

Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa

José Pablo Abreu Sacramento
Coordinación

Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa



Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa

José Pablo Abreu Sacramento

Natalia Calero Sánchez

Azucena Chaidez Montenegro

Juan Antonio Le Clercq Ortega

Yessica Esquivel Alonso

Giovanni Azael Figueroa Mejía

Berenice García Huante

Juan Jesús Garza Onofre

Karolina Monika Gilas

Roberto Lara Chagoyán

Fabiola Martínez Ramírez

Julio César Martínez

María Marván Laborde

Fernando Ojesto Martínez Manzur

Arturo Sánchez Gutiérrez

Tania Susana Silva Zárate

Irene Spigno

José Pablo Abreu Sacramento

Coordinación

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



México, 2022

342.01 M6
E544a

Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa / Natalia Calero Sánchez [y otros dieciséis] ; Abreu Sacramento, José Pablo, coordinador. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022.
recurso en línea (640 páginas) (De Bolsillo)

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-635-2

1. Derechos políticos - Derechos de las mujeres - Derecho de la mujer a una vida libre de violencia . 2. Violencia contra la mujer - Violencia política de género - México. 3. Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de los indígenas - México. 4. Prerogativas de los partidos políticos - Financiamiento de partidos políticos - Propaganda electoral - Fiscalización. 5. Laicidad - México. 6. Propaganda gubernamental - México. 7. Interpretación constitucional. 8. Proceso electoral - Nulidad de elección. I. Calero Sánchez, Natalia, autora. II. Abreu Sacramento, José Pablo, coordinador. III. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De Bolsillo

Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa

1.ª edición, 2022.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

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

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

ISBN 978-607-708-635-2

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

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaría Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

25 años de evolución interpretativa. Estudio introductorio	13

José Pablo Abreu Sacramento

Pluralismo limitado. Normas y sentencias para el registro de partidos políticos	65

María Marván Laborde

Sobrerrepresentación política y principio de militancia efectiva	91

Roberto Lara Chagoyán

Paridad de género en órganos legislativos. Alcance de la SUP-REC-1414/2021	141

Natalia Calero Sánchez

Democracia incluyente. Acciones afirmativas en materia indígena.	187

Fabiola Martínez Ramírez

Fiscalización de precampañas: ¿rendición de cuentas o dimensión de la sanción? 229

Arturo Sánchez Gutiérrez

Tania Susana Silva Zárate

Fiscalización y redes sociales. Sujetos obligados (SUP-RAP-180/2021 y acumulados) 277

Yessica Esquivel Alonso

La justicia electoral frente a la propaganda gubernamental 321

Karolina Monika Gilas

Redes sociales y elecciones: violación a la veda electoral. SUP-RAP-172/2021 365

Juan Jesús Garza Onofre

Recuento de votos: ¿mecanismo para garantizar el principio de certeza? 405

Berenice García Huante

Evolución del principio de separación Iglesia-Estado en materia electoral 447

Fernando Ojesto Martínez Manzur

Nulidades electorales. Violencia política de género (SUP-REC-1861/2021) 495

Irene Spigno

Principios interpretativos de la justicia electoral en el proceso 2020-2021	551

Giovanni Azael Figueroa Mejía

Certidumbre política transitoria. Litigio electoral en materia indígena	601

Azucena Chaidez Montenegro

Juan Antonio Le Clercq Ortega

Julio César Martínez

Autorías y colaboraciones	633

25 años de evolución interpretativa.

Estudio introductorio^{*}

José Pablo Abreu Sacramento

Introducción

La justicia electoral ha sido fundamental para consolidar, entre otras cuestiones, dos aspectos de la democracia en México: primero, la resolución de los conflictos político-electorales por la vía de las instituciones; segundo, la ampliación del disfrute de los derechos humanos de carácter político-electoral.

Ambas aportaciones cobran una relevancia fundamental en el país si se considera la violencia político-electoral constante durante el siglo xx y la indefensión que existía cuando se vulneraban los referidos

^{*} Agradezco el apoyo de Moisés Olivares Flores en la recopilación de información para la elaboración de este estudio.

derechos desde el siglo XIX y hasta la aparición del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en 1996, las resoluciones dictadas en los procesos electorales en los que ha participado y los criterios judiciales que en ellas ha sustentado son piezas clave en las páginas de la historia de la democracia mexicana.¹

De ahí que esta obra no solo plantee hacer una reflexión de las principales resoluciones del TEPJF, a propósito de los procesos electorales federal y locales de 2020-2021, sino que, aprovechando la coyuntura del 25 aniversario de este órgano jurisdiccional, también presente un balance de la evolución interpretativa que ha tenido en los temas que dichas resoluciones abordaron.

El pluralismo político, la democracia inclusiva, los retos de la fiscalización de las campañas electorales y los principios de neutralidad y certeza electoral, así como el sistema de nulidades, son los grandes temas que se analizan a partir de 11 sentencias del Tribunal.

Además, se hace un balance de los principios interpretativos utilizados durante el proceso electoral 2020-2021 y de los retos institucionales del TEPJF frente a la litigiosidad que continúa aumentando en materia electoral.

El presente estudio introductorio busca generar el contexto necesario para el análisis de dicha evolución interpretativa, así como brindar otros elementos que se consideran relevantes para quienes revisen los distintos capítulos de esta obra.

Así, el libro arranca con un recuento del desarrollo institucional del Tribunal en estos últimos 25 años, para después repasar los procesos

¹ En este punto, las aportaciones de la justicia electoral van más allá de aquellas que se circunscriben a la democracia electoral, pues han tenido un impacto directo en otros rubros, como la división de poderes, el federalismo, el control de constitucionalidad y de convencionalidad, la justicia abierta, las sentencias ciudadanas o de fácil lectura, la concepción de recurso judicial efectivo u otros derechos humanos, como la no discriminación, la libertad de expresión o el derecho de réplica.

electorales en los que ha participado y el impacto de sus sentencias en la democracia. Finalmente, se presenta una breve síntesis de los capítulos que integran esta obra colectiva, a cargo de especialistas, investigadoras e investigadores universitarios.

Desarrollo institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La evolución del sistema contencioso electoral puede dividirse en tres etapas (Orozco y Maitret 2006, 312-5): una primera etapa con predominio de la sede política para dirimir los conflictos (1824-1987); una segunda etapa mixta, en la que se mezcló sede jurisdiccional y sede política (1986-1996), y, finalmente, una tercera etapa en la que la sede jurisdiccional es el centro de la resolución de las controversias en la materia (a partir de 1996).

Más allá de antecedentes históricos de la justicia electoral en México,² pueden señalarse dos órganos como los precedentes directos del TEPJF y ambos surgieron durante la transición democrática: El Tribunal de lo Contencioso Electoral (*DOF* 1986) y el Tribunal Federal Electoral (*DOF* 1990).

La reforma constitucional de 1996 en materia electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*), fue parte de una recomposición institucional en México, que también implicó la reestructuración y la consolidación del Poder Judicial de la Federación, mediante otras dos reformas de 1994 y 1999 (*DOF* 1994 y 1999). La integración de la materia electoral a este poder de la Unión acabó con la indefensión de los derechos político-electorales y su menosprecio como derechos humanos en el país.

² Para un mayor detalle de los antecedentes históricos de la justicia electoral en México, véase Barragán (2011), Santiago (2011) y Arreola (2008).

Además, esa judicialización de las controversias electorales implicó profundos cambios en las culturas política y judicial. En el primer campo, las y los actores políticos tuvieron que interiorizar que un órgano jurisdiccional y especializado en la materia es la vía para resolver los conflictos electorales previos, durante y después de la elección, pero, además, que las controversias en el ámbito interno de los partidos también pueden llegar a sede jurisdiccional. En el segundo campo, quienes integran el Poder Judicial tuvieron que reconectar con la resolución de cuestiones no solo con algún tinte político (algo no ajeno a muchos otros asuntos judiciales), sino con casos electorales que otorgan o no legitimidad a las autoridades que gobiernan en el país.

En cuanto a su estructura orgánica, el TEPJF se integra por la Sala Superior, con competencia nacional, y cinco salas regionales, que atienden cada una de las circunscripciones donde se organiza la geografía electoral del país y que tienen su sede en cada una de las cabeceras de dichas demarcaciones.³

En un inicio, la Sala Superior tuvo un carácter permanente, mientras que las salas regionales funcionaban únicamente durante los procesos electorales. Fue en 2007 cuando estas últimas dejaron de tener un carácter temporal (*DOF* 2007).

La Sala Regional Especializada⁴ surge como consecuencia de la reforma electoral de 2014 (*DOF* 2014) y se encarga de revisar posibles infracciones en materia de propaganda gubernamental y electoral, actos anticipados de precampaña y campaña, así como la regulación en materia de radio y televisión.⁵

³ Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México y Toluca, respectivamente.

⁴ Con sede en Ciudad de México.

⁵ Además de la creación de la Sala Regional Especializada, el artículo segundo transitorio de la reforma contemplaba la creación de dos salas regionales más. Estas salas no fueron creadas.

En un principio, la Sala Superior y las salas regionales contaban con competencias diferenciadas y, por tanto, estas últimas dictaban sentencias definitivas en diversos asuntos. No obstante, en los últimos años, la Sala Superior ha aumentado su competencia en la revisión de resoluciones de las salas regionales mediante la ampliación, por la vía jurisprudencial, del recurso de reconsideración,⁶ con lo que se ha posicionado como instancia final en la cadena impugnativa electoral.

En ese sentido, es importante reconocer la trascendencia de las decisiones de la Sala Superior. En ello, sus diversas integraciones y las distintas presidencias han tenido un rol fundamental en el desarrollo institucional del TEPJF.

Cuadro 1. Primera integración de la Sala Superior

Período	Integrantes
1996-2006	Leonel Castillo González
	José Luis de la Peza (hasta 2005)
	Eloy Fuentes Cerda
	Alfonsina Berta Navarro Hidalgo
	José Fernando Ojesto Martínez-Porcayo
	José de Jesús Orozco Henríquez
	Mauro Miguel Reyes Zapata
	José Alejandro Luna Ramos (entrada en 2005)

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

⁶ La jurisprudencia 5/2019 consolidó ese criterio al determinar que dicho recurso sería procedente para analizar los asuntos que la Sala Superior considerara relevantes y trascendentes, dejando atrás un listado de causales que había construido para habilitar la procedencia del recurso en mención (jurisprudencia 5/2019). Cabe resaltar que esta interpretación jurisprudencial se ha entendido como una garantía del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva (Figueroa 2013, 110).

Cuadro 2. Segunda integración de la Sala Superior

Período	Integrantes
2006-2016	María del Carmen Alanís Figueroa
	Constancio Carrasco Daza
	Manuel González Oropeza
	Flavio Galván Rivera
	Salvador O. Nava Gomar
	Pedro Esteban Penagos López
	José Alejandro Luna Ramos (salida en 2015)

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

Cuadro 3. Integración actual de la Sala Superior

Período	Integrantes
2016-2026	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
	Indalfer Infante Gonzales
	Felipe de la Mata Pizaña
	Janine M. Otálora Malassis
	Reyes Rodríguez Mondragón
	Mónica Aralí Soto Fregoso
	José Luis Vargas Valdez

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

Cuadro 4. Presidencias del Tribunal Electoral (1996-2022)

Titular	Periodo
José Luis de la Peza Muñozcano	(1996-2000)
José Fernando Ojesto Martínez-Porcayo	(2000-2004)
Eloy Fuentes Cerda	(2004-2005)
Leonel Castillo González	(2005-2006)
Flavio Galván Rivera	(2006-2007)
María del Carmen Alanís Figueroa	(2007-2011)
José Alejandro Luna Ramos	(2011-2015)
Constancio Carrasco Daza	(2015-2016)
Janine Madeline Otálora Malassis	(2016-2019)
Felipe Alfredo Fuentes Barrera	(2019-2020)
José Luis Vargas Valdez	(2020-2021)
Reyes Rodríguez Mondragón	(2021-actualidad)

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

Por otra parte, las salas regionales permiten un mayor acceso a la justicia electoral desde dos vertientes formales: acercan a la ciudadanía la puerta de entrada, al no centralizar la justicia en Ciudad de México, y posibilitan una justicia más eficiente, con resoluciones prontas, acordes con los tiempos electorales.

Además, en repetidas ocasiones han sido punta de lanza de criterios interpretativos novedosos, que luego son confirmados por la Sala Superior, por lo que también, desde una óptica material, dichas instancias son parte de la evolución interpretativa de la justicia electoral.⁷ La destacada labor

⁷ Para una revisión de las principales resoluciones de las salas regionales, se sugiere revisar

de las magistradas y los magistrados regionales les ha abierto la puerta, cada vez con mayor frecuencia, a formar parte de la integración de la Sala Superior de manera posterior.⁸

la colección Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/28>.

- ⁸ Las salas regionales han tenido una integración más dinámica que la Sala Superior, pues su renovación se ha escalonado desde hace ya varios años. A continuación se mencionan a las magistradas y los magistrados que han conformado a lo largo de estos 25 años cada una de las salas regionales:

1. Sala Regional Guadalajara (primera circunscripción): Arturo Barraza, Gabriel Gallo Álvarez, José Luis Rebollo Fernández, Noé Corzo Corral, Jacinto Silva Rodríguez, José de Jesús Covarrubias Dueñas, Mónica Aralí Soto Fregoso, José Antonio Abel Aguilar Sánchez, Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez, Gabriela Eugenia del Valle Pérez, Jorge Sánchez Morales y Sergio Arturo Guerrero Olvera.

2. Sala Regional Monterrey (segunda circunscripción): Carlos Emilio Arenas Bátiz, Francisco Bello Corona, Maximiliano Toral Pérez, Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz, Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Georgina Reyes Escalera, Marco Antonio Zavala Arredondo, Yairisnio David García Ortiz, Reyes Rodríguez Mondragón, Claudia Valle Aguila-socho, Jorge Emilio Sánchez-Cordero Grossmann y Ernesto Camacho Ochoa.

3. Sala Regional Xalapa (tercera circunscripción): Martha Leonor Bautista de la Luz, José Luis Carrillo Rodríguez, David Cetina Menchi, Héctor Solorio Almazán, Yolli García Álvarez, Judith Yolanda Muñoz Tagle, Claudia Pastor Badilla, Adín Antonio de León Gálvez, Octavio Ramos Ramos, Juan Manuel Sánchez Macías, Enrique Figueroa Ávila y Eva Barrientos Zepeda.

4. Sala Regional Ciudad de México (antes Distrito Federal, cuarta circunscripción): Javier Aguayo Silva, Francisco Javier Barreiro Perera, María Silvia Ortega Aguilar de Ortega, Eduardo Arana Miraval, Pedro Esteban Penagos López, Ángel Zarazúa Martínez, Roberto Martínez Espinosa, Janine Madeline Otálora Malassis, Armando Ismael Maitret Hernández, Héctor Romero Bolaños, María G. Silva Rojas y José Luis Ceballos Daza.

5. Sala Regional Toluca (quinta circunscripción): Ángel Rafael Díaz Ortiz, Salvador Castro Zavaleta, Carlos Ortiz Martínez, María Macarita Elizondo Gasperín, Adriana Margarita Favela Herrera, Carlos A. Morales Paulín, Santiago Nieto Castillo, Juan Carlos Silva Adaya, María Amparo Hernández Chong Cuy, Martha Concepción Martínez Guarneros, Alejandro David Avante Juárez y Marcela Elena Fernández Domínguez.

6. Sala Regional Especializada (con competencia nacional): Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña, Gabriela Villafuerte Coello, María del Carmen Carreón Castro, Rubén Jesús Lara Patrón y Luis Espíndola Morales.

Elecciones federales y justicia electoral: un recuento de 25 años (1996-2021)

Transición democrática y el inicio de la justicia constitucional electoral

La transición democrática mexicana dio inicio con la reforma política de 1977 y alcanzó un momento cumbre con las elecciones intermedias en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, que materializó en los resultados la equidad en las contiendas electorales (Woldenberg 2012).

Esa elección no puede entenderse sin la reforma previa, de 1996, en la que se alcanzó un consenso entre las principales fuerzas políticas, el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT); fue una reforma que incluyó, entre otras garantías para la equidad electoral, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, un nuevo sistema de medios de impugnación en materia electoral y una protección integral de los derechos político-electorales.⁹

El proceso electoral 1996-1997 consolidó una tendencia de mayor competitividad ante una clara apertura democrática del sistema, con 104 distritos electorales altamente disputados y 160 medianamente disputados (Méndez 2004, 48-52).

⁹ Acerca de la reforma de 1996 y su impacto en la justicia electoral, véase Pérez (2002, 484-509).

Cuadro 5. Proceso electoral federal 1996-1997. Partidos políticos y resultados

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)
Partido Acción Nacional	26.61
Partido Revolucionario Institucional	39.11
Partido de la Revolución Democrática	25.71
Partido Cardenista	1.12
Partido del Trabajo	2.59
Partido Verde Ecologista de México	3.82
Partido Popular Socialista	0.34
Partido Demócrata Mexicano	0.66

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

Más allá de los resultados, durante esta su primera incursión en las elecciones, las resoluciones del TEPJF establecieron criterios relevantes acerca de las reglas procesales del nuevo sistema de medios de impugnación,¹⁰ las y los representantes de partidos políticos,¹¹ el cómputo de votos¹² o la elegibilidad en candidaturas.¹³

¹⁰ Por ejemplo, acerca del rencauzamiento del medio de impugnación elegido a la vía idónea (jurisprudencia 1/97), así como diligencias para mejor proveer (jurisprudencia 10/97).

¹¹ Véanse las jurisprudencias 4/97 y 8/97.

¹² Véase la jurisprudencia 8/97.

¹³ Véase la jurisprudencia 11/97.

La justicia electoral y la alternancia en el Ejecutivo federal

El proceso electoral 1999-2000 se vivió con mucha intensidad y expectativa en los ámbitos interno y externo del país tras los resultados de la elección intermedia y el crecimiento de las figuras de oposición en el escenario nacional. En ese contexto, por primera vez una autoridad jurisdiccional calificaría la elección presidencial.¹⁴

También por primera vez en la historia moderna de México, un partido distinto al PRI gobernaría el país. Al mismo tiempo, se confirmaba que el Congreso sería dominado por partidos distintos al que ocuparía la Presidencia de la República.

**Cuadro 6. Proceso electoral federal 1999-2000.
Partidos políticos y resultados**

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)	Presidencia. Porcentaje de votación (%)
Partido Acción Nacional / Partido Verde Ecologista de México	38.24	42.52
Partido Revolucionario Institucional	36.92	36.11
Partido de la Revolución Democrática / Partido Alianza Social / Partido del Trabajo / Convergencia / Partido de la Sociedad Nacionalista	18.68	16.64

¹⁴ Para mayor detalle acerca de tal determinación, véase la *Declaratoria de validez de la elección presidencial 2000* (TEPJF 2000).

Continuación.

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)	Presidencia. Porcentaje de votación (%)
Partido del Centro Democrático	1.15	0.55
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	0.73	0.42
Democracia Social	1.88	1.58

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

Durante dicho proceso, la justicia electoral estableció criterios relevantes que definieron, por ejemplo, la no inclusión de fotografías de candidatos en las boletas electorales, el uso de los colores de la bandera nacional en los emblemas de los partidos políticos o las facultades de la autoridad electoral en materia de financiamiento (Pérez 2002, 529-77).

Justicia electoral y relevancia de las elecciones intermedias

Las elecciones intermedias tomaron relevancia como consecuencia de la competitividad electoral creada, pero también surgió una disyuntiva del gobierno federal en turno: continuar gobernando para generar mayores efectos positivos en la población o distraer su actuación para garantizar, con los resultados electorales, el apoyo legislativo necesario que le permita concluir su sexenio con la eficiencia deseada (Concha 2004).

En ese sentido, los partidos y la ciudadanía entendieron la importancia del Congreso como contrapeso político del Ejecutivo y, tras la insatisfacción con la alternancia en el gobierno, mantuvieron un Legislativo con mayoría opositora.

**Cuadro 7. Proceso electoral federal 2002-2003.
Partidos políticos y resultados**

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)
Partido Acción Nacional	30.73
Partido Revolucionario Institucional	23.14
Partido de la Revolución Democrática	17.61
Partido del Trabajo	2.40
Partido Verde Ecologista de México	3.99
Convergencia	2.26
Partido de la Sociedad Nacionalista	0.27
Partido Alianza Social	0.74
México Posible	0.91
Partido Liberal Mexicano	0.41
Fuerza Ciudadana	0.46
Partido Revolucionario Institucional / Partido Verde	13.65

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

En ese marco, el TEPJF consolidó una interpretación funcional de las normas para una mayor garantía del acceso a la justicia. Además, comenzó a resolver asuntos de la vida interna de los partidos políticos mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) cuando los actos de las directivas partidista vulneraban los derechos de sus militantes. Ello llevó, por ejemplo, a incluir las primeras acciones afirmativas para candidaturas en materia indígena¹⁵ (Ojesto 2004).

¹⁵ Esto, para materializar lo previsto en los estatutos de un partido político nacional.

Por otro lado, las decisiones judiciales fortalecieron la facultad de fiscalización de la autoridad electoral administrativa, al negar la oponibilidad del secreto bancario y del secreto de las indagaciones penales frente a investigaciones de la referida autoridad electoral. Finalmente, respecto al sistema de nulidades, si bien reconoció lo excepcional de dicha sanción, declaró la nulidad de la elección en dos distritos federales (Torreón, Coahuila, y Zamora, Michoacán) como consecuencia de infracciones graves y determinantes para los resultados de dichos comicios (Ojesto 2004).

Desafíos políticos para la justicia electoral

El TEPJF llegó al proceso electoral federal 2005-2006 con una década de vida institucional. En el contexto político, la alternancia ya no era una posibilidad, sino una realidad. Se vislumbraban una alta competitividad, una pluralidad en los resultados y un estrecho marco en muchas de las contiendas.

El magistrado presidente ya identificaba, como retos a los que se enfrentaba la justicia electoral, la necesidad de consolidar la sede jurisdiccional como la vía para la resolución de las controversias electorales y la urgencia de sujetar los actos y las resoluciones al principio de constitucionalidad, frente a algunas prácticas políticas que se habían presentado (Castillo 2006).

Durante el proceso comicial fueron determinantes el papel de los medios de comunicación en la contienda y las campañas negativas que se utilizaron.

Los resultados son ampliamente conocidos. Una elección presidencial que se decidió por menos de 1.00 % de diferencia de votos y un silencio de la autoridad electoral la noche de la jornada que no ayudó a generar confianza y transparencia, así como un dictamen jurisdiccional de validez en el que se confirmaban diversas irregularidades graves, pero que no fueron valoradas como determinantes para el resultado de la elección, por lo que no alcanzaban para anularla.

**Cuadro 8. Proceso electoral federal 2005-2006.
Partidos políticos y resultados**

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)	Presidente. Porcentaje de votación (%)
Partido Acción Nacional	33.39	35.89
Partido Revolucionario Institucional / Partido Verde Ecologista de México	28.21	22.26
Partido de la Revolución Democrática / Partido del Trabajo / Convergencia	28.99	35.31
Nueva Alianza	4.54	0.96
Partido Alternativa Socialdemócrata Campesina	2.05	2.70

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

Las insuficiencias del régimen electoral quedaron al descubierto (Orozco, 2007). Las consecuencias políticas y sociales de dichas elecciones fueron objeto de estudio académico¹⁶ y de análisis legislativo. Estas son las elecciones acerca de las que más se ha escrito (TEPJF 2009) y tuvieron un fuerte impacto en la reconfiguración del orden jurídico electoral nacional.

Sin duda, esas elecciones han sido el mayor desafío que ha enfrentado la justicia electoral (Córdova 2008).

¹⁶ Para un análisis crítico acerca del desempeño de las autoridades electorales, véase "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias" (Cárdenas 2007), en la que el autor valora 11 inconsistencias de la resolución judicial que otorgó la validez a la elección presidencial. En el mismo sentido, pero con un análisis del modelo argumentativo utilizado, Juan Antonio Cruz Parceró (2007) señaló que fue injustificable la decisión de desvirtuar las irregularidades denunciadas y convalidar la elección presidencial.

Justicia electoral y recomposición del sistema

Las reformas constitucionales y legales de 2007 y 2008, consecuencia de la confrontación política en 2006, incorporaron la prohibición para que los partidos u otras personas pudieran contratar tiempos de radio y televisión o espacios en prensa escrita; a su vez, se reguló la propaganda gubernamental para generar neutralidad y equidad en la contienda. En materia judicial, se reconoció expresamente la posibilidad de que el TEPJF pudiera inaplicar normas contrarias a la Constitución y se formalizó la procedencia del JDC frente a actos de partidos políticos que vulneren los derechos de su militancia.

El proceso electoral 2008-2009 se presentó en un contexto de desencanto de la ciudadanía; fue un claro reto para los partidos políticos y sus estructuras frente a nuevas reglas de competencia, a la vez que las autoridades electorales debían fortalecer su legitimidad tras un menosprecio con origen en la segunda fuerza política y sus partidos aliados.

Las elecciones del 5 de julio de 2009 no solo sirvieron para renovar en su totalidad la Cámara de Diputados, sino que en esa misma jornada hubo elecciones locales en 11 entidades federativas en las que se renovaron diputaciones locales, presidencias municipales y 6 gubernaturas.

**Cuadro 9. Proceso electoral federal 2008-2009.
Partidos políticos y resultados**

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)
Partido Acción Nacional	29.61
Partido Revolucionario Institucional	39.05
Partido de la Revolución Democrática	12.90
Partido Verde Ecologista de México	7.09

Continuación.

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)
Partido del Trabajo / Convergencia	6.47
Nueva Alianza	3.62
Partido Social Demócrata	1.09

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

Durante ese año, la actividad jurisdiccional del TEPJF aumentó casi cinco veces con respecto a 2008 y siete veces con respecto al año anterior (Nava 2020, 439).

Entre los asuntos más relevantes que enfrentó el órgano jurisdiccional, pueden identificarse aquellos que daban forma a la manera de actuar en el nuevo modelo de comunicación político-electoral por parte de los partidos, así como los límites a las autoridades y su propaganda gubernamental (Córdova y Salazar 2009), al tiempo que se probó, por primera vez, la regulación de actos anticipados de campaña y precampañas, lo que provocó las primeras impugnaciones en la materia.¹⁷

Fiscalización de los actos proselitistas y justicia electoral

Para el proceso electoral 2011-2012, si bien el pulso político no auguraba una competencia tan cerrada como en 2006, los desafíos para la justicia electoral no eran menores frente a una nueva elección presidencial.

¹⁷ Puede revisarse el anexo de jurisprudencia del *Informe de labores 2008-2009* (255-91) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que se identifican criterios en la materia.

En particular, la fiscalización de los recursos y las prácticas de los partidos políticos que intentaban aminorar las restricciones constitucionales y legales en materia de propaganda política fueron retos a los que se enfrentó la autoridad jurisdiccional al momento de revisar decisiones administrativas.

En ese sentido, el TEPJF reforzó el escrutinio público en el proceso electoral, con la intención de otorgar mayor certeza y seguridad, mediante la designación previa de la comisión de magistrados que analizaría el proyecto de resolución del llamado *juicio madre* por el que se impugnó la validez de la elección, así como del correspondiente dictamen.¹⁸

También se señaló que el objetivo principal para dicho proceso era lograr su autenticidad (Estrada 2012): garantizar que los recursos públicos prevalecieran sobre los de origen privado, superar el multipartidismo artificial y perfeccionar el debido proceso en sede del Instituto Nacional Electoral (INE).

**Cuadro 10. Proceso electoral federal 2011-2012.
Partidos políticos y resultados**

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)	Presidencia. Porcentaje de votación (%)
Partido Acción Nacional	27.34	26.03
Partido Revolucionario Institucional / Partido Verde Ecologista de México	39.94	39.17
Partido de la Revolución Democrática / Partido del Trabajo / Movimiento Ciudadano	28.36	32.41
Nueva Alianza	4.29	2.34

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

¹⁸ Respecto a la justificación del dictamen de validez de la elección, véase "Los principios constitucionales en materia electoral en la elección presidencial de 2012" (Luna 2013).

Durante este proceso, la justicia electoral estableció criterios relevantes (TEPJF 2014) relativos a la representación política de las mujeres y la necesidad de asegurar no solo el acceso a los cargos, sino el ejercicio;¹⁹ las candidaturas independientes; los límites a la libertad de expresión en materia política en relación con las campañas negativas; los debates entre candidaturas; las precampañas²⁰ y campañas, y la definición de excepciones a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental, así como la sanción a una carta que envió el presidente de la república a la población en pleno proceso electoral y nuevos criterios en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.²¹

Justicia electoral en el contexto de un sistema nacional de elecciones

La reforma de 2014 generó una estructura nacional para la organización de comicios alrededor del Instituto Nacional Electoral. Además, la concurrencia de elecciones locales y federal fue en aumento, lo que elevó la complejidad de coordinación y despliegue de acciones para el proceso electoral y, con ello, se multiplicó el número de impugnaciones relacionadas.

Por otro lado, la justicia electoral también amplió sus competencias. Puntualmente, por medio de la recién creada Sala Regional Especializada, el órgano jurisdiccional conoció de las investigaciones que el INE realizaba en relación con actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de tiempos de radio y televisión, y propaganda política y gubernamental.

¹⁹ Acerca de la sentencia SUP-JDC-12639/2011 se ha escrito mucho, pero un contexto y un análisis completo pueden consultarse en la obra *Contigo aprendí. Una lección de democracia gracias a la sentencia 12624* (Ortiz y Scherer 2014).

²⁰ En particular, fue interesante analizar las precampañas cuando en un partido existían candidaturas únicas.

²¹ Un análisis plural acerca de las sentencias que abordaron estos temas puede consultarse en Báez y Ríos (2016).

Otros aspectos novedosos para esas elecciones fueron la presencia, por primera vez, de candidaturas independientes y la incorporación del principio de paridad en el ámbito constitucional. La expectativa de ver la funcionalidad de dichas adiciones también fue un punto relevante a considerar y atender para la justicia electoral.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse el clima de inseguridad y la violencia por los que atravesaba el país, que se recrudecía en ingobernabilidad en algunas entidades federativas.

Este fue el marco de la elección del 7 de junio de 2015, que tuvo una participación de 47.70 % de la lista nominal, el nivel más alto de participación en elecciones intermedias desde 1997 (Instituto Belisario Domínguez 2015).

Cuadro 11. Proceso electoral federal 2014-2015. Partidos políticos y resultados

Partido	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)
Partido Acción Nacional	22.09
Partido Revolucionario Institucional / Partido Verde Ecologista de México	37.96
Partido de la Revolución Democrática / Partido del Trabajo	14.41
Morena	8.76
Movimiento Ciudadano	6.44
Nueva Alianza	3.91
Partido Encuentro Social	3.48
Partido Humanista	2.25

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

Entre las resoluciones más relevantes derivadas de los procesos electorales que concurrieron en la referida jornada, se encuentran las recaídas en 1) el SUP-JDC-900/2015, en materia de restricción al derecho a

ser votada; 2) los expedientes SUP-REC-211/2015, SUP-REC-647/2015 y SRE-PSD-225/2015, en materia de laicidad; 3) los expedientes SUP-JDC-1236/2015, SUP-JRC-582/2015 y SUP-JDC-1004/2015, relacionados con candidaturas independientes;²² 4) los expedientes SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015 y SUP-REP-55/2015, vinculados con la regulación de la libertad de expresión en materia política, y 5) los expedientes SUP-JRC-680/2015, SUP-REC-936/2014, SUP-JDC-1236/2015 y SUP-REC-575/2015, para garantizar el principio de paridad de género.

La justicia electoral frente a una nueva alternancia

Los procesos electorales 2017-2018 iniciaban en un contexto de hastío social hacia la clase política, incapaz de resolver los graves problemas de corrupción e inseguridad que afectaban la vida de millones de personas en México.

Dos alternancias en el Ejecutivo federal no habían sido suficientes para transformar la realidad social, política y económica de nuestro país.

Frente a dicha realidad, los resultados electorales fueron contundentes. Ninguna candidatura presidencial había obtenido tal porcentaje de votos desde antes de 1988.

²² De manera especial, las omisiones legislativas que existían en algunas entidades federativas fueron materia de estudio en sede judicial.

Cuadro 12. Proceso electoral federal 2017-2018. Partidos políticos y resultados

Coalición y partidos	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)	Presidente. Porcentaje de votación (%)
"Juntos haremos historia" (Morena, Partido del Trabajo y Partido Encuentro Social)	44.99	54.71
"Por México al frente" (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano)	28.96	22.91
"Todos por México" (Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza)	23.92	16.88

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

Durante el proceso, muchas fueron las resoluciones judiciales que llamaron la atención de la prensa y la ciudadanía. Tal vez la primera fue en relación con la validación de una candidatura independiente a la presidencia de la república que, en principio, había sido negada por el INE (SUP-JDC-186/2018 y acumulado). Respecto a esa misma temática general, también continuaron en discusión los límites al financiamiento de las candidaturas independientes (SUP-JDC-222/2018 y acumulados).

En materia de fiscalización de los partidos políticos, el caso más sonado estuvo relacionado con el fideicomiso "Por los demás", que utilizó la alianza ganadora y cuyo financiamiento y operación fueron impugnados (SUP-RAP-209/2018 y acumulado).

Otros temas relevantes revisados por la justicia electoral en el contexto de estas elecciones fueron: el derecho al voto de personas privadas de su libertad sin sentencia condenatoria, la primera cuota electoral indígena, la paridad de género frente a posibilidad de reelección, los límites a la libertad de expresión en el contexto de las redes sociales, la autonomía presupuestal de autoridades electorales locales o la transferencia indebida de

votos en las candidaturas comunes (Fuentes y Salazar 2020; Concha, Espinosa y Marván 2020).

