerlas.

Por otra parte, la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la imposibilidad del TEPJF para emitir la determinación de la pérdida del modo honesto de vivir como un requisito de elegibilidad ha tenido como resultado que se deje de contar con una herramienta que permita desincentivar la comisión de

VPMRG, al imponer como sanción una medida que afecta de manera severa el proyecto político de las personas infractoras de la misma.

Ante este panorama, una opción mediante la cual pueden hacer frente los tribunales es la aplicación de la sanción consistente en determinar que las personas no podrán ser elegibles (LGIPE).

Por otra parte, como ha sido señalado, el RNPS representa una buena fuente de información respecto de cómo, quién y dónde se ejerce la VPMRG, que es conocida por parte de las autoridades electorales. Contrario a los temores expresados por las magistraturas que emitieron su voto particular en el caso de estudio, el INE ha realizado diversos lineamientos que han permitido un alto grado de armonización para el registro de la información que se contiene ahí.

En ese sentido, uno de los grandes pendientes dentro de la reforma en materia de VPMRG de 2020 es la generación del registro ordenado a la Fiscalía General de la República de los casos de VPMRG que sean de su competencia. Así, el RNPS puede servir de guía para dicho propósito.

Finalmente, la existencia del RNPS es una herramienta que ha incomodado a algunas personalidades políticas que aspiran a un cargo de elección popular y que se encuentran inscritas, al asociarlas con el incidente de violencia que ocasionó el registro en una base de acceso público.

Si bien actualmente las autoridades jurisdiccionales no pueden determinar la pérdida del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, la existencia del registro puede representar una herramienta disuasiva para las personas a las que les represente un inconveniente que sean públicamente asociadas con la sanción de VPMRG por la que fueron registradas, lo cual puede incluir al funcionariado público y medios de comunicación por el impacto que puede tener en su imagen pública.

Fuentes de información

Bibliografía

Albaine, Laura, (2021) Violencia contra las Mujeres en Política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios, Atenea. ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional, en <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2020/10/Violencia%20contra%20las%20mujeres%20en%20politica%20en%20A_Amy%20Rosa%20Esther%20Rice-comprimido%20%281%29.pdf>, consultado en febrero de 2024.

Bustillo Marín, Roselia (2014), *El control de convencionalidad en el derecho electoral. Los principios rectores para su efectiva aplicación*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en <https://te.gob.mx/sites/default/files/Libro_control_convencionalidad_Final_ISBN.pdf> consultado en julio de 2024.

Décimo cuarto informe correspondiente al Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RNPS) (2024), Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, Instituto Nacional Electoral, en https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/169093/cigynd-1so-250324-p11.pdf>, consultado en julio de 2024.

Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2021, presentación ejecutiva, Inegi, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf>, consultado en junio de 2024.

Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina M., "¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina" en *Política y Sociedad*, Ediciones Complutense, 2022.

Guerra Díaz, María del Rosario Elena (2022) *Diagnóstico sobre la implementación de las reformas en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en <https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/212a6cefcb493ba.pdf>, consultado en julio de 2024.

Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio. (2010), "Introducción", en *Tribunales Constitucionales en América Latina*, Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio (coord.), Suprema Corte de Justicia de la Nación, en <https://www.uv.mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Constitucionales-en-America-Latina.pdf>, consultado en marzo de 2022.

Lena Krook Mona, y Restrepo Sanín, Juliana "Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto", en *Política y Gobierno*, volumen XXIII, número 2, II semestre 2016.

Tello Mendoza, Martha Alejandra (2022) Gobernanza electoral: el papel de las juezas y los jueces constitucionales en la formulación de políticas públicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Justicia Electoral*, núm. 30, ISSN 0188-7998, vol. 1, julio-diciembre, 2022.

Normativa

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el procedimiento para constatar que las personas candidatas no hayan incurrido en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 38, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o del artículo 442

bis, en relación con el 456, numeral 1, inciso c), fracción iii de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el proceso electoral federal 2023-2024 (2024), Instituto Nacional Electoral, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/159772/CGex202312-07-ap-7.pdf> consultado en julio 2024.

Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (2020), Instituto Nacional Electoral.

Diario Oficial de la Federación, (2020), Decreto por el que se reforman y adicionan diversas, disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020> consultado en febrero de 2022.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2024), en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024), en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2024), en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf

Jurisprudencia

Jurisprudencia 12/2021 JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES UNA VÍA INDEPENDIENTE O SIMULTÁNEA AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 14, número 26, 2021, páginas 41 y 42.

Sentencias

Sentencia contradicción de criterios 228/2022. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-3-4-228-2022

Sentencia SUP-REC-91/2020 y acumulado. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020) https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf

El cambio hacia la jurisprudencia 2/2022 y sus implicaciones para el control constitucional

Roberto Gustavo Mancilla Castro

Introducción

El propósito de este capítulo es analizar la evolución de las jurisprudencias electorales 34/2013 y 44/2014 en la 2/2022, ver sus implicaciones políticas y reflexionar acerca de cómo el control constitucional de actos al interior del poder incide en el entendimiento de este mecanismo desde el derecho procesal constitucional.

La relevancia de lo propuesto es ver cómo fue cambiando el criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde la negativa hasta ejercer control constitucional de actos legislativos y que el derecho a votar se limita al mero

acceso a la función pública. Esto se hace tomando en cuenta el contexto y dando una explicación de cómo se dieron las cosas y la manera en que trascendieron después a la formación de jurisprudencia; es decir, se hace un análisis jurisprudencial holístico, sin centrarse excesivamente en la argumentación.

Se parte del análisis de los hechos, los criterios y la justificación de las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014, y se establecen sus tres componentes principales. Luego se abordan los tres casos de excepción más importantes para explicar el cambio realizado: el expediente SUP-JDC-12639/2011 y los amparos en revisión 25 y 27/2021.

Posteriormente, se analiza la jurisprudencia 2/2022, que es la inicial, y se ve la forma como la Sala Superior admite el control constitucional de actos intraparlamentarios para proteger el derecho a ser votado en su carácter de ejercicio igualitario y legítimo de la función pública.