Elecciones 2021: 25 años de evolución interpretativa

Las elecciones celebradas en junio de 2021 fueron las más grandes de la historia de la democracia mexicana. En dicha jornada electoral se disputaron 21,368 cargos públicos, entre los que se encontraban 500 diputaciones federales, y 20,868 cargos locales, 15 gubernaturas, 30 congresos locales, 1,900 ayuntamientos y juntas municipales (INE 2021).

Los procesos electorales iniciaron el 7 de septiembre de 2020 y el TEPJF recibió 14,898 asuntos relacionados con los comicios locales y federal.²³

**Cuadro 13. Proceso electoral federal 2020-2021.
Partidos políticos y resultados**

Coalición y partidos	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)
"Juntos haremos historia" (Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México)	44.28
"Va por México" (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional)	41.02
Movimiento Ciudadano	7.27
Partido Encuentro Solidario	2.85

²³ Información al 31 de octubre de 2021, según el *Informe de labores 2020-2021* de la institución (TEPJF 2021).

Continuación.

Coalición y partidos	Diputaciones federales. Porcentaje de votación (%)
Fuerza por México	2.57
Redes Sociales Progresistas	1.83

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2022b).

Más allá del número de cargos públicos que se renovaron, de la cantidad de controversias que se presentaron y de los resultados obtenidos por los partidos políticos, estos procesos electorales redefinieron aspectos torales de la democracia nacional: las características en las que se vive el pluralismo político en México; la aplicación de la paridad de género, del pluralismo cultural y de los derechos de otros grupos vulnerables para materializar una democracia inclusiva; la relevancia de la fiscalización de las campañas electorales para un real apego a la legalidad, la neutralidad y la certeza para el sistema electoral mexicano y la vigencia del sistema de nulidades para el respeto a distintos principios torales del marco constitucional.

En ese sentido, la presente obra analiza las principales resoluciones que abordan las cuestiones recién mencionadas, tomando en cuenta los precedentes relevantes, la argumentación de las sentencias estudiadas y el derecho comparado.

Pluralismo político en México

Una de las características esenciales del Estado constitucional es el pluralismo (Aja 2002, 33-5). Este puede explicarse como una consecuencia natural del ejercicio de las libertades de expresión, pensamiento, asociación y sufragio.

En México, dicha característica se garantiza mediante las reglas que rigen el sistema de partidos, las candidaturas independientes y la

composición de los órganos de representación que se construye mediante un sistema electoral de representación mixto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece como derecho de la ciudadanía el voto libre (artículos 35, fracción I, y 41, párrafo tercero, fracción I), lo que implica que, al menos, deberán existir dos o más opciones entre las cuales elegir al momento de votar. Para ello, la ley suprema también protege la asociación en materia política (artículo 35, fracción III), garantiza la posibilidad de conformar nuevos partidos (artículo 41, párrafo tercero, fracción I) y establece reglas para asegurar una contienda equitativa (artículo 41, párrafo tercero, fracción II).

Al mismo tiempo, considerando que el sistema de financiamiento de los partidos políticos es predominantemente público, la CPEUM también contiene normas para que estos mantengan su registro; con ello se garantiza que las fuerzas políticas tengan un mínimo de representatividad y que el sistema sea más eficiente en el uso de recursos que se le destinan.

Al respecto, en el primer capítulo de esta obra, María Marván Laborde analiza las reglas estrictas de entrada y salida del sistema de partidos políticos mexicano, a propósito de las sentencias SUP-RAP-056/2020, por la que se le negó el registro a la organización ciudadana "Libertad y responsabilidad democrática, A. C." (México Libre); SUP-RAP-420/2021, SUP-RAP-421/2021 y SUP-RAP-422/2021, por las que se confirmó la pérdida del registro a los partidos Fuerza por México, Partido Encuentro Solidario y Redes Sociales Progresistas, respectivamente.

En su texto, Marván Laborde plantea elementos teóricos de los sistemas de partidos, así como de la historia democrática de México, y compara algunas reglas latinoamericanas que confirman la rigidez del sistema mexicano para, con ellos, aproximarse a las resoluciones antes mencionadas.

Por otro lado, el diseño constitucional estableció un sistema electoral mixto para la integración del Poder Legislativo y los ayuntamientos, con el objetivo de materializar en los cargos públicos el pluralismo que existe en las contiendas.

Así, los artículos 53, 54 y 56 de la CPEUM determinan la manera como se conforma cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, a partir

del principio de mayoría relativa y representación proporcional. Respecto al segundo principio, se establecen reglas específicas para que los partidos puedan acceder a cargos públicos por esta vía. Además, se incorporó una cláusula que prohíbe una sobrerrepresentación mayor a 8.00 % de la votación que haya recibido (artículo 54, fracción V), en contraposición a la cláusula de gobernabilidad que existió en el pasado.²⁴

Reglas mínimas similares se determinan en el artículo 116, fracción II, párrafos segundo y tercero, para el caso de los congresos de los estados y en el artículo 122, apartado A, fracción II, para el Congreso de la Ciudad de México.

Al respecto, Roberto Lara Chagoyán analiza la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-68/2021, por la cual el TEPJF confirmó la reglamentación secundaria acerca de coaliciones, representación proporcional y los límites a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados.

Para ello, revisa el antecedente de 2018, en el que sustenta que existió un fraude a la Constitución y a la ley electoral, y, a partir de ello, justifica la categoría de militancia efectiva que se estableció para evitar un nuevo fraude a la normatividad durante el proceso 2020-2021. Asimismo, plantea el ejercicio argumentativo del TEPJF y lo valida a partir de los estándares

²⁴ Hasta 1993, el artículo 54 establecía:

"IV... las normas para la asignación de curules son las siguientes:

[...]

c) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

d) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa" (CPEUM, artículo 54)".

Para un análisis crítico de dicha cláusula, véase el texto "20 años sin (la absurda) cláusula de gobernabilidad", de Alejandro Anaya (2013).

de Manuel Atienza, Neil McCormick y de criterios referentes a la evaluación de sentencias.

Con dichas resoluciones, la justicia electoral fijó nuevos estándares en el ingreso y la salida del sistema de partidos, así como en la composición de órganos de representación, que impactan el alcance del pluralismo político en México.

Una democracia inclusiva: género, pueblos indígenas y otros grupos vulnerables

El pluralismo en el Estado democrático de derecho no solo implica un sistema de partidos y otras opciones políticas, sino también una sociedad diversa e incluyente.

La libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el reconocimiento del pluriculturalismo, la igualdad entre mujeres y hombres, el principio de no discriminación, la protección a otros grupos vulnerables como personas de la tercera edad, migrantes, personas con alguna discapacidad y el reconocimiento a un libre desarrollo de la personalidad promueven en la comunidad política una interacción desde la diversidad social.

De manera particular, el Tribunal Electoral tiene una amplia lista de resoluciones que han marcado la inclusión de más mujeres en cargos públicos de elección popular.²⁵

El proceso electoral 2020-2021 no fue la excepción. En la etapa final de resultados, la Sala Superior, al resolver los recursos de reconsideración 1414/2021, 1415/2021, 1416/2021, 1417/2021, 1418/2021, 1419/2021, 1420/2021 y 1421/2021, promovidos por cuatro ciudadanas, garantizó la paridad en la integración de la Cámara de Diputados, por primera vez, en la historia del país.

²⁵ Por ello, se ha reconocido las aportaciones del Tribunal Electoral para redefinir una cultura política desde la perspectiva de género (Cazarín 2011).

Al respecto, Natalia Calero Sánchez subraya cómo el principio de paridad tiene un impacto más allá de la plena participación política de las mujeres, al fortalecer aspectos cualitativos de la democracia nacional.²⁶

En su análisis, presenta una síntesis de la evolución que ha tenido la representación de las mujeres en México, a partir de las cuotas electorales, el principio de paridad y las distintas resoluciones del máximo órgano jurisdiccional electoral.

En relación con la sentencia, la autora realiza un interesante contraste entre los argumentos de la mayoría con los de uno de los votos particulares en cuanto a la ponderación de principios, particularmente con los de certeza y legalidad, a partir del planteamiento argumentativo de Robert Alexy (1993), que ha sido utilizado en múltiples ocasiones por el TEPJF, para concluir con una propuesta alternativa a la que sostuvo la Sala Superior a fin de materializar la paridad en la integración del órgano legislativo.

Otra de las sentencias paradigmáticas que se dictaron en el proceso electoral 2020-2021 se presentó al resolver los expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados. En ella, se consolidó la representación de pueblos y comunidades indígenas en consonancia con una larga tradición jurisprudencial de reconocimiento de los derechos políticos de sus integrantes,²⁷ a la vez que se ordenó la protección de otros grupos vulnerables mediante nuevas acciones afirmativas.²⁸

Esa sentencia es comentada por Fabiola Martínez Ramírez, quien resalta la obligación que tienen todas las autoridades de promover los derechos humanos, lo cual se traduce, en la arena político-electoral, en la

²⁶ A pesar de los avances que trae el principio de paridad, se ha señalado la relevancia de materializar mejores condiciones para el ejercicio del poder al que se accede (Freidenvall 2013).

²⁷ Para un análisis detallado acerca de los principales precedentes del Tribunal Electoral en materia indígena, véase *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF* (Hernández 2018).

²⁸ Para una breve explicación acerca del resto de acciones afirmativas que derivaron de esta resolución, véase "Acciones afirmativas en 2021: dilemas en su diseño e implementación" (Vázquez 2021).

necesidad de fomentar nuevas y diversas formas de participación, para superar asimetrías sociales y garantizar el disfrute de derechos en condiciones de igualdad.

En este cuarto capítulo, reconoce que la sentencia de la Sala Superior representa una interpretación evolutiva de sus precedentes, en la que, además, se constata el diálogo jurisprudencial y las referencias de derecho comparado.

La autora califica la sentencia como una muestra del constitucionalismo transformador y aplaude el enfoque interseccional que se utiliza para prevenir discriminaciones y restituir a grupos que históricamente han visto vulnerados sus derechos político-electorales.

Ambas resoluciones consolidan los derechos de distintos grupos sociales en la democracia nacional, que le otorgan su carácter inclusivo.

Fiscalización efectiva para una cultura de la legalidad

Los partidos políticos han sido un eje fundamental en el desarrollo de las democracias, incluida la mexicana. El artículo 41 de la CPEUM los reconoce como entidades de interés general, pues auxilian al Estado a promover la participación ciudadana y la integración de los poderes públicos.

Por ello, desde la transición democrática, el sistema electoral mexicano cuenta con esquema de financiamiento para los partidos y sus actividades, incluidas las campañas comiciales, con una base mayoritaria en recursos públicos. Lo anterior, con la intención de garantizar una constitución plural mínima, la permanencia de dichos partidos y la consecución de sus fines.²⁹

²⁹ Para un análisis comparado acerca del financiamiento de los partidos políticos en América Latina, véase *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (Gutiérrez y Zovatto 2011). Para un mejor entendimiento del modelo mexicano, consúltese “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano” (Murayama 2008).

Anualmente, las aportaciones de militantes no pueden superar 2.00 % del financiamiento público que reciben, mientras que, durante las campañas, las candidaturas no pueden recibir más de 10.00 % del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, por aportaciones de simpatizantes.

No obstante, el financiamiento público en los términos actuales ha sido altamente criticado,³⁰ a raíz de la crisis que atraviesan los partidos políticos.

De manera paralela, la regulación de las actividades proselitistas se ha ido robusteciendo, como consecuencia del proceso electoral de 2006, en el que la operación y las acciones previas a las campañas electorales se desbordaron,³¹ afectando los principios de equidad y transparencia que deben regir los procesos electorales (Valadés 2005). Lo anterior llevó a una puntual regulación de las precampañas en los códigos y las leyes electorales.

Asimismo, como consecuencia de dicha elección federal, el modelo de comunicación política también sufrió fuertes cambios, restringiendo el libre acceso a radio y televisión y apostando a un modelo controlado por la autoridad electoral.

En ese contexto, la fiscalización de la actividad electoral se ha convertido en una competencia trascendental del INE para garantizar el apego a la normatividad (constitucional, secundaria y reglamentaria), así como condiciones de equidad en la contienda.³²

³⁰ Tan solo para el año electoral 2021 los partidos políticos recibieron más de \$7,000,000,000 (DOF 2020).

³¹ Estimaciones extraoficiales calcularon un gasto en precampañas de más de \$1,000,000,000, mientras que el Instituto Federal Electoral registró un gasto de menos de \$300,000,000 (Tépach 2007, 5-8).

³² Para un entendimiento general acerca de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, véase la reflexión respecto a la aplicación efectiva de las normas en la materia de Fernando Agíss Bitar (2008).

Como resultado de esa fiscalización, se han establecido sanciones en contra de partidos políticos, candidaturas y terceras personas (físicas y morales) que han infringido la legislación electoral y, con ello, han puesto en riesgo los principios que deben observarse en los procesos comiciales.

Durante el proceso electoral 2020-2021, llamaron la atención dos acontecimientos relacionados en el contexto antes descrito: la actividad de precampaña de aspirantes únicos a gubernaturas del partido Morena y la actividad en redes sociales de la esposa del candidato a gobernador por Nuevo León de Movimiento Ciudadano.

En el quinto capítulo, Arturo Sánchez Gutiérrez y Tania Susana Silva Zárate analizan las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2021 y acumulados, SUP-JDC-623/2021 y acumulados, SUP-JDC-416/2021 y acumulados y SUP-RAP-108/2021 y acumulados, por el Tribunal Electoral, respecto a las sanciones impuestas por el INE a las precandidaturas de Morena para las gubernaturas en Guerrero y Michoacán.

El capítulo presenta el desarrollo que ha tenido en México el modelo de fiscalización política y la ampliación de facultades que se han otorgado al INE para tal fin.

En el caso estudiado, el órgano electoral consideró que, toda vez que los precandidatos involucrados no presentaron en tiempo y forma sus informes de ingresos y egresos de precampaña, lo procedente era no otorgarles el registro de sus candidaturas. La Sala Superior del TEPJF confirmó dicha sanción a partir de la interpretación del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de los precedentes que el órgano jurisdiccional había establecido.

En ese sentido, Sánchez Gutiérrez y Silva Zárate destacan cómo la Sala Superior, al momento de individualizar la sanción a cada precandidato, valoró la voluntad para presentar el informe en el plazo establecido en la ley electoral; el momento en el que lo presentó; los bienes jurídicos en riesgo; las circunstancias particulares objetivas y subjetivas; la existencia o no de intencionalidad; los medios de ejecución; el beneficio involucrado

o el monto económico, y el impacto de la acción en el modelo de fiscalización y en los principios de rendición de cuentas, transparencia y equidad en la contienda.

El autor y la autora coinciden con el ejercicio argumentativo que se plasmó en la sentencia y consideran que lo resuelto por la Sala Superior contribuye al fortalecimiento de la facultad fiscalizadora del INE, a la eficiencia del modelo y a aclarar la responsabilidad subsidiaria entre partidos y sus candidaturas en la materia.

Por su parte, Yessica Esquivel Alonso revisa, en el capítulo sexto, la decisión de la Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 180/2021, relacionado con la actividad en redes sociales de Mariana Rodríguez Cantú a favor del candidato a la gubernatura de Nuevo León, Samuel García Sepúlveda, su esposo.

Para ello, la autora toma en cuenta el cambio de paradigma que ha generado el uso de nuevas tecnologías en las campañas electorales y, de manera particular, las redes sociales, así como los retos y desafíos que han surgido alrededor del modelo de comunicación política concentrado que se ha construido en el país.

Particularmente, a propósito de las figuras públicas conocidas como *influencers*, analiza los alcances de la libertad de expresión en internet frente al respeto de normas que prohíben la propaganda durante la veda electoral, o directrices que exigen reportar de manera permanente y precisa los gastos erogados en publicidad electoral, mediante un detallado recuento de los precedentes que el TEPJF ha establecido en materia de redes sociales y personajes públicos, cuya actividad tiene un impacto en los procesos electorales.

En esa sentencia, Esquivel Alonso destaca la discrepancia de criterios que existió entre la autoridad administrativa que, mediante sus atribuciones de fiscalización, pugnó por el principio de equidad en la contienda y la ponderación que realizó la autoridad jurisdiccional para proteger la libertad de expresión en redes sociales.

En este análisis crítico, la autora se aproxima a la resolución con una perspectiva de género y hace votos para que las autoridades electorales

acuerden, adopten y apliquen criterios homogéneos en materia de fiscalización de las redes sociales.³³

Neutralidad, equidad en la contienda e integridad electoral

Las reglas de la democracia mexicana no pueden entenderse sin sus antecedentes históricos, entre los que se encuentra el régimen de un partido hegemónico en el gobierno durante décadas.

En ese sentido, a partir de la alternancia, se ha exigido a las autoridades sacar las manos de la elección y mantener una postura neutral e imparcial que permita, a quienes compiten, hacerlo con un piso parejo, y a la ciudadanía elegir sin presiones. Puntualmente, desde 2007, el artículo 134 de la CPEUM establece, en su párrafo séptimo, que las y los servidores públicos deben aplicar de manera imparcial los recursos gubernamentales, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

De ahí que, en el capítulo séptimo, Karolina Monika Gilas revise el apego a la normatividad de las actuaciones del Ejecutivo federal durante el proceso electoral 2020-2021. En específico, a partir del informe *Primeros 100 días del tercer año de gobierno* y de los mensajes emitidos por el presidente de la república durante las conferencias matutinas celebradas en el periodo de campaña. Ambas actuaciones fueron revisadas y resueltas por el TEPJF en los expedientes SUP-REP-250/2021 y acumulados, así como en el SUP-REP-382/2021 y acumulados, respectivamente.³⁴

³³ Desde otras latitudes se han plasmado interesantes reflexiones acerca del nuevo impacto de las redes sociales en el ámbito electoral y la necesidad de regularlas para proteger la democracia (Puddephatt 2019)

³⁴ Para otro antecedente similar, véase "Intervención del presidente de la república en periodo de intercampaña" (TEPJF 2014).

Gilas analiza el marco normativo vigente, sus antecedentes, el derecho comparado y la evolución interpretativa que se ha generado en la materia, mediante las sentencias del TEPJF, y resalta cómo el respeto a los principios de neutralidad e imparcialidad de las autoridades posibilita mantener los estándares democráticos que desde distintas instancias internacionales se han acordado y, con ello, la integridad de la elección.

Si bien la autora coincide, en general, con la argumentación de las sentencias, deja ver la debilidad del marco normativo existente en México para establecer sanciones al Ejecutivo cuando infringe las reglas electorales, derivado de un desapego de la realidad política. Ante ello, propone encontrar un punto de equilibrio en la regulación electoral, relajando las prohibiciones absolutas que generan tensiones peligrosas a partir del incumplimiento de las normas.

Otra regulación que ha incorporado la legislación mexicana para permitir que la ciudadanía pueda decidir el sentido de su voto libre de influencias externas es la veda electoral. Durante los tres días previos a la jornada electoral y hasta el cierre de casillas, no es posible realizar actos públicos de campaña, hacer proselitismo electoral y difundir propaganda gubernamental o resultados de encuestas y sondeos. Con la veda electoral se pretende generar una reflexión en la ciudadanía, con un ambiente de neutralidad electoral.

En este contexto, Juan Jesús Garza Onofre estudia la resolución del Tribunal Electoral en el recurso de apelación 172/2021, en el que se revisó las acciones de un grupo de actores, actrices e *influencers* en redes sociales a favor del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) durante la veda electoral.

Su análisis parte de un recordatorio: no solo las autoridades (administrativas y jurisdiccionales) electorales son responsables del correcto funcionamiento de la democracia, sino que las y los actores políticos (los partidos) tienen una enorme responsabilidad y, lamentablemente, son ellos quienes de manera sistemática han burlado la normatividad.

Ese recordatorio hace eco en el caso estudiado, pues los precedentes que el TEPJF ha establecido en relación con la neutralidad que debe guardarse durante la veda electoral incluyen al mismo partido infractor.

Garza Onofre revisa los distintos argumentos de la Sala Superior y, tras coincidir en los motivos de la resolución, destaca la fuerza de la sentencia adoptada por unanimidad, que otorga contundencia a las razones jurídicas y deja constancia de lo importante del tema estudiado.

Para el autor, la resolución tendrá grandes consecuencias en la dinámica de la democracia mexicana, pero también recuerda la relevancia de tener una mejor aproximación, ética y no solo normativa, al uso de redes sociales con fines electorales.

Certeza electoral como base de la legitimidad

La Constitución establece diversos principios rectores de la función electoral, pero no es casualidad que el primero en la lista sea el principio de certeza.

Los procesos electorales son la vía institucional para acceder al poder de manera pacífica y ordenada. De la integridad electoral depende la legitimidad de las y los gobernantes en el país.

Actualmente, el sistema electoral mexicano cuenta con distintos instrumentos para otorgar certeza a la ciudadanía, así como a los actores políticos, de los resultados electorales: la diversidad de personas que acuden alrededor de las mesas de casillas (ciudadanas y ciudadanos que reciben y cuentan los votos, representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes, personas acreditadas para observar la elección, visitantes de otros países) otorga confianza a la jornada, mientras que el programa de resultados electorales preliminares y el conteo rápido transparentan tendencias y pronósticos fidedignos.

Asimismo, la legislación mexicana reguló la posibilidad de generar recuentos de votos en los consejos electorales y en sede judicial, para eliminar cualquier suspicacia que pueda generarse en un ambiente de resultados

cerrados, tomando en cuenta la trascendencia del escrutinio y cómputo de los votos y la relación adicional con otros principios, como los de transparencia, legalidad y seguridad jurídica (Luna 2013, 10-3).

En 2021, las elecciones más cerradas se presentaron en Campeche, en la contienda por la gubernatura, donde la alianza “Juntos haremos historia” obtuvo 33.19 % de los votos y el partido Movimiento Ciudadano obtuvo 31.79 %; la diferencia fue de tan solo 6,020 votos.

En ese sentido, el capítulo octavo analiza la resolución de la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional 128/2021 y acumulados, por los que se solicitó el recuento total de votos en dicha elección.

Desde una postura crítica, Berenice García Huante se aproxima a la figura del recuento de votos para revisar si es un mecanismo que, por sí mismo, subsana las diversas irregularidades que pueden ocurrir en el escrutinio y cómputo de votos y, por tanto, asegurar la certeza en los resultados.

La autora analiza la regulación que existe acerca del recuento de votos en las distintas entidades federativas, así como la evolución jurisprudencial que se ha generado desde el Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y concluye que si bien la decisión del TEPJF de realizar el recuento total de votos fue correcta, las condiciones en las que se desahogaron las diligencias pudieron ser distintas para asegurar una mayor certeza del resultado final de la elección controvertida.

En ese sentido, García Huante propone una serie de medidas que pueden fortalecer este mecanismo para futuros ejercicios.

El sistema de nulidades como garantía de la Constitución

El Estado democrático de derecho se sustenta en un orden compuesto por sistemas y órganos públicos, principios y reglas jurídicas que permitan materializar el ejercicio amplio de libertades y derechos.

En ese sentido, el sistema electoral permite renovar de manera pacífica distintos cargos públicos, mediante el voto universal, libre y periódico.

Naturalmente, el buen funcionamiento del sistema no solo depende del diseño adecuado de ese orden jurídico, sino del comportamiento de quienes operan en el sistema (partidos políticos, candidatas y candidatos, medios de comunicación, órganos electorales y ciudadanía).

Así, a pesar de la amplia y explícita legislación que hay en el país en materia electoral, las y los actores políticos siguen empelando actos ilícitos en su afán por alcanzar el poder.

De ahí que se haya establecido un catálogo de sanciones jurídicas que permitan inhibir y corregir aquellos hechos que se apartan de las reglas electorales y los principios constitucionales, con el objetivo de garantizar que los resultados de las elecciones sean consecuencia de un ejercicio libre del derecho al voto ciudadano.

La nulidad, como sanción, implica que un acto no cumple el estándar establecido en la norma y, por tanto, no debe generar efectos jurídicos.

Un ejemplo de las nulidades decretadas en una elección se presentó en el proceso electoral 2020-2021, en el municipio de Tlaquepaque, Jalisco. El TEPJF determinó que la intervención de un cardenal de la Iglesia católica en la elección del ayuntamiento, mediante un mensaje de carácter político-electoral, difundido en redes sociales, en un contexto en el que el primer lugar superó por apenas 1.25 % de los votos a la candidatura que obtuvo el segundo lugar, orillaba a anular la elección.

Este caso lo analiza Fernando Ojesto Martínez Manzur en el capítulo décimo. Para ello, el autor revisa el principio de separación Iglesia-Estado en el país, su aterrizaje en el actual principio de laicidad y las implicaciones de este en materia político-electoral, como garantía de la libertad del sufragio.

En un siguiente momento, estudia la línea jurisprudencial desarrollada por el Tribunal Electoral a partir de una interesante metodología que clasifica las sentencias como fundadoras de la línea, hito consolidadoras o dominantes, y revisa la consistencia adicional con la temporalidad de los hechos, el análisis contextual del mensaje que configura la violación y la determinancia en los resultados electorales.

Ojesto Martínez Manzur reconoce la relevancia de los criterios que la justicia electoral ha establecido para materializar el principio de laicidad, pero también encuentra áreas de oportunidad para fortalecer una línea jurisprudencial más nítida y, a partir de ello, plantea algunas recomendaciones.

Otro caso que se presentó durante los pasados procesos electorales locales fue en el municipio de Iliatenco, Guerrero. En esa ocasión, la nulidad de la elección se decretó por violencia política en razón de género.

Días previos a la elección y en plena veda electoral, aparecieron diversas pintas en el municipio en contra de la candidata propuesta por el partido Movimiento Ciudadano. Al concluir la jornada, la diferencia entre el primer y segundo lugar era de 0.97 % (53 votos).

Para el estudio del caso, en el capítulo décimo primero, Irene Spigno parte de exponer el problema estructural de la violencia política en razón de género que existe en México y América Latina,³⁵ así como de la normativa que se ha desarrollado para erradicarla, para hacer un puntual análisis de la evolución de los criterios que se han generado en sede judicial y que han generado mejores condiciones para la participación política de las mujeres.

Particularmente, resalta cómo la reforma en materia de violencia política en razón de género de 2020³⁶ habilitó al TEPJF para integrar en la causal de nulidad, por violaciones graves, dolosas y determinantes, los actos que configuran violencia política en razón de género. Es una cuestión que no había procedido en otros casos que la autora analiza.

³⁵ Para un análisis comparado, véase “Discriminación por razón de género y sistema electoral en Europa y España” (Rey 2009).

³⁶ Se modificó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para Spigno, la sentencia del Tribunal Electoral es una nueva victoria para los derechos de las mujeres y para la construcción de una democracia incluyente.

En el catálogo de sanciones electorales, la más grave de ellas es la nulidad de la votación, pues implica dejar sin efectos la participación de la ciudadanía (como electorado y en la operación de las mesas de casilla) y el esfuerzo de meses de las autoridades electorales, así como el gasto público, que no es menor (Luna 2008, 688).³⁷

Lamentablemente, la gravedad de algunas actuaciones ha orillado a las autoridades judiciales a decretar la nulidad de una elección en diversas ocasiones, pero esas resoluciones sientan precedentes y generan desincentivos a conductas contrarias a la regularidad electoral.

Un análisis transversal de la justicia constitucional electoral mexicana

Finalmente, en esta obra quisimos ofrecer un análisis transversal de la justicia constitucional-electoral mexicana, a partir de dos elementos: los principios que son base de las resoluciones del TEPJF en los procesos electorales y el rol que desempeña la justicia electoral como habilitadora de derechos y legitimadora del régimen democrático.

Respecto al primer elemento, Giovanni Azael Figueroa Mejía revisa los principios interpretativos utilizados por la Sala Superior en las resoluciones que emitió a propósito del proceso electoral 2020-2021. De manera particular, enfoca su estudio en los principios de interpretación conforme, de presunción de constitucionalidad de la ley y de argumento de autoridad, a los que ha dedicado otros estudios.

³⁷ Para un mayor abundamiento acerca del sistema de nulidades en materia electoral en general, véase "Sistema de nulidades en materia electoral. Estudio teórico-práctico" (Mora y Ruvalcaba 2022) y desde la visión de la reforma electoral de 2007, "Nulidades en materia electoral" (Luna 2008).

En la primera parte de sus argumentos, subraya la obligación de quienes imparten justicia respecto a emplear el principio de interpretación conforme cuando la aplicación estricta de una norma genera duda o sospecha frente al bloque de regularidad constitucional. Asimismo, recuerda que dicho principio busca la preservación de la constitucionalidad de las normas y recuerda que la inaplicación de estas debe ser la última opción y consecuencia del análisis judicial.

Por otro lado, aun y cuando la doctrina no es una fuente formal de derecho en el país, el autor concluye su innegable impacto en la construcción de argumentos novedosos por parte de la judicatura electoral. En particular, las doctrinas argentina, española, italiana y estadounidense, relacionadas con la materia electoral, la argumentación jurídica o los derechos humanos, son las que mayor influencia tuvieron en las y los magistrados electorales durante el proceso en estudio.

En el capítulo décimo tercero, Juan Antonio Le Clerq Ortega, Azucena Chaidez Montenegro y Julio César Martínez se ocupan del segundo elemento de análisis transversal. Para ello, parten de la siguiente hipótesis: para que los distintos actores acepten los resultados electorales y mantengan su participación en los comicios subsecuentes, se requiere un acceso equitativo a la justicia electoral o, al menos, una percepción de equidad en el acceso.

Para su análisis, la autora y los autores se enfocan en la población indígena, un grupo social minoritario y cuyas condiciones de desigualdad y discriminación que enfrenta dicha comunidad tienen un claro impacto en sus derechos de político-electorales. Confirmar la hipótesis en esa situación de vulnerabilidad adquiere una gran relevancia.

Del estudio, se vuelve interesante visualizar cómo en un ecosistema en el que los derechos humanos y las vías para hacerlos valer se interiorizan, las solicitudes para su defensa aumentan. Y, en esa tarea, las resoluciones de TEPJF, así como las herramientas de socialización, han tenido un papel muy importante.

A manera de conclusión

A lo largo de 25 años de historia, la justicia constitucional ha tenido una contribución relevante para el fortalecimiento de la democracia mexicana.

Durante sus primeros años, el TEPJF no solo logró formalizar la resolución de conflictos electorales en sede jurisdiccional, sino que dinamizó el sistema de control constitucional e incorporó el control de convencionalidad para impartir una justicia de carácter garantista (Orozco 2005 y 2014).

En una segunda etapa, las aportaciones de la justicia electoral para un disfrute más amplio de los derechos político-electorales de las mujeres y de los pueblos y las comunidades indígenas permitieron hablar de una justicia igualitaria (Luna 2021).

En los últimos años, las sentencias del TEPJF han impactado en el ejercicio de los derechos de múltiples grupos de población en situación de vulnerabilidad: mujeres, pueblos y comunidades indígenas, migrantes, personas con alguna discapacidad, personas de la tercera edad, niñas, niños y adolescentes, integrantes del colectivo lésbico, gay, bisexual, trans y más (LGBT+), personas en situación de cárcel y personas en situación de calle, por señalar algunos (Mata, Gómez y Loza 2019), así como en la redefinición de aspectos trascendentales para el funcionamiento del sistema electoral, como la equidad electoral —y las implicaciones a esta vía propaganda, actos de campaña y fiscalización—, el sistema de nulidades, la sobrerrepresentación en órganos legislativos, la laicidad y la manera de aproximarse, que informa en su totalidad al sistema electoral con una visión de justicia principialista (Mata y Bustillo 2021).

Por otro lado, el TEPJF ha buscado, cada vez más, un acercamiento con la ciudadanía para asegurar una mejor garantía del acceso a la justicia, con sentencias menos complejas en su lenguaje y con una estructura más sencilla, a la vez que se genera una justicia abierta que permita el escrutinio de sus decisiones y un diálogo constructivo (Rodríguez 2017; Nava 2020).

Muestra de ello es este nuevo ejercicio de participación y colaboración ciudadana, con el objetivo final de fortalecer a la justicia electoral mexicana y, con ello, a la democracia.

Para concluir, quisiera agradecer la apertura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante su Escuela Judicial Electoral, para provocar una revisión crítica y externa de sus resoluciones y actuaciones. De manera particular, al magistrado Felipe de la Mata Pizaña y a Gabriela Ruvalcaba García, por la invitación que me hicieron para coordinar esta obra.

Asimismo, agradezco la colaboración de autoras, autores, personas que participaron en el dictamen, proceso administrativo y editorial de esta obra.

Espero que quienes acudan a ella encuentren material útil para el estudio, el análisis y el mejoramiento de nuestra justicia electoral.

Fuentes consultadas

- Agíss Bitar, Fernando. 2008. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México: TEPJF.
- Aja, Eliseo. 2002. Introducción al concepto actual de constitución. En *¿Qué es una Constitución?*, 7-71. Barcelona: Ariel Derecho.
- Alexy, Robert, 1993. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Anaya Huertas, Alejandro. 2013. "20 años sin (la absurda) cláusula de gobernabilidad". *Nexos*, marzo. [Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/20-anos-sin-la-absurda-clausula-de-gobernabilidad/> (consultada el 30 de abril de 2022)].
- Arreola Ayala, Álvaro. 2008. *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*. México: TEPJF.
- Báez Silva, Carlos y Luis Efrén Ríos Vega. 2016. *El proceso electoral federal (2012). Las polémicas judiciales*. México: Cedepol/TEPJF/Tirant lo Blanch.

- Barragán Barragán, José. 2011. *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Evolución histórica de la justicia electoral en México*. México: TEPJF.
- Cárdenas, Jaime. 2007. "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias". *Cuestiones Constitucionales* 16 (enero-junio): 43-69.
- Castillo González, Leonel. 2006. "Retos jurisdiccionales del proceso electoral 2005-2006". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 245 (enero-junio): 11-32.
- Cazarín Martínez, Angélica. 2011. *Democracia, género y justicia electoral en México*. México: TEPJF.
- Concha Cantú, Hugo. 2004. Significados políticos de las elecciones intermedias en 2003. En *México 2003: elecciones intermedias, resultados y perspectivas*, 7-25. México: UNAM/TEPJF.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro, Arturo Espinosa Silis y María Marván Laborde. 2020. *Sentencias relevantes comentadas*. México: IIJ-UNAM/TEPJF.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. *La (e)lección presidencial de 2006*. México: TEPJF.
- y Pedro Salazar Ugarte. 2009. *Democracia sin garantes*. México: IIJ-UNAM.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- Cruz Parceró, Juan Antonio. 2007. "Los errores y las omisiones del tribunal electoral. Análisis argumentativo del dictamen de la elección presidencial". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 26 (abril): 103-27.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 1986. Decreto por el que se reforman los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, fracción IV y décimo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos

- Mexicanos, 15 de diciembre. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207571&pagina=2&seccion=0 (consultada el 15 de abril de 2022)].
- . 1990. Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de abril. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200234&pagina=3&seccion=0 (consultada el 15 de abril de 2022)].
- . 1994. Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4782280&fecha=31/12/1994&cod_diario=205917 (consultada el 15 de abril de 2022)].
- . 1996. Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diario=209675 (consultada el 15 de abril de 2022)].
- . 1999. Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de junio. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4949671&fecha=11/06/1999&cod_diario=147635 (consultada el 15 de abril de 2022)].

- _____. 2007. Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de noviembre. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=212013&pagina=8&seccion=1 (consultada el 15 de abril de 2022)].
- _____. 2014. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5345952&fecha=23/05/2014&cod_diario=258581 (consultada el 15 de abril de 2022)].
- _____. 2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se distribuye el financiamiento público federal, así como las prerrogativas postal y telegráfica de los partidos políticos nacionales para el ejercicio 2021, 3 de diciembre. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606636&fecha=03/12/2020#gsc.tab=0 (consultada el 30 de abril de 2022)].
- Estrada Michell, Rafael. 2011. Los retos del Tribunal Electoral: autenticidad de las elecciones y debido proceso. En *Elecciones 2012: en busca de la equidad y la legalidad*, 107-13. México: IJ-UNAM/Senado de la República.
- Figuerola Ávila, Enrique. 2013. "Claves de la procedencia del recurso de reconsideración en el control constitucional electoral". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 11 (enero-junio): 79-119.
- Freidenvall, Lenita, 2013. Cuotas de género en materia electoral como vía rápida a la paridad. En *Cuotas de género. Visión comparada*, 17-54. México: TEPJF.

- Fuentes Barrera, Felipe y Pedro Salazar Ugarte. 2020. *Sentencias electorales a debate*. México: IJJ-UNAM/TEPJF.
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto, coords. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IJJ-UNAM/IDEA Internacional/OEA.
- Hernández Díaz, Jorge. 2018. *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: TEPJF.
- Instituto Belisario Domínguez. 2015. *Temas estratégicos 23. Elecciones 2015. Resultados electorales desde la perspectiva de la reforma político electoral de 2014*. México: Senado de la República. [Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1910/reporte23.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 20 de abril de 2022)].
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2021. *Elecciones 2021*. Disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/> (consultada el 20 de abril de 2022).
- . 2022a. *Atlas de resultados electorales*. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales/ (consultada el 15 de marzo de 2022).
- . 2022b. *Estadística y resultados electorales*. Disponible en <https://ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/> (consultada el 15 de marzo de 2022).
- Jurisprudencia 1/97. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=1/97&tpoBusqueda=S&sWord=1/97> (consultada el 30 de abril de 2022).
- . 4/97. REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS FORMALMENTE ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES, PUEDEN ACTUAR ANTE EL TRIBUNAL DEL

- ESTADO DE COLIMA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/97&tpoBusqueda=S&noVigente=1&tpoBusqueda=S&sWord=> (consultada el 30 de abril de 2022).
- 8/97. ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/97&tpoBusqueda=S&sWord=97> (consultada el 30 de abril de 2022).
- 10/97. DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/97&tpoBusqueda=S&sWord=1/97> (consultada el 30 de abril de 2022).
- 11/97. ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/97&tpoBusqueda=S&sWord=97> (consultada el 30 de abril de 2022).
- 5/2019. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2019&tpoBusqueda=A&sWord=reconsideraci%c3%b3n> (consultada el 20 de abril de 2022).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.html> (consultada el 30 de abril de 2022).
- Luna Ramos, Alejandro, 2008. Nulidades en materia electoral. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, 687-722. México: TEPJF.

- . 2013. “Los principios constitucionales en materia electoral en la elección presidencial de 2012”. *Revista Sufragio* 10 (diciembre, 2012-mayo, 2013): 8-19.
- . 2021. La justicia electoral como garante de una democracia igualitaria. En *TEPJF. Un tribunal para la democracia*, 149-73. México: TEPJF.
- Mata Pizaña, Felipe de la, Mara Gómez Pérez y Nora Loza Otero. 2019. *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*. México: TEPJF.
- Mata Pizaña, Felipe y Roselia Bustillo Marín. 2021. *Justicia electoral principialista*. México: Tirant lo Blanch.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2004. “La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997”. *Perfiles Latinoamericanos* 24: 43-65.
- Mora Jurado, Darío Alberto y Gabriela Ruvalcaba García. 2022. Sistema de nulidades en materia electoral. Estudio teórico-práctico. En *Estudios sobre el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral*, 191-235. México: TEPJF. [Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//09_Sistema%20de%20nulidades%20en%20materia%20electoral_Mora%2C%20Ruvalcaba.pdf (consultada el 30 de abril de 2022)].
- Murayama, Ciro, 2008. Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, 369-403. México: TEPJF.
- Nava Gomar, Salvador. 2020. La evolución de la justicia electoral en México. En *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, 423-57. México: TEPJF.
- Ojesto Martínez Porcayo, Fernando. 2004. El papel de la justicia electoral en las elecciones federales intermedias 2002-2003. En *México 2003: elecciones intermedias, resultados y perspectivas*, 53-80. México: UNAM/TEPJF.

- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2005. "Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico". *Cuestiones Constitucionales* 13 (julio-diciembre): 151-203.
- . 2007. Lecciones aprendidas sobre organización de procesos electorales y resolución de conflictos en América del Norte (con especial referencia a la impugnación de la elección presidencial mexicana de 2006). En *Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Colección Capel*, 91-126. Lima: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- . 2014. *Control de la convencionalidad en materia electoral*. México: TEPJF.
- y Armando Maitret Hernández. 2006. El sistema mexicano contencioso electoral y criterios jurisprudenciales relevantes. En *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado*. México: TEPJF.
- Ortiz Ortega, Adriana y Scherer Castillo, Clara. 2014. *Contigo aprendí. Una lección de democracia gracias a la sentencia 12624*. México: TEPJF.
- Pérez Montes, Fermín. 2002. La consolidación del TEPJF y la construcción del derecho electoral en México en el periodo 1997-2002. En *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, 463-567. México: TEPJF.
- Puddephatt, Andrew. 2019. *Redes sociales y elecciones*. Montevideo: Unesco. [Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370634_spa (consultada el 20 de abril de 2022)].
- Rey Martínez, Fernando. 2009. *Discriminación por razón de género y sistema electoral en Europa y España*. México: TEPJF.
- Rodríguez Mondragón, Reyes. 2017. "Justicia abierta: construyendo tribunales abiertos y modernos". *Justicia y Sufragio* 17 (diciembre-mayo): 11-17.

- Santiago Castillo, Javier, 2011. *Justicia electoral. Conflicto político y democratización: 1987-2009*. México: TEPJF.
- Sentencia SUP-RAP-209/2018 y acumulado. Recurrente: Morena y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-JDC-186/2018 y acumulado. Actor: Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-JDC-222/2018 y acumulados. Actores: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y otros. Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 30 de abril de 2022).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2000. *Declaratoria de validez de la elección presidencial 2000*. México: TEPJF.
- . 2008. *Informe de labores 2008-2009*. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Informe_Sup_2008_2009.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- . 2009. “Bibliografía especializada sobre la elección en México 2006”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 3, Tercera Época.
- . 2014. *Intervención del presidente de la República en periodo de intercampaña*. México: TEPJF.
- . 2013. *Criterios relevantes. Proceso electoral federal 2011-2012*. México: TEPJF.
- . 2021. *Informe de labores 2020-2021*. Disponible en <https://www.te.gob.mx/informe/?view=home> (consultada el 15 de marzo de 2020).

- . 2022. Informes de labores. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/workReport/index/1/> (consultada el 30 de abril de 2022).
- Tépach M., Reyes. 2007. *La reforma electoral en materia de precampañas políticas en México*. México: Cámara de Diputados <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SE-ISS-08-07.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- Valadés, Diego. 2005. Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes. En *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y político*, 447-64. México: IIJ-UNAM.
- Vázquez, Marisol. 2021. *Acciones afirmativas en 2021: dilemas en su diseño e implementación*. Animal Político, agosto. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/dilemas-democraticos/acciones-afirmativas-en-2021-dilemas-en-su-diseno-e-implementacion/> (consultada el 15 de marzo de 2022).
- Woldenberg, José. 2012. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: Colmex.

Pluralismo limitado.

Normas y sentencias para el registro de partidos políticos

María Marván Laborde

Introducción

Un Estado democrático de derecho supone un entramado jurídico que desde la Constitución establece las reglas del poder, con la finalidad de evitar tanto abusos como arbitrariedades. Lo primero, desde luego, es un sistema de división de poderes que permita el control y el equilibrio entre estos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El derecho electoral forma parte de ese entramado jurídico, pues establece las reglas por las cuales se puede acceder a los cargos de gobierno, en particular a los de elección popular. La definición mínima de democracia representativa supone un sistema comicial en el que las reglas están previamente definidas, son aceptadas por los competidores

y, en este sentido, generan certeza y confianza en la sociedad. Al mismo tiempo, existe incertidumbre en los resultados, ya que estos se definen por el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía (Bobbio, 1984).

Las democracias del siglo xx y xxi no pueden existir sin los partidos políticos. Parte esencial del derecho electoral son las reglas para que esas asociaciones de ciudadanos que compiten por el poder sean reconocidas por el Estado, participen del proceso comicial y, de esa manera, obtengan los puestos de elección popular.

En este capítulo se analiza, mediante cuatro emblemáticas sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cómo se aplicaron las reglas para la creación de partidos en 2020 y, después, para que tres institutos políticos perdieran el registro en 2021.

En el primer apartado se hace una mínima aproximación teórica acerca de lo que es un partido y un sistema de partidos, así como de las reglas que permiten hablar de un sistema de entrada y salida flexible o rígido. Se define también un concepto clave, que es el umbral de participación. En el segundo se realiza un breve recorrido histórico de la normatividad en México. Desde 1946, el país tiene un sistema rígido que solo se flexibilizó en 1977 y que ha ido endureciéndose desde entonces. En el tercero, se analiza la sentencia SUP-RAP-056/2020 y acumulados, que determina negar el registro como partido político nacional a la organización de ciudadanos Libertad y Responsabilidad Democrática A. C. En el cuarto, se abordan en conjunto tres sentencias en las que el TEPJF confirmó la pérdida del registro de Fuerza por México (FxM) (SUP-RAP-420/2021), Partido Encuentro Solidario (PES) (SUP-RAP-421/2021) y Redes Sociales Progresistas (RSP) (SUP-RAP-422/2021), porque ninguno de ellos alcanzó 3.00 % de la votación válida emitida. Finalmente, en las conclusiones se hace una reflexión acerca del sistema de partidos mexicano —de pluralismo limitado— y las consecuencias, positivas y negativas, que han tenido sus reglas de entrada y salida.

Partidos y sistema de partidos.

Mínima aproximación teórica

La existencia de institutos políticos es una condición indispensable de la democracia representativa. A pesar de la llamada crisis de partidos de la segunda década del siglo xxi, no se puede concebir un sistema democrático sin la existencia de institutos que compitan por el poder en elecciones reguladas por la ley (Levitzky y Zablat, 2018). La pluralidad política se expresa en un sistema de partidos representados en el Congreso, en el cual el poder se divide entre dos o más de estos.

La definición mínima de partido político es la de un grupo organizado de ciudadanos que se asocian con el fin primordial de participar en elecciones competitivas para acceder a cargos públicos de representación popular (Bartolini, 1988). Se le llama sistema de partidos al conjunto de, por lo menos, dos de estos, que existen en un sistema político e interactúan entre sí, tanto en los comicios como en los congresos.

Giovanni Sartori (1980) ofrece una tipología —innovadora en su momento— que permite entender la relevancia de observar no solo el número de partidos, sino la interacción que se da entre ellos en la competencia por el poder. Para estudiarlos, es necesario tomar en cuenta su naturaleza ideológica y organizativa. Algunos pueden tener el poder suficiente para gobernar por sí mismos, lo que hace irrelevantes a los demás; en ese caso, se está frente a un sistema de partido único o hegemónico que, por definición, no es democrático. En los sistemas bipartidistas o de pluralismo limitado, otros institutos políticos se reparten de manera más o menos equilibrada el poder, haciendo que su participación sea necesaria para gobernar. También existen partidos que, por su postura antisistema, ya sea porque están ubicados en la extrema derecha o izquierda, tienden a dificultar la gobernabilidad más que a procurarla; sin embargo, debido a que tienen el poder de paralizar el parlamento, se deben tomar en cuenta.

El sistema de partidos está influido y determinado por la naturaleza de los partidos que lo componen, al mismo tiempo el modelo de interacción típica del sistema influye en la naturaleza y el comportamiento de sus unidades particulares (Bartolini, 1988, 219).

Los partidos políticos nacieron como asociaciones de la sociedad civil que se institucionalizaron a partir de su función de atender los intereses y las demandas de la ciudadanía. Este proceso condujo, de manera inexorable, a una creciente regulación por parte del Estado, al punto de que en muchos países son considerados instituciones de interés público, como en México; personas jurídicas de interés público, como en muchos países de América Latina, por ejemplo Chile o Bolivia, o personas jurídicas de derecho privado, como en Ecuador (OEA 2022).

Parte fundamental de la regulación de los institutos políticos está relacionada con los requisitos que deben cumplir para ser reconocidos como tales; estos determinan su derecho a participar en las elecciones, acceder al Congreso, gozar de ciertas prerrogativas garantizadas por el Estado —financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, fundamentalmente— y, por último, las condiciones de salida del sistema cuando no se cumplen. En los sistemas de mayoría relativa pura, quien gana en un distrito obtiene una curul; en los de representación proporcional, cuando se vota por listas de representantes se establece lo que se llama el umbral de participación, un número mínimo de votos que, por lo general, se expresa como un porcentaje del total de la elección, que permite a los partidos participar en el reparto de curules.

Dependiendo del tipo de regulación que existe en los diferentes países democráticos, se puede aseverar que hay marcos regulatorios flexibles y rígidos. Cuando existe un sistema legal que tiene muchos incentivos y facilidades para crear partidos, se trata de un sistema flexible. Por el contrario, cuando son muchos los requisitos y, por tanto, pocas las oportunidades para formarlos, se está ante un sistema rígido. Las reglas más comunes para poder fundar un instituto político están relacionadas con

los tiempos específicos que marca la ley para abrir procesos de creación; normalmente, antes de las elecciones en las que se pretende participar. Se puede exigir una cantidad mínima de afiliados, ya sea expresada en números absolutos o como porcentaje del padrón electoral. También existen reglas que obligan a una mínima dispersión nacional de los afiliados o votantes.

Tan importantes como las reglas de creación, están los requisitos de permanencia. Los tres más importantes son la obligación de participar en elecciones nacionales o subnacionales; la obtención de un determinado porcentaje de votos para llegar al Congreso, o el ganar un número mínimo de curules de mayoría relativa. Mientras mayor sea el número de requisitos a cumplir y menores las oportunidades de registrarse como partido, el sistema se considerará más rígido; por el contrario, mientras menores sean los requerimientos y mayores las ventanas de oportunidad, el sistema será más flexible.¹

Como se verá más adelante, México es uno de los países más rígidos de América Latina, si no es el que más. Arturo Espinosa ejemplifica el contraste con Argentina, donde las condiciones para crear un partido político son:

- a) tener un grupo de electores;
- b) contar con una carta orgánica que regule su organización y funcionamiento;
- c) prever elecciones periódicas de autoridades y reconocimiento judicial como partido;
- d) tener una cantidad de afiliados igual o mayor a cuatro por cada mil electores del total del padrón electoral, y para formalizarse como partido nacional solo necesitan que cinco o más distritos (equivalentes a entidades federativas) haya un partido con un nombre similar.

¹ Para un ejercicio de política comparada, se recomienda consultar los cuadros del sitio del Observatorio de Reformas Electorales de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (oea 2022).

En Argentina no hay impedimento para que los partidos de nueva creación participen en alianza con otros partidos en la primera elección. En contraste, para constituir un partido nacional en México se necesita:

a) la celebración de asambleas en por lo menos 20 entidades federativas o en 200 distritos electorales, en presencia del funcionario del Instituto Nacional Electoral (INE), quien certifica la asistencia de al menos 3,000 afiliados en el caso de asambleas estatales o en 300 en el caso de asambleas distritales;

b) que en cada asamblea se apruebe la declaración de principios, el programa de acción y estatutos y cuenten en total con más de 234,000 afiliados;

c) informar al INE mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos, y

d) celebrar una asamblea nacional constitutiva para aprobar sus documentos básicos y elaborar su padrón de afiliados.

Sobre el caso mexicano es importante mencionar que este proceso solo se puede realizar cada seis años (Espinosa 2021, 245-6).

En Argentina se puede perder el registro si no se obtiene 2.00 % de la votación o el partido no se presenta a dos elecciones de manera consecutiva. Por su parte, en México debe contender en todos los procesos electorales, obtener 3.00 % de la votación válida y, en su primera elección, debe competir por sí mismo, no en coalición con otras fuerzas políticas. Asimismo, los institutos estatales no pueden postular candidatos en los comicios federales. Como se puede ver, Argentina tiene un sistema flexible y México, uno extremadamente rígido.

Vale la pena hacer una comparación acerca del porcentaje mínimo requerido para conservar el registro y acceder a la Cámara de Diputados mediante la repartición de curules por el principio de representación proporcional, así como tener derecho por tres años más —hasta la siguiente elección federal— al financiamiento público.

Cuadro 1. Votación mínima requerida en América Latina

País	Votación mínima requerida
Argentina	No regulado. Para la inscripción se necesita que el padrón del partido sea equivalente a 4.00 % de los votantes registrados
Bolivia	3.00 % de los votos válidos
Brasil	No regulado. Para la inscripción se requiere 0.50 % de los votos recibidos en la última elección legislativa, descontando los nulos y en blanco. Además, agrega una dispersión de mínimo 0.10 % en un tercio de los estados
Chile	5.00 % de los votos válidos, a menos que se elijan cuatro parlamentarios en las dos últimas elecciones pluripersonales
Colombia	2.00 % de los votos válidos en la elección de la Cámara de representantes o del Senado
Costa Rica	Obtener un número de votos igual o superior al número de adhesiones exigidas para la inscripción del partido (3,000 en el caso de las elecciones nacionales)
Ecuador	5.00 % de los votos válidos
El Salvador	3.00 % de la votación ^A
Guatemala	5.00 % de los votos válidos u obtener representación congresional
Honduras	2.00 % de los votos válidos u obtener un diputado
México	3.00 % de los votos válidos ^B
Nicaragua	4.00 % de los votos válidos
Panamá	4.00 % de los votos válidos en cualquiera de las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes o representantes de corregimiento)
Paraguay	1.00 % de los votos válidos emitidos en cada una de las dos elecciones pluripersonales
Perú	5.00 % del total de votos u obtener representación parlamentaria

Continuación.

País	Votación mínima requerida
República Dominicana	2.00 % de los votos válidos u obtener representación congresional
Uruguay	Al menos llegar al cociente de representación (500 votos)
Venezuela	1.00 % de los votos emitidos o la inscripción debe renovarse

A Al tomar en cuenta la votación total, incrementa la exigencia para mantener el registro.

B A partir de 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OEA (2022).

Como es evidente al observar el cuadro 1, México, que tiene un umbral de participación de 3.00 %, está en medio, si se toma en cuenta que 1.00 % es lo mínimo exigido y 5.00 %, lo máximo. Como se verá en el siguiente apartado, dicho porcentaje ha evolucionado desde 1977 a la fecha.

Evolución del sistema de partidos mexicano

De acuerdo con la tipología de Giovanni Sartori, México tuvo un sistema de partido hegemónico pragmático y transitó a un sistema de pluralismo limitado. El cambio fue posible gracias a la constante y profunda transformación de las reglas electorales. Se pasó de un sistema de mayoría relativa a uno mixto, que combinó la mayoría relativa con la representación proporcional, con un muy cuidadoso diseño en el que siempre, desde 1977 hasta la reforma de 2014, se ha protegido al partido mayoritario gracias a la regla que permite hasta 8.00 % de sobrerepresentación.

En 1977 se flexibilizaron las reglas para el registro de partidos políticos que se habían establecido en la ley electoral de 1946. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que gracias a la durísima ley impulsada al final del sexenio de Manuel Ávila Camacho se crearon las condiciones para acabar con el caciquismo electoral heredado de la Revolución mexicana (1910-1917), que era profundamente descentralizado y se basaba

en la convulsa vida municipal. El nuevo marco regulatorio fue fundamental para la formación y consolidación del sistema de partido hegemónico pragmático, porque endureció las condiciones para crear partidos políticos nacionales y prohibió a los locales la participación en comicios federales, con lo cual se extinguieron.

El llamado registro condicionado, que funcionó en 1977, eximía a los partidos de hacer las asambleas distritales o estatales y registrar frente a notario a todos y cada uno de sus afiliados. De haberlo exigido, la reforma habría sido un fracaso, porque nunca hubiese podido acercarse a las izquierdas que estaban dispuestas a participar en la vida parlamentaria y, por tanto, abandonar la lucha revolucionaria. Los requisitos se limitaron a que un pequeño grupo de dirigencia del partido presentara, ante la Secretaría de Gobernación, sus documentos básicos y manifestara su disposición de contender en las elecciones de 1979. Se estableció el umbral de participación en 1.50 % de la votación válida.

Las reformas subsecuentes han alterado los requerimientos para la formación de partidos, que se han ido endureciendo de manera progresiva y sistemática. Se volvieron a establecer las asambleas distritales o estatales con la obligación de demostrar presencia en dos terceras partes de los distritos o las entidades. Se obligó a la autoridad administrativa a dar fe del proceso para que no hubiese cabida a trampas del nuevo partido. Se incrementó el umbral electoral como requisito para conservar el registro: se aumentó a 2.00 % en 1993 y a 3.00 % en 2014; además, se prohibió presentarse a la primera elección en coalición con algún otro partido. Los institutos políticos en formación debían demostrar un número determinado de miembros para obtener el registro, con la prohibición expresa de las afiliaciones masivas, práctica común del Partido Revolucionario Institucional en la que todos los sindicalizados y burócratas eran incorporados de manera automática.

La afiliación a un partido político tiene dos momentos normativos relevantes en relación con la obtención del registro. El primero, cuando

mediante la reforma de 1996 se establece que el derecho ciudadano a afiliarse a un partido político debe hacerse en forma libre, pacífica e individual. El segundo, cuando se expide el código electoral de 2008 y se prohíbe estar afiliado/a a dos o más partidos políticos. Para el cumplimiento de esta disposición se establece que el IFE debe verificar la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio (Marván y Navarro 2019, 245).

La normatividad ha permitido la creación de más de dos docenas de institutos políticos entre 1977 y 2020; sin embargo, muchos de ellos han sido partidos que solo participaron en uno o dos comicios federales, para después perder el registro.

Ahora se analizan cuatro sentencias de la Sala Superior del TEPJF, y en una de ellas se determinó no darle el registro a una asociación civil, mientras en las otras tres, quitárselo al mismo número de partidos, todos de reciente creación.

Criterios restrictivos para negar el registro a “México Libre”

La sentencia SUP-RAP 056/2020 y acumulados debe leerse de manera armónica con la resolución INE/CG-196/2020 del Consejo General (CG) del INE, que determinó negarle el registro a Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C., que se conoció como “México Libre” y que encabezaba Margarita Zavala Martín del Campo, esposa del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, después de abandonar las filas del Partido Acción Nacional.

Para que el CG apruebe o niegue el registro a una asociación civil debe tomar en cuenta dos dictámenes de sendas comisiones: la de Prerrogativas y Partidos Políticos y la de Fiscalización. En ambos casos se proponía otorgar el registro a “México Libre”. La Comisión de Prerrogativas estableció que la asociación civil había cumplido con los requisitos de ley:

El Consejo General del INE verificó el cumplimiento, por parte de la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”, de los distintos requisitos necesarios para la procedencia de su constitución como partido político. En síntesis, del análisis realizado determinó que: **i)** se notificó oportunamente la intención de constituirse como partido político; **ii)** en el plazo legal, se celebraron doscientas diecinueve (219) asambleas distritales válidas, con presencia de cuando menos trescientas (300) afiliadas; **iii)** se acreditó un número de afiliaciones válidas superior al exigido por la ley (doscientas sesenta y dos mil doscientos veintiuno [262,221] de las doscientas treinta y tres mil novecientas cuarenta y cinco [233,945] necesarias); **iv)** se realizó la asamblea nacional constitutiva con la presencia de novecientas sesenta (960) personas delegadas que se eligieron en las asambleas distritales, en representación de doscientos veintitrés (223) distritos electorales; **v)** presentó sus informes mensuales sobre el origen y destino de los recursos que obtuvo para el desarrollo de las actividades para obtener el registro; **vi)** presentó oportunamente su solicitud de registro, acompañada de los documentos básicos y de los elementos exigidos, y **vii)** en el procedimiento de constitución, no se acreditó la participación de organizaciones gremiales o de otras con un objeto social diferente (SUP-RAP-056/2020 y acumulados, 313-4).

Si bien se advertía acerca de algunas faltas administrativas, ambas comisiones consideraron que estas eran leves y solo ameritaban como sanción una multa. Las reglas de financiamiento establecidas en las leyes —Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)—, en conjunto con el Reglamento de Fiscalización, establecían de manera clara e indubitable las condiciones aceptables para recibir donaciones de la sociedad, los militantes afiliados y los simpatizantes. Cualquier aportación mayor a 90 unidades de medida de actualización no podría hacerse en efectivo; debería identificarse el aportante con su nombre completo y número de cuenta bancaria de la cheque-
ra o del origen de la transferencia electrónica.

Con el fin de facilitar las transacciones, la asociación civil contrató los servicios financieros de Clip, una intermediaria que tiene la capacidad de recibir pagos con tarjetas de crédito y débito. Por motivos de seguridad, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) dispuso, desde 2004, que en el recibo de las terminales de punto de venta no se imprima el número completo, disposición que Clip está obligada a acatar. Esto explica por qué los recibos con los que contaba la asociación solo tenían los números de terminación de las tarjetas.

A pesar de que la aplicación Clip solo puede recibir pagos de tarjetas de crédito y débito, el INE decidió equiparar estas donaciones a las hechas en efectivo, sin tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1) El dinero recibido provenía del sistema financiero ya bancarizado. Si bien no se tenía la certeza del nombre de los aportantes ni el banco del que provenían, es cuestionable que no hubiese una desproporción al considerar las aportaciones con los mismos parámetros que si hubiesen sido en efectivo.
- 2) Las aportaciones no excedían los montos que la ley permite a las personas físicas.
- 3) Por razones desconocidas e injustificables, el INE no exigió a la CNBV que identificara la procedencia de esos pagos; es evidente que habría podido hacerlo, ya que al momento de las operaciones necesariamente se identificó al cuentahabiente y la suficiencia económica para hacer la transferencia de fondos.²

² Es necesario recordar que desde la reforma electoral de 2007-2008 el Instituto Nacional Electoral puede vencer el secreto bancario, fiduciario y fiscal; si puede hacerlo para lograr un mejor y certero ejercicio de fiscalización a favor de la transparencia del dinero que circula en las acciones del sistema electoral, es dable pensar que también está obligado a ejercer dicha facultad a favor de los fiscalizados, cuestión que en esta ocasión no hizo.

La consecuencia de considerar dichas aportaciones como efectivo (no susceptible de rastrear) fue que la infracción pasó de leve a grave. En última instancia, la equipararon a haber recibido aportaciones del crimen organizado.

Si bien este criterio de interpretación era explícito desde el dictamen de fiscalización de la mesa del Consejo General, se inventó uno nuevo que decidieron aplicar por analogía para fundamentar la negativa al registro. Desde la reforma electoral de 2014, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece como causa de nulidad de una elección que la candidatura ganadora exceda los topes de campaña por una cantidad mayor al 5.00 %, si —y solo si— el contrincante que quedó en segundo lugar tiene una diferencia de votos menor al mismo 5.00 por ciento. Es evidente que la regla tiene como finalidad proteger el bien jurídico de la equidad en la contienda.

Ahora bien, el porcentaje de aportaciones que recibió Libertad y Responsabilidad Democrática A. C. equivalía a 8.18 %; por mayoría, el CG consideró que 8.00 % era más que 5.00 % —verdad aritmética incontrovertible— y que, por tanto, por analogía debía aplicarse el criterio constitucional que permitía anular una elección por rebase de 5.00 % de topes de campaña. Dicha analogía —como se sostiene en este capítulo— no solo es controversial, sino que carece de toda lógica. No existió razonamiento lógico alguno que fortaleciese el disparate de equiparar un criterio de equidad con uno de transparencia en el origen de los recursos recaudados, pues las diversas organizaciones de ciudadanos que buscan su registro como partidos políticos no están en competencia entre sí.

La organización de ciudadanos actora plantea que la autoridad responsable determinó, sin derecho de audiencia, ni fundamento o motivación alguna, aplicarle por analogía, la causa de nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña para negarle la obtención de registro como partido político nacional, a pesar de que ello carece de sustento constitucional o legal alguno, y no existen elementos que permitan homologar

esos supuestos, ya que considera que la constitución de partidos políticos debe obedecer, únicamente al número de afiliados que acredita (SUP-RAP-056/2020 y acumulados, 206).

Es importante rescatar que dicho argumento fue insostenible para los magistrados que confirmaron el sentido del acuerdo del Consejo General del INE que negó el registro a la asociación civil. La Sala Superior consideró excesiva e incongruente la analogía, ya que eran dos supuestos que no admitían ser equiparados. Además, planteó, con razón, que esta interpretación cuya consecuencia tenía la máxima sanción posible para una organización de ciudadanos —a saber, negarle el registro— no era aplicable porque las causas sancionatorias debían ser taxativas y estar clara y debidamente tipificadas en la ley correspondiente.

En el caso, este órgano jurisdiccional considera que la autoridad responsable determinó, incorrectamente, analizar bajo el método de analogía, la consecuencia que debía tener la irregularidad relativa a la recepción de aportaciones de sujetos no identificados, para efectos de resolver sobre la solicitud de registro como partido político nacional de la ahora promovente.

Lo anterior es así, en virtud de que, al resolver sobre la solicitud de registro de la organización de ciudadanos ahora actora, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que las irregularidades consistentes en la recepción de aportaciones en dinero y en especie por sujetos no identificados por un monto equivalente a ocho punto dieciocho puntos porcentuales del total de sus ingresos, debía tener como consecuencia la negativa de registro, a partir de la aplicación análoga de la causa de nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña superior a cinco puntos porcentuales de tope de gastos previsto para la elección de que se trate (SUP-RAP-056/2020 y acumulados, 211-2).

No obstante lo anterior, la Sala Superior del TEPJF, por mayoría de votos (4 a favor y 3 en contra) decidió negar el registro, al considerar la gravedad

de la falta de haber recibido más de \$1,000,000 en efectivo, lo que impedía corroborar la procedencia de los recursos, pues no quedaba explícito con claridad el nombre de los aportantes y la institución bancaria de la que procedían los fondos.

Tanto en la resolución del INE como en la sentencia de la Sala Superior se dedicaron cantidades ingentes de páginas y horas —literalmente, horas— a justificar que la decisión no conculca uno de los derechos fundamentales del liberalismo democrático del siglo XVIII: la libertad de asociación, consagrada en el artículo 9 de la CPEUM. Es cierto que los derechos fundamentales tienen como límite los demás derechos; sin embargo, la argumentación de ambos cuerpos colegiados carece de la solidez que permita una convicción lógica y jurídica al respecto.

La legislación electoral mexicana, así como su aplicación por las autoridades administrativas, ha sido muy eficiente en mantener el sistema de partidos en la categoría sartoriana de pluralismo limitado; no solo existe un sistema rígido para la creación de partidos, sino que, además, la aplicación irrestricta de la ley —y, en este caso, poco o nada convencional— ha sido un elemento fundamental para acceder al registro como partido político nacional, principal control de la entrada al sistema.

Tal decisión no se puede analizar aislada de otras en las que se otorgaron los registros a tres partidos que el CG había considerado improcedentes. Sin embargo, en esta ocasión el Tribunal Electoral lo permitió, al flexibilizar al extremo dos prohibiciones expresas.

De esa manera, el Consejo General del INE negó el registro a Redes Sociales Progresistas, porque se acreditó fehacientemente la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el proceso de afiliación de militantes. En las asambleas de constitución participaron 1,302 personas, aportaron \$3,634,549.83 y, lo más importante, reclutaron a 47,000 miembros del SNTE (Espinosa 2021, 258). Ser miembro de un sindicato no es impedimento para formar parte de un instituto político; aportar dinero de manera individual, tampoco; pero utilizar el sindicato para generar afiliaciones masivas o bajo presión es una prohibición expresa

del orden constitucional. Lo mismo sucedió con Fuerza Social por México, caso en el que también se confirmó que líderes gremiales tuvieron un papel activo en la realización de las asambleas.