También se hace un recuento de las respuestas políticas que suscitó dicho criterio: desde la reforma al artículo 10 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como desacatos y reformas que fueron incluidas en el Plan B. Luego, se ve la aplicación que ha tenido la jurisprudencia en comento en el ámbito local.

Por último, se reflexiona acerca de cómo el control constitucional de actos al interior de los poderes altera la concepción clásica de control constitucional y se presentan las conclusiones.

Jurisprudencias 34/2013 y 44/2014: la separación tajante del derecho electoral y el parlamentario

De los expedientes SUP-JDC-1711/2006, SUP-JDC-67/2008 y SUP-JDC-1244/2010 deriva la jurisprudencia 34/2013, de rubro

"DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO". En esta se establece la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) en contra de actos de organización interna del Poder Legislativo (Jurisprudencia 34/2013, 2013).

La jurisprudencia 44/2014, "COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO", establece la diferencia entre el derecho electoral y el parlamentario administrativo, y tiene un núcleo conformado por los expedientes SUP-JDC-1711/2006 y SUP-JDC-67/2008, siendo diferente el tercer caso que las integra (Jurisprudencia 44/2014, 2014).

La jurisprudencia 34/2013 fue aprobada y declarada obligatoria el 12 de septiembre de 2013 (Jurisprudencia 34/2013, 2013), mientras que en el caso de la 44/2014, esto aconteció el 29 de octubre de 2014 (Jurisprudencia 44/2014, 2014). Dichas jurisprudencias fueron parcialmente revocadas por la 2/2022 el 23 de febrero de 2022 (Jurisprudencia 2/2022, 2022).

El primer caso de ambas jurisprudencias surge con el JDC presentado por senadores del entonces grupo parlamentario de Convergencia por la Democracia, ahora Movimiento Ciudadano (Sentencia SUP-JDC-1711/2006, 2006).

En dicho juicio se plantea una inconformidad con el Acuerdo para la Integración de las Comisiones Ordinarias, votado el 3 de octubre de 2006 por el pleno del Senado de la República. Esta demanda fue admitida el 5 de diciembre de 2006 y radicada en el expediente SUP-JDC-1711/2006 (Sentencia SUP-JDC-1711/2006, 2006).

El expediente SUP-JDC-67/2008 y acumulados también surge por una impugnación a la integración de comisiones, en este caso del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla (Sentencia SUP-JDC-67/2008, 2008), mientras que el SUP-JDC-1244/2010

se da en el Congreso del Estado de Aguascalientes (Sentencia SUP--JDC-1244/2010, 2010).

Por último, el expediente SUP-JDC-327/2014, que es el tercer asunto que integra la jurisprudencia 44/2014, controvierte la designación de comisiones en el Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Sentencia SUP-JDC-327/2014, 2014).

En la jurisprudencia 34/2013, el Tribunal Electoral estableció: "El derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente". Por lo tanto, "se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos" (Jurisprudencia 34/2013, 2013).

La exclusión de la organización interna del Poder Legislativo de la jurisdicción del TEPJF se reitera en la jurisprudencia 44/2014. En esta, se dice que "la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado de los actores, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo" (Jurisprudencia 44/2014, 2014).

Se dijo ya, que ambas jurisprudencias comparten dos expedientes en su conformación, y es en el primero, el SUP-JDC-1711/2006, donde se establecen los razonamientos que les fundamentan. Es aquí donde se fijan los límites entre la materia político-electoral y la parlamentaria y, sobre todo, donde queda claro cuándo puede intervenir el Tribunal sobre actos del Congreso (Sentencia SUP-JDC-1711/2006):

El Acuerdo reclamado incide propiamente en el ámbito del derecho parlamentario administrativo, pues se trata de una actuación de la Cámara de Senadores respecto de la organización y división de trabajo interna, cuyo objeto es la realización de los estudios preliminares relacionados con los temas de su competencia, que serán sometidos al Pleno del Senado para la toma de decisión correspondiente, sin que tales actos formen parte de los derechos político-electorales de los demandantes, como se evidencia en las consideraciones siguientes.

El derecho parlamentario administrativo comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, respecto a la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y entre las diversas Cámaras del Congreso.

En ese ámbito administrativo se instala y participa de la naturaleza orgánica interna de la Cámara de Senadores, el Acuerdo por el cual se crean sus comisiones, toda vez que en los artículos 85, 86, 89 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos de Mexicanos se prevé que la integración de las comisiones tiene como propósito organizar internamente el desahogo de las funciones del Senado, a través de la división del trabajo parlamentario; que para tal efecto, se asigna un determinado número de senadores en las diversas comisiones ordinarias o especiales, según la materia propia de su denominación, las cuales tienen como funciones realizar los estudios, análisis y dictámenes respectivos, sobre los puntos que les correspondan de acuerdo a esa división interna; que los trabajos preparatorios son posteriormente sometidos a la discusión y, en su caso, aprobación del Pleno de dicho órgano.

La integración de las juntas directivas de las comisiones no trasciende más allá de la organización interna del Senado; por ende, no afecta ni puede afectar de manera directa e inmediata los derechos político-electorales a ser votado, en las modalidades de acceso y

> ejercicio inherente del cargo o de participación en la vida política del país, como pretenden hacerlo ver los promoventes.

Este último párrafo resulta particularmente ilustrador, toda vez que se establece que la improcedencia del control constitucional de actos parlamentarios administrativos por carecer de trascendencia constitucional. Es decir, la forma como se reparten comisiones no vulnera derechos, al ser un acto de organización interna de una cámara o congreso local y, por lo tanto, sus efectos no tocan otros poderes constituidos, ámbitos de gobierno o algún otro tema de interés del control constitucional.

Lo anterior da a entender que las jurisprudencias estudiadas tienen tres componentes centrales:

1) El límite del derecho a ser votado a su acceso y a las garantías mínimas para su ejercicio.
2) Los actos de organización interna del Poder Legislativo como parte del derecho parlamentario administrativo y, por lo tanto, ajenos a la materia electoral.
3) La trascendencia constitucional del acto reclamado, al darse los dos puntos anteriores.

Casos de excepción: difuminar la separación a la vez que se define la regla general

Desde la aprobación de ambas jurisprudencias, empezaron a darse varios casos, tanto en la Sala Superior del Tribunal Electoral como en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que fueron dando lugar a la jurisprudencia 2/2022. En este apartado se citan los que se consideran más importantes.

Expediente SUP-JDC-12639/2011: omisiones en designar consejeros electorales

Durante la LXI Legislatura del Congreso de la Unión hubo una omisión legislativa por parte de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política (Jucopo) y los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados para la elección de las candidaturas a consejerías electorales del entonces Instituto Federal Electoral (IFE).

El diputado federal Jaime Cárdenas Gracia impugnó la omisión en la propuesta al pleno del Congreso y obtuvo una resolución favorable, en la que se requirió a la Cámara "celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral" (Sentencia SUP-JDC-12639/2011).

Lo anterior fue votado el 30 de noviembre de 2011 y, después, el 27 de febrero de 2013, se aprobó por unanimidad la tesis V/2013, de rubro "CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU INTEGRACIÓN INCIDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL" (Tesis V/2013, 2013).

En esta tesis quedó claro que cuando un acto u omisión parlamentaria administrativa tiene trascendencia constitucional, el TEPJF debe intervenir. Al efecto, la Sala Superior estableció en dicho criterio que "toda vez que el Instituto Federal Electoral es un organismo autónomo al cual, conforme con el orden constitucional, le están asignadas funciones torales para el Estado y la sociedad en general, es necesaria la adecuada integración de su Consejo General, para el cumplimiento de los principios rectores del proceso electivo" (Sentencia SUP-JDC-12639/2011).

¿Cuáles son las similitudes de este caso con los que fundamentan las jurisprudencias 14/2013 y 44/2014? En primer lugar, se impugna la actuación del Poder Legislativo federal y, en segundo,

se trata de un acto que se da en el seno del mismo, toda vez que, en ambos casos, es acerca de un acuerdo de la Jucopo o la falta de este.

¿Cuáles son las diferencias? Primero, en un caso es por una acción y, en el otro, por una omisión. Segundo, el reparto de comisiones no tiene trascendencia constitucional, pero la designación de consejeros electorales sí.

Lo que determinó entonces la Sala Superior del Tribunal Electoral fue que las omisiones —algunas de ellas parlamentarias administrativas— están sujetas al control constitucional y que la trascendencia de designar a los integrantes del Consejo General del IFE no hacía de este acto uno de naturaleza parlamentaria, sino político-electoral y, por tanto, de la competencia del TEPJF.

Acciones de inconstitucionalidad 265/2020 y acumuladas: la mala integración de la Mesa Directiva como vicio legislativo

El pleno de la SCJN determinó la inconstitucionalidad de reformas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala en razón de que la Mesa Directiva del Congreso estatal no se encontraba debidamente constituida al momento de aprobar dicho cambio legislativo, pues se integró con una votación menor a los dos tercios requeridos por la ley (acción de inconstitucionalidad 265/2020 y acumuladas, 2020).

En la sentencia, se razonó que la instalación incorrecta de la Mesa Directiva viciaba los actos que dimanaran de esta, al no contar con certeza jurídica, y que, además, devenían en un vicio legislativo, toda vez que no había claridad de que se hubiera respetado el derecho de todos los partidos a participar de manera equitativa, que se hubieran aplicado las reglas de votación de forma adecuada y que la deliberación hubiera sido pública (acción de inconstitucionalidad 265/2020 y acumuladas, 2020).

En ese caso, la integración de la Mesa Directiva es un acto del Poder Legislativo que guarda trascendencia constitucional, pues el Congreso de Tlaxcala escogió quiénes debían de integrar el órgano director de las deliberaciones y representante de dicha institución en otros ámbitos. Por esa razón, la Suprema Corte determinó la inconstitucionalidad de la legislación modificada en un proceso cuyo órgano rector estaba mal integrado, aunque no determinó la repetición del proceso de integración, al no ser materia de la litis y del instrumento ejercido.

Amparos en revisión 25/2021 y 27/2021: la impugnación de actos intralegislativos

El precedente más reciente y significativo del control constitucional de actos parlamentarios fuera del procedimiento legislativo (o extra ley) lo encontramos en Yucatán, donde organizaciones de la sociedad civil e integrantes de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBTTTIQ+) impugnaron la votación por cédula secreta del pleno del Congreso de dicha entidad para desechar un dictamen de reforma a la Constitución local para derogar la definición del matrimonio y el concubinato como la unión entre una mujer y un hombre.

Las impugnaciones respectivas fueron a dar a la Primera Sala de la Suprema Corte, la cual, en el caso del amparo en revisión 25/2021, estableció la posibilidad de impugnar procesos legislativos por irregularidades en sus procedimientos, en la jurisprudencia 1a./J. 31/2021 (11a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENEN LOS INTEGRANTES DE LA COMUNIDAD LGBTI+ Y SUS FAMILIARES CUANDO RECLAMAN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN LA IMPOSICIÓN DE UNA VOTACIÓN POR CÉDULA SECRETA Y LA EJECUCIÓN DE DICHA VOTACIÓN POR LA QUE SE DESECHÓ UN DICTAMEN DE REFORMA A LA

CONSTITUCIÓN LOCAL EN MATERIA DE MATRIMONIO Y CONCUBINATO IGUALITARIO" (Jurisprudencia 1a./J. 31/2021, 2021).

El criterio fue que los integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+ tienen interés jurídico para impugnar la votación secreta antes mencionada, pues es "un agravio diferenciado por virtud de su especial situación frente al ordenamiento jurídico". En parte, se justificó la resolución con la idea de que la participación política y la libertad de expresión e información de los quejosos eran derechos objetivos de rango constitucional, que cubrían el interés necesario para acudir a la protección federal (Jurisprudencia 1a./J. 31/2021, 2021).