Por otro lado, en el caso del PES³ se acreditó la participación de 15 ministros de culto evangélicos, cuyo liderazgo en algunas de las asambleas constitutivas podría ser considerado determinante, de acuerdo con el criterio que llevó al CG a negarles el registro. El TEPJF consideró que la causa no era grave y se los otorgó. Es indispensable subrayar, en este caso, la incongruencia de las magistradas y los magistrados, ya que esa misma composición de la Sala Superior ha anulado registros por la presunta o comprobada participación de ministros de culto en algún proceso comicial menor.

Sin lugar a dudas, fue muy diferente la vara con la que midieron a México Libre vis a vis el PES, RSP y FxM. Para el primero hubo una interpretación muy estricta al considerar que el dinero ingresado por Clip era en efectivo, no obstante estar garantizado que provenía del sistema bancario, y para los otros tres se flexibilizaron prohibiciones constitucionales expresas (Espínosa 2021).

Umbral de participación y pérdida de registro

Después de las elecciones de 2021, tres partidos políticos perdieron el registro por no haber logrado que al menos 3.00 % de los votos válidos de la elección federal fuera emitido a su favor —a saber, Fuerza por México, Partido Encuentro Solidario y Redes Sociales Progresistas—; es decir, los mismos que obtuvieron el registro por medio de decisiones de dudosa legalidad del Tribunal Electoral. Los tres partidos interpusieron recursos en contra de la

³ El Partido Encuentro Solidario estuvo organizado, en esencia, por los mismos grupos sociales y liderazgos que habían organizado el Partido Encuentro Social; por ello, no es casualidad que ambos compartan las mismas siglas: PES. Encuentro Social obtuvo el registro en 2014 y participó en las elecciones de 2015 y 2018, cuando lo perdió por no haber cumplido con el requisito de obtener al menos 3.00 % de la votación válida emitida.

determinación del Consejo General del INE (SUP-RAP-420/2021, SUP-RAP-421/2021 y SUP-RAP-422/2021, respectivamente). La Sala Superior decidió confirmar las tres decisiones del CG, en dos casos por mayoría de 6 votos, con 1 voto concurrente de la magistrada Janine M. Otálora Mallasis y 1 particular en contra del magistrado Indalfer Infante Gonzales, quien consideró que se debía revocar la decisión del Consejo. En el tercer caso, la decisión fue unánime, pero hubo 2 votos concurrentes, el mismo de Otálora y otro de Infante. Debido a la consistencia en los argumentos de las tres sentencias, se analizarán en conjunto, haciendo, por supuesto, las precisiones necesarias.

Como se estableció con anterioridad, la reforma electoral de 2014 incrementó el umbral de participación de 2.00 a 3.00 %, lo que sin duda fue una medida restrictiva que endureció las condiciones de sobrevivencia de los partidos con menor penetración entre el electorado. Dicha medida se justificó con dos argumentos: el primero, la necesidad de reafirmar el apoyo ciudadano que justifique el acceso al reparto de recursos públicos, principal fuente de financiamiento de los institutos políticos en México;⁴ el segundo, disminuir el número de fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados para tener menos opositores que pudieran tener actitudes no cooperativas y facilitar las negociaciones y los acuerdos.

En el curso de los debates parlamentarios de 2014, se argumentó que 3.00 % era un número arbitrario —la verdad es que cualquier número que se decide es más o menos arbitrario—. En lo que no hubo duda alguna es que el propósito del poder reformador era disminuir el número de partidos representados. Ya se habían presentado iniciativas de reforma en ese sentido, al menos en 2009 y 2012 (SUP-RAP-421/2021, 87-90). Como

⁴ En México, la suma de dinero que se destina al financiamiento público no depende del número de partidos que existen, sino de las personas registradas en el padrón electoral, por lo que una disminución no redunda en un ahorro de recursos públicos, sino que tiene como consecuencia el incremento del monto que recibe cada instituto político.

es de suponerse, las medidas venían de los partidos que tradicionalmente obtienen los porcentajes superiores y la resistencia, de los pequeños.

Los tres institutos que no lograron obtener 3.00 % de la votación válida usaron argumentos muy similares; desde un punto de vista personal, el más importante es la solicitud de

flexibilizar el requisito exigido para mantener el registro en atención a las particularidades en las que se desarrolló el proceso electoral, ocasionadas, de entre otras circunstancias, por la emergencia sanitaria [ocasionada por la pandemia de la COVID-19] (SUP-RAP-420/2021, 1).

Una mayoría de cinco magistrados consideró que existe la posibilidad de interpretar de manera flexible la regla de 3.00 % “cuando existan causas plenamente acreditadas que así lo justifiquen” (SUP-RAP-420/2021, 13). Para ello, se desarrolló toda una argumentación relacionada con el artículo 9 de la CPEUM, relativo al derecho de asociación y la posibilidad de limitarlo solo cuando haya causas justificadas de manera previa, cuyas restricciones se expresan con claridad en ley; es decir, las autoridades no pueden interpretar una ley para hacerla más restrictiva y sí pueden hacerlo para suavizar las restricciones. Esta decisión llevó a analizar todos y cada uno de los agravios presentados por los tres partidos apelantes. Al final de cada una de las sentencias, se declararon improcedentes.

Las magistradas y los magistrados consideraron que la pandemia de la COVID-19 no podía argumentarse como una causal justificante para no haber obtenido 3.00 % requerido debido a que la emergencia sanitaria afectó a todos los partidos por igual y las condiciones para hacer campaña fueron las mismas para todos. Si bien la pandemia fue imprevisible, cuando iniciaron las campañas electorales de 2021 ya era un hecho dado y los partidos de nueva creación, al igual que los demás, estuvieron en condiciones de prevenir la situación e idear nuevas formas de llegar al electorado.

En última instancia, lo que requiere la legislación mexicana es que la oferta de los partidos que compiten en una determinada elección sea clara

y convincente para al menos 3.00 % de las personas que deciden salir a votar; es decir, con o sin pandemia, los institutos políticos se miden en la competencia ideológica y programática con lo que ofrece el sistema de partidos en su conjunto. Al ser una proporción de los votos totales, se invalida el argumento de la inequidad en la competencia. Para decirlo concreto: los tres partidos de nueva creación lograron cumplir los requisitos para su formación, con las irregularidades ya señaladas anteriormente, pero al momento de competir no pudieron diferenciarse lo suficiente de los demás partidos representados en la boleta, como para sobrepasar el umbral de representación.

Otro argumento que también es necesario analizar es el alegato de que recibieron su registro de manera tardía y, por tanto, recibieron el financiamiento público más tarde de lo que en principio prevé la ley. Debido a la pandemia, se atrasó el dictamen de registro de los nuevos partidos; en lugar de haberse aprobado en el CG el 1 de julio de 2020, se aprobó hasta el 4 de septiembre. Sin embargo, a los tres partidos en cuestión se les negó el registro en esa fecha por las razones antes expuestas y fue hasta el 19 de octubre que se les otorgó, como resultado de la apelación que hicieron frente a la Sala Superior del TEPJF. Ese argumento también fue desestimado porque esto no afectó los tiempos de campaña, que es el único momento en el que los partidos pueden dedicarse a buscar de manera activa el voto ciudadano.

Con dichos razonamientos, 5 de los 7 magistrados llegaron a la conclusión de que las causales de impugnación eran improcedentes y, por ello, debía confirmarse la decisión del INE con respecto a la pérdida de registro. La magistrada Janine M. Otálora elaboró un voto concurrente que también es conveniente abordar. No compartió con sus colegas la justificación para interpretar de manera flexible la norma referente al umbral de participación.

Si bien coincido con la sentencia en cuanto a que son infundados los agravios y se debe confirmar el acuerdo reclamado, no coincido con la tesis principal que sostiene que en un caso extraordinario la regla constitucional

puede flexibilizarse para no exigir el requisito de tres por ciento para conservar el registro (SUP-RAP-420/2021, 66).⁵

La magistrada Otálora Malassis expone dos razones. La primera es que buscaba congruencia con decisiones anteriores de esta misma composición de la Sala Superior. En la elección de 2018 perdieron el registro Nueva Alianza y el Partido Encuentro Social porque ninguno de los dos alcanzó 3.00 % requerido para poder conservar el registro (SUP-RAP-383/2018 y SUP-RAP-384/2018). La segunda —mucho más importante— es que la norma constitucional es lo suficientemente clara como para no admitir interpretación. Desde 2018, la Sala Superior acordó que la norma en cuestión era

una disposición expresa que no prevé excepciones, diversos parámetros ni tutela un derecho humano, por lo que si bien como toda norma puede ser interpretada, esta no puede ser diversa a lo establecido en la misma o que deje sin efectos los valores y finalidades protegidas (SUP-RAP-420/2021, 68).

Es decir, es una norma de aplicación directa: si sucede A, entonces la consecuencia es B. En este caso específico, si un partido político no consiguió 1,422,856 votos (3.00 % de la votación válida de la elección federal de 2021), la única consecuencia posible es la pérdida del registro.

Como lo dejó claro el juez norteamericano Antonin Scalia “las palabras tienen un rango limitado de significados y ninguna interpretación que va más allá de ese rango es admisible”.

En otras palabras, si la interpretación del texto constitucional ofrece como resultado una norma jurídica cuyos contornos son claros y precisos,

⁵ El mismo voto concurrente se repite idéntico en la sentencia SUP-RAP-421/2021 y SUP-RAP-422/2021.

debe entonces atribuírsele el significado derivado del texto y no deducir del mismo normas de carácter implícito (SUP-RAP-420/2021, 68).

Consideró que, en todos los casos en los que la ley exige determinados porcentajes, ya sea del padrón electoral o de la votación válida emitida, la aplicación debe ser estricta. La flexibilización de criterios genera más problemas que soluciones y conduce, necesariamente, a injusticias, aunque estas sean en apariencia justificadas en nombre de un supuesto garantismo, porque se alteran las condiciones de la competencia en favor de los apelantes, dejando a los demás en desventaja.

Por último, pero no por ello menos importante, es conveniente exponer los votos del magistrado Indalfer Infante Gonzales. En el caso de FxM (SUP-RAP-420/2021) y del PES (SUP-RAP-421/2021) emitió sendos votos particulares por considerar que si bien no habían alcanzado el número de votos necesarios, ambos superaban 2.50 % de la votación y, por lo tanto, deberían considerarse como válidos los argumentos de la afectación que habían sufrido por la emergencia sanitaria, ya que era dable pensar que había afectado más a partidos de nueva creación que a los preexistentes. En el caso de RSP (SUP-RAP-422/2021), su voto fue concurrente, al considerar que este partido no podía conservar el registro.

Así, toda vez que el partido Redes Sociales Progresistas obtuvo una votación del 1.83% de la votación válida emitida, esto es menor al 2.5% *que estimo razonable* en los otros asuntos, lo procedente es confirmar la determinación de pérdida de su registro como partido político nacional, pues su nivel de votación no resulta representativo, si se considera que en condiciones normales se exige el 3% de la votación, y que incluso la votación del recurrente es menor al 2% establecido con anterioridad a la reforma constitucional del dos mil catorce (SUP-RAP-422/2021, 155).[§]

§ Énfasis añadido.

Este voto concurrente sirve para ejemplificar los riesgos de establecer interpretaciones cuando se está ante normas claras que siempre deberían ser de aplicación directa. El magistrado Infante Gonzales decidió, de manera más o menos arbitraria, aunque razonada, que 2.50 % debería considerarse aceptable y 1.83 % ya no alcanzaba a justificarse. Si bien es cierto que haber fijado el umbral de participación en 3.00 % también es un acuerdo que tiene algo de arbitrario, hay una diferencia fundamental: dicha cifra está aprobada y sancionada en la Constitución. Todos los partidos políticos entraron a la competencia sabiendo que o conseguían 3.00% o perderían el registro.

Conclusiones

Las leyes electorales tienen un papel fundamental en la organización de la pluralidad. En una democracia representativa, el acceso a los puestos de elección popular se organiza por medio de los partidos, que tienen como objetivo último organizar las preferencias ciudadanas. Aun cuando se hayan habilitado las candidaturas independientes, estas son complementarias en el sistema de partidos. Siempre habrá reglas que definan los requisitos que deben cumplir los institutos políticos para poder acceder a: 1) la boleta (registro de partidos); 2) las prerrogativas (cuando estas existan); 3) el reparto de las curules de representación proporcional, y 4) la conservación del registro.

¿Cuántos partidos son *muchos* en un sistema de partidos? Como se dijo, un factor indispensable es aprender a contar cuáles son los partidos relevantes que compiten en la realidad y logran llegar al Congreso. Existen países que tienen reglas muy laxas para la formación de institutos políticos, pero el derecho a recibir prerrogativas por parte del Estado exige umbrales de participación más altos que en México.

Los tribunales electorales interpretan las leyes para aplicarlas en los casos concretos y, en ese sentido, complementan o alteran la intención del

legislador. Así, en el caso del SUP-RAP-056/2020 y acumulados, al negarle el registro a Libertad y Responsabilidad Democrática A. C., el TEPJF hizo una interpretación de la ley restrictiva, al equiparar las aportaciones vía Clip con las hechas en efectivo, a pesar de que el dinero ya se encontraba en el sistema bancario y podía haber sido considerado como transferencia electrónica de fondos. Sin embargo, las magistradas y los magistrados no aceptaron como válida la analogía de la autoridad administrativa al equiparar el porcentaje del rebase de topes de campaña con el de las aportaciones que se recibieron por medio de Clip. Quedará para la historia la interrogante de por qué, a pesar de tener las facultades necesarias, el INE no hizo la solicitud a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que entregara la información de los nombres y los números de los cuentahabientes.

En los casos de los tres partidos que perdieron el registro, se aplicó la ley respetando la intención plasmada por el legislador, al confirmar la decisión del INE por no haber alcanzado el porcentaje de votación necesaria para seguir siendo considerado un partido político nacional con acceso a todas las prerrogativas del Estado.

México es un país con un entramado legal robusto que ha permitido, a lo largo de 55 años (1977-2022), la conformación de un sistema de partidos de pluralismo limitado, en el que más de dos de estos compiten y acceden al Poder Legislativo. En cuatro décadas han aparecido y desaparecido más de dos decenas de partidos, mientras que otras fuerzas políticas han mantenido su registro de manera ininterrumpida. Después de una gran apertura del sistema en 1977, las dos últimas reformas de 2007-2008 y 2014 fueron de carácter restrictivo: cerraron las condiciones de creación y permanencia en el sistema de partidos.

Fuentes consultadas

- Bartolini, Stefano. 1988. Partidos y sistemas de partidos. En *Manual de Ciencia Política*, comps. Gianfranco Pasquino, Stefano Bartolini, Maurizio Cotta y Leonardo Morlino, 217-65. Madrid: Alianza Universidad.
- Bobbio, Norberto. 1984. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2022. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada 30 de abril de 2022).
- Espinosa, Arturo. 2021. Interpretando la ley para restringir derechos político-electorales del ciudadano. En *Ni tribunal ni electoral*, coords. Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes, 242-60. México: ILJ-UNAM/CIDE.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020. Acuerdo INE/CG196/2020. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/114411/CGex202008-21-rp-1.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (consultada el 16 de noviembre de 2022).
- . 2017. Reglamento de Fiscalización. Disponible en <https://ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf> (consultada el 15 de abril de 2022).
- Levitzky, Steven y Daniel Zablatz. 2018. *How democracies die*. Nueva York: Crown.

- Ley Federal Electoral. 1946. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1946&month=1&day=7#gsc.tab=0> (consultada 30 de abril de 2022).
- LGIE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgiep.htm> (consultada 30 de abril de 2022).
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf> (consultada 30 de abril de 2022).
- Marván, María y Navarro Fabiola. 2019. *La reforma político-electoral, su impacto en el sistema electoral nacional y las relaciones entre el ámbito federal y las entidades federativas*. México: Movimiento Ciudadano Partido Político. [Disponible en <https://archivo.movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/investigaciones/i2020/3-la-reforma-politico.pdf>].
- OEА. Organización de Estados Americanos (2022). Portal de Reformas Electorales de América Latina. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/investigacion/tablas-de-datos/temas/partidos-politicos/> (consultada 15 de abril de 2022).
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Universidad.
- Sentencia SUP-RAP-056/2020 y acumulados. Actores: Libertad y Responsabilidad Democrática A. C. y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-056-2020> (consultada el 16 de noviembre de 2022).
- SUP-RAP-420/2021. Actor: Fuerza por México (Fxm). Autoridad responsable: Consejo General del INE. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-420-2021> (consultada el 16 de noviembre de 2022).

- SUP-RAP-421/2021. Actor. Partido Encuentro Solidario. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-421-2021> (consultada el 16 de noviembre de 2022).

Sobrerrepresentación política y principio de militancia efectiva.

SUP-RAP-68/2021

Roberto Lara Chagoyán

*Para que no se pueda abusar del poder,
es preciso que el poder detenga al poder.*

Montesquieu

Introducción

La democracia es el único régimen que se nutre del pluralismo y reconoce la diversidad política (Murayama 2019, 33). Para garantizar de la mejor manera esa diversidad, los órganos electorales competentes necesitan proveerse de reglas adecuadas para transformar los votos en curules o escaños, pero esa tarea no es sencilla. En México ha llevado décadas diseñar un modelo de asignación de escaños que se acerque al ideal de representación política y es posible decir que la evolución hacia estadios más democráticos ha sido notable. Sin embargo, no se puede

afirmar que el modelo mexicano sea impoluto, ya que presenta algunos intersticios que, combinados con la proclividad de los actores políticos a maximizar a toda costa el poder obtenido mediante el voto, permiten que los límites constitucionales a la sobrerrepresentación sean franqueados. Con todo, se está en un buen momento, porque el órgano encargado de la organización de las elecciones no forma parte de ninguno de los tres Poderes de la Unión, sino que es constitucionalmente autónomo, y además se cuenta con un tribunal que resuelve en exclusiva las controversias derivadas de la aplicación de las normas electorales.

Uno ejemplo de dicha permeabilidad será abordado en este trabajo. El propósito es ofrecer al lector, mediante el análisis de un caso resuelto recientemente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), una revisión de las razones por las cuales el Instituto Nacional Electoral (INE) se vio en la necesidad de buscar un mecanismo que le permitiera llevar a cabo, de forma más adecuada, la asignación de curules; es decir, de un modo que fuera más acorde con los principios constitucionales de representatividad, proporcionalidad y pluralidad en el ámbito electoral. De manera concreta, se analiza si es o no justificable el principio de militancia efectiva creado por INE en el acuerdo INE/CG193/2021 del 19 de marzo de 2021, para lograr un mejor equilibrio entre la emisión del voto ciudadano y la asignación efectiva de curules en la Cámara de Diputados.

En el capítulo se cruzan tres grandes factores: 1) la sobrerrepresentación política que permite el sistema; 2) el comportamiento de los partidos ante las reglas, y 3) la medida creada por el INE para evitar una sobrerrepresentación mayor a la que permite la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). No se trata de demonizar la idea de la sobrerrepresentación, ya que cumple una función en el equilibrio democrático, puesto que ayuda a combinar, de forma más racional, los efectos que tendrían, en sentido puro y por separado, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Una forma “tolerada” de sobrerrepresentación no es criticable; lo negativo radica en que sea jurídicamente posible

violentar las normas constitucionales y legales que la limitan. Por ello, es oportuna la intervención del órgano constitucionalmente competente para que, utilizando el derecho vigente, construya un criterio que le permita cumplir mejor con sus funciones de garante de la democracia.

Con ese propósito, el capítulo se divide en seis apartados. En el primero se describen la génesis del problema y la infraestructura normativa existente. En el segundo se demuestra, de manera empírica, cómo los límites constitucionales de la sobrerrepresentación fueron violados en el proceso electoral de 2018. En tercer lugar se da cuenta de cómo funciona el fraude de ley en materia de sobrerrepresentación. En el cuarto apartado se hace referencia al principio de militancia efectiva; su origen, justificación e implementación. Enseguida, en el quinto apartado, se analiza la validación que la Sala Superior del TEPJF llevó a cabo con respecto a la figura de militancia efectiva. Finalmente, se expresan algunas conclusiones.

Contexto normativo de la sobrerrepresentación

La sobrerrepresentación política ilícita¹ es un vicio que tiene lugar en los sistemas democráticos y que se traduce en una distorsión de la voluntad popular expresada en las urnas, dado que la asignación efectiva de escaños a los partidos políticos es superior a la que debería corresponderles en atención a los votos obtenidos y a los límites del sistema. ¿Cómo puede ocurrir semejante alteración? La respuesta es sencilla: los sistemas de asignación previstos en la legislación lo hacen posible o lo toleran, y los actores políticos lo disfrutan. En México, el sistema de asignación de curules, como se sabe, es mixto: se integra por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, de acuerdo con el artículo 52 de la CPEUM:

¹ La sobrerrepresentación no es mala *per se*, ya que permite hacer ajustes a la hora de combinar la asignación de curules por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Lo deleznable es que no tenga un límite o que, teniéndolo, se viole.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (CPEUM, artículo 52, 2022).

Los diputados de mayoría relativa, también llamados uninominales, llegan a la Cámara baja por haber obtenido el mayor número de votos emitidos en su respectivo distrito. De ese modo, si en unas elecciones compiten los partidos A, B, C y D, con candidatos uninominales para cada uno de los 300 distritos electorales, a cada uno de ellos se le asignarán tantos escaños como triunfos hayan obtenido en las votaciones. Sin embargo, dicho modelo en solitario impide que algunos sectores minoritarios de la sociedad estén representados, por no haber alcanzado la mayoría. Por eso se incorporó el principio de representación proporcional, cuya operación es menos pacífica. De acuerdo con este, la asignación de curules está regulada por un complejo sistema de reglas que, a lo largo del tiempo, se ha vuelto más indeterminado y que abre la puerta, precisamente, a la sobrerrepresentación ilícita. Conviene precisar, con algo de detalle, acerca de dicho subsistema normativo, a fin de que el lector pueda advertir, sin valoración alguna, lo que, de hecho, implica.

De conformidad con los artículos 52 de la CPEUM y 14, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), los 200 diputados de representación proporcional serán electos mediante un sistema de listas regionales que serán votadas en circunscripciones plurinominales. Una circunscripción no es más que una determinada área geográfica integrada por varias entidades de la república. En México existen cinco circunscripciones (véase el mapa 1).

La asignación de escaños por el principio de representación proporcional se basa en seis reglas que conviene especificar. La primera tiene que ver con la necesidad de acreditar que en cierta elección los partidos participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; solo de este modo los institutos políticos podrán registrar listas regionales (CPEUM, artículo 54, fracción I, 2022).

En segundo lugar, para que a un partido le sean asignadas curules según el principio de representación proporcional es necesario que haya alcanzado, por lo menos, 3.00 % del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales (CPEUM, artículo 54, fracción II, 2022).

Una tercera regla consiste en la aplicación de dos fórmulas matemáticas conocidas como el cociente natural y el resto mayor, que prescribe el artículo 16 de la LGIPE. El cociente natural es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional; en otras palabras, se trata del número de votos necesarios para alcanzar una curul, lo que permite calcular el total de escaños que, en principio, podrían ser asignados a un partido. Por su parte, el resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada instituto político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural, en el caso de que todavía hubiese diputaciones por distribuir. Gracias a este mecanismo es posible repartir los escaños que, una vez aplicado el cociente natural, no fueron asignados.

La cuarta regla está relacionada con el límite constitucional establecido en el artículo 54, párrafo V, de la CPEUM, según el cual

en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la

Cámara que exceda en *ocho puntos* a su porcentaje de votación nacional emitida (CPEUM, artículo 54, párrafo V, 2022).[§]

Esa restricción es en realidad un permiso para la sobrerrepresentación.² En efecto, si se mira bien, ese 8.00 % permitido hace posible que un partido político que no ganó en cierto distrito, pero obtuvo un porcentaje determinado de votación, pueda alcanzar más curules que las que le habrían correspondido si se hubieran aplicado sencillamente las fórmulas de cociente natural y resto mayor. Sin embargo, también constituye un mecanismo que permite equilibrar de mejor forma la combinación de los dos principios, ya que al mezclarlos es necesario llevar a cabo ciertos ajustes que nivelen los resultados, de tal forma que no se anule la representación proporcional ni pierda fuerza el principio de mayoría relativa. Lo cuestionable es, quizá, que sea 8.00 y no 6.00 o 12.00 %, pero ese es un tema que escapa los alcances de este trabajo.

La quinta regla es de corrección y se presenta cuando, una vez que se comprueba que un partido político excedió los límites anteriores, la autoridad se ve en la necesidad de repartir los escaños sobrantes. Para ello, el artículo 18, numeral 1, de la LGIPE, establece que será necesario un nuevo cálculo de la votación nacional efectiva, la cual se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural. Posteriormente, la votación nacional efectiva obtenida por cada partido se dividirá entre el nuevo cociente natural y el resultado en números enteros será el total de diputados que asignar a cada partido, y si aún quedaran lugares por distribuir, se asignarán de conformidad con los restos mayores.

§ Énfasis añadido.

² A decir de Ciro Murayama, este porcentaje es una reminiscencia de la célebre cláusula de gobernabilidad de 1986, mediante la cual se buscaba que el partido mayoritario tuviera asegurada la mayoría, aun en el caso de que no hubiera alcanzado 50.00 % de los votos (Murayama 2019, 29).

La sexta regla fue emitida por el INE en el acuerdo INE/CG193/2021 del 19 de marzo de 2021, que fue impugnado en el SUP-RAP-68/2021. Se trata del principio de militancia efectiva, en el que se profundizará más adelante.³ Baste por ahora con señalar que, gracias a este principio, debidamente avalado por el TEPJF, es posible hacer frente a la comisión de fraudes a la ley.

En suma, para que los partidos políticos accedan a los escaños mediante el principio de representación proporcional deben cumplir con las seis reglas mencionadas, que se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Reglas para la asignación de curules por el principio de representación proporcional

Regla	Descripción corta	Fundamento legal
1	Acreditar una participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales	CPEUM, artículo 54, fracción I
2	Alcanzar por lo menos 3.00 % del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales	CPEUM, artículo 54, fracción II
3	Obtener números favorables tras la aplicación del cociente natural y resto mayor	LGIFE, artículo 16
4	No rebasar 8.00 % de la votación nacional emitida, por ambos principios	CPEUM, artículo 54, párrafo V
5	Reasignar las curules sobrantes	LGIFE, artículo 18, número 1
6	Cumplir con el requisito de militancia efectiva	Acuerdo general INE/CG193/2021 y sentencia SUP-RAP-68/2021

Nota: CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y LGIFE, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (2022) y LGIFE (2022).

³ Véase el subapartado "El fraude de la ley como *modus operandi*".

Conviene aclarar que, dada la naturaleza de estas normas, su incumplimiento no constituye una conducta lícita *per se* y, por lo tanto, no genera una consecuencia sancionatoria, sino que sencillamente no se asignarían curules por el referido principio.⁴

Fiesta de las coaliciones

En este apartado se describe el sistema normativo que regula las coaliciones con el fin de demostrar cómo, de hecho, son utilizadas como un medio para violar el límite constitucional de la sobrerrepresentación. Destacan, a manera de ejemplo, las asignaciones de los escaños en las elecciones federales de 2018.

Regulación de las coaliciones

Una coalición política se define como “la unión temporal de dos o más partidos políticos con la finalidad de participar en apoyo de un mismo candidato a un puesto de elección popular en un proceso electoral determinado” (acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014). Aun cuando en el texto constitucional vigente no aparece ninguna disposición que regule las coaliciones, es importante destacar que el artículo segundo transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución en Materia Político-Electoral de 2014, en su inciso f, estableció las bases mínimas que el legislador debía tomar en cuenta para su regulación. De acuerdo con estas, existen tres tipos de coaliciones: la total tiene lugar cuando en los 300 distritos electorales de mayoría relativa se presentan candidatos de la coalición; la parcial es cuando este tipo de candidaturas se postulan en al menos 50.00 % de los distritos, y la flexible, cuando esto mismo sucede en al menos 25.00 % de los distritos.

⁴ Véase el subapartado “Sobrerrepresentación expandida. Proceso electoral de 2018”.

Por su parte, el artículo 91, inciso e, de la LGIPE obliga a que señalen a qué partido pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición; asimismo, deben indicar el grupo parlamentario o partido en el que quedarán comprendidos en el caso de ser electos. De ese modo, cada instituto político debe aparecer en la boleta electoral por sí mismo, con lo cual la autoridad electoral está en condiciones de saber con exactitud cuántos votos se depositaron para cada opción política en lo individual, aunque dos o más partidos estén coaligados.

El sistema permite, por otro lado, que solo se presenten candidaturas por el principio de mayoría relativa, por lo que cada fuerza política deberá registrar sus listas de candidatos por el principio de representación proporcional (LGPP, artículo 89, párrafo 1, 2022).

Sobrerrepresentación expandida.

Proceso electoral de 2018

A partir de las reglas relativas a las coaliciones, sumadas a las seis que regulan la aplicación del principio de representación proporcional, es fáctica y legalmente posible que no se respeten los límites constitucionales de la sobrerrepresentación. En efecto, una coalición integrada por los partidos A, B y C puede, de manera legal, registrar a los candidatos X, Y y Z, que militan en el partido A, como candidatos por los partidos B o C. Si X, Y y Z resultan ganadores, se tomarán como de los partidos B o C y no contarán para verificar que A no ha excedido el límite de la sobrerrepresentación.

Eso fue exactamente lo que sucedió en el proceso electoral de 2018, ya que la coalición “Juntos haremos historia” postuló las mismas candidaturas a diputados de mayoría relativa en 292 de los 300 distritos, con la siguiente distribución: 142 por Morena, 75 por el Partido del Trabajo (PT) y 75 por el Partido Encuentro Social (PES). En los ocho distritos restantes, cada partido registró a sus propios candidatos. La coalición ganó en 212 distritos, de los que 98 fueron registrados por Morena, 58 por el PT y 56 por el PES. Además, Morena ganó los ocho distritos donde se presentó en

solitario, así que alcanzó en total 106 diputados de mayoría relativa (Murayama 2019, 30).

Si se analiza la asignación de curules en dicha elección, el PT obtuvo el séptimo lugar (de nueve partidos políticos) en preferencias electorales, con 3.90 % de la votación válida nacional, y el PES fue el partido menos votado, con 2.40 % de los sufragios. Así, es claro que los 58 diputados que obtuvo el PT y los 56 del PES se debieron a que los electores cruzaron en la boleta electoral el emblema de Morena y no el de dichos partidos, por lo que la preferencia electoral, al menos de manera directa, no respondió en realidad a sus méritos; en otras palabras, de no haber ido en coalición, es muy probable que no hubieran logrado ese número de escaños.

Lo anterior significa que los 114 triunfos de mayoría relativa reconocidos a ambos partidos no se le adjudicaron a Morena, pero gracias a ello pudo recibir 85 diputados más de representación proporcional sin vulnerar el límite constitucional de 8.00 % de sobrerrepresentación. Esto quiere decir que Morena estuvo en posibilidad de sumar, a sus 106 curules obtenidas por el principio de mayoría relativa, otras 85, tras la aplicación de la regla de reasignación contenida en el artículo 18, numeral 1, de la LGIPE. De este modo, dicha fuerza política alcanzó un total de 191 diputados, lo cual representa 38.20 % de la Cámara (Murayama 2019, 30). Al PT le fueron asignados 58 escaños de mayoría relativa y 3 plurinominales. Dado que su votación válida emitida fue de 4.36 %, el límite de diputados que le permite el artículo 54 constitucional fue de 12.36 %; es decir, un máximo de 61 legisladores. El PES, al no obtener 3.00 % de la votación, no accedió a curules por el principio de representación proporcional.

Escenario alternativo

Si no se hubieran registrado las coaliciones como se hizo; esto es, si Morena no hubiera presentado candidatos propios como si fueran del PT o del PES, entonces se habrían contado los votos reales recibidos en las urnas y el resultado habría sido distinto. Imagínese un escenario sin ese tipo de

coaliciones. A Morena se le habrían reconocido 220 triunfos uninominales (106 que obtuvo por sí, más 114 por haberse coaligado con el PT y el PES), con lo cual habría alcanzado 44.00 % de la Cámara baja por mayoría relativa. De ese modo, dado que su votación nacional emitida fue 41.34 %, podría haber recibido máximo 246 diputados, de acuerdo con el límite constitucional de 8.00 %; es decir, su 44.00 % se habría convertido en 49.34 por ciento. El Partido del Trabajo habría llegado a 13 diputados de representación proporcional, por no haber ganado algún distrito por sí mismo, mientras que el Partido Encuentro Social no habría tenido legisladores por ningún principio, al no haber llegado a 3.00 % de la votación exigida por la CPEUM para acceder al reparto de curules por representación proporcional. Finalmente, la coalición en su conjunto habría alcanzado 259 diputados; es decir, 51.80 % de la Cámara. El cuadro 2 muestra un comparativo entre los dos escenarios mencionados.

**Cuadro 2. Comparativo de escenarios
con y sin coalición**

Partido		Asignación de curules por el INE, por ambos principios		Porcentaje (%) en la Cámara de Diputados		Escenario alternativo (sin tomar en cuenta las coaliciones)		Porcentaje (%) en la Cámara de Diputados	
Coalición "Juntos haremos historia"	Morena	191	308	38.20	61.60	246	259	49.20	51.80
	PT	61		12.20		13		2.60	
	PES	56		11.20		0		0	
Resto de los partidos		192		38.40		241		48.20	
Total		500		100.00		500		100.00	

Nota: INE, Instituto Nacional Electoral; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

Fuente: Elaboración propia con base en Murayama (2019).