Lo relevante del criterio fue el ejercicio de la jurisdicción federal en un acto de un poder constituido, consistente en la imposición de una votación secreta, y de la trascendencia constitucional de este, al trastocar derechos y libertades de un grupo en situación de vulnerabilidad, previsto por el artículo 1º de la ley fundamental.

Jurisprudencia 2/2022: el redimensionamiento de la distinción entre derecho electoral y parlamentario

Un nuevo criterio surgió en la jurisprudencia electoral 2/2022, generada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, SUP-JE-281/2021 y acumulado, y SUP-REC-49/2022. En este criterio se combinó el existente respecto de la judiciabilidad de actos relativos al Poder Legislativo ajenos al procedimiento parlamentario (Jurisprudencia 2/2022, 2022).

Dicha jurisprudencia se dio en torno a tres precedentes: uno fue el expediente SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, en el que senadores del llamado Grupo Plural, un grupo legislativo no partidista que aspiraba a ser reconocido como bancada, impugnaron el acuerdo

de la Jucopo que no les otorgaba presencia en la Comisión Permanente, a pesar de representar un porcentaje significativo del Senado de la República (sentencia SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, 2021).

El otro fue el expediente SUP-JE-281/2021 y acumulado, por medio del cual diputados federales de Movimiento Ciudadano impugnaron el acuerdo de la Junta de Coordinación Política por las mismas razones que los senadores (Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, 2021).

Por último, en el recurso de reconsideración SUP-REC-49/2022, diputados locales del Congreso de Oaxaca impugnaron la resolución de Sala Regional Xalapa que determinó que el tribunal electoral local era incompetente para conocer de la falta de registro como grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (Sentencia SUP-REC-49/2022, 2022).

Al respecto, en la jurisprudencia en comento se establece que: "Los tribunales electorales tienen competencia material para conocer y resolver los medios de impugnación promovidos en contra de actos o decisiones que afecten el núcleo de la función representativa parlamentaria, en donde exista una vulneración al derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo" (Jurisprudencia 2/2022, 2022).

En parte, lo anterior se debe a que se amplió el entendimiento del derecho a ser votado al ejercicio del cargo público en igualdad y sin perturbaciones. Esto puede atribuirse a la reforma en materia de derechos humanos que permitió la incorporación de tratados internacionales, lo que se reconoce al citar el artículo 23 del Pacto de San José, que establece el derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad.

Además, la ampliación obedeció a la incorporación del concepto de violencia política en razón de género, que supone el ejercicio igualitario y libre de la función pública y del que la Sala

Superior dejó claramente establecidas las bases en la jurisprudencia 21/2018 (Jurisprudencia 21/2018, 2018).

En la jurisprudencia 2/2022 se reconoce que esta es una evolución de los criterios 34/2013 y 44/2014 y que, a diferencia de estos, se entiende que "también existen actos jurídicos de naturaleza electoral que inciden en los derechos político-electorales, como en la vertiente del ejercicio efectivo del cargo, los cuales pueden ser de conocimiento del Tribunal Electoral" (Jurisprudencia 2/2022, 2022).

Se reconoce que el derecho a ser electo se extiende al ejercicio del cargo y que "cada legisladora o legislador pueda asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función legislativa. Por tanto, el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, pues también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes" (Jurisprudencia 2/2022, 2022).

Lo anterior significa que la impugnación que realicen los legisladores de actos parlamentarios ajenos al proceso legislativo, en defensa de sus derechos políticos, son susceptibles de ser impugnados. De igual forma, el redireccionamiento de los criterios esbozados en las jurisprudencias 14/2013 y 44/2014 obedece a los establecidos por la Suprema Corte.

Al resolver el expediente SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, la Sala Superior dijo que la SCJN estableció parámetros para el control de actos intralegislativos en el amparo en revisión 27/2021, cuando estos fueran susceptibles de vulnerar derechos fundamentales (sentencia SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, 2021).

De todo esto se puede concluir que la jurisprudencia 2/2022 tiene también tres componentes:

1) El derecho a ser votado como ejercicio, sin perturbaciones e igualitario, de la función pública.

2) La vulneración de los derechos políticos como excepción al derecho parlamentario administrativo y, por tanto, sujeto de jurisdicción electoral.
3) La trascendencia constitucional del acto reclamado, al darse los dos puntos anteriores.

Respuestas políticas a la jurisprudencia 2/2022

Dicha jurisprudencia trajo una reacción política fuerte, vista primeramente con la iniciativa y subsecuente reforma a la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Sin embargo, la reforma fue invalidada por la Suprema Corte en una acción de inconstitucionalidad, y eso fue inspiración para disminuir las atribuciones del Tribunal Electoral en el llamado Plan B.

De manera adicional, hubo un desacato de la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, al no tener Movimiento Ciudadano representación en las comisiones permanentes durante todo 2022, lo que logró hasta 2023 (Amezcua, 2022; Domínguez, 2023).

Acciones de inconstitucionalidad 62 y 77/2022: limitar la jurisdicción del Tribunal Electoral

Como respuesta a lo establecido en los expedientes SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, SUP-JE-281/2021, el diputado Sergio Gutiérrez Luna, del grupo parlamentario de Morena, propuso una iniciativa para reformar el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adicionando un inciso h, en el cual se considera improcedente toda impugnación de actos parlamentarios federales.

Dicha reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 2022 e impugnada en la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, y fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte, a razón de que se vulneraba el derecho de los legisladores a tener un recurso efectivo para tutelar su derecho de acceder y ejercer su cargo.

El máximo tribunal también señaló que de la interpretación sistemática de diversos artículos constitucionales surgía una concepción integral de los derechos de participación política que admitía el desempeño igualitario y sin perturbaciones ilegítimas de un cargo público, lo que incluía a los órganos parlamentarios.

Se puede ver, entonces, que la Suprema Corte refrendó en esta sentencia los alcances de la jurisprudencia 2/2022, al establecer que el derecho a ser votado implica también un ejercicio igualitario y sin perturbaciones de la función pública, en este caso, la legislativa. Sin embargo, el pleno también refinó los alcances de dicho criterio (Acción de inconstitucionalidad 62/2022 y acumulada, 2022):

> Las notas distintivas de la doctrina jurisdiccional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se entrelazan en un mismo hilo conductor: maximizar la justiciabilidad de los derechos fundamentales de los parlamentarios, incluso frente a actos intralegislativos, siempre y cuando, esos actos no se encuentren reservados constitucionalmente a favor del Poder Legislativo en uso de facultades discrecionales de carácter eminentemente político.
>
> En efecto, la recurribilidad de los actos parlamentarios no puede ser absoluta, y esta Suprema Corte considera válido sostener que existen ciertos actos u omisiones parlamentarias intralegislativas en las que sería constitucionalmente posible afirmar que el Poder Judicial se vea impedido a intervenir en un espacio en el que los parlamentarios se mueven atendiendo a consideraciones autónomas derivadas de que la Constitución haya otorgado una determinada discrecionalidad al órgano parlamentario.

Esto último es muy importante, pues este Alto Tribunal reconoce la doctrina de las cuestiones políticas no judicializables o *interna corporis acta* que, como se ha dicho en páginas anteriores, busca proteger la autonomía parlamentaria y el respeto de la división de poderes. Sin embargo, también toma en cuenta que ningún órgano o poder del Estado puede estar al margen de la Constitución ni de sus garantías de protección.

Por ese motivo, partiendo del respeto de la autonomía parlamentaria, la división de poderes y la soberanía del Poder Legislativo, la doctrina de esta Suprema Corte ha coincidido en que es posible someter a control judicial los actos parlamentarios.

¿Esto significa que todos los actos intraparlamentarios sean judicializables? La respuesta es negativa, no todos los actos parlamentarios son susceptibles de tutela judicial, sino únicamente aquellos que cumplan los siguientes requisitos:

Que sean susceptibles de lesionar algún derecho fundamental, lo que, en el caso del derecho de acceso y desempeño del cargo público representativo, se actualizaría cuando los actos afecten el núcleo esencial de la función parlamentaria; es decir, cuando se impida o dificulte el desempeño de las funciones de representación popular (legislativa o de control del gobierno) que conforman el estatus del parlamentario; y

Que los actos reclamados no sean producto de una habilitación con la que la Constitución General haya conferido al legislador una discreción absoluta por criterios de oportunidad política. Es decir, que los actos parlamentarios reclamados no tengan una naturaleza eminentemente de oportunidad política derivada de un mandato constitucional que, expresa o implícitamente, exima a la autoridad intraparlamentaria de cualquier motivación jurídica.

De todo esto se colige que los elementos de la jurisprudencia 2/2022 son:

1) El derecho a ser votado como ejercicio libre e igualitario de la función pública.
2) La vulneración de derechos políticos como excepción al derecho parlamentario administrativo y, por tanto, sujeto a la jurisdicción electoral.
3) La trascendencia constitucional del acto reclamado, al darse los dos puntos anteriores.
4) Debe existir una conexión clara con lo jurídico y no tratarse de cuestiones eminentemente políticas.

Plan B: acotar a las autoridades electorales

La sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 62 y 77/2022 no fue el punto final del impacto político de la jurisprudencia electoral 2/2022, toda vez que el espíritu de la reforma al inciso h, del artículo 10, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue retomado en el intento que se hizo de crear una nueva ley en la materia en el llamado Plan B. En este se buscaba busca prohibir el reencauzamiento y la inaplicación de normas inconstitucionales.

Cuadro 1. Comparativo entre la ley de medios de impugnación y la reforma del Plan B en materia de impugnaciones electorales

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Artículo 10 - 1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: […]. f) Cuando en el medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; g) Cuando se pretenda impugnar resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal en los medios de impugnación que son de su exclusiva competencia, y h) Cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.	Artículo 10. 1. Los medios de impugnación previstos en esta Ley serán improcedentes en los siguientes casos: a) Cuando se pretenda impugnar la falta de conformidad de las leyes federales o locales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; […] d) Cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales o las determinaciones de estos últimos, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, salvo que se considere que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político-electorales o los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al promovente.

Continuación.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
	Artículo 2. […] 5. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación únicamente podrá ordenar la reposición del procedimiento, pero no nombrar directa o indirectamente a las personas que integrarán las dirigencias de los partidos políticos o la elección o designación de precandidaturas o candidaturas. 6. En todo asunto que sea competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o del Instituto Nacional Electoral debe tenerse en cuenta las definiciones previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
	Artículo 224. […] 4. La Autoridad Administrativa Electoral y la Autoridad Jurisdiccional en ningún caso podrán emitir nuevos criterios, lineamientos o acuerdos que modifiquen las reglas del proceso electoral una vez que haya iniciado.

Fuente: Decreto por el que se adiciona un inciso h) al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 2022; Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 2022.

La nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral fue publicada el 2 de marzo de 2023 junto con cambios a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Fue impugnada por diversas acciones de inconstitucionalidad electorales y de minoría parlamentaria y por una controversia constitucional presentada por el Instituto Nacional Electoral (INE) el 13 de marzo de 2023, siendo turnadas a la ponencia del ministro Javier Laynez Potisek. El día 24 del mismo mes fue admitida a trámite y le fue concedida la suspensión (Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 2023).

El 22 de junio de 2023 (Ramos, 2023) se invalidaron los cambios a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el argumento de que hubo vicios legislativos invalidantes, con una votación de 9 a favor y 2 en contra (Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, 2023).

Aplicaciones posteriores: afinar la aplicación del criterio

Aunque se trata de un criterio muy reciente, existen dos casos que atañen al control constitucional de actos intraparlamentarios. Uno es el contenido en la sentencia SX-JDC-103/2023 emitida por la Sala Regional Xalapa, en la que esta asumió competencia formal y material para conocer la impugnación de la integración de la Mesa Directiva del Congreso de Oaxaca.

El segundo, en términos casi iguales, pero en sentido contrario, emitido por la Sala Regional Monterrey en el expediente SM-JDC-114/2023, en el que confirma el desechamiento de la impugnación de la integración de la Mesa Directiva del Congreso de Nuevo León, al tratarse, según su criterio, de un acto político. En este caso, se ejerció el recurso de reconsideración ante la Sala Superior, radicado en el expediente SUP-REC-312/2023, en el que se desechó la demanda al no cumplirse la hipótesis de procedencia.