Como puede observarse, la diferencia entre ambos escenarios indica que la coalición “Juntos haremos historia” habría alcanzado un porcentaje menor de participación en el segundo de ellos. Asimismo, habría perjudicado al PT y al PES, pero habría beneficiado a Morena en solitario. Estas variaciones hacen suponer que en el primero (el que el INE determinó), los partidos del Trabajo y Encuentro Social están sobrerrepresentados, mientras que Morena padece de subrepresentación.

Acuerdos poselectorales

Pero esto no es lo más grave. En realidad, el circo de las coaliciones apenas comenzaba. Las bancadas en la Cámara de Diputados, a los pocos días de instalarse la Legislatura, luego del proceso electoral de 2018, sufrieron una transformación verdaderamente escandalosa. En efecto, si se revisa la página de la cámara de diputados, la LXIV Legislatura (2018-2021) terminó con aún más sobrerrepresentación, como se observa en el cuadro 3.

Cuadro 3. Distribución de escaños tras acuerdos poselectorales

Bancada	Mayoría relativa	Porcentaje (%)	Representación proporcional	Porcentaje (%)	Total	Porcentaje (%)
Morena	161	63.90	91	36.10	252	50.40
PAN	41	51.90	38	48.10	79	15.80
PRI	11	22.40	38	77.60	49	9.80
PT	37	84.10	7	15.90	44	8.80
MC	14	58.30	10	41.70	24	4.80
PES	21	91.30	2	8.70	23	4.60
PRD	7	58.30	5	41.70	12	2.40
PVEM	5	45.40	6	54.50	11	2.20

Continuación.

Bancada	Mayoría relativa	Porcentaje (%)	Representación proporcional	Porcentaje (%)	Total	Porcentaje (%)
SP	3	50.00	3	50.00	6	1.20
Total	300	60.00	200	40.00	500	100.00

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PT, Partido del Trabajo; MC, Movimiento Ciudadano; PES, Partido Encuentro Social; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PVEM, Partido Verde Ecologista de México, y SP, sin partido.

Fuente: Cámara de Diputados (2022).

¿Cómo pasó Morena de 191 a 252 diputados; el PT, de 61 a 44, y el PES, de 53 a 23? La respuesta está en los acuerdos poselectorales —que son también modalidades de coalición— a los que llegaron una vez que se instaló la LXIV Legislatura. La compensación de curules entre los miembros de la coalición, producto de un acuerdo poselectoral, se entiende más que los llamados pactos de bancada, gracias a los cuales otros partidos que al inicio no estaban en la coalición deciden ceder escaños a otros (o los mismos legisladores cambian de partido), con lo cual se altera todavía más el límite constitucional de la sobrerrepresentación y se rompe el ideal de la representación política como fiel reflejo de la voluntad popular.

Cuadro 4. Asignación del Instituto Nacional Electoral vs. bancadas

Partido	Asignación del INE	Acuerdos poselectorales	Diferencia
Morena	191	252	61
PT	61	44	17
PES	56	23	33
Total	308	319	111

Nota: INE, Instituto Nacional Electoral; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

Fuente: Elaboración propia con base en Murayama (2019) y Cámara de Diputados (2022).

No cabe duda de que existe un desorden a la hora de integrar las bandadas, que se traduce en auténticas violaciones constitucionales. Habría que pensar en un mecanismo eficiente que impidiera este tipo de excesos.

El fraude de la ley como *modus operandi*

La posibilidad de sobrerrepresentación, se insiste, reside en el sistema normativo que regula el reparto de curules en la Cámara, aunado a la laxitud en la reglamentación de las coaliciones. Estas debilidades son propicias para que los destinatarios de las normas, al obedecerlas e interpretarlas de una forma determinada, produzcan consecuencias nocivas para el sistema, que no solo está compuesto por reglas sino también por principios. En este apartado se aborda la diferencia entre esos tipos de normas, se da cuenta de las clases de ilícitos y, por último, se describe cómo se configura el fraude de ley, como una especie de ilegalidad atípica.

Reglas y principios

La tradición positivista hizo patente que los sistemas jurídicos estaban integrados en exclusiva por reglas. Estas son enunciados directivos de lenguaje que tienen una estructura cerrada, en la que las condiciones de aplicación están determinadas y evitan la discrecionalidad. Siempre adoptan una forma condicional: tienen un antecedente que contiene el supuesto de hecho (un ilícito o delito) y un consecuente con la repercusión jurídica o sanción. Su cumplimiento es de tipo binario (todo o nada), porque solo pueden cumplirse o incumplirse, sin que sea posible un término medio. Por otra parte, las reglas, vistas como razones para actuar, son perentorias⁵ e inde-

⁵ El adjetivo *perentorio* sirve para calificar aquello que es definitivo o concluyente, o bien, urgente o apremiante, según la Real Academia Española. Herbert Lionel Adolphus Hart utilizó la palabra *peremptory* para referirse a aquellas razones que provienen de mandatos que excluyen cualquier tipo de deliberación; es decir, que exigen o requieren una acción de forma

pendientes del contenido; es decir, establecen determinados cursos de acción (prohibiciones u obligaciones), cuya justificación deriva de que fueron ordenadas por una autoridad legítima (el legislador), por lo que eliminan cualquier tipo de deliberación ante su acatamiento. Esa forma de concebir las normas obedece a las dos tesis que la teoría positivista del derecho ha postulado a lo largo del tiempo, a saber:

- 1) La de las fuentes sociales del derecho, según la cual este es un fenómeno social, creado y modificado por actos humanos y no, por ejemplo, divinos o metafísicos. El derecho es simplemente de un hecho histórico.
- 2) La de la separación entre el derecho y la moral, según la cual el valor moral de una norma no es condición de su validez jurídica (Atienza y Ruiz 2007, 20).

Frente (o junto) al positivismo han existido, a lo largo de la historia, otras teorías que han considerado que el derecho no solo está compuesto por reglas, sino también por principios. Aunque no fue el primero quien lo propuso, Ronald Dworkin marcó un antes y un después en esta discusión, en especial a partir de un par de publicaciones *Is law a system of rules?*, de 1967, y *Hard cases*, de 1975.⁶ Con el paso de los años, se ha demostrado que los principios, entendidos como normas, acompañan a las reglas y permiten, gracias a su estructura abierta, resolver de forma más satisfactoria los llamados casos difíciles. Para autores como Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, los principios juegan un papel central en el razonamiento práctico.

perentoria (Hart 1982, 253). Una regla jurídica, por ejemplo, es una razón perentoria, porque basta con atenderla para justificar una determinada conducta.

⁶ Fueron los años del famoso debate que sostuvo con Hart acerca de tres importantes temas, uno de los cuales es, precisamente, si el derecho contiene tanto principios como reglas. Los otros dos, relacionados con el primero, tienen que ver con si le concierne o no a los jueces tener discreción en casos difíciles y cuál es la manera correcta de interpretar textos legales en el sistema jurídico. Véase, para todos, Rodríguez (2005).

En *Las piezas del derecho* (Atienza y Ruiz 1996), esos autores proponen un muy completo mapa de enunciados jurídicos, en el que es posible ubicar las reglas y los principios.

Los sistemas jurídicos —afirman— contienen normas deónticas o regulativas y constitutivas. Las primeras imponen ciertos deberes a los destinatarios y prevén sanciones en caso de incumplimiento; por ejemplo, la que establece la obligación de pagar impuestos es regulativa, ya que, si alguien no los paga, entonces será multado, además de otras consecuencias. Las segundas (constitutivas), a diferencia de las anteriores, establecen, mediante enunciados hipotéticos, que si se cumplen determinadas condiciones dispuestas por el legislador, entonces se produce un resultado normativo previsto. Ese tipo de normas en realidad no imponen sanciones propiamente dichas, porque tampoco establecen deberes en sentido estricto. En efecto, piénsese, por ejemplo, en el matrimonio. Si alguien desea casarse, entonces tendrá que pagar unos derechos, ser mayor de edad, presentarse con su pareja ante el oficial del Registro Civil y pronunciar ciertas palabras (“sí, acepto”), entre otros requisitos. Una vez que se cumplen tales condiciones, se produce el resultado normativo institucional: para el derecho, esas personas dejaron de ser solteras y ahora se consideran legalmente casadas. Si se observa bien, en realidad no existe obligación alguna de pagar dichas cuotas o de ser mayor de edad, ni se comete un ilícito al no cumplir con alguno de estos requisitos. Y si por ese motivo el oficial no llegara a casarlos, en realidad no los estaría sancionando, sino solo estaría declarando que el estado de las cosas que se buscaba no pudo ser constituido.

Las normas regulativas, a la vez, pueden ser de dos tipos: reglas o principios. Las primeras pueden ser de acción, pues obligan, prohíben o permiten alguna conducta específica, como la obligación de pagar impuestos o la prohibición de cometer homicidio o fumar, salvo en espacios designados para tal efecto. También pueden ser de fin, ya que establecen que, dadas determinadas circunstancias, un sujeto tiene la obligación de —o tiene prohibido o permitido— elegir el mejor de los medios a su disposición para alcanzar un determinado fin o un estado de cosas.

Los principios, por su parte, pueden serlo en sentido estricto (formulaciones de estructura categórica, con condiciones de aplicación abiertas, dirigidas a regular la conducta de los órganos aplicadores del derecho)⁷ o directrices o normas programáticas (establecen la obligación de procurar objetivos económicos, sociales, culturales, etcétera, fijados de manera muy genérica).⁸ El diagrama 1 muestra esta clasificación.

Diagrama 1. Tipos de normas



Fuente: Elaboración propia con base en Atienza y Ruiz (1996).

⁷ Los principios, en sentido estricto, tienen aplicación en los siguientes supuestos: 1) cuando no existen reglas específicas para ser aplicadas a un caso concreto; 2) cuando las reglas sí existen, pero son indeterminadas, y 3) cuando las reglas existentes contradicen los principios que las justifican u otros principios del sistema (Atienza y Ruiz 2000, 18).

⁸ La literatura relativa a las reglas y los principios es amplia. Para todos, véanse Atienza y Ruiz (1996, 6-19; 2000, 16-20) y Atienza (2006, 168-9; 2013, 437-9).

Tipos de ilícitos

Para que las consecuencias jurídicas (sanciones) contenidas en las reglas tengan lugar, es necesario que se realice una acción antijurídica o un ilícito, ya que es la condición de la sanción (Kelsen 1960, 125).⁹ Para otros autores, el ilícito es sencillamente un acto que contradice o viola una regla, en tanto que se trata de una conducta *mala in se* (Kelsen 1960, 126), asociada a los actos inmorales que, antes de la secularización del derecho, se confundían con los pecados; estos, los delitos y los ilícitos eran la misma cosa. La primera postura es de corte positivista, mientras que la segunda, iusnaturalista.

Para el positivismo, el fenómeno jurídico ha de ser verificable. Por ello, solo puede ocuparse de las conductas prohibidas por el derecho positivo; es decir, únicamente puede considerar ilícitas aquellas acciones que sean *mala prohibita*. Admitir lo anterior es consecuencia del conocido principio *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* que, según Kelsen, es válido no solo para el derecho penal, sino para toda sanción. La relación entre un acto ilícito y su consecuencia no es metajurídica, natural o divina; esto es, no se trata de relación alguna con un mundo trascendente al derecho positivo, sino exclusivamente de que dicho acto sea convertido, por el orden jurídico positivo, en condición de una sanción. Autores como Robert Alexy, Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, Juan Carlos Bayón o Ronald Dworkin han considerado que una mejor forma de entender la relación entre ilícito, deber y sanción, es introducir la conexión entre derecho y moral. Para ellos, el primero tiene una doble dimensión: una positiva o fáctica y otra ideal; esta última es la que lo vincula con la moral (Roca 2015, 89).

Los ilícitos pueden ser de dos tipos: típicos y atípicos (Atienza y Ruiz, 2000, 28). Los primeros son los actos contrarios a las normas regulativas

⁹ En otra obra, Hans Kelsen afirma: "desde el punto de vista estrictamente jurídico, el acto violatorio de la norma de Derecho se caracteriza como condición de la sanción" (Kelsen 1945, 61).

de mandato, es decir, aquellas que prohíben u obligan a realizar algo. A diferencia de las regulativas, el incumplimiento de las normas constitutivas —como se aclaró antes— no constituye un ilícito, sino, en todo caso, la invalidez del acto o su nulidad; pero los actos nulos no se traducen en ilícitos. Los atípicos, en cambio, son aquellos actos que son contrarios a los principios en sentido estricto. Ese tipo de ilícitos, a la vez, se pueden clasificar en tres rubros:

- 1) Los que resultan de extender analógicamente la ilicitud establecida en ciertas reglas (*analogia legis*). Se presenta cuando una regla prohibitiva es infraincluyente; esto es, cubre menos casos de los que debería cubrir (en este caso prohibir). Los casos no cubiertos, de entrada, no son subsumibles en la regla. Un ejemplo es ingresar al tren con un oso, dado que, *prima facie* no está prohibido; sin embargo, las razones subyacentes a la prohibición de los perros se pueden extender sin mucho problema a los osos.
- 2) Los que resultan de la ponderación entre principios relevantes del sistema que exige la generación de una nueva regla prohibitiva (*analogia iuris*). En ese tipo de casos se hace necesario crear una nueva regla prohibitiva, dado que antes no existía; el resultado de la ponderación es el que justificará dicha creación. Por ejemplo, en el amparo en revisión 1049/2017, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el que los padres de una menor de cinco años se opusieron a que le practicaran una imperiosa transfusión sanguínea, sin la cual perdería la vida, la SCJN se vio en la necesidad de ponderar dos derechos: por un lado, la libertad religiosa de los padres y su derecho a tomar decisiones acerca del bienestar de sus hijos, y, por el otro, el derecho a la vida y la salud de la menor, así como las obligaciones de los médicos de preservar la vida de sus pacientes. Al haber otorgado más peso al derecho a la vida de la menor (para lo cual se valió del principio de interés superior de la niñez), creó una

regla prohibitiva: en los casos de urgencia, los padres de un menor tienen prohibido anteponer sus creencias religiosas.

- 3) Los referidos a situaciones en las que una acción es *prima facie* permitida por una regla, pero que una vez consideradas todas las circunstancias debe ser prohibida, es decir, ilícita (debido a que se opone a un principio). En esta última categoría, los autores distinguen tres figuras: el fraude a la ley, el abuso del derecho y la desviación del poder.

Fraude de la ley en la sobrerrepresentación

El fraude de la ley es, pues, un ilícito atípico inscrito en la tercera categoría antes expuesta. En palabras de Atienza y Ruiz, la estructura del fraude de ley consiste 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 (“norma defraudada”) (Atienza y Ruiz 2000, 74).

Precisamente, esa estructura se cumplió en 2018 por la coalición “Juntos haremos historia”. A continuación, se abordan con detenimiento los elementos del fraude de ley.

Normas de cobertura. Los artículos 54, fracciones I y II, de la Constitución; 16, 18, numeral 1, y 91, inciso e, de la LGIPE, y segundo transitorio, inciso f, del Decreto de Reformas a la Constitución en Materia Política Electoral de 2014. Todos ellos, como se vio en el primer apartado de este capítulo, regulan la asignación de curules, según el principio de representación proporcional, y la posibilidad de crear coaliciones entre los partidos.

Norma defraudada. El artículo 54, párrafo V, de la CPEUM, según el cual

en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la

Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida (CPEUM, artículo 54, párrafo V).

Como se vio con anterioridad, los institutos políticos accedieron a un determinado número de curules en clara violación al límite constitucional de 8.00 %, pero lo hicieron “cumpliendo” la normatividad aplicable. Por ello, el INE se vio obligado a poner un remedio a esa situación, para lo cual acudió a la interpretación de las normas del sistema, echando mano de un principio, en este caso, implícito: el de militancia efectiva.

Principio de militancia efectiva como solución

Los positivistas —y los partidos políticos— debieron haberse escandalizado cuando leyeron el acuerdo INE/CG193/2021 del 19 de marzo de 2021, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Lo anterior, no solo porque la argumentación ahí contenida se basó en reglas y principios, sino porque el TEPJF lo avaló y, con ello, creó derecho.

En este apartado se expone, en primer lugar, el contexto histórico en el que surge la figura de la militancia efectiva; enseguida, se abordan las razones que la justifican, para luego mostrar cómo funciona.

Contexto histórico

Las elecciones de 2018 marcaron un hito en la historia de México, debido a que hacía mucho tiempo que una bancada no alcanzaba tan elevado número de curules (319), una vez realizados los pactos poselectorales. No obstante, debe recordarse que esa situación no respondió a la efectiva voluntad popular, sino, en todo caso, a las intenciones de un considerable movimiento social y político encabezado por Andrés Manuel López Obrador. Este grupo, ciertamente, logró convencer a una gran cantidad de electores desencantados del sexenio de Enrique Peña Nieto a que votaran por ellos, pero, incluso así, no hubieran obtenido el número de escaños que

obtuvieron. El otro gran factor tuvo que ver con la debilidad del sistema o, si se quiere, su mal diseño, ya que, de hecho, admite la sobrerrepresentación y hace posible que se cometan ilícitos atípicos. Un tercer factor es la proclividad de los destinatarios de las normas a evadir los límites que imponen; es decir, a defraudarlas. Esto se debe, a juicio personal, a que en realidad no se aceptan los fines y valores de las normas, por lo cual se busca una “obediencia aparente” o incompleta de estas, en la medida en que solo se acepta la norma de cobertura, pero no la defraudada.

Con todo, conviene no perder de vista cuáles son estos fines y valores que se pretenden proteger con el criterio de militancia efectiva, como lo hizo el INE en el acuerdo INE/CG193/2021. Se empezará por entender cuál es, de acuerdo con el INE, el propósito del principio de representación proporcional:

[E]l objetivo de este principio que consiste en proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano legislativo, según su representatividad, a efecto de reproducir, en la medida de lo posible, el grado de preferencias electorales obtenidas por cada una de las opciones políticas contendientes en la integración de los órganos de representación. Lo anterior con la finalidad de dar una *representación más adecuada* a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de las minorías y, finalmente, para *evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular*, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple (INE 2021, 25).[§]

La sobrerrepresentación tolerada por el constituyente y posibilitada por los pactos pre y poselectorales, que hacen posibles las coaliciones y las bancadas, constituye una negación de estos fines, pues, por una parte,

§ Énfasis añadido.

no permite que la representación sea adecuada (no se cubren todas las corrientes políticas relevantes) y, por otra parte, no evita la distorsión de la voluntad popular. Dicho de otro modo, la sobrerrepresentación coadyuva a que los procesos comiciales se lleven a cabo como si el principio de representación proporcional no existiera.

Por otro lado, no debe perderse de vista que el actual sistema normativo relacionado con la sobrerrepresentación surgió de un proceso histórico que tiene sus antecedentes en las siguientes reformas constitucionales:

- 1) La de 1977, mediante la cual se introdujo el principio de representación proporcional.
- 2) La de 1996, por la que se ajustó el tope para que el límite máximo fuera de 300 diputaciones y se incluyó como directriz que, en ningún caso, un partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios que representaran un porcentaje del total de la Cámara baja que excediera en ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida.
- 3) La de 2014, que modificó el artículo 116 constitucional en materia de sobre y subrepresentación para extender, en el mismo espíritu del artículo 54, fracción V, la prohibición de que en los congresos de las entidades federativas se diera una distorsión en la representación de la voluntad popular que superara los ocho puntos entre la votación recibida y los diputados asignados.

Por otra parte, tampoco debe pasarse por alto la creación de normas de origen judicial a cargo tanto de la SCJN como de la Sala Superior del TEPJF. En efecto, es insoslayable la declaratoria de invalidez que hizo el máximo tribunal de los modelos que consideraba ineficaces, a efectos de la asignación por representación proporcional, de los votos para partidos coaligados o en candidatura común cuando se hubiese cruzado en la boleta más de un emblema. En ese caso, resolvió que la medida limitaba el efecto total del voto de la ciudadanía, pues al contarse únicamente para la elección

de legisladores por el principio de mayoría relativa, excluyendo la vía de la representación proporcional, se violentaba el principio constitucional de que todo voto debe ser considerado de forma igualitaria, ya sea en su forma activa o pasiva (acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008).

Justificación de la medida

El INE tuvo muy claro el hecho de que las coaliciones intentaron violar los límites de la sobrerrepresentación aprovechándose de una norma regulativa permisiva que hace posibles comportamientos como los señalados en el apartado “Sobrerrepresentación expandida. Proceso electoral de 2018”. Así, una coalición integrada por los partidos A, B y C puede legalmente registrar a los candidatos X, Y y Z, que militan en el partido A, como candidatos por el partido B o C. Si X, Y y Z resultan ganadores, se tomarán como de los partidos B o C y no contarán para verificar que A no ha excedido su límite de sobrerrepresentación.

¿Cómo puede saber el ciudadano que X, Y y Z en realidad militan en el partido A, si en la boleta electoral no viene esa información? Este es el *quid* de la cuestión. Un votante acude a las urnas sin saber la militancia efectiva de los candidatos, porque no existe ningún mecanismo legal que prevenga tal situación. En ese sentido, el razonamiento del INE para justificar un mecanismo legal que corrija dicha anomalía es muy claro:

[D]ebe tenerse presente que al momento en que las ciudadanas y ciudadanos acuden a las urnas, pueden elegir a cuál o cuáles de los partidos que postulan conjuntamente a una candidatura respaldar. Sin embargo, en la boleta electoral no se contiene mención alguna respecto del “origen partidista” de los candidatos uninominales (en términos de lo establecido en el convenio de coalición correspondiente).

Por esta razón, el hacer depender las reglas de asignación posteriores y la correspondiente representación en la integración de la Cámara de Diputados y Diputadas, de un acuerdo de voluntades que no forma

parte de los elementos que son puestos a disposición de la ciudadanía al momento de emitir su sufragio, sobrepone aquélla al derecho de la ciudadanía a participar de forma efectiva en la conformación de los órganos de representación.

Así, con el propósito de hacer efectivo el derecho al sufragio y garantizar su reflejo fiel en la integración de los señalados órganos de representación, sumada la necesidad de respetar el principio de pluralismo, en atención a los principios de certeza y seguridad jurídica, este Consejo General considera necesario que para este Proceso Electoral Federal *se adopte un criterio, previamente conocido por los distintos actores de la contienda electoral, que permita a esta autoridad examinar y, en su caso, ajustar a los límites constitucionales la asignación de diputaciones por RP*, con la finalidad de reflejar de mejor manera la voluntad de las ciudadanas y los ciudadanos expresada a través del sufragio, armonizando los principios que subyacen a la distribución de curules por el principio de RP con las reglas previstas para la postulación de candidaturas, interpretadas en la jurisprudencia 29/2015 (INE 2021, 65-6).[§]

Mecanismo para verificar la militancia efectiva

Conforme al acuerdo general del INE, la militancia efectiva se verifica tomando en cuenta las siguientes fases.

Verificación de candidatos triunfadores de mayoría relativa

El primer paso es la verificación de la afiliación efectiva de cada uno de los candidatos triunfadores por el principio de mayoría relativa. En esos casos, se considerará afiliación efectiva aquella que esté vigente al momento del registro de la candidatura. El acuerdo del INE no puede ser más elocuente al detallar este primer paso:

§ Énfasis añadido.

De esta forma, en un ejemplo hipotético, si los partidos A, B y C contienden en una coalición “1”, los partidos D, E y F en la coalición “2”, y los partidos G, H e I participan individualmente, en caso que la coalición “1” postule una candidata o candidato que al momento de su registro estaba afiliado al partido A y posteriormente se afilió al partido “B”, para efectos de determinación del partido al que se asignará el triunfo, éste contabilizará para el partido “A”, con independencia de los derechos de militancia al partido “B” que en su caso le correspondan a dicho ciudadano. En cambio, esto no aplicará en caso de que la militancia del candidato postulado pertenezca a otra coalición (ej. la coalición “2”) o a alguno de los partidos que contiene individualmente, ya que en estos supuestos aplicará el siguiente criterio de asignación (INE 2021, 69).

La consecuencia de dicha verificación será que, en caso de que no haya coincidencia entre la militancia efectiva del ganador y la afiliación por la que fue postulado, entonces esa candidatura se contabilizará a favor del partido respecto del cual mantenga su militancia original. Para ello, el INE deberá valorar los elementos o la documentación que se presente para considerar la afiliación efectiva de alguna candidatura, los cuales deberán entregarse a más tardar 14 días después de que el Consejo General apruebe los registros de candidatos a diputaciones federales, y 10 días, en caso de sustituciones.

Reasignación

Puede suceder que no se detecte una afiliación efectiva del candidato triunfador a ninguno de los partidos que lo postularon. En este caso, el acuerdo del INE señala que se deberá atender al convenio de coalición aprobado; es decir, que el triunfo se concederá al partido que señale el acuerdo. La repartición de diputaciones federales de representación proporcional, que se lleva a cabo después de la asignación y verificación de los triunfos por el principio de mayoría relativa, deberá realizarse procurando el mayor equilibrio entre el porcentaje de votos y el de escaños de todas las fuerzas

políticas que hayan obtenido al menos 3.00 % de la votación, de conformidad con el artículo 54, base V, de la CPEUM.

Candidatos de reelección

Si el candidato triunfador no cuenta con una afiliación efectiva y, además, contendió por la reelección, entonces el triunfo será adjudicado al partido a cuyo grupo parlamentario haya pertenecido en el momento del registro de la candidatura. En el caso de que el candidato sea de un grupo parlamentario de un partido sin registro vigente, entonces se contabilizará conforme lo señalado en el convenio de coalición.

Evaluación de la sentencia de la Sala Superior

Argumentos contra la militancia efectiva y la valoración de la Sala Superior

Violación de los principios de certeza y definitividad

Los partidos Encuentro Social y Morena afirmaron que el acuerdo impugnado violaba los principios de certeza y definitividad, debido a que fue emitido a tres días de iniciar el registro de candidaturas a diputaciones federales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y a menos de tres meses de la jornada electoral. Para ellos, el INE no tomó en cuenta que había vencido el plazo para el registro de los convenios de coalición, que eran actos definitivos y firmes, por lo que la medida implicaba retrotraer los efectos a decisiones tomadas con anterioridad. Por último, sostuvieron que el acuerdo no era congruente con otros de 2015 y 2018, en los cuales el Instituto había resuelto que no existía sobrerepresentación en la asignación de curules.

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF consideró que tales argumentos eran infundados, porque el acuerdo no atentaba contra la libertad asociativa de los institutos políticos, tampoco imponía una carga adicional para

los partidos coaligados ni generaba incertidumbre. Lo anterior, porque los convenios de coalición se circunscriben a la etapa de preparación de la elección, mientras que la medida del INE se aplicaba hasta la etapa de resultados y validez, como criterio de valoración. De este modo, los partidos coaligados podían, en pleno ejercicio de su libertad, establecer a qué instituto político pertenecía originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido en el que quedarían comprendidos en el caso de ser electos. Todo ello lo sabían *ex ante* del proceso, con lo cual no había falta de certeza. En cuanto al principio de definitividad, el Tribunal Electoral señaló que el acuerdo impugnado es previo al periodo de registro de candidaturas y tiene efectos para realizar la asignación de diputaciones de representación proporcional, por lo que no se veía alterado. Finalmente, respecto a los acuerdos de 2015 y 2018, la Sala Superior sostuvo que no había incongruencia alguna, porque aquellos no sufrieron modificaciones, ya que lo único que se ajustaría sería la forma como se clasificarían las diputaciones de mayoría relativa, como un parámetro objetivo que se relaciona con la necesidad de garantizar el cumplimiento de los límites constitucionales.

Reserva de ley

Los partidos Morena y PES afirmaron que el INE carecía de competencia para la emisión del acuerdo, por lo que se violaban los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa.

Dichos agravios fueron infundados, ya que, de acuerdo con la Sala Superior, a partir de una interpretación sistemática y teleológica de las bases constitucionales y legales que regulan la asignación de escaños en la Cámara de Diputados, el acuerdo impugnado no vulneraba el principio de reserva de ley, ya que la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se llevaría a cabo siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 54 constitucional. Asimismo, el Tribunal Electoral señaló que el acuerdo no implicaba la modificación de las reglas y fórmulas establecidas

por el legislador para determinar el número de diputaciones a asignar, ni las bases para hacerlo, al señalar de manera enfática que, una vez determinado el número de diputaciones de mayoría relativa de cada partido político, se aplicaría estrictamente el procedimiento previsto en la ley.

En consecuencia, lejos de alterar la legislación vigente, el acuerdo garantiza el cumplimiento del principio de representatividad, con base en los sufragios que emanan de la voluntad popular y que permiten determinar a qué fuerza política favoreció el electorado, con independencia del grupo parlamentario al que se incorporen las candidaturas electas en voto directo. Para ello, ofrece un parámetro objetivo para clasificar las diputaciones de mayoría relativa, con el único fin de llevar a cabo el procedimiento de asignación por el principio de representación proporcional, acatando los límites de representatividad previstos en la Constitución, sin involucrarse en la forma como decididamente queden integrados los grupos parlamentarios.

Autodeterminación de los partidos políticos

La figura de militancia efectiva implicaba —para el PES y Morena— una violación al principio de autodeterminación y organización de los partidos, porque impedía que, con libertad, estos pudieran postular candidatos afiliados a otro instituto político o que incluso no tuvieran militancia alguna. Asimismo, los partidos afirmaban que el acuerdo violaba los derechos de la militancia, al limitar a que solo se postularan candidatos por el partido con el que tenían una afiliación efectiva, cuando, además, la ley permitía que los militantes o simpatizantes de un frente político fueran postulados por otro de la misma coalición.

La Sala Superior calificó de infundados tales argumentos, porque en el acuerdo se establecía con claridad que la medida solo era aplicable en la etapa de asignación de diputaciones por representación proporcional. De este modo, no se modificaba lo acordado por los partidos en el convenio de coalición, pues se respetaba lo señalado en cuanto al partido de origen y al grupo parlamentario al que pertenecerían las personas que obtuvieran el triunfo. Por lo demás, en el convenio de coalición no se definían

candidaturas, sino que solo se reservaban demarcaciones electorales por partido, por lo que estos podían perfectamente convenir el instituto político de origen y destino de las postulaciones de mayoría relativa que realizaran de forma coaligada. El Tribunal Electoral tuvo en cuenta que ni la Constitución ni la ley contenían previsión alguna que estableciera que lo declarado por los partidos no debía ni pudiera ser verificado para efectos de evaluar los límites de sobrerrepresentación o que su manifestación fuera el único referente, menos aún que fuera absoluto.

Por lo que respecta a los derechos de la militancia, la Sala Superior sostuvo que el acuerdo del INE no afectaba los derechos político-electorales de las personas postuladas en los distritos uninominales, porque los lineamientos no regulaban el sistema de mayoría relativa, así que dichas personas accederían al cargo si obtenían la mayor cantidad de votos a partir de la suma de los emitidos a favor de los partidos que integraban la coalición, de manera independiente a la afiliación efectiva que tuvieran o si militaban en alguno de los institutos políticos señalados. El TEPJF precisó que los criterios no obligaban a los candidatos a afiliarse a alguno de los partidos que integraban la coalición, por lo que no era jurídicamente posible que se afectara el derecho a la libertad de asociación.

Alteración de la voluntad de la ciudadanía

Para los partidos inconformes, si se permitía que la afiliación de un candidato determinara la vinculación del triunfo electoral con un partido político, entonces se autorizaba una transferencia del sufragio ciudadano, con lo cual se vulneraba el principio de proporcionalidad, porque se promovía un acto de simulación. Para ellos, contabilizar los votos en función de la militancia no respetaba el derecho del ciudadano que milita en un partido para contender en un proceso organizado por un instituto político diverso. Por último, sostenían que se fragmentaba la unidad del voto, pues cada sufragio debía contar para el partido a que fue emitido y no para aquel en el que milita el candidato ganador.

Los argumentos anteriores fueron calificados como infundados por la Sala Superior, porque los lineamientos del acuerdo no suponían una transferencia del sufragio ciudadano, ya que los de mayoría relativa favorecerían a la candidatura de la coalición y las personas que la integraran accederían al cargo en caso de resultar ganadoras y no otras. Esto significaba que no se modificarían los votos recibidos por cada partido que participó en coalición, sino que se establecía a favor de cuál de estos se computaría cada triunfo de mayoría relativa para verificar el número máximo de diputaciones por ambos principios, sin que se trastocara el sentido del sufragio. Por ello, no era posible hablar de una alteración de la voluntad ciudadana, porque el voto preservaba íntegramente sus efectos en los dos sistemas electorales.

En efecto, el sufragio de mayoría relativa beneficia a todos los partidos que participan en coalición a pesar de que en la boleta electoral solo se seleccione uno, pues el voto se considera para la postulación que respaldan como unidad. En cambio, para el sistema de representación proporcional, el sufragio solo cuenta para el partido que se selecciona en la boleta electoral y los lineamientos no establecen una alteración de ese efecto, sino que el criterio que se propone radica en la militancia del candidato electo.

Por último, el Tribunal Electoral señaló que, contrariamente a lo afirmado por los partidos inconformes, la medida del INE privilegiaba el sentido auténtico del voto y permitía reconocer su efecto total en los dos principios de integración del sistema electoral mexicano.

A continuación se utilizan tres estándares para evaluar la sentencia de la Sala Superior. El primero fue propuesto por Manuel Atienza y es una derivación de su teoría mediante la cual se evalúa una argumentación desde la triple perspectiva formal, material y pragmática. Con esas pautas se llevará a cabo una valoración de los argumentos centrales del fallo. El segundo estándar se refiere a los criterios de universalidad, coherencia y adecuación a las consecuencias, propuestos por Neil MacCormick. Finalmente, el tercero consiste en la revisión de algunos principios

metodológicos que se han propuesto en otros trabajos (Lara 2021, 119-36) a propósito de la estructura de las sentencias. En el caso de los dos últimos estándares, la evaluación será de la sentencia en conjunto.