Siendo que circunstancias iguales generaron criterios diversos y que, incluso, al versar acerca de la composición de la Mesa Directiva de un congreso local se trata de un supuesto que la Suprema Corte tomó en cuenta en las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas, la Sala Superior debería afinar lo establecido en esta jurisprudencia.

Breves reflexiones acerca de la naturaleza del control constitucional: la necesidad de redimensionar conceptos teóricos a la luz de la práctica

El que la Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral empiecen a revisar la constitucionalidad de actos del Congreso, ajenos al procedimiento legislativo, conlleva una serie de reflexiones interesantes.

Una de ellas atañe a la forma en que se entiende el control constitucional, toda vez que su diseño en México presupone que se da respecto de actos de una autoridad que trascienden a otra o a la esfera de particulares. Sin embargo, se ha visto que lo anterior pudiera diferir en temas como la elección de una mesa directiva de un congreso o la integración de su órgano para recesos legislativos, que tienen repercusiones en su pluralidad y en la certeza de sus actos.

Castillo del Valle describe el control constitucional de la siguiente forma: "es la tarea que corre a cargo del gobierno del Estado, consistente en anular o invalidar los actos de entes públicos que sean contraventores de la Constitución, a fin de mantener vigente el texto constitucional y hacer imperante el principio de supremacía constitucional" (Castillo del Valle, 2004, p. 58). Respecto de los límites de dicha función, el autor citado precisa (Castillo del Valle, 2004, p. 58):

> Esta tarea opera frente a actos de autoridad (aquellos que se presentan en las relaciones de autoridades con gobernados), así como de actos de gobierno (los que se desarrollan en las tareas de los órganos de gobierno actuando entre sí, sin que alguno de ellos tenga la calidad de autoridad y el de otro la de gobernado). Por ende, los actos particulares no son materia de impugnación en la vía de control constitucional, pudiendo impugnarse por haber sido contrarios a los lineamientos de la Constitución, pero en vías diversas.

La finalidad del control constitucional es mantener la efectividad y la vigencia de la ley suprema con respecto a las leyes y a los actos de toda autoridad que de ella dimane; es decir, hacer valer la Constitución hacia el exterior. Entonces, ¿sigue siendo control constitucional cuando se hace valer la Constitución al interior?

Considero que la respuesta es afirmativa, toda vez que hay otros ejemplos de actos al interior de los poderes que tienen trascendencia constitucional, como el acuerdo presidencial del 22 de noviembre de 2021 en el que se dan una serie de directivas para reorganizar actividades administrativas en el ámbito federal, pero que tienen importantes consecuencias en materia ambiental, administrativa y de acceso a la información, o aquel de fecha 11 de mayo de 2020, en el que se despliegan a las fuerzas armadas para realizar labores de seguridad pública.

El fundamento de todo control constitucional no solo está en la supremacía de la carta magna, sino en el juramento que tiene toda autoridad de guardar su contenido. Es esto lo que hace entender que los actos intrapoderes son susceptibles del control constitucional.

Conclusiones

El análisis jurisprudencial es uno de los aspectos más importantes de la práctica y la enseñanza jurídica. Entender un precedente no solo implica saber interpretar las justificaciones realizadas, sino ver las sentencias que subyacen e, incluso, el contexto que le dio lugar.

Las jurisprudencias 14/2013 y 44/2014 surgieron para evitar la politización de la justicia electoral y el requisito de trascendencia constitucional, que se señaló en este capítulo, es un indicativo de ello. La jurisprudencia 2/2022 y las acciones de inconstitucionalidad 62 y 77/2022 permiten la tutela de derechos políticos, al tiempo que su aplicación conlleva una suerte de arbitraje político por medios jurídicos similar al que se realiza en las controversias constitucionales.

Lo anterior es importante, pues mientras que en las controversias se resuelven cuestiones jurídico-políticas que versan acerca de la división de poderes y el federalismo, en los JDC que se realicen con la jurisprudencia 2/2022 se protegerá el pluralismo y el derecho a ejercer el cargo público en condiciones de igualdad. La reacción política que suscitó dicho criterio es prueba de ello, pues las mayorías parlamentarias de este sexenio no han sido afines a los contrapesos.

Entonces, entender el contexto de las sentencias y las jurisprudencias permite usarlas con mayor precisión, pero también sirve para probar los límites de la teoría y recalibrarla ante hechos nuevos no previstos. En ese caso, la jurisprudencia 2/2022 puede servir para reflexionar acerca de conceptos básicos de derecho procesal constitucional que se suelen dar por sentados sin entender por qué.

El derecho, en sus distintas formas, es una actividad social y, por lo tanto, está vivo de manera figurativa; es decir, se encuentra en constante cambio y su evolución no supone un camino lineal, sino una serie de bifurcaciones y entramados. No es algo que se pueda guiar de forma estricta, pues las necesidades sociales que debe cubrir trascienden el punto de vista de los autores que elaboran los tratados y quienes, en general, hablan autoritativamente de este.

Entonces, el derecho es algo con lo que se transita, toda vez que surge de una pluralidad de circunstancias sociales, aunque también las moldea. De nuevo, el derecho es algo vivo y saber analizar normas y criterios es saber fluir con él.

Fuentes

Libros

Castillo del Valle, Alberto, (2004). *Defensa jurídica de la Constitución en México (derecho procesal constitucional mexicano)*, 3a. ed., México, Edición Cumorah A.C.