Estándar de evaluación de Manuel Atienza

Pensando en la argumentación judicial (recuérdese que los jueces tienen el deber de motivar —es decir, justificar— sus decisiones), Manuel Atienza (2013, 549) propone que una buena sentencia tendría que cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Tener una estructura lógica reconocible y que satisfaga un esquema de inferencia válido. Esta exigencia se refiere, básicamente, a que sea posible distinguir el argumento central; esto es, las premisas, la conclusión y la inferencia. Las premisas son las razones que apoyan al enunciado mediante el cual se responde la pregunta que formula el problema central; es decir, avalan la conclusión. Por su parte, la satisfacción del esquema de inferencia válido implica que no se violen las reglas de la lógica; por ejemplo, que no se cometan falacias formales.
- 2) Estar basado en razones relevantes y suficientemente sólidas —al menos, más sólidas que las que podrían apoyar otra posible solución—. Dicha condición está relacionada con su calidad: la premisa normativa debe estar basada en una o varias normas formal y materialmente válidas; esto es, que además de ser vigentes, no vayan en contra de principios y valores constitucionales o de derecho internacional, así como tampoco de precedentes nacionales o mundiales. En cuanto a la premisa fáctica, esta debe ser un enunciado asertivo resultado de una inferencia construida de manera sólida; en otras palabras, que satisfaga estándares probatorios.
- 3) Que persuada de hecho —o tendría que persuadir— a un auditorio ideal: imparcial, bien informado y racional.

- 4) Que quienes emiten la decisión hayan respetado las reglas de la discusión racional: que se haya garantizado el derecho de cada protagonista a participar en el discurso y el de cada participante a presentar y criticar cualquier argumento (Alexy 1993, 39).

En el cuadro 5 se muestra una síntesis de los argumentos centrales de la sentencia y una valoración de cada uno de ellos a partir de los criterios expuestos.

Cuadro 5. Estándar de evaluación de Manuel Atienza

Argumento	Estructura lógica reconocible	Solidez de las premisas	Persuasión	Reglas de la discusión racional
El principio de militancia efectiva no viola los principios de certeza y definitividad, porque en nada interfiere con los convenios de coalición, ya que se aplica en una etapa posterior: la de resultados y validez de la elección. Además, el criterio es conocido por los partidos <i>ex ante</i> del proceso, por lo que perfectamente saben a qué atenerse	Se cumple. Es posible distinguir las premisas y la conclusión, y el paso de unas a la otra es lógicamente válido	Se cumple. Las afirmaciones relacionadas con hechos, contenidas en las premisas, son verdaderas	Se cumple. El razonamiento resulta persuasivo, especialmente al referirse a los propósitos de la medida: impedir que se viole el límite constitucional de la sobrerepresentación	Se cumple. Todos los puntos de vista relacionados con el tema fueron debidamente tomados en cuenta por el Tribunal Electoral

Continuación.

Argumento	Estructura lógica reconocible	Solidez de las premisas	Persuasión	Reglas de la discusión racional
La medida impugnada no viola los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, porque para asignar los escaños sigue puntualmente el procedimiento establecido en la legislación; además, garantiza el cumplimiento del principio de representatividad, con base en los sufragios que emanan de la voluntad popular y que permiten determinar a qué fuerza política favoreció el electorado, con independencia del grupo parlamentario al que se incorporen las candidaturas electas	Se cumple. Es posible distinguir las premisas y la conclusión, y el paso de unas a la otra es lógicamente válido	Se cumple. No se advierte que la medida no sea coherente con el resto de las normas del ordenamiento; más bien, las complementa y las mejora en la medida en que evita el fraude de ley	Es persuasivo, porque el resultado de la medida se traduce en una mejor representatividad democrática	Se cumple. Todos los puntos de vista relacionados con el tema fueron debidamente tomados en cuenta por el Tribunal Electoral

Continuación.

Argumento	Estructura lógica reconocible	Solidez de las premisas	Persuasión	Reglas de la discusión racional
La figura de militancia efectiva no viola el principio de autodeterminación de los partidos políticos, porque es aplicable exclusivamente en la etapa de asignación de diputaciones de representación proporcional; respeta lo señalado en el convenio de coalición en cuanto al partido de origen y de destino; no se afectan los derechos de la militancia, porque los lineamientos no impiden que los ganadores obtengan su curul, independientemente de la afiliación efectiva que tengan, y además, no obligan a los candidatos a afiliarse a alguno de los partidos de la coalición	Se cumple. Es posible distinguir las premisas y la conclusión, y el paso de unas a la otra es lógicamente válido	Se cumple. En el aspecto fáctico, no se advierte que la aplicación de la medida altere los convenios de coalición, sino que, más bien, ayuda a que se respete con mayor acierto la voluntad del electorado	Se cumple. El resultado de la medida se traduce en una mejor representatividad democrática	Se cumple. Todos los puntos de vista relacionados con el tema fueron debidamente tomados en cuenta por el Tribunal Electoral

Continuación.

Argumento	Estructura lógica reconocible	Solidez de las premisas	Persuasión	Reglas de la discusión racional
La medida no altera la voluntad de la ciudadanía, porque no se traduce en una transferencia del voto ni en su modificación, solo establece a favor de cuál de los partidos coaligados se computarán los triunfos de mayoría relativa con el fin de verificar el número máximo de diputaciones por ambos principios. El voto de mayoría relativa beneficia a todos los partidos que participan en coalición, a pesar de que en la boleta electoral solo se seleccione uno, pues el sufragio se considera para la postulación que respaldan como unidad. La medida del Instituto Nacional Electoral privilegia el sentido auténtico del voto y permite reconocer su efecto total en los dos principios	Se cumple. Es posible distinguir las premisas y la conclusión, y el paso de unas a la otra es lógicamente válido	Se cumple. Son afirmaciones verificables empíricamente. Y, en cuanto a los aspectos normativos, la medida es coherente con los valores del ordenamiento	Se cumple. El resultado de la medida se traduce en una mejor representatividad democrática	Se cumple. Todos los puntos de vista relacionados con el tema fueron debidamente tomados en cuenta por el Tribunal Electoral

Fuente: Elaboración propia con base en Atienza (2013).

Estándar de evaluación de Neil MacCormick

Está compuesto por tres criterios: universalidad, coherencia y adecuación de las consecuencias. 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 asuntos semejantes en el futuro. La estructura lógica que aplica en este principio es la siguiente: para justificar una determinada decisión D, hay que ofrecer razones particulares A, B y C, en favor de esta. Pero tales razones particulares no son suficientes; se necesita, además, un enunciado normativo general que indique que siempre que se den las circunstancias A, B y C, debe tomarse la decisión D. Este principio ha sido abordado por distintos autores, pero, sin duda, el más influyente en ese sentido ha sido Neil MacCormick, para quien el principio de universalidad es mucho más que una regla formal: se trata de una condición necesaria de la justificación de una decisión (MacCormick 1987, 12-5). El alcance del principio se extiende tanto hacia el pasado —un caso presente debe decidirse de acuerdo con el mismo criterio utilizado en asuntos anteriores— como, sobre todo, hacia el futuro, pues no sería aceptable que los jueces fundamentaran sus decisiones en criterios *ad hoc*, caprichosos o coyunturales.

Evaluar una decisión de un caso difícil a partir del requisito de la coherencia implica verificar que dicho fallo fue elegido entre varios legalmente posibles, pero que fue óptimo en cuanto a la salvaguarda de los valores constitucionales involucrados. La idea de justificación, entonces, no se centra, como en los modelos fundacionistas, en que existe un conjunto privilegiado de proposiciones (normativa y fácticas) que confieren validez al resto, sino en una concepción contextualista

según la cual los estándares de justificación jurídica de las conclusiones acerca de cuestiones tanto de hecho como de derecho dependen de

factores contextuales, tales como los objetivos relevantes, la importancia del caso, las consecuencias de la decisión o las restricciones de tiempo y recursos (Amaya 2012, 87).

Por último, el criterio de adecuación de las consecuencias sirve para evaluar una sentencia a partir de los efectos que producirá en relación con una serie de valores, como la seguridad, la salud pública o la democracia. Lo que se evalúa, entonces, no es el resultado de la decisión —por ejemplo, condenar o absolver, ya que eso forma parte de la propia decisión—, sino las consecuencias que se derivan causalmente de ese resultado. Como podrá suponerse, la cadena causal puede ser muy larga y por eso es necesario saber dónde cortarla; es decir, es muy importante distinguir entre las consecuencias conectadas de manera causal con el resultado y las remotas. En el razonamiento judicial, además de las razones formales o autoritativas, el juzgador debe tomar en cuenta las sustantivas; a la vez, estas últimas se dividen en finalistas y de corrección. De este modo, cuando se evalúa una decisión a partir del criterio de adecuación a las consecuencias, las razones finalistas son particularmente relevantes, ya que, gracias a ellas, se puede determinar si el fallo contribuirá o no a un fin valioso.

Cuadro 6. Estándar de evaluación de Neil MacCormick

Universalidad	Coherencia	Adecuación de las consecuencias
La sentencia cumple con este requisito, porque está fundamentada en un principio general o una regla universal que ha sido aceptada en casos anteriores y que deberá aplicarse en asuntos semejantes en el futuro. En efecto, el Tribunal Electoral utilizó como precedentes para fundamentar el fallo, entre otros: la sentencia SUP-REC-959/2018, acerca de la reserva de ley y la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral; la regla establecida en el acuerdo INE/CG302/2018, relativa a la redistribución de las curules restantes; los fallos SUP-RAP-46/2021 y SUP-RAP-48/2021 acumulados, SUP-JDC-1172/2017, SUP-REC-959/2018 y SUP-JDC-10257/2020 y acumulados, relacionados con la jerarquía normativa, así como SUP-CDC-8/2015 y la jurisprudencia 29/2015, acerca de los convenios de coalición	La decisión tomada en la sentencia fue óptima en cuanto a la salvaguarda de valores constitucionales involucrados, a saber, el principio constitucional de representatividad y los valores de proporcionalidad y pluralidad	El fallo, sin duda, contribuirá a un fin valioso, más allá de lo propiamente jurídico. En efecto, la construcción de la democracia ha sido una larga y accidentada tarea en México. Por ello, esta sentencia da un paso más a favor de la auténtica representación ciudadana en la Cámara de Diputados, al cerrar el paso al fraude de ley que estaban cometiendo todos los partidos políticos, aprovechando los huecos y cierta laxitud del sistema. El principio de militancia efectiva constituye un elemento objetivo que permite al Instituto Nacional Electoral cumplir de mejor manera los principios constitucionales relacionados con la asignación de escaños, con lo cual, quien más se beneficia es el propio ciudadano y, desde luego, los partidos políticos

Fuente: Elaboración propia con base en Atienza (2013).

Criterios acerca de la estructura de las sentencias

La sentencia, vista como documento, puede ser evaluada a partir de una serie de principios metodológicos que se propusieron en trabajos anteriores (Lara 2011, 154 y ss.).

Principio de precisión de los hechos. Se refiere a presentar, de manera sucinta, una narrativa de los hechos mediante la cual se precise con claridad la base fáctica del problema. En cualquier tipo de sentencia es muy importante que el juez haga un breve relato de los hechos que constan como probados en el expediente, o que constituyen los puntos de vista de las partes, para que el lector sepa cuál es el fondo social del problema que va a ser resuelto. A final de cuentas, los asuntos que conocen los jueces (casi)¹⁰ siempre se refieren a la prueba de los hechos o la calificación jurídica de estos, por lo que conviene que en el fallo siempre quede claro de qué hechos se trata. Desde el punto de vista de quien escribe, este apartado podría tener dos partes: una en la que se recoja de manera sencilla y sintética lo que sucedió antes de que, por ejemplo, se solicitara el amparo, y otra en la que se narren, de modo exclusivo, los datos procesales necesariamente útiles para pasar al discurso argumentativo de la sentencia. La suma de estas dos partes daría como resultado el aspecto narrativo de la decisión.

Principio de delimitación. Los jueces tienen el deber de fijar la cuestión de manera cuidadosa, para lo cual es necesario analizar el problema y el tipo de asunto (o asuntos) involucrados y, después, plantear de forma correcta la problemática a resolver. Tómese en cuenta que los abogados muchas veces no son muy claros en los escritos que elaboran, así como tampoco lo son ciertas autoridades. Sin embargo, la carga de entender y exponer la cuestión de manera correcta corre, de manera exclusiva, a cargo del juez, quien no podrá acusar de falta de claridad a las partes o

¹⁰ Este "casi" se refiere a las acciones de inconstitucionalidad en las que se analiza en abstracto el apego a la Constitución de ciertas leyes, pero incluso en dichos casos se podría convenir que el proceso legislativo constituye la base fáctica del problema.

a las autoridades; en todo caso, puede indagar o solicitar las aclaraciones pertinentes a fin de alcanzar la comprensión del problema que va a resolver. Una forma de mejorar los planteamientos es utilizar preguntas como: ¿El tribunal colegiado realmente omitió el estudio de los conceptos de violación? ¿El artículo 34 de la ley “X” introduce una distinción injustificada entre dos grupos de contribuyentes? ¿Los agravios están dirigidos a contradecir la sentencia recurrida?

Principio de economía de las sentencias. Un buen fallo debe contener todo lo necesario, pero solo lo necesario. Por lo tanto, es muy importante evitar, en la medida de lo posible, las transcripciones y toda aquella información que sea innecesaria e inútil. No debe confundirse la exhaustividad con la exageración. La primera consiste en vigilar que no quede ninguna cuestión relevante sin abordar, pero por cumplir con esta no debe caerse en el otro extremo: poner información de más, ya que se le resta claridad y fluidez a la sentencia.

Principio de coherencia interna. Se sugiere que la estructura siga una línea conductora sencilla y ordenada, que permita al lector entender tres partes: 1) el planteamiento del problema; 2) el desarrollo argumentativo (razones a favor y en contra de cada una de las pretensiones), y 3) la solución final del conflicto con su motivación correspondiente. Para que esto se logre es necesario que los apartados de la sentencia sean excluyentes; esto es, debe vigilarse que no se repita la información de un apartado en otro, pues eso oscurece la presentación. En ese sentido, es muy importante ensayar, en la medida de lo posible, diferentes modos de presentación para elegir el más adecuado de acuerdo con el problema. Asimismo, las remisiones que se hacen de una a otra parte deben quedar claras, en especial a la hora de los puntos resolutivos. Es más conveniente especificar por qué y para qué se tomó una decisión que confundir al lector con oscuras remisiones que provocan que busque los fundamentos en otra parte del texto.

Principio de claridad. Se debe utilizar un lenguaje sencillo, procurando evitar el lenguaje oscuro, los términos en latín, los arcaísmos, los errores de sintaxis y otros vicios, como la circularidad de los argumentos y, en general,

todo tipo de falacias. En ese sentido, como dice Manuel Atienza, no debe confundirse la profundidad con la oscuridad: hay argumentos sencillos y profundos; lo oscuro, por lo general, no refleja profundidad en el pensamiento, sino desorden y caos (Atienza 1995, 223).

Cuadro 7. Criterios acerca de la estructura de las sentencias

Principio	Valoración
Precisión de los hechos	Los hechos que originaron esta sentencia se encuentran correctamente precisados en el apartado “Antecedentes”. Se trata de una serie de resoluciones del Instituto Nacional Electoral y de la Sala Superior que dieron lugar a la emisión del Acuerdo General INE/CG193/2021, del 19 de marzo de 2021, por el cual estableció el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que corresponden a los partidos políticos nacionales, con base en los resultados que obtuvieran en la jornada electoral del 6 de junio de 2021
Delimitación	El problema central del asunto no aparece planteado de forma destacada en ninguna parte de la sentencia. La metodología empleada consistió, por una parte, en resumir cada uno de los argumentos y, por otra, en darles una puntual respuesta. Sin embargo, tampoco en estos apartados temáticos aparece una pregunta que ayude al lector a saber cuál es el problema que se va a resolver. El Tribunal Electoral deja esta tarea a cargo del lector
Economía de las sentencias	La sentencia consta de 108 páginas de tamaño oficio, con un total de 32,691 palabras. Se trata de un fallo demasiado largo, a pesar de que no se advierte un abuso en las transcripciones. El problema es que su extensión no se justifica, porque la mitad (54 páginas) no contiene argumentos, sino información diversa: precedentes, legislación, historia, etcétera, que perfectamente pudo haberse presentado de forma más sucinta u omitido en alguna de sus partes. Aun la parte argumentativa contiene demasiada información que también se debió reducir

Continuación.

Principio	Valoración
Coherencia interna	Los apartados principales, destacados con mayúsculas, son: ANTECEDENTES; CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS, y RESUELVE. Cada uno de estos se divide en subapartados identificados con números arábigos enteros para el primer nivel de análisis, y con números decimales para el segundo nivel. En general, la estructura sigue una línea coherente y lleva al lector por una secuencia lógica. Sin embargo, no se cumple con el ideal de que las partes sean excluyentes, ya que el contenido de los agravios aparece dos veces: la primera, en el apartado 7 (páginas de la 17 a la 20), y la segunda, en el apartado 10, dedicado al análisis de los agravios. Esa repetición pudo haberse evitado. Lo ideal, a juicio personal, es que los argumentos que van a analizarse y a evaluarse se sinteticen una sola vez
Claridad	La sentencia es clara en general, en la medida en que no abusa del lenguaje técnico, los arcaísmos o la oscuridad en la redacción. La sintaxis es adecuada y la ortografía está bien cuidada. Se trata de una sentencia que, salvo por su enorme tamaño, puede leerse con sencillez y agilidad

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Los hallazgos obtenidos al responder la pregunta acerca de si está o no justificada la medida creada por el INE en relación con la militancia efectiva, son los siguientes.

1. La sobrerepresentación puede ser de dos tipos: una lícita, porque está tolerada por el sistema jurídico, y otra ilícita, porque rebasa los límites constitucionales y legales. La segunda es claramente execrable, por obvias razones: supone una violación de los derechos políticos del votante a que se respete su voluntad efectiva. La primera puede ser cuestionable, pero por distintas razones; por ejemplo, por ser una reminiscencia de la antigua cláusula de gobernabilidad y porque no refleja con exactitud matemática la voluntad popular expresada en las urnas. No obstante, también puede ser bien vista por ayudar a equilibrar los efectos imperfectos de los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional.

2. Los partidos políticos han demostrado, en los hechos, cierta proclividad a evadir sus obligaciones y violar los límites constitucionales de la sobrerrepresentación, mediante el uso del fraude de ley. El proceso electoral de 2018 es una muestra patente de ello.

3. Existe laxitud en la regulación de los pactos de bancada, ya que con ellos se hace todavía más grave la violación a los límites de la sobrerrepresentación.

4. El fraude de ley es un ilícito atípico, que consiste en una conducta conforme a una norma llamada de cobertura, pero que produce un resultado contrario a otra, que es defraudada.

5. La coalición “Juntos haremos historia” cometió un fraude de ley en el proceso electoral de 2018, al utilizar como normas de cobertura los artículos 54, fracciones I y II, de la CPEUM; 16, 18, numeral 1, y 91, inciso e, de la LGIPE, y el artículo segundo transitorio, inciso f, del Decreto de Reformas a la Constitución en Materia Político Electoral de 2014. Todos ellos, como se vio en el primer apartado de este capítulo, regulan la asignación de curules según el principio de representación proporcional y la posibilidad de crear coaliciones entre los institutos políticos. La norma defraudada fue el artículo 54, párrafo V, de la Constitución, según el cual

en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida (CPEUM, artículo 54, párrafo V).

6. La medida fue calificada como constitucionalmente válida por el TEPJF, con argumentos que tienen una estructura lógica reconocible y que satisfacen un esquema de inferencia válido, porque en ellos es posible distinguir las premisas y la conclusión, y el paso de unas a la otra es lógicamente válido. Por lo demás, las premisas de los argumentos son sólidas: en el aspecto fáctico, no se advierte que la aplicación de la medida altere los convenios de coalición, sino que, más bien, ayuda a que se respete

con mayor acierto la voluntad del electorado; en el aspecto normativo, es coherente con el resto de las normas del sistema. Los argumentos son persuasivos, porque el resultado de la medida se traduce en una mejor representatividad democrática. Asimismo, se cumplió con las reglas del discurso racional, al haber tomado en cuenta todos los puntos de vista relacionados con el tema.

7. La sentencia, como pieza argumentativa, honró los principios de universalidad, al haber respetado sus precedentes para fundamentar el fallo; coherencia, porque la decisión tomada fue óptima en cuanto a la salvaguarda de los valores constitucionales involucrados (representatividad, proporcionalidad y pluralidad), y adecuación a las consecuencias, dado que contribuirá a un fin valioso, más allá de lo propiamente jurídico, pues constituye un paso más a favor de la auténtica representación ciudadana en la Cámara de Diputados, por cerrar el paso al fraude de ley que estaban cometiendo todos los partidos políticos que se aprovechaban de los huecos y cierta laxitud del sistema. El principio de militancia efectiva es un elemento objetivo que permite al INE cumplir de mejor manera los principios constitucionales relacionados con la asignación de escaños, con lo cual, quien más se beneficia es el ciudadano y, desde luego, los partidos políticos.

8. Por último, la sentencia cumple con suficiencia los criterios de estructura: precisión de los hechos, delimitación, economía, coherencia interna y claridad.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Promoventes: Partidos políticos nacionales Convergencia, Del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=97552>.

Acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008.

Promoventes: Diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=104930>.

Acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Promotores: Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, respectivamente. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=167491>.

Alexy, Robert. 1993. *Derecho y razón práctica*. México: Fontamara.

Amaya, Amalia. 2012. "La coherencia en el derecho". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 35: 59-90.

Atienza, Manuel. 1995. "Diez consejos para escribir un buen trabajo de dogmática". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 3 (octubre): 223-4.

— y Juan Ruiz Manero. 1996. *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Barcelona: Ariel.

— y Juan Ruiz Manero. 2000. *Ilícitos atípicos*, Madrid, Trotta.

—. 2006. *El derecho como argumentación*. Barcelona: Ariel.

— y Juan Ruiz Manero. 2007. "Dejemos atrás el positivismo jurídico". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 27 (octubre): 7-28.

—. 2013. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta.

Cámara de Diputados. 2022. Diputadas y diputados integrantes de la LXIV Legislatura. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2022. México. Cámara de Diputados.

- Hart, Herbert Lionel Adolphus. 1982. *Essays on Bentham*. Oxford: Oxford University Press.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2018. Acuerdo INE/CG302/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el primero de julio de dos mil dieciocho. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95634/CGex201804-04-ap-1.pdf>.
- . 2021. Acuerdo INE/CG193/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf>.
- Jurisprudencia 29/2015. CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 17: 13-4.
- Kelsen, Hans. 1945. *General theory of law and State*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 1995. *Teoría general del derecho y del Estado*. 2.^a ed. México: UNAM.
- . 1993. *Teoría pura del derecho*. 7.^a ed. México: Porrúa.
- Lara Chagoyán, Roberto. 2011. *Argumentación jurídica. Estudios prácticos*. México: Porrúa.

- . 2021. *Manual mínimo de argumentación jurídica*. México: Tirant lo Blanch.
- LGPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2022. México. Cámara de Diputados.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2022. México. Cámara de Diputados.
- MacCormick, Neil. 1987. Universalization and induction in law. En *Reason in law. Proceedings of the conference held in Bologna. December 1984*. Vol. I. Milán: Giuffrè.
- Murayama, Ciro. 2019. "La captura del Congreso por Morena". *Nexos*, julio.
- Roca, Victoria. 2015. Ilícito, responsabilidad y sanción. En *Conceptos básicos del derecho*, coord. Daniel González Lagier, 81-111. Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez Garavito, César. 2005. Teoría del derecho y decisión judicial. En torno al debate entre H. L. A. Hart y Ronald Dworkin. En *La decisión judicial. El debate Hart-Dworkin*, eds. Penélope Bulloch y Joseph Raz, 15-88. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- Sentencia SUP-CDC-8/2015. Denunciante: Magistrado presidente de la Sala Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Monterrey, Nuevo León. Sustentantes: Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondientes a la Segunda y Tercera Circunscripciones Plurinominales, con sede en Monterrey, Nuevo León y Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-CDC-0008-2015>.
- . SUP-JDC-1172/2017. Actora: Argelia López Valdés y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1172-2017>.

- SUP-JDC-10257/2020 y acumulados. Actor: Héctor Serrano Cortés y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/10257/SUP_2020_JDC_10257-944226.pdf.
- SUP-RAP-46/2021 y SUP-RAP-48/2021 acumulados. Recurrentes: Partidos Encuentro Solidario y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0046-2021.pdf.
- SUP-REC-959/2018. Recurrente: Agustín Carlos Basave Alanís. Tercera interesada: Ruth Salinas Reyes. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0959-2018.pdf.

Paridad de género en órganos legislativos.

Alcance de la SUP-REC-1414/2021

Natalia Calero Sánchez

Introducción

El principio constitucional de paridad de género tiene como objetivo, junto con otras normas del ordenamiento jurídico, garantizar la plena participación política de las mujeres en México. El proceso electoral 2020-2021 fue el primero, después de la entrada en vigor de la reforma constitucional, que amplió el concepto de paridad en las candidaturas a paridad en los demás poderes y órganos constitucionales autónomos, conocido también como paridad en todo.

Los derechos políticos de las mujeres en México se han ido garantizando en igualdad de condiciones gracias a la lucha de los movimientos y las organizaciones de mujeres,

así como a la labor de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

El presente capítulo analizará una de las sentencias más relevantes en materia de paridad del proceso electoral 2020-2021: la SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021 y acumulados, promovida por cuatro ciudadanas y en la que se garantizó la paridad en la integración de la Cámara de Diputados.

Con este objetivo, en el apartado segundo se hará una síntesis acerca del caso y la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En el tercero, antes de entrar al análisis de fondo, se abordarán tres cuestiones de carácter procesal: el plazo de interposición del recurso, la legitimación de las promoventes y la improcedencia del *amicus curiae* presentado.

En el cuarto apartado se analizará el principio de paridad en la participación política y su interpretación en la resolución SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021 y acumulados. Para ello, primero se abordará qué es el principio de paridad, su relación con la igualdad y la interpretación general que en los ámbitos internacional, regional y nacional se ha hecho de este. En segundo lugar, se realizará un breve recuento de cómo se alcanzó la paridad en lo normativo en México. En tercer lugar, se entrará al análisis de la ponderación de principios que hizo el TEPJF para llegar a la medida resuelta en el recurso de reconsideración (REC). A la vez, se argumenta, en tres puntos específicos, si se da o no la colisión que sostiene la mayoría de la Sala Superior; los otros principios que sí contradicen el de paridad que no fueron tomados en consideración en la resolución, y, por último, si se maximiza este principio con la solución propuesta.

En el quinto y penúltimo apartado se propone una medida que pudo haber maximizado de mejor manera la paridad, tomando en consideración la articulación de este con otros principios jurídicos, y se presenta, brevemente, una propuesta legal para garantizar la paridad en la integración de los órganos legislativos federales en los procesos electorales.

Por último, en las conclusiones del capítulo se plantean, de forma sucinta, los temas que, junto con el principio de paridad, deben seguirse abordando para garantizar la participación política de las mujeres en el país, en condiciones de igualdad.

Síntesis de la SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021 y acumulados

El 25 de agosto de 2021, cuatro mujeres integrantes de organizaciones de la sociedad civil interpusieron ocho juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el TEPJF. En los recursos se impugnaba el Acuerdo INE/CG1443/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano y Morena las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024. El Tribunal rencauzó los JDC a REC y los acumuló por tratarse de la misma litis.

Las promoventes se inconformaron con el acuerdo del INE citado por el resultado que este había tenido en la integración de las diputaciones en el ámbito federal. Argumentaron que debido a que el PRI, el PAN y el PT habían encabezado las listas de representación proporcional con una fórmula de hombres,¹ la integración del órgano legislativo no había sido paritaria. Asimismo, señalaron que esos partidos habían encabezado esas mismas listas por circunscripción territorial con una fórmula de hombres en el proceso electoral anterior (2017-2018). Con base en esos argumentos,

¹ El Partido Revolucionario Institucional en la tercera circunscripción electoral, el Partido Acción Nacional en la cuarta circunscripción electoral y el Partido del Trabajo en la quinta circunscripción electoral.

la Sala Superior del TEPJF fijó como pretensión de las promoventes el que se realizaran los ajustes necesarios en las asignaciones de candidaturas por representación proporcional, con el objetivo de que se lograra la paridad en la integración de la Cámara de Diputados.

La Sala Superior determinó que, en aras de maximizar el principio de paridad y garantizar de la mejor forma posible los principios de autodeterminación de los partidos y de mínima intervención, en lugar de modificar el orden de las listas de candidaturas por representación proporcional del PRI, PAN y PT, modificaría exclusivamente la del partido que tuviese la menor representación de mujeres en sus diputaciones, es decir, la del PVEM.² Esto lo resolvió la Sala tras argumentar que, como solo se requería de una curul en la que se asignara a una mujer para lograr la paridad,³ bastaba con ajustar solo una diputación. Así, el TEPJF decidió que el cuarto lugar de la lista del PVEM de representación proporcional de la tercera circunscripción, que correspondía a una fórmula de hombres, debía ser ocupada por una de mujeres.

Por último, si bien los resolutivos fueron aprobados por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, tres de los magistrados (Indalfer Infante Gonzales, Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez) formularon votos particulares.

² Al momento de la discusión de la resolución analizada, los partidos políticos contaban con los siguientes porcentajes de participación de mujeres en las diputaciones federales (tanto por mayoría relativa como por representación proporcional): Partido de la Revolución Democrática 60.00 %, Morena 52.02 %, Partido Acción Nacional 49.12 %, Partido del Trabajo 48.64 %, Partido Revolucionario Institucional 48.57 %, Movimiento Ciudadano 47.82 %, y Partido Verde Ecologista de México 41.86 por ciento.

³ Si bien el Acuerdo INE/CG1443/2021 había asignado 248 diputaciones a mujeres y 252 a hombres, en la resolución previa SUP-REC-1410/2021 del Tribunal Electoral se revocó la constancia de un candidato que se había favorecido de la acción afirmativa indígena, pero que, a consideración del máximo órgano electoral, no había demostrado cubrir el requisito de elegibilidad de pertenecer a una comunidad indígena. En consecuencia, se asignó la constancia como diputada a una candidata mujer, por medio de la acción afirmativa para personas migrantes (Vázquez 2022, 2)

Algunas consideraciones adjetivas previas

En este apartado se abordarán tres cuestiones de carácter procesal previamente al análisis de la paridad como principio y a su colisión con otros: el plazo de interposición del recurso, la legitimación de las promoventes y la improcedencia del *amicus curiae* presentado por la ciudadana Karen Fabián Cruz.

Acerca de la procedencia del recurso por temporalidad

La autoridad responsable del acto impugnado y los terceros interesados⁴ hicieron valer como causal de improcedencia la extemporaneidad del recurso presentado, toda vez que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 66, numeral 1, inciso b, señala que el recurso de reconsideración debe interponerse

dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional.

El Consejo General del INE concluyó la sesión antes citada el 23 de agosto de 2021, a las 17:58 horas, por lo que el plazo para presentar el REC empezó a correr a partir de las 17:59 horas de ese día y venció el 25 de agosto a esa misma hora. Las promoventes presentaron los diversos recursos ante la Sala Superior el 25 de agosto, entre las 23:49 y 23:50 horas,

⁴ Los terceros interesados son Guillermo Octavio Huerta Ling, diputado federal electo del Partido Acción Nacional; Raymundo Bolaños Azocar, coordinador jurídico del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, y Pedro Vázquez González, representante propietario del Partido del Trabajo, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

por lo que, a consideración del Instituto, de los terceros interesados y de dos magistrados del TEPJF,⁵ debían ser considerados como extemporáneos.

La Sala Superior determinó que los recursos resultaban oportunos, puesto que quienes los promovieron eran ciudadanas e integrantes de colectivos de mujeres que no participaron en la sesión del Consejo General en el que se aprobó el acuerdo materia de impugnación.

Así, la Sala señaló que, al considerar que las promoventes conocieron el 23 de agosto el acuerdo, el plazo de 48 horas debería empezar a computarse a partir de las 00:00 horas del 24 de agosto, por lo que vencía a las 00:00 del 26 del mismo mes, razón por la cual se estimaba que los recursos sí habían sido presentados de forma oportuna. Con ello, el TEPJF argumentó que se maximizaba el derecho de acceso a la justicia en términos del artículo 17 constitucional, que a la letra dice:

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales (CPEUM, artículo 17, 1917).

El 15 de septiembre de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la reforma que añadía el ahora párrafo tercero del artículo 17 constitucional, que previó también la reforma y adición a los artículos 16 y 73 constitucionales. Esa reforma, que para los artículos 16 y 17 entró en vigor 180 días después de su publicación, tiene su origen en la iniciativa presentada por el entonces presidente de la república, con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia al privilegiar, por encima de los aspectos formales, la resolución de fondo de los conflictos. Esto, debido a que uno de los problemas que enfrenta la justicia en México es que

⁵ Los magistrados del Tribunal Electoral que hicieron valer el argumento de la extemporaneidad del recurso, mediante sus votos particulares, fueron Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez.

en la impartición de justicia en todas las materias y en el ejercicio de la abogacía y defensa legal [...] prevalece una cultura procesalista. Esto genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por lo tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada (Cámara de Diputados 2017).

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido en la tesis de jurisprudencia 16/2021 que todas las autoridades jurisdiccionales deben privilegiar la resolución de los conflictos de fondo, aun cuando las normas procesales que rigen su actuar no establezcan esto de forma expresa.

Así, la decisión tomada por la Sala Superior de considerar oportuno el recurso presentado por las promoventes garantiza, efectivamente, el derecho de acceso a la justicia, pues privilegia la resolución del fondo del asunto que, en el presente caso, versa acerca del cumplimiento del principio constitucional de paridad. De ese modo, en la ponderación entre resolver un problema de fondo, como lo es la integración paritaria de un órgano legislativo, y atender una norma adjetiva que señala el plazo para presentar el recurso de impugnación, con base en el tercer párrafo del artículo 17 constitucional, debe favorecer el primer supuesto.

Acerca de la legitimación de las promoventes

Una de las causales que fueron evocadas por los terceros interesados para la improcedencia de los recursos es que las promoventes no contaban con legitimación activa; es decir, que no tenían potestad alguna para poder acudir al órgano jurisdiccional e impugnar el acuerdo del INE, en este caso. Ello, ya que quienes presentaron los recursos, Leticia Castillo López, Karla Anaís Pizarro Armendáriz, Dania Rodríguez López y Narda Sofía Galán Castillo, no eran candidatas, sino ciudadanas e integrantes de colectivos y organizaciones de mujeres.

Es importante resaltar que en México, en términos de la jurisprudencia electoral, las mujeres cuentan, por el simple hecho de serlo, con interés legítimo para poder presentar los recursos.

El TEPJF así lo sostuvo en la jurisprudencia 8/2015, en la que estipuló que las mujeres tienen interés legítimo para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. En dicha tesis, se establece que “cuando se trata de impugnaciones relacionadas con medidas vinculadas al derecho fundamental de paridad de género cualquiera de ellas cuenta con interés legítimo para solicitar su tutela” (jurisprudencia 8/2015). La jurisprudencia señala, además, que “la paridad de género produce un impacto colateral en la esfera jurídica de las mujeres” (jurisprudencia 8/2015), con lo que surge el interés legítimo de acudir ante las instancias jurisdiccionales, toda vez que, por un lado, pertenecen a un grupo —el de las mujeres— en favor del cual se ha instaurado la paridad y, por otro, porque cuando no se logra la referida paridad, hay un perjuicio real y actual en el ejercicio de los derechos de las mujeres, quienes han sido sujetas de discriminación estructural históricamente.

Esa interpretación amplia del interés jurídico garantiza la igualdad y, al expandir su alcance, permite que las violaciones al principio de paridad puedan ser contestadas por cualquier mujer con los medios necesarios para impugnar ante los órganos jurisdiccionales. Es de reconocer la ardua lucha de las mujeres⁶ que interpusieron los distintos recursos legales a lo largo

⁶ Las mujeres que promovieron los recursos que dieron lugar a la jurisprudencia (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, SUP-REC-90/2015 y acumulado, y SUP-REC-97/2015 y acumulado) son María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas, Laura Cerna Lara, Leticia Burgos Ochoa, María Elena Barreras Mendián, Ismene Figueroa López, María Isabel Nido, María del Pilar Pérez Vázquez, Bertha Rentería Rodríguez, María del Carmen Pérez Yedra y Erika Mildred Hernández Amaro.

del tiempo, así como la labor del TEPJF, sin lo cual dicha interpretación garantista no se habría logrado.

Acerca del análisis del *amicus curiae* presentado

El último punto que será abordado en este apartado es el relativo al análisis que hace la Sala Superior acerca del *amicus curiae* presentado por Karen Fabián Cruz y su improcedencia. En la resolución, el TEPJF señaló que el escrito busca apoyar las pretensiones de las recurrentes. Asimismo, resolvió que el escrito es improcedente porque

no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos a los que ya se cuentan en el expediente o que aporten elementos o conocimientos técnicos en relación con la materia de la controversia a resolver (SUP-REC-1414/2021, 17).

La Sala expresó en la resolución que el objetivo de un *amicus curiae* es el de aportar conocimientos con los que no cuente el órgano jurisdiccional para resolver de mejor manera el asunto, lo cual, a consideración del TEPJF, no se cumple en el presente caso.

Hay dos observaciones que pueden hacerse a ese punto: la Sala no interpretó correctamente la jurisprudencia del Tribunal Electoral en esa materia (jurisprudencia 8/2018) ni fundamentó de manera adecuada los elementos por los cuales consideraba que el *amicus* no aportaba elemento alguno que valiera la pena ser analizado.

La jurisprudencia 8/2018 establece literalmente lo siguiente:

El *amicus curiae* es un instrumento que se puede presentar dentro de la tramitación de los medios de impugnación en materia electoral *para allegar legislación o jurisprudencia foránea o nacional, doctrina jurídica o del contexto, y coadyuva a generar argumentos en sentencias relacionadas con el respeto, protección y garantía de derechos fundamentales o temas jurídicamente relevantes*. Lo anterior siempre que el escrito: a) sea

presentado antes de la resolución del asunto, b) por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio, y que c) tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada. Finalmente, aunque su contenido no es vinculante para la autoridad jurisdiccional, *lo relevante es escuchar una opinión sobre aspectos de interés dentro del procedimiento y de trascendencia en la vida política y jurídica del país; por tanto, se torna una herramienta de participación ciudadana en el marco de un Estado democrático de derecho* (jurisprudencia 8/2018).[§]

De dicha jurisprudencia se desprende que la figura de *amicus curiae* tiene dos propósitos:

- 1) Aportar razonamientos en relación con los hechos y el derecho del caso que permitan, a quienes resuelven, contar con mayores elementos que incidan en una decisión mejor informada.
- 2) Garantizar la posibilidad de que personas ajenas a un proceso, pero que tienen interés en el caso por su relevancia, puedan participar, lo que refuerza los mecanismos democráticos de participación de la ciudadanía en asuntos públicos.

Así, como señala la jurisprudencia del TEPJF, el *amicus* es una herramienta valiosa en cuanto que no solo puede aumentar el conocimiento de las y los jueces, sino que es una forma de participación activa y democrática de la ciudadanía en asuntos de interés general. El *amicus*

es un esfuerzo contemporáneo por incorporar mecanismos participativos en la labor de impartir justicia. El *amicus curiae* es un buen ejemplo de

§ Énfasis añadido.

ello y de cómo los Estados contribuyen a la aplicación democrática del Derecho en sus respectivos países (Defensoría del Pueblo 2009, 37).

En la resolución que se analiza, la Sala Superior determinó que el *amicus curiae* presentado era improcedente porque no aportaba conocimientos nuevos al órgano jurisdiccional que le permitiera resolver de una mejor manera el caso. Sin embargo, omitió razonar acerca de qué había sido presentado y cómo eso ya lo había razonado en algún momento o no el TEPJF y, por lo tanto, no era conocimiento nuevo. Además de la falta de argumentación para declarar al instrumento improcedente, es importante resaltar que el *amicus* permite ver cómo una misma norma —que puede ser ya conocida para la persona que resuelve— puede ser interpretada de distintas formas, en distintos contextos, dependiendo de quién se vea afectada por ella. Por esa razón, esta figura legal se ha vuelto cada vez más recurrida en derecho —sobre todo en los ámbitos regional e internacional— porque garantiza que se escuchen otras voces, muchas de las cuales suelen pertenecer a grupos que han vivido discriminación o que han sido invisibilizados.

En el presente caso, decidir que el *amicus* presentado no era procedente sin haber argumentado de manera adecuada cuáles eran los razonamientos que se aportaron y por qué estos no debían ser tomados en cuenta no solo incumple con la norma que obliga a la autoridad a fundar y motivar sus actos, sino que desincentiva el uso de un mecanismo democrático que permite que la ciudadanía se involucre en asuntos de interés público.

Principio de paridad y su interpretación en la resolución SUP-REC-1414/2021

En este apartado se analiza qué es la paridad; se hace una breve síntesis de la evolución que normativamente ha tenido dicho principio en el sistema electoral mexicano y, por último, se realiza un análisis acerca de la ponderación de principios que hizo el TEPJF en la resolución del recurso de revocación SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021 y acumulados, para resolver el asunto como lo hizo.

¿Qué es la paridad de género en la integración de órganos?

Los derechos políticos son derechos humanos. Así han sido reconocidos por diversos tratados internacionales y regionales y el sistema jurídico nacional. No solo son derechos humanos, sino que son parte fundamental de la creación de la idea de derechos humanos en su concepción moderna (Nikken 2013). Contienen, al menos, los siguientes derechos: a la participación en asuntos públicos; al sufragio efectivo; a ser elegida o elegido; al voto secreto, igual y auténtico, garantizado por órganos electorales independientes e imparciales, y a ejercer cargos públicos (Nikken 2013).

Como derechos humanos, los políticos los tienen, en principio, todas las personas sin distinción de ningún tipo. Esto parte del reconocimiento de la igualdad y no discriminación

como principio rector, como derecho y como garantía, es decir que se trata de un principio cuya trascendencia impacta en todos los demás derechos consagrados a nivel del derecho interno y del derecho internacional (CIDH 2019, 22).

Ahora bien, históricamente las mujeres no han ejercido los derechos políticos —ni ningún otro derecho humano— en igualdad de condiciones

con los hombres. Proscritas del ámbito público —y en un ámbito privado en el que tampoco han gozado de autonomía plena—, en la esfera global, ejercieron el derecho al sufragio cientos de años después que los hombres; no pudieron ser elegidas, no participaron en los asuntos públicos ni ejercieron cargos de toma de decisión. Como lo señala Estela Serret:

Para una mujer [...] excluida por definición de la participación cívica o laboral, restringida socialmente a cumplir un papel como cuidadora de otros, privado implica *privación* (de libertad, derechos, autonomía, vida propia, individualidad) (Serret 2016, 56).

Esa desigualdad no solo viola derechos humanos, sino que atenta contra los fundamentos de la democracia. Así como la igualdad es uno de los cimientos de la concepción de los derechos humanos, también los es del modelo democrático. Es mediante la eliminación de las desigualdades que se puede vivir en sociedades cada vez más democráticas:

la democracia moderna tiene la cualidad de ampliar su base demográfica o poblacional de acuerdo con el criterio de inclusión igualitaria. De hecho, la democracia se ha construido sobre la base de la eliminación de barreras de acceso a los derechos políticos expresadas mediante la interdicción de categorías sociales completas: pobres, mujeres, menores de edad, personas irresponsables (Rodríguez 2012, 66-7).

Así, que las mujeres ejerzan sus derechos políticos en igualdad de condiciones es un requisito fundamental no solo para garantizar los derechos humanos, sino para construir democracias de mayor calidad.⁷ Ahora bien,

⁷ En un estudio realizado por académicos en Brasil, se determinó que, en democracias de mayor calidad, las mujeres suelen tener menos obstáculos para presentarse como candidatas, más apoyo de los partidos políticos y más posibilidades de que sean elegidas. También concluyeron que existe una probabilidad de que en países donde hay un mayor número de

ante las condiciones de desigualdad en la que ellas ejercen ese derecho en comparación con los hombres, es indispensable que el Estado tome medidas para eliminar dichas barreras, toda vez que la igualdad formal, la que se encuentra en la norma, no es suficiente para desmontar la discriminación estructural e histórica que han padecido.

El artículo 7, inciso b, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) señala que

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales (CEDAW, artículo 7, inciso b, 1979).

Esto implica que los estados no solo deben garantizar la igualdad formal en el ordenamiento jurídico, sino que deben implementar políticas específicas que eliminen los obstáculos a los que hacen frente las mujeres al ejercer sus derechos. En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció en el caso *Yatama vs. Nicaragua* que es

indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de la igualdad y la no discriminación (Corte IDH, párrafo 195).

La representación política de las mujeres en igualdad de condiciones requiere necesariamente de la paridad de género. Si bien los orígenes de este principio en el ámbito político se remontan a la declaración adoptada en la primera Cumbre Europea Mujeres en el Poder, que se llevó a cabo en Atenas en 1992, son los países de América Latina los que han discutido a profundidad y llenado de significado ese concepto. Como bien lo señalan Beatriz Llanos y Marta Martínez, los consensos que han suscrito los estados en el marco de las conferencias regionales acerca de la mujer de América Latina y el Caribe,⁸ organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), han logrado posicionar el tema e impulsarlo al más alto nivel en las agendas políticas y normativas de los países de la región.

La paridad, en términos de los consensos de Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), se define como

un principio propulsor de la democracia, pero a la vez como una política de Estado que busca conseguir una igualdad de resultado entre hombres y mujeres, en todos los espacios de representación política (sub-nacionales, nacionales y de integración supra-nacionales), de intermediación política (como son los partidos políticos), de representación social y en la esfera de la vida privada (Llanos, Martínez, Olivares y Samqui 2016).

Esa definición que han acordado los estados de Latinoamérica es relevante porque busca igualdad de resultado tanto en los espacios públicos

⁸ Las conferencias, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, tienen como objetivo "identificar la situación regional y subregional respecto a la autonomía y los derechos de las mujeres, presentar recomendaciones en materia de políticas públicas de igualdad de género, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales y brindar un foro para el debate sobre la igualdad de género. Congrega a las autoridades de alto nivel encargadas de los temas relativos a la situación de las mujeres y las políticas dirigidas a velar por la equidad de género en los países de la región" (Cepal 2019).

como en los privados. Lo primero significa que no solo es en el ámbito electoral de las candidaturas —que pueden o no ganar las candidatas que hayan contendido—, sino en la integración de todos los órganos. Esto implica implementar activamente reglas que hagan realidad esa paridad. De igual forma, de manera ambiciosa, los estados han acordado lograr la paridad en la esfera de la vida privada, es decir, principalmente en las tareas de cuidados que, en su mayoría, son asumidas en el ámbito global por las mujeres.⁹

El principio de paridad implica que ellas puedan estar representadas y ocupar cargos en igualdad de condiciones, es decir, en 50.00 %, al menos; esto no quiere decir que el porcentaje sea rígido.¹⁰ Si bien el artículo 3, numeral 1, inciso d bis, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) señala que “Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por

⁹ Dicho tema resulta de la mayor relevancia porque, en la medida en la que las mujeres han ido ocupando espacios en la toma de decisiones pública, los hombres no han asumido, en esa proporción, las tareas de cuidados, lo que hace que ellas tengan una carga de trabajo desproporcionada y, por ende, pobreza de tiempo. Este último concepto se ha ido construyendo en los pasados lustros. En una publicación conjunta de la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer y el Instituto Nacional de las Mujeres, se señala que “la pobreza de tiempo se refiere a la situación en la que una persona enfrenta una carga considerable de tareas o demandas que reduce su capacidad para tomar decisiones sobre cómo asignar su tiempo (Kes y Swaminathan, 2006). La pobreza de tiempo se refiere entonces a que los individuos extremadamente presionados por el tiempo son incapaces de asignar el suficiente tiempo a actividades importantes y, por lo tanto, se ven obligados a tomar decisiones difíciles sobre cómo distribuirlo, con implicaciones negativas para su bienestar” (Inmujeres 2015, 5).

¹⁰ Las dos opciones existentes en materia de regulación numérica de este principio las abordan al decir que “en cuanto al diseño normativo de las propias disposiciones, lo que se observa es una opción mayoritaria por lo que se denomina la paridad ‘estricta’; es decir, el establecimiento de una composición en la que ambos sexos estén representados en un 50-50 %. Solo España ha previsto un rango de mínimos y máximos, que oscila entre un 40-60 % de hombres y/o mujeres en las listas. Esto, comúnmente, se denomina paridad ‘flexible’, que teóricamente permitiría que, en algún momento, uno de los sexos superara al otro, aunque la experiencia indica que pocas veces son las mujeres las que constituyen la mayoría” (Llanos 2013).

designación”, el TEPJF ha interpretado ese porcentaje como un mínimo y no como un máximo, en aras de maximizar la participación política de las mujeres y al considerar el contexto de desigualdad estructural e histórica que han vivido. Así, el Tribunal ha establecido que el principio de paridad de género admite una “participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres” (jurisprudencia 11/2018).

En la resolución que este capítulo estudia, la Sala Superior interpretó de manera rígida dicho principio y asumió que solo faltaba que se asignara una curul a una mujer para que se alcanzara la paridad en la integración del órgano legislativo, y, en ese sentido, decidió apartarse de su jurisprudencia y no maximizar la aplicación de tal principio constitucional, como se abordará en el subapartado “Análisis de la ponderación de principios en la resolución SUP-REC-1414/2021”.

Breve síntesis de la evolución de la paridad de género en México

Lograr la paridad de género en el ámbito constitucional fue un proceso que muchas autoras sitúan en las primeras acciones afirmativas para la participación política de las mujeres a mediados de la década de 1990. Sin embargo, es importante visibilizar que la lucha por los derechos políticos de las mujeres en México tiene al menos 100 años y, como señala Gloria Ramírez Hernández, se puede situar a una de sus pioneras desde el movimiento de independencia (Ramírez 2020).

Antes de revisar esa evolución histórico-normativa, es importante resaltar que la paridad de género no es una acción afirmativa, es decir, no es una cuota. La paridad, como se señaló en el apartado anterior, es un principio constitucional, es el reconocimiento de que las mujeres somos un poco más de la mitad de la población y que no estamos representadas de esa forma en ningún ámbito social —ni político ni económico—. La paridad es el principio que busca que accedamos —de manera igualitaria— a todos

los ámbitos de toma de decisiones, incluida la esfera privada —o de cuidados— no solo para garantizar nuestros derechos humanos, sino un Estado democrático y de derecho.

Las acciones afirmativas de género fueron previstas en el artículo 4 de la CEDAW desde su entrada en vigor en 1981. Ese artículo establece a la letra, en su numeral 1, que

la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato (CEDAW, artículo 4, numeral 1, 1979).

De dicho artículo se desprende que tales medidas:

- 1) Buscan catalizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.
- 2) Son temporales; es decir, en cuanto alcancen su objetivo pierden su razón de ser y, por tanto, su vigencia.
- 3) No pueden ser consideradas como medidas discriminatorias.

Las acciones afirmativas en materia de participación política de las mujeres surgieron por vez primera en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1993, como una recomendación a los partidos políticos para promover a un mayor número de mujeres en los procesos electorales. Cuatro años después, en 1997, se reforma ese mismo instrumento para sugerir a los partidos políticos que no más de 70.00 % de sus candidaturas fuera de un mismo sexo. No obstante, al haberlo regulado como una invitación y no como una obligación

(que habría incluido una sanción), el resultado no fue el esperado.¹¹ En 2002 se reforma nuevamente el Cofipe para regular que los institutos políticos no podrían postular a más de 70.00 % de sus candidaturas de un mismo sexo, y en 2008 entra en vigor la reforma que modifica el porcentaje a 60.00 por ciento. Finalmente, en 2014 se aprobó la reforma constitucional que introdujo la paridad en las candidaturas para las legislaturas federales y locales y en la que, por vez primera, se concibió el principio de paridad explícitamente a dicho ámbito. Por último, en 2019 se reformó la Constitución para introducir la llamada paridad en todo, es decir, no solo en la integración del Poder Legislativo, sino en el Ejecutivo, el Judicial y los órganos autónomos constitucionales.

Ese cúmulo de reformas en el sistema electoral mexicano para garantizar la participación política de las mujeres cada vez más en condiciones de igualdad con los hombres no habría sido posible sin los movimientos de mujeres que impulsaron esta lucha y sin la voluntad política de actores clave. De igual forma, las decisiones del órgano administrativo electoral —el INE y antes el Instituto Federal Electoral (IFE)—, así como las resoluciones del TEPJF, garantizaron que la aplicación de las cuotas, primero, y de la paridad, después, pudieran concretarse.

Cabe resaltar que, ante cada una de las reformas electorales en esa materia, los partidos políticos mostraron reticencia. Primero, a mediados de la década de 1990, al no hacer caso al llamado a incorporar sustantivamente a más mujeres a sus candidaturas; después —con la reforma al Cofipe de 2002—, al legislar que si las candidaturas eran electas por un proceso democrático en el ámbito interno del partido podían obviar la cuota establecida en la ley, o al poner a las mujeres como suplentes en las fórmulas; más adelante, presionándolas para renunciar en bloque o poniéndolas en los distritos menos competitivos. Cada una de dichas problemáticas fue

¹¹ En la LVI Legislatura (1997-2000) las mujeres representaron apenas 17.40 %. (Llanos, Martínez, Olivares y Samqui 2016).

atendida por lineamientos del IFE-INE y por sentencias del TEPJF, gracias a las cuales se fue materializando la realidad que se vive hoy en día.

En la actualidad, en México la paridad es un principio constitucional que obliga a las autoridades no solo a la postulación paritaria de candidaturas, sino a la integración de los órganos. En esa medida se garantizan, de mejor manera, los derechos políticos de las mujeres, el Estado de derecho y la democracia.

Aún son algunos los retos a los que se deben hacer frente como sociedad para asegurar la participación plena de las mujeres en la toma de decisiones. Particularmente, preocupan la violencia contra ellas en el ámbito político, su participación en el ámbito local y municipal, la sobrecarga de trabajo por sus labores de cuidados, así como la representación en su diversidad (indígenas, migrantes, con discapacidad y trans, entre otras). Sin embargo, no debe pasarse por alto el avance que en materia de participación de las mujeres tiene México y el ejemplo que es para países de la región y en la esfera global. En marzo de 2022, México ocupaba el cuarto lugar en el ámbito mundial con mayor participación femenina en la Cámara baja —50.00 %— y en la Cámara alta —49.20 %—¹² (Unión Interparlamentaria 2022), con lo que es posible afirmar que las cuotas, y ahora la paridad, han rendido frutos positivos para la participación política de las mujeres en el país.

Análisis de la ponderación de principios en la resolución SUP-REC-1414/2021

En el caso que ocupa, las promoventes presentaron los recursos ante el TEPJF para impugnar el Acuerdo INE/CG1443/2021 del Consejo General del INE, en el que se efectuaba el cómputo, se declaraba la validez y se

¹² México ocupa el cuarto lugar en el ámbito mundial en representación de mujeres, solo precedido por Ruanda (61.30 %), Cuba (53.40 %) y Nicaragua (50.60 %) por lo que hace a la Cámara baja, y de Bolivia (55.60 %), Australia (53.30 %) y Antigua y Barbuda (52.90 %) por lo que hace a la Cámara alta (Unión Interparlamentaria 2022).

asignaban a los partidos políticos nacionales las diputaciones federales por el principio de representación proporcional para el periodo 2021-2024, toda vez que la integración de la Cámara de Diputados, que resultaba de la aplicación de dicho acuerdo, no era paritaria. Las promoventes solicitaban que se modificara el orden de asignación de las listas del PRI, PAN y PT en las circunscripciones tercera, cuarta y quinta, para que iniciaran con una fórmula de mujeres.

En lugar atender la petición —modificar las listas de los tres partidos para que empezaran con una fórmula de mujeres, toda vez que en la elección anterior también las habían empezado con fórmulas de hombres—, la Sala Superior determinó que buscaría una opción que, a su parecer, afectase en menor grado a los partidos políticos. Así, señaló en la resolución:

Este órgano considera que se debe escoger, de entre las alternativas posibles, el método que cause un menor impacto a los derechos de los partidos políticos y las candidaturas que compitieron en el proceso electoral en curso, sobre todo, si se toma en cuenta la cercanía de la toma de protesta y los tres elementos antes referidos (SUP-REC-1414/2021).

Estos tres elementos a los que hace referencia el TEPJF son:

- 1) El principio de autodeterminación de los partidos políticos en la postulación de sus candidaturas.
- 2) El principio de mínima intervención (tomando en cuenta la etapa del proceso electoral en la que se encontraba en ese momento; es decir, a unos días del inicio de sesiones del Poder Legislativo federal).
- 3) El contexto del caso derivado de una decisión jurisdiccional firme.

La Sala determinó que solo se requería una curul para lograr la paridad exacta de 50.00 % en la integración de la Cámara baja y, tras ello, revisó qué partido tenía una menor representación porcentual de mujeres —incluyendo los dos principios, es decir, por mayoría relativa y por

representación proporcional—. El PVEM era el partido que menos mujeres tenía (41.86 %) y, por ello, resolvió que

a partir de que tales datos evidencian que en dicho ente político se cumplió en menor medida con obligación de garantizar los derechos de participación política de las mujeres militantes en condiciones de igualdad; [...] es necesario aplicar una medida que, atendiendo al principio de mínima intervención, confluya con los principios de igualdad y paridad (SUP-REC-1414/2021).

Así, la Sala Superior determinó modificar el acuerdo del INE impugnado para que el cuarto lugar de la lista del PVEM de representación proporcional de la tercera circunscripción que correspondía a una fórmula de hombres fuera ocupada por una de mujeres.

A continuación se aborda por qué la alternativa tomada por el TEPJF para resolver estos recursos no es la idónea, con base en la ponderación de principios que realizó.

1. No existe colisión entre el principio de paridad y los señalados por la Sala: mínima intervención y autodeterminación de los partidos políticos. Para resolver el caso que le había sido planteado, la Sala Superior determinó no atender la solicitud que le habían hecho las promoventes respecto de modificar el orden de las listas de los tres partidos (PAN, PRI y PT), sino que optó por crear una norma —modificar el orden de la lista de aquel partido que tuviese menor representación porcentual de mujeres en las diputaciones—; es decir, la solución del Tribunal Electoral no se encontraba prevista en ninguna norma del ordenamiento jurídico mexicano, sino que llegó a ella tras razonar que era la que mejor armonizaba el principio de paridad con el de mínima intervención y con el de autodeterminación de los partidos políticos. Cuando la Sala hace referencia a la armonización de principios, se puede entender que se refiere a cómo ponderarlos cuando colisionan en un caso determinado.

Al respecto, la teoría en esa materia más aceptada —y, de hecho, sostenida por el TEPJF en diversas resoluciones¹³— es la de Robert Alexy, quien señala que toda norma es una regla o un principio. Los principios

son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. [...] En cambio, las reglas son normas que solo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible (Alexy 1993, 86-7).

De dicha conceptualización se puede determinar que la paridad es un principio.

Para poder ponderar principios que colisionan en casos determinados, es necesario aplicar tres elementos: adecuación, necesidad y proporcionalidad. Vale la pena transcribir lo que Alexy razona al respecto:

El *principio de adecuación* excluye el empleo de medios que perjudican la realización de al menos un principio, sin promover al menos un principio o meta a cuya realización sirven. Si un medio M que fue establecido para promover la realización de un principio Pa, no fuera idóneo para esto mas sí perjudicara la realización de Pb; entonces de omitirse M no se originarían costos para Pa ni para Pb, aunque sí los habría para Pb de emplearse M. Pueden Pa y Pb ser realizados conjuntamente en más alta

¹³ La Sala Superior tiene al menos 55 resoluciones en las que hace referencia a la ponderación de principios en términos de Robert Alexy, de acuerdo con el buscador de sentencias del Tribunal Electoral.

medida, relativamente a las posibilidades materiales, de no producirse M; tomados *conjuntamente*, Pa y Pb prohíben el uso de M. Esto muestra que el principio de idoneidad no es otra cosa que una manifestación de la idea del óptimo de Pareto: una posición puede mejorarse sin originar desventajas a otra.

Lo mismo vale para el *principio de necesidad*. Este requiere elegir, de entre dos medios que promueven Pa de prácticamente igual manera, el que intervenga menos intensamente en Pb. Si existiera un medio que interviene menos intensamente y es igualmente adecuado, entonces podría mejorarse una posición sin originar costo a la otra. La aplicación del principio de necesidad en efecto supone que no hay un principio Pc afectado negativamente por el empleo del medio que interviene menos intensamente en Pb. En esta constelación ya no puede resolverse el caso a base de reflexiones apoyadas sobre la idea del óptimo paretiano; cuando no pueden evitarse los costos o el sacrificio, se hace necesaria una ponderación.

[...] El *principio de proporcionalidad* en sentido estricto [...] es idéntico a una regla que podemos denominar "ley de ponderación", la cual [...] muestra que esta puede descomponerse en tres pasos. En el primero debe constatarse el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio. A él debe seguir en un segundo paso: la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario. En un tercer paso, finalmente, debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro (Alexy 2009).[§]

Ahora bien, en el presente caso la Sala Superior creó una norma que no existía previamente en el sistema jurídico mexicano, porque argumentó que era la solución que optimizaba de mejor manera la colisión que, a su parecer, se daba entre el principio de paridad y los de intervención mínima y el de autodeterminación de los partidos políticos; sin embargo, para

§ Énfasis añadido.

que dos principios puedan ponderarse, necesitan, en primer lugar, colisionar. Si los principios en cuestión no chocan unos con otros en un caso determinado, la ponderación resulta inapropiada y estéril. Esto último es lo que sucede con la decisión mayoritaria de la Sala: el principio de paridad no se contrapone con los que señala en su decisión el TEPJF.

El primer principio que la Sala Superior señaló que colisiona con el de paridad es el de la autodeterminación de los partidos políticos. Argumentó, con fundamento y razón, que los partidos políticos cuentan con facultades de autorganización y determinación en sus asuntos internos. La Constitución, en su artículo 41, fracción I, párrafo tercero, señala que las autoridades electorales solo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la carta magna y las leyes.

Ahora bien, la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y acumuladas, indicó que

aun cuando los partidos políticos pueden operar bajo un amplio margen de libertad, no debe perderse de vista que dichos institutos son asociaciones al servicio de la sociedad, pues constituyen el instrumento para que los ciudadanos tengan una eficaz participación en el proceso de conformación política de los órganos democráticos (acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas 24/2014, 25/2014, 27/2014 y 29/2014, 98).

De igual forma, la legislación electoral cuenta con una serie de disposiciones que limitan con claridad este principio de autorganización y autodeterminación de los partidos.

En el presente caso, la solución que planteó la Sala fue la de modificar el orden de la lista de representación proporcional de uno de los institutos políticos, hecho que el TEPJF, en casos anteriores, ha sostenido que no viola el principio de autorganización y autodeterminación de los entes políticos. En la jurisprudencia 10/2021, el Tribunal establece que

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. Lo anterior considerando, en principio, que las disposiciones normativas que incorporan el mandato de *paridad de género* o medidas afirmativas deben interpretarse y aplicarse procurando el mayor beneficio de las mujeres, por ser medidas preferenciales a su favor, orientadas a dismantelar la exclusión de la que han sido objeto en el ámbito político (jurisprudencia 10/2021).§

Por lo tanto, modificar el orden de las listas de representación proporcional de un partido para garantizar la paridad no viola el principio de autodeterminación de dichos partidos, por lo que es posible concluir que en el presente caso no existe una colisión entre el principio de paridad y el de autodeterminación de los institutos políticos, pues este último tiene una serie de reglas claras que permiten identificar hasta qué punto puede llegar sin colisionar o confrontar al de paridad.

El segundo principio que la Sala argumentó que se contrapone con el de paridad es el de intervención mínima. Con base en el razonamiento contenido en la resolución, señaló que este principio

impone un mandato esencial a la autoridad de que, ante la posibilidad de efectuar diversas diligencias razonablemente útiles para la obtención de cierto objetivo constitucional, deben elegirse aquellas medidas que afecten en menor grado derechos fundamentales de las personas relacionadas con la materia de controversia (SUP-REC-1414/2021).

No obstante, el principio de intervención mínima en materia electoral está acotado a la materia administrativa sancionatoria. La intervención

§ Énfasis añadido.

mínima, como principio, tiene reglas que le permiten optimizarlo en un ámbito acotado, que es el del procedimiento sancionador ordinario; es decir, es un principio de derecho penal. Esto lo ha sostenido el TEPJF en su tesis XVII/2015, en la que, literalmente, establece que

el principio de intervención mínima, que rige en el Derecho Penal, se inscribe en el derecho administrativo sancionador electoral y convive con otros postulados de igual valor como son: legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz. [...] la intervención mínima busca un balance o equilibrio con otros derechos fundamentales indispensables en la dinámica de la investigación, y si bien su aplicación impone el deber de salvaguardar al máximo la libertad y autonomía de las personas de frente a actos de privación o molestia en su esfera individual de derechos, es necesario que en cada caso, se ponderen las alternativas de instrumentación y se opte por aplicar aquella que invada en menor forma el ámbito de derechos de las partes involucradas, teniendo en cuenta en su aplicación, que el citado principio se enmarque a partir de los principios de legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz (tesis XVII/2015).

La mínima intervención no es aplicable en el presente caso, pues no se trata de un procedimiento sancionador. Además, el principio de mínima intervención, como ya se señaló, busca salvaguardar la libertad y autonomía de las personas, dos hechos que ni siquiera están presentes en el caso. Por lo tanto, dicho principio no está relacionado con la materia del recurso SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021 y acumulados y, por lo tanto, es materialmente imposible que colisione con el de paridad.

2. No examina las colisiones entre el principio de paridad y los de certeza y legalidad. Los principios que señaló la Sala que se contraponían con el de paridad, como ya se mencionó en el apartado anterior, en realidad no lo hacían. Sin embargo, fue con base en el resultado de dicha ponderación que el TEPJF determinó crear una nueva norma y aplicarla como

solución al caso presente. Esa medida, no obstante, hace que se enfrente el principio de paridad con otros dos: el de certeza jurídica y el de legalidad. Cuando se hace la ponderación tomando en consideración los elementos que propone Alexy, se encuentra que la solución propuesta por la mayoría de la Sala no solo no optimiza el principio de paridad, sino que merma los de certeza y legalidad, por lo que es posible concluir que fue una decisión jurídica desacertada.

El principio de certeza¹⁴ busca que el sistema jurídico sea lo más claro y completo posible, de manera que se reduzcan los espacios de vaguedad, interpretación y arbitrariedad. Esto no implica concebir el derecho como un sistema homogéneo, cerrado, en absoluto formalista y sin lagunas, pero sí supone una aspiración a la existencia de normas, lo más precisas posible, que puedan convivir con otras abiertas o relativamente vagas, pero en las que exista una forma de interpretación que no dé lugar a la arbitrariedad.