Notas periodísticas

Amezcua, Melissa. (2023, 27 de abril). *Pese a orden del TEPJF, dejan fuera de la Comisión Permanente a Movimiento Ciudadano*. Proceso. https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/4/27/pese-orden-del-tepjf-dejan-fuera-de-la-comision-permanente-movimiento-ciudadano-285027.html

Domínguez, Eloisa. (2023, 26 de abril). *Logra Movimiento Ciudadano representación en la Permanente del Congreso de la Unión*. Crónica. https://www.cronica.com.mx/nacional/logra-movimiento-ciudadano-representacion-permanente-congreso-union.html

Ramos, Rolando. (2023, 22 de junio). *Invalida la SCJN el "Plan B" electoral de AMLO*. El Economista. https://www.eleconomista.com.mx/politica/La-Suprema-Corte-declara-la-invalidez-del-plan-B-electoral-de-AMLO-20230622-0047.html

Decretos

Decreto por el que se adiciona un inciso h) al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Diario Oficial de la Federación*. (2022). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649505&fecha=19/04/2022#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación. (2022). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0

Precedentes judiciales (Suprema Corte de Justicia de la Nación)

Acción de inconstitucionalidad 265/2020 y acumuladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/5iMs3XgB_UqKst8ofKAR/%22Legislaturas%20federales%22

Acción de inconstitucionalidad 62/2022 y acumulada, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/QuG-bYgBvbG1RDkaUJmc/%22Juicio%20pol%C3%ADtico%22

Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2023-06/A.I.%2071.pdf

Amparo en revisión 25/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-08/AR-25-2021-11082021.pdf

Amparo en revisión 27/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-08/AR-27-2021-06082021.pdf

Jurisprudencia 1a./J. 31/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/YC3DOX

0BNHmckC8L84UJ/%22Acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%22

Precedentes judiciales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)

Jurisprudencia 34/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=34/2013&tpoBusqueda=S&sWord=34/2013

Jurisprudencia 44/2014. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=44/2014&tpoBusqueda=S&sWord=44/2014

Jurisprudencia 21/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&

Jurisprudencia 2/2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2022&tpoBusqueda=S&sWord=34/2013#

Tesis V/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=V/2013&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,V/2013

Sentencia SMJDC-114/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/monterrey/SM-JDC-0114-2023.pdf

Sentencia SUP-JDC-1711/2006. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2006). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1711-2006

Sentencia SUP-JDC-67/2008, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2008). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-67-2008

Sentencia SUP-JDC-1244/2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2010). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1244-2010

Sentencia SUP-JDC- 12639/2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf

Sentencia SUP-JDC-327/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-327-2014

Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-281-2021

Sentencia SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/JDC/1453/SUP_2021_JDC_1453-1118945.pdf

Sentencia SUP-REC-49/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-49-2022

Sentencia SUP-REC-312/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0312-2023.pdf

Sentencia SX-JDC-103/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/xalapa/SX-JDC-0103-2023.pdf

Autorías y colaboración

Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz

Es profesional del derecho con estudios de posgrado en Derecho Electoral, Derechos Humanos y Derecho Constitucional. Entre 2017 y 2018 cursó estudios de maestría en Derecho en la Universidad Panamericana. Su trayectoria en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación data de hace más de dos décadas, en la que ha ocupado, entre otros cargos, el de visitador general, magistrado presidente de la Sala Regional Monterrey, coordinador general de asesores de la Presidencia, secretario instructor de la Sala Superior y profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral.

Roselia Bustillo Marín

Es secretaria de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue profesora-investigadora en la Escuela Judicial Electoral. Es doctora en Derecho por la Escuela Judicial Electoral *(cum laude)*; maestra en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana; especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España; especialista en

Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid, España, y licenciada en Derecho por la Universidad de las Américas Puebla.

Jesús Cadena Alcalá

Es licenciado en Derecho y maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Especialista en Justicia Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha; en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa, Italia, y en Derecho de Amparo por la Universidad Panamericana. Maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral. En el servicio público ha laborado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, actualmente, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por más de 8 años.

Santiago Jesús Chablé Velázquez

Licenciado en Derecho con especialidad en Derecho Civil por la Universidad Autónoma de Guadalajara, campus Tabasco. Maestro en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Además, estudió la maestría en Derecho Electoral en la Escuela Judicial Electoral y la especialidad en Derecho Administrativo en la Escuela Federal de Formación Judicial. Fue asesor de consejero en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. Actualmente se desempeña como secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Oswaldo Chacón Rojas

Es doctor en Teoría Política por la Universidad Autónoma de Madrid; maestro en Estudios Amerindios por la Casa de América, y

especialista en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid y en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Fue consejero presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas y actualmente es rector de la Universidad Autónoma del Estado de Chiapas.

María de Lourdes Gabriela Cossío Deschamps

Licenciada en Derecho por la Universidad Panamericana y maestra en Derecho Electoral. Ha trabajado en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, el Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco y como secretaria de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente se desempeña como investigadora en la Escuela Judicial Electoral.

Priscila Cruces Aguilar

Licenciada en Derecho y maestra en Derechos Humanos y Garantías por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; cuenta con una certificación en Ética y Cumplimiento Corporativo Internacional y con distintas especializaciones en Derecho Probatorio y Derecho Constitucional. Ocupó diversos cargos en el entonces Instituto Federal Electoral. Trabajó como coordinadora en Citi (Banamex). Se desempeñó como asesora y secretaria de estudio y cuenta. Actualmente ocupa el cargo de directora general de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Georgina Flores Ivich

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica por su trabajo de titulación *Escándalos de corrupción, agenda del público y agenda de políticas en América Latina*. Es licenciada en Psicología por el Instituto Tecnológico de Sonora y maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ha participado en diversos proyectos de consultoría, nacionales e internacionales, en comunicación estratégica e investigación aplicada.

Ana Georgina de la Fuente Bolado

Maestra en Análisis Político y Medios de Información por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y diplomada en Elecciones, Representación Política y Gobernanza Electoral por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha ocupado diversos cargos en el Sistema de Naciones Unidas en México y fue asesora de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral. Actualmente se desempeña en la Gerencia de Asuntos Legislativos e Institucionales del Tecnológico de Monterrey.

Christian Iván Gutiérrez Sánchez

Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac y maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral. Colaboró como asistente de consejero electoral en el Instituto Electoral del Estado de Puebla y secretario de estudio y cuenta en los tribunales electorales de Hidalgo y Puebla. Colaboró como coordinador consultivo en la Oficina de la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla; en la actualidad, labora en el Tribunal Electoral de dicha entidad como secretario de estudio y cuenta.

Mariana Hernández Nolasco

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Se ha desempeñado en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el Instituto Nacional Electoral. Actualmente colabora en el Poder Judicial de la Federación.

Michell Jaramillo Gumecindo

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Justicia Electoral por la Escuela Judicial Electoral. Se ha desempeñado como proyectista en el otrora Instituto Federal Electoral, así como jefe del Departamento de Resolución del antes Instituto Electoral del Distrito Federal. También ha sido secretario de estudio y cuenta tanto del Tribunal Electoral del Distrito Federal como de la Sala Regional Especializada. Actualmente se desempeña como asesor de consejera electoral en el Instituto Nacional Electoral.

Octavio Mancebo del Castillo Sosa

Abogado especializado en gobernabilidad democrática. Su conocimiento abarca áreas como democracia, Estado de derecho, relaciones internacionales, procesos electorales y rendición de cuentas. Ha ocupado puestos importantes, incluidos el de asesor de la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral y el de subdirector en la Dirección General de Relaciones Institucionales Internacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente, labora en la Dirección de Vinculación con Organismos Externos del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Roberto Gustavo Mancilla Castro

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y maestro y doctor en Derecho por la Universidad de California en Berkeley. Trabajó como jefe de asesores de la bancada de Movimiento Ciudadano en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2016-2017), como asesor de dicho partido en el Senado de la República (2018-2021) y como presidente de la Comisión Nacional de Transparencia del mismo instituto político (2017-2021). Participó en el litigio del expediente SUP-JE-281/2021 y en otros subsecuentes, lo cual se refleja en su contribución.

Judith Nieto Muñoz

Egresada de la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y de la licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Trabajó en el Instituto Nacional Electoral, donde fue asesora de la Presidencia del Consejo. Actualmente, es gerente sénior de Relaciones con la Industria en el Área de Asuntos Externos de Clip, donde es corresponsable de las relaciones con empresas del sector financiero y con asociaciones del gremio *fintech*, así como agregador, con autoridades supervisoras y con gobiernos.

Esperanza Palma

Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, y maestra y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos de América, con especialidad en Política Comparada. Sus temas de investigación se inscriben en los estudios acerca de las democracias contemporáneas, la representación, la democracia paritaria y el papel ambivalente que juegan los partidos en los procesos de representación.

Ernesto Ramos Mega

Consejero electoral en el Instituto Electoral de la Ciudad de México, desde octubre de 2020. También es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Tiene una maestría en Derecho y una especialidad en Derecho Electoral por la Universidad Nacional Autónoma de México (ambas con mención honorífica). Cuenta con más de 20 años de experiencia en procesos electorales.

Alexander Reyes Guevara

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en Derecho por la Universidad Tecnológica de México, por acreditación. Maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral, por desempeño académico. Actualmente, es doctorante en Derecho Electoral. Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Castilla-La Mancha. En la Escuela Judicial Electoral se desempeña como investigador.

Óscar Leonardo Ríos García

Licenciado en Derecho por la Universidad Marista de Mérida; maestro en Defensa Administrativa y Fiscal por la Universidad Anáhuac Mayab. Cuenta con el máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante y la Universidad de Palermo. En la iniciativa privada, fungió como consultor jurídico y abogado litigante. En el sector público, laboró en la Secretaría de la Función Pública y

en la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Yucatán. Laboró en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ponencia de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

Alejandra Tello Mendoza

Doctorante en Filosofía en la Universidad Nacional Autónoma de México; politóloga y administradora pública por la misma casa de estudios. Cuenta con el máster en Filosofía Jurídica y Política Contemporáneas por la Universidad Carlos III de Madrid y la maestría en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral. Fue asesora en el Instituto Federal Electoral y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente se desempeña como profesora-investigadora de la Escuela Judicial Electoral.

Luis Octavio Vado Grajales

Doctor y licenciado en Derecho; maestro en Derecho Constitucional y Amparo, y especialista en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos por la Universidad de Castilla-La Mancha. Autor de artículos publicados en revistas como *Cuestiones Constitucionales*, *Justicia Electoral*, *Voz y Voto*, así como *Metapolítica*. Autor del libro *Derecho procesal electoral queretano*. Actualmente, es jefe de la Unidad de Investigación de la Escuela Judicial Electoral.

Alonso Vázquez Moyers

Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Como parte de su investigación doctoral, en el año de 2018, realizó una estancia de investigación en el Centro de Estudios Socio-Jurídicos y Criminología de la Universidad de Toronto, Canadá. Es licenciado en Derecho y maestro

en Ciencias Sociales. Participa como columnista y colaborador frecuente en medios de comunicación y revistas de divulgación. Actualmente, es profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral y profesor de asignatura en la Universidad Iberoamericana.

Gabriela Villafuerte Coello

Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo el grado de licenciada, con mención honorífica. En la misma institución cursó la especialidad en Derecho Constitucional. Inició su desempeño profesional en el Poder Judicial de la Federación en 1989; desde entonces ha ocupado distintos cargos de la carrera judicial. El 11 de septiembre de 2014, el Senado de la República la designó magistrada de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal incómodo: las reacciones (backlash)
a las sentencias de un tribunal constitucional electoral
se terminó de editar en enero de 2025
en la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

ISBN 978-607-708-813-4

¿Por qué algunas sentencias han incomodado a otros poderes, actores y partidos políticos? ¿Qué temas abordaban y por qué causaron tal tensión? La presente obra reúne el análisis de especialistas en derecho electoral, constitucional, comunicación y democracia acerca de aquellas determinaciones que han motivado reacciones mediáticas *(backlash)*, con la finalidad de mostrar que el Tribunal Electoral en todo momento ha resuelto en contra de *diversos* actores políticos y de *todos* los partidos políticos, siguiendo con esa inevitable función de incomodar simplemente a partir de aplicar la Constitución.

Editorial TEPJF
Sí, también hacemos LIBROS