El principio de legalidad se encuentra íntimamente ligado al de certeza y es, en principio, la cláusula que ordena que las autoridades solo pueden hacer aquello que está previsto de manera expresa por la ley. En palabras de Hans Kelsen:

un individuo que no funciona como órganos del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar (Kelsen citado en García 2011).

¹⁴ Para entender los cuestionamientos contemporáneos que se han hecho desde la academia jurídica al principio de certeza, se recomienda el artículo de Alberto del Real en el que analiza las posturas de Hebert Lionel Adolphus Hart respecto de la textura abierta del derecho, la del derecho dúctil de Gustav Zagrebelsky y la de vaguedad en el derecho de Timothy Endicott. (Real 2011).

El principio de legalidad contiene elementos mínimos que permiten su concreción. Pedro Salazar menciona que son al menos tres:

- 1) La existencia de un cuerpo normativo emitido por una autoridad jurídicamente reconocida.
- 2) Que dicho cuerpo normativo esté integrado por normas estables, prospectivas, generales, claras y debidamente publicadas.
- 3) Que la aplicación de normas a los casos concretos debe ser ejecutada por una institución imparcial, esto es, tribunales previamente establecidos, mediante procedimientos normativos accesibles para todas las personas, que garanticen que toda pena se encuentra fundada y motivada de manera debida (Salazar citado en García 2011).

Si un ordenamiento jurídico no provee certeza ni legalidad, genera inseguridad jurídica. Las personas a las que va dirigidas no conocen las reglas ni sus resultados. La SCJN ha determinado que

los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria (jurisprudencia 2a./I. 106/2017).

Ahora bien, en el presente caso, la resolución de la mayoría de la Sala Superior del TEPJF consistió en crear una nueva norma para garantizar la paridad: calcular qué partido político tenía la menor representación porcentual total de mujeres en sus diputaciones por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) y modificar el orden de su lista para asignar una fórmula de mujeres. Para demostrar por qué dicha decisión

fue desacertada, se realizará la ponderación con los principios jurídicos con los que sí colisiona la paridad, en este caso, los de certeza y legalidad.

Se retoman los elementos que plantea Alexy para realizar la ponderación de principios: adecuación, necesidad y proporcionalidad. El de adecuación exige que se excluya toda aquella medida que no maximice ambos principios; es decir, se debe encontrar otra solución o medio que maximice, lo más posible, tanto la paridad como la certeza y la legalidad, y no así que garantice una (la paridad) a costa de poner desventajas a la otra. En el caso que ocupa, la solución propuesta por la Sala es la creación de una nueva norma que no existía previamente en el ordenamiento. No obstante, a pesar de garantizar la paridad por medio de la reasignación del lugar de la lista del PVEM, esta solución viola los principios de certeza y de legalidad, toda vez que la norma no se deduce de ninguna otra existente en el ordenamiento jurídico, y las personas a las que se les aplicó no tenían conocimiento previo de ella.

Por lo que hace al elemento de necesidad, este requiere elegir de entre dos medios que promuevan la paridad de igual manera, el que inter venga menos intensamente en los otros principios con los que colisiona, en este caso, los de certeza y legalidad. La alternativa con la que contaba la Sala para solucionar este caso era la planteada por parte de las promoventes, que consistía en modificar el orden de las listas de tres partidos (PAN, PRI y PT), toda vez que, con base en el artículo 53 constitucional, segundo párrafo, por dos periodos electorales habían encabezado tres de sus cinco listas plurinominales con fórmulas de hombres; es decir, no habían cumplido con la obligación constitucional de alternar, entre un periodo y otro, el encabezado de las listas, como les exigía el artículo citado.

La solución tomada por el TEPJF, como ya se vio, optimizó la paridad solo en una curul extra para mujeres, al tiempo que generaba incertidumbre jurídica y no contaba con fundamento legal. La propuesta de las promoventes, por el contrario, maximizaba la paridad por tres curules asignadas a mujeres y, al tratarse de la aplicación de una norma constitucional vigente, garantizaba —al mismo tiempo— los principios de certeza y legalidad.

Por último, el elemento de proporcionalidad exige analizar tres cuestiones en orden; en primer lugar, el grado de incumplimiento del primer principio (paridad). Esto sí se actualiza en el presente caso: se incumple el principio de paridad en la integración de la Cámara de Diputados. En segundo lugar, requiere comprobar la importancia de la realización del principio con el que colisiona, en este caso, los de certeza y legalidad. Como ya se señaló, el cumplimiento de ambos principios es indispensable para un Estado de derecho y una seguridad jurídica mínima por parte de las personas a las que van dirigidas las normas. Si no se conocen las reglas que les serán aplicadas, las personas (físicas o morales) a las que van dirigidas no saben cómo comportarse ni cuáles de sus acciones tendrán consecuencias para el ordenamiento. De igual forma, la legalidad exige que las decisiones estén fundadas y que la actuación de la autoridad esté limitada en su arbitrio. Por lo tanto, aquí también es importante que, a la par del principio de paridad, se realicen o maximicen los principios de legalidad y de certeza. En tercer y último lugar, el elemento de proporcionalidad exige averiguar y razonar si la importancia del principio (paridad) justifica el perjuicio o incumplimiento de los otros (certeza y legalidad). En el presente caso, garantizar la paridad no justifica que se incumplan los otros dos principios, puesto que los tres pueden maximizarse, pero no así con la solución propuesta por el TEPJF, sino con la hecha por las promoventes en sus impugnaciones.

De lo expuesto en este apartado se concluye que la propuesta de solución planteada por la Sala Superior colisiona con y menoscaba los principios de certeza y de legalidad, cuando tenía otro medio para maximizar la paridad que, al mismo tiempo, no habría lesionado estos principios.

3. *No optimiza el principio de paridad.* Por último, lo que se analiza en este apartado es que la solución propuesta por el Tribunal Electoral no solo colisiona y menoscaba los principios de certeza y de legalidad, sino que no maximiza el de paridad, razón fundamental que dio origen a este recurso.

El TEPJF determinó interpretar de manera rígida el alcance del principio de paridad y sostuvo, por tanto, que solo hacía falta una curul para llegar a 50.00 % de mujeres en la integración de la Cámara baja. Esto

resulta extraño, pues la Sala se apartó de su propio criterio relativo a que ese porcentaje (50.00) es un mínimo y no un máximo para garantizar la participación política de las mujeres.

La jurisprudencia 10/2021 señala textualmente que

las disposiciones normativas que incorporan el mandato de paridad de género o medidas afirmativas *deben interpretarse y aplicarse procurando el mayor beneficio de las mujeres, por ser medidas preferenciales a su favor, orientadas a dismantelar la exclusión de la que han sido objeto en el ámbito político. [...] Con base en lo razonado, en estos casos es apegado al principio de igualdad y no discriminación que los órganos legislativos y municipales se integren por un número mayor de mujeres que de hombres.*[§]

Así, para que la Sala cumpliera no solo con la jurisprudencia, sino con el artículo 1 constitucional —al garantizar plenamente el derecho a la igualdad de las mujeres—, debió optar por la medida que maximizaba su mayor participación en la integración de la Cámara de Diputados; es decir, debió modificar el orden las listas de representación proporcional de diputaciones de los tres partidos políticos, como lo solicitaron las promoventes.

La mejor solución posible

Como ya se ha señalado a lo largo de este texto, la resolución de la Sala Superior fue desacertada, ya que no maximizó el principio de paridad y lesionó los principios de certeza y de legalidad.

Las promoventes proponían una solución que, a la luz de la ponderación de principios planteada por Alexy, era óptima, pues garantizaba tres curules más a las mujeres y no transgredía el principio de certeza,

§ Énfasis añadido.

debido a que aplicaba una norma ya existente en el ámbito constitucional y que las partes en el proceso electoral ya conocían, ni el de legalidad, pues la decisión habría estado debidamente fundada y limitaba, al mismo tiempo, el arbitrio de la autoridad jurisdiccional electoral. Dicha postura fue sostenida por el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en su voto particular.

Tomando en consideración las normas vigentes en el ordenamiento jurídico mexicano, aplicar el segundo párrafo del artículo 53 constitucional, es decir, haber modificado las listas de diputaciones por representación proporcional de tres partidos políticos (PRI, PAN y PT) para que hubiera alternancia respecto de las presentadas en el proceso electoral anterior, habría sido la solución que no solo maximizara la paridad, sino que no colisionara con los principios de certeza y de legalidad, con lo cual se habría garantizado, de igual forma, la seguridad jurídica. Dicha solución, además, habría coincidido con los criterios sostenidos tanto por la SCJN como por el TEPJF respecto de que las listas de representación proporcional se pueden modificar aun cuando ya hayan sido aprobadas por el Consejo General del INE, puesto que no vulneran el derecho a ser votado, al no tratarse de candidaturas por mayoría relativa —que son asignadas por el voto directo de la ciudadanía—. Como lo establece la jurisprudencia P/J. 13/2019 de la SCJN:

El derecho fundamental a ser votado de los candidatos de mayoría relativa que no resultaron ganadores por dicho principio electivo, no puede ser por sí mismo un argumento válido para que las entidades federativas dejen de implementar acciones tendientes a la paridad de género en la asignación de escaños por el diverso principio de representación proporcional ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales (jurisprudencia P/J. 13/2019).

Ahora bien, es cierto que los partidos políticos están obligados a garantizar la paridad en sus candidaturas y, por lo que hace a las de mayoría relativa, no pueden garantizar que los órganos se integren

(congresos federal y locales) de manera paritaria con el solo hecho de garantizar listas alternadas y candidaturas paritarias. No obstante, las de representación proporcional pueden convertirse en la herramienta gracias a la cual se alcance siempre la paridad,¹⁵ considerando que, como lo ha señalado la SCJN, “el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo” (jurisprudencia P./J. 13/2019).

Por ello, una propuesta normativa que generara certeza y legalidad sería regular, en el ámbito legislativo, que los partidos garanticen la paridad de sus candidaturas, una vez electas las de mayoría relativa, con las de representación proporcional; es decir, si existiera una norma que estableciera que una vez asignadas las constancias de mayoría el Consejo General del INE ajustará el orden de las listas de representación proporcional, por cada partido, hasta en tanto se alcance la paridad, los referidos partidos tendrían certeza del escenario en el que están contendiendo y se garantizaría siempre la paridad en la integración de los órganos legislativos. Esta, no obstante, debe ser una tarea de las y los legisladores, y no una decisión del TEPJF, pues, como bien lo señala Kelsen,

los tribunales producen derecho y, por cierto, como regla, derecho individual; pero al hacerlo dentro de un orden jurídico que ha establecido un órgano legislativo, o que reconoce en la costumbre un hecho productor de derecho, aplican un derecho general creado previamente por la vía legislativa o consuetudinaria. *La sentencia judicial es la continuación, no el comienzo, del proceso de producción de derecho* (Kelsen 1998, 263).[§]

¹⁵ De hecho, como lo señala María del Carmen Alanís, “los estudios en la materia han demostrado que las cuotas de género tienen mucha mayor efectividad en los sistemas de representación que en los de mayoría” (Alanís 2014). Por lo tanto, se debe aprovechar el sistema electoral mixto para maximizar la paridad.

§ Énfasis añadido.

Conclusiones

La plena participación política de las mujeres no solo es un elemento indispensable para garantizar sus derechos humanos, sino un requisito fundamental para la construcción de sociedades democráticas, prósperas y sostenibles.¹⁶

México es hoy un ejemplo para los países de la región y del mundo entero en esta materia. Gracias a la incansable lucha de las organizaciones y los movimientos de mujeres, así como a los órganos administrativos electorales (especialmente el INE y el TEPJF), las mujeres han podido ir ocupando cada vez más espacios de toma de decisión en el ámbito público. Desde las primeras cuotas de género hacia finales de la década de 1990, pasando por la paridad constitucional legislativa (2014) y hasta la paridad en todo (2019), el ordenamiento jurídico ha ido modificándose para garantizar los derechos políticos de las mujeres en México en igualdad de condiciones.

En este capítulo se analizó la resolución de la Sala Superior SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021 y acumulados, que versó acerca de la garantía de la paridad en la integración de la Cámara de Diputados en el proceso electoral 2020-2021, el primero después de la entrada en vigor de la reforma constitucional que previó la paridad en todo. Dicha sentencia admitió como procedente el recurso presentado por las promoventes gracias a los precedentes que el TEPJF ha sostenido, en los que se privilegió el análisis de fondo de la paridad en la integración del órgano legislativo por sobre formalismos procesales. Con la sentencia no solo se logró la paridad en la integración del órgano legislativo, sino que se garantizó el derecho de acceso a la justicia.

¹⁶ Para lograr los objetivos de desarrollo sostenible a los que los países, entre ellos México, se han comprometido, es toral la igualdad de género. Esta última es transversal a cada uno de estos objetivos, por lo que, si no se alcanza, tampoco se cumplirán los demás. La Organización de las Naciones Unidas ha sostenido de manera reiterada que "la igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible" (ONU 2015).

Ahora bien, como lo señala Alexy y ha sostenido el TEPJF, la paridad es un mandato de optimización, lo cual quiere decir que su cumplimiento admite grados de conformidad con las posibilidades reales y jurídicas que existan. Al ser un principio y no una regla, necesita de otras normas para su efectiva realización. Además, por su naturaleza, los principios pueden colisionar con otros, por lo que es indispensable hacer una ponderación en la que, tras la aplicación de los elementos de adecuación, necesidad y proporcionalidad, se llegue a la mejor decisión asequible que maximice, en la medida de lo posible, todos los principios involucrados.

En la resolución analizada, la decisión de la mayoría fue la de crear una nueva norma; es decir, una fórmula para resolver el problema que no existía previamente en el ordenamiento. La Sala Superior tomó una decisión con base en una ponderación que hizo entre los principios de paridad y los de mínima intervención y autodeterminación de los partidos políticos que, como se vio en los apartados que anteceden, en realidad no colisionan.

La medida tomada por la Sala para garantizar el principio de paridad —de hecho— colisiona con los principios de certeza y de legalidad, por lo cual no fue la solución óptima. Más aún, la medida adoptada tampoco maximiza el propio principio que buscaba garantizar, el de la paridad, pues en lugar de asignar tres curules a fórmulas de mujeres, asigna solo una.

La mejor solución posible, con base en un análisis de ponderación de principios, habría sido la propuesta por las promoventes de los recursos —y que fue retomada por uno de los magistrados en su voto particular—: modificar el orden de las listas de representación proporcional del PRI, el PAN y el PT con base en el artículo 53 constitucional, párrafo segundo.

Ahora bien, los partidos políticos no tienen, actualmente, forma alguna de garantizar la integración paritaria de los órganos legislativos, toda vez que su obligación principal termina en la postulación paritaria de candidaturas. Si bien los órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, tienen entre sus facultades la de hacer cumplir dicho principio, generaría mucho mayor certeza y seguridad jurídicas que existiera en la legislación una cláusula de compensación por la cual las candidaturas de

representación proporcional se asignaran para garantizar la integración paritaria de los órganos. Es decir, toda vez que la ciudadanía elige de forma directa las diputaciones de mayoría relativa, no puede haber un control de dichas candidaturas (ya ganadas); sin embargo, una vez obtenidas las constancias relativas a estas, se podría calcular el porcentaje que tiene cada partido en materia de representación de mujeres para ajustar el orden de las listas de candidaturas por representación proporcional para que se garantice mínimo 50.00 % de ellas.

Cabe mencionar que la paridad no solo se reduce a la postulación de candidaturas y a la integración de los órganos, sino que permite analizar de una manera más integral el contexto en el que se da la representación política de las mujeres. Si se quiere realmente garantizar su participación en igualdad de condiciones que los hombres, se deben eliminar los obstáculos a los que hacen frente.

Flavia Freidenberg (2017, 197) señala que, al menos, son cinco las barreras que dificultan la carrera política de las mujeres en México:

- 1) La falta de reglas estatutarias (o de cumplimiento) para que ellas ocupen cargos de dirección en el ámbito interno.¹⁷
- 2) El proceso excluyente de la selección de candidaturas.
- 3) La ausencia de élites políticas realmente comprometidas con la igualdad y el monopolio de poder de los hombres en la estructura burocrática.
- 4) Las dificultades para conseguir recursos (dinero y capital político, entre otros).

¹⁷ Para mayor información acerca de este punto, se recomienda la lectura "Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos", de Beatriz Llanos y Vivian Roza (2018, 69-97).

- 5) La violencia contra las mujeres en el ámbito político, la cual, como se ha comprobado, inicia en el ámbito interno de los partidos.¹⁸

También debe resaltarse la necesidad de que puedan ser representadas en su mayor diversidad y esto implica garantizar, de manera eficaz, la participación política de las indígenas, las trans, aquellas con discapacidad y las afromexicanas, entre otras.

Por otro lado, debe retomarse el concepto amplio de paridad que proponen los consensos regionales que se abordaron en el apartado "Principio de paridad y su interpretación en la resolución SUP-REC-1414/2021" con el tema "¿Qué es la paridad de género en la integración de órganos?", de este capítulo: no solo la paridad en el ámbito de la toma de decisiones públicas, sino en el privado, que corresponde, sobre todo, a las tareas de cuidado que realizan, en su mayoría, las mujeres, lo que representa una carga de trabajo desproporcionada y pobreza de tiempo para ellas y que, en términos de las mediciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), correspondieron en 2020 a 27.60 % del producto interno bruto (PIB) del país.¹⁹

¹⁸ Si bien existe violencia contra las mujeres en el ámbito político durante las campañas, ellas viven violencia, primero, en el interior de sus partidos. Como lo señala la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer: "cuando se habla de violencia política contra las mujeres generalmente se hace referencia a la violencia que sufren por parte de las candidatas y candidatos contrincantes durante la campaña. No obstante, el principal hallazgo del estudio cualitativo es que la violencia de género que se manifiesta en el ámbito político ocurre principalmente dentro de los partidos políticos. Las mujeres enfrentan una enorme resistencia y barreras en el ejercicio de sus derechos a participar políticamente y a ser representadas en las posiciones de poder. Es al interior de los partidos políticos en donde existen más barreras y mayor resistencia a la participación política de las mujeres. Los partidos limitan a las mujeres y no les permiten construir una carrera política" (ONU Mujeres 2018, 45). Énfasis añadido.

¹⁹ Estas tareas son: alimentación, limpieza y mantenimiento de la vivienda, limpieza y cuidado de la ropa y calzado, compras y administración del hogar, cuidados y apoyo, y ayuda a otros hogares y trabajo voluntario. Para mayor detalle, véase <https://www.inegi.org.mx/temas/tmrh/> (Inegi).

La paridad es un principio constitucional que es indispensable para garantizar la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres. En la medida en que se creen las reglas que logren maximizarla, al tiempo que los órganos jurisdiccionales la ponderen adecuadamente con otros principios jurídicos, se irán sentando las bases para construir una democracia más sólida y garantizar mejor sus derechos políticos. No olvidemos que la paridad es el principio, no el objetivo final.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas 24/2014, 25/2014, 27/2014 y 29/2014. Disponible en http://www.teemmx.org.mx/docs/marco_normativo/acciones_de_inconstitucionalidad/Acc_de_inc_23-2014Acum.pdf (consultada el 28 de marzo de 2022).
- Alanís, María del Carmen. 2014. "El reto de la paridad en las candidaturas". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 171-87.
- . 2021. El principio de paridad constitucional. En *Derecho constitucional en materia electoral*, coord. Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, 19-52. México: TEPJF.
- Alexy, Robert. 1993. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- . 2009. "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 11 (enero-junio): 8-9.
- Cámara de Diputados. 2017. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16 y se adicionan los artículos 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución

- de fondo del conflicto y procedimientos civiles y familiares). Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/232_DOF_15sep17.pdf (consultada el 14 de marzo de 2022).
- CEDAW. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 1979. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> (consultada el 18 de abril de 2022).
- Cepal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2019. Disponible en <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es/documentos/que-es-la-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe> (consultada el 21 de abril de 2022).
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2019. *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*. Costa Rica: CIDH.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en https://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf (consultada el 5 de abril de 2022).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 17 de abril de 2022).
- . 2011. *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. Costa Rica: Corte IDH.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Mexicanos. 1917. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 2 de marzo de 2022).
- Defensoría del Pueblo. 2009. *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve?* Lima: Defensoría del Pueblo.

- Freidenberg, Flavia. 2017. ¿Qué han hecho los partidos políticos por las mujeres? Una propuesta para medir la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los partidos mexicanos. En *La representación política de las mujeres en México*, ed. Flavia Freidenberg, 167-216. México: INE/UNAM.
- García Ricci, Diego. 2011. *Estado de derecho y principio de legalidad*. México: CNDH.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123063/CGex202108-23-ap-17.pdf> (consultada el 2 de marzo de 2022).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/> (consultada el 16 de abril de 2022).
- Inmujeres. Instituto Nacional de las Mujeres. 2015. Disponible en <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2015/01/ONU%20MujeresPobreza%20de%20tiempo.pdf> (consultada el 4 de abril de 2022).
- Jurisprudencia 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. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2015&tpoBusqueda=S&sWord=inter%c3%a9s,leg%c3%adtimo,mujeres> (consultada el 12 de abril de 2022).

- 36/2015. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=36/2015&tpoBusqueda=S&Word=paridad,de,g%3a9nero,representaci%3b3n,proporcional> (consultada el 18 de abril de 2022).
- 2a./J. 106/2017. DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2014864> (consultada el 2 de marzo de 2022).
- 8/2018. AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2018&tpoBusqueda=S&Word=> (consultada el 16 de marzo de 2022).
- 11/2018. PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2018&tpoBusqueda=A&Word=%20paridad%20de%20g%3a9nero> (consultada el 10 de abril de 2022).
- 12/2019. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020759> (consultada el 23 de marzo de 2022).
- 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.

Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2021&tpoBusqueda=S&sWord=paridad,de,g%c3%a9nero,ajustes> (consultada el 10 de abril de 2022).

- 16/2021. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023741> (consultada el 24 de marzo de 2022).
- P/J. 13/2019. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES TENDIENTES A LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER VOTADO EN PERJUICIO DE LOS CANDIDATOS PERDEDORES DE MAYORÍA RELATIVA. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020760> (consultada el 23 de marzo de 2022).

Kelsen, Hans. 1998. *Teoría pura del derecho*. México: Porrúa.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf> (consultada el 2 de marzo de 2022).

LGPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPE_130420.pdf (consultada el 24 de marzo de 2022).

Llanos, Beatriz, ed. 2013. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Perú*: IDEA Internacional/CIM.

- , Marta Martínez, Blanca Olivares Peña y Eva Samqui. 2016. *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres.
- y Vivian Roza. 2018. Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos. En *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, ed. Flavia Freidenberg, 69-97. México: IECM/ILJ-UNAM.
- Merino, Anitzel y María Fernanda Arce. *Cuaderno de trabajo pobreza y tiempo: una revisión conceptual*. México: Inmujeres/ONU Mujeres.
- Nikken, Pedro. 2013. “Los derechos políticos como derechos humanos”. IIDH 58 (enero-junio): 35-79.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2015. Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> (consultada el 24 de abril de 2022).
- ONU Mujeres. Entidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. 2018. *Participación política de las mujeres a nivel municipal: proceso electoral 2017-2018*. México: ONU Mujeres.
- . 2020. *Consolidar la paridad y transformar las democracias: situaciones y retos a los que hacen frente las mujeres que se desempeñan como presidentas municipales en México*. México: ONU Mujeres.
- . 2021. *Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes a la CSW65*. Panamá: ONU Mujeres.
- Peña, Blanca Olivia y Alejandro León. 2017. *La democracia paritaria en México: avances y desafíos*. México: ONU Mujeres/PNUD/IDEA Internacional.
- Peres Bernades de Moraes, Thiago, Geraldo Leopoldo da Silva Torrecillas y Romer Mottinha Santos. 2017. “Mujeres, política y

- subrepresentación. Un estudio sobre la correlación entre cualidad de la democracia, ideología y mujeres en los parlamentos". *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences* 2 (mayo-agosto): 131-42.
- Ramírez Hernández, Gloria. 2020. *Los derechos político-electorales de las mujeres en México ante la CEDAW*. México: TEPJF.
- Real Alcalá, Alberto del. 2011. "Cuestionamiento contemporáneo del ideal de certeza en el derecho: Hart-Zagrebelsky-Endicott". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 131 (mayo-agosto): 675-700.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. 2012. ¿Por qué la igualdad de género es constitutiva de la democracia? *En Género y democracia*, 55-68. México: Conapred.
- Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. Actora: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-12624-2011> (consultada el 2 de marzo de 2022).
- SUP-REC-1414/2021. Actor: Leticia Castillo López, Karla Anaís Pizarro Armendáriz, Dania Rodríguez López y Narda Sofía Galán Castillo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 2 de marzo de 2022).
- SUP-REC-1421/2021. Actor: Leticia Castillo López, Karla Anaís Pizarro Armendáriz, Dania Rodríguez López y Narda Sofía Galán Castillo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 2 de marzo de 2022).
- SUP-REC-90/2015 y acumulado. Actora: Leticia Burgos Ochoa y otras. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera

- circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-90-2015> (consultada el 14 de marzo de 2022).
- SUP-REC-97/2015 y acumulado. Actora: María del Pilar Pérez Vázquez y otras. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-0097-2015> (consultada el 14 de marzo de 2022).
- Serret, Estela. 2016. *Género y democracia*. México: INE.
- Tesis XVII/2015. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XVII/2015&poBusqueda=S&sWord=Tesis,XVII/2015> (consultada el 15 de abril de 2022).
- Unión Interparlamentaria. 2022. *Monthly ranking of women in national parliaments*. Disponible en <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2022> (consultada el 20 de abril de 2022).
- Valle Aguila-socho, Claudia. 2017. *La ciudadanía de las mujeres*. México: SCJN/TEPJF/IECM.
- Vázquez Correa, Lorena. 2022. "Paridad en la integración de las legislaturas". *Mirada Legislativa* 212 (enero): 1-8.

Democracia incluyente.

Acciones afirmativas en materia indígena

Fabiola Martínez Ramírez

Introducción

El presente capítulo tiene el objetivo principal de discutir acerca de los derechos de participación y representación política de las personas indígenas, la efectividad de las acciones afirmativas y el derecho a la igualdad y la no discriminación en la democracia, así como demostrar que la materialización de la representación de las personas que integran los pueblos y las comunidades indígenas en México se construye a partir de la identificación de sus diferencias, lo cual permite que el sistema jurídico las reconozca y, con ello, se cumpla la igualdad material, sobre todo a partir de la obligación de garantía, realizada por las y los jueces, vigente desde la estructura del artículo 1 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El presupuesto del principio de igualdad parte de asumir las diferencias persistentes que provocan la desigualdad material.

De esa manera, se cumplimenta el propósito de subrayar la importancia de las acciones afirmativas y se señala que poseen una vocación transformadora, tienen un fundamento constitucional y convencional, y promueven la eliminación de barreras estructurales presentes en la sociedad; además, si bien son de carácter temporal, inciden en el cambio cultural y su efecto es expansivo e incluso preventivo.

Para lo anterior, será objeto de estudio la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); en dicha resolución se advierte una interpretación progresiva que garantiza los derechos de las personas indígenas y dota de sentido un criterio emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para la igualdad material, extendiendo el sentido de la disposición planteada por este órgano administrativo de una manera progresiva.

Sirva de preoímio indicar que el INE aprobó el acuerdo INE/CG572/2020, mediante el cual emitió los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaran los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto para el proceso electoral federal 2020-2021.

Dicha disposición señalaba que la autoridad administrativa electoral nacional debía incrementar la acción afirmativa en materia indígena determinada en 2017 por el TEPJF, al resolver los expedientes SUP-RAP-726/2017 y acumulados, para establecer que los partidos tenían la obligación de garantizar que en ese proceso federal se postularan fórmulas de candidatos que se autoadscribieran como indígenas en por lo menos 21 de los 28 distritos federales electorales con población mayoritariamente originaria.

Ese acuerdo provocó disensos por parte de los partidos, los cuales argumentaron que transgredía la autodeterminación partidista y el derecho

de las y los ciudadanos que no cuentan con una acción afirmativa para ser votados en las diputaciones federales, y que, asimismo, excedía en las facultades que solo competen al legislador.

Además, señalaron que la representación indígena se encontraba garantizada con las cuotas de mayoría relativa previamente determinadas, por lo que incluir la obligación de postularlos en candidaturas de representación proporcional implicaría una doble carga para los partidos, con lo que se violentaba su organización y autodeterminación, al imponer cargas excesivas.

Un argumento más cuestionaba la implementación de la incorporación de una medida para garantizar que, en tres de las cinco listas de representación proporcional que cada partido postulara, el primer lugar de las fórmulas debía estar integrado por candidaturas de personas del género femenino.

Adicionalmente a lo anterior y considerando la situación de emergencia sanitaria iniciada en 2020 que provocó el virus SARS-CoV-2, era necesario generar un mecanismo para que, además de la entrega física de los expedientes que debían acompañar a los registros de las candidaturas, los partidos pudieran acceder a un sistema de registro electrónico e integrar una copia de cada expediente.

De esta manera y con la finalidad de que el Consejo General del INE contara con información acerca de la postulación de candidaturas en el proceso electoral federal respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad, los partidos, como obligación, debían capturar esos datos en el sistema denominado ¡Candidatas y Candidatos, Conóceles!

Para cumplir con tal fin, quedaba a la potestad de cada candidatura autorizar la publicidad de su información. Cabe destacar que este apartado fue cuestionado por los recurrentes, al argumentar que indebidamente se les imponía a los institutos políticos una carga excesiva, no contemplada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) ni el Reglamento de Elecciones del INE, con lo cual se violentaba lo dispuesto en los artículos 3, fracción X, y 7, primer párrafo, de la Ley General de

Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, respecto a que prohíbe tratar datos personales sensibles de las personas, salvo que se cuente con su consentimiento expreso, en el entendido de que por estos debe considerarse su estado de salud, presente o futuro.

En esa tesitura, una de las primeras cuestiones a discutir versaba acerca de lo que implica la autorganización y autodeterminación de los partidos y si dicho acuerdo no transgredía ese derecho de las asociaciones; en general, abordaba las implicaciones que tales acciones en materia indígena emprendidas por el Instituto Nacional Electoral representarían en la vida interna de los institutos políticos.

Debe aclararse que el objetivo no es realizar una crítica a las pretensiones hechas valer por los partidos en contra del Acuerdo general del INE/CG308/2020, que dispuso que estos debían registrar candidaturas con personas indígenas, de conformidad con los criterios generales que aprobó el Consejo General, al tomar como base mínima los 13 distritos electorales que podrían ser ampliados por la autoridad responsable, sino analizar principalmente las consideraciones expuestas por la autoridad jurisdiccional, como un criterio innovador que propicia un giro en la doctrina jurisprudencial, amplía los derechos de las personas indígenas y reconoce, además, la concurrencia simultánea de diversas causas que provocan la discriminación.

Si bien en el acumulado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) se hizo valer la omisión que tuvo esa disposición emitida por el INE, al no considerar la incorporación de personas con discapacidad en dicha acción afirmativa, una de las lecciones realizadas por el TEPJF, al interpretar esta controversia, es —con base en la interseccionalidad y reconocerla— proponer la observancia transversal de cualquier otra característica o motivo para determinar la exclusión en todos los supuestos.

Cabe anticipar que, en lo personal, las aproximaciones se dirigen a señalar que, desde la perspectiva de derechos humanos, las y los jueces se

encuentran obligados a ampliar los derechos desde el cumplimiento del principio propersona, por lo que es correcta toda interpretación que dirija sus objetivos hacia la inclusión; no hacerlo constituiría una omisión, un incumplimiento de las obligaciones generales en derechos humanos e, inclusive, una responsabilidad internacional.

SUP-RAP-121/2020: reconocer las diferencias y garantizar los derechos

La resolución de estudio tuvo por finalidad analizar el recurso de apelación (RAP) y el JDC en el expediente SUP-RAP 121/2020 y acumulados, impugnado por diversos partidos políticos en contra del Consejo General del INE con motivo de la definición de criterios y plazos en procedimientos vinculados con el proceso electoral federal 2020-2021.

El Consejo General incorporó en el Acuerdo general CG/308/2020 el considerando 23, el cual señalaba que los partidos debían registrar candidaturas con personas indígenas, al tomar como base mínima los 13 distritos definidos por la Sala Superior en el SUP-RAP-736/2017, a fin de establecer una acción afirmativa en materia indígena en distritos con presencia poblacional preponderante.

En esa primera resolución hay un avance interpretativo considerable, al confirmar los criterios implementados mediante el Acuerdo INE/CG508/2017, los cuales eran innovadores en torno al registro de candidaturas a diversos cargos de elección popular a postularse en el proceso electoral federal 2017-2018.

Su argumento central sostenía la necesidad de mandatar a los partidos políticos nacionales y, en su caso, a las coaliciones para postular las senadurías y diputaciones por ambos principios de forma paritaria, subrayando la importancia de promover una acción afirmativa en materia indígena para postular candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en al menos 12 de los 28 distritos electorales uninominales indígenas.

Al igual que en el presente caso, los lineamientos fueron controvertidos por los partidos y las personas; sin embargo, el 14 de diciembre de 2017 la Sala Superior del TEPJF modificó el acuerdo y extendió sus efectos, para establecer que la acción afirmativa debía implementarse en 13 distritos uninominales con presencia poblacional preponderante y confirmar lo relativo a la postulación paritaria.

Los jueces constitucionales tienen la posibilidad de materializar las teorías y los derechos por virtud de su función interpretativa, como es el supuesto que ocurrió, con lo que se amplían los efectos al considerar necesario que cuenten con mayor representación legislativa quienes integran un sector de la población marginado y excluido históricamente.

Acerca de ese punto, es pertinente señalar que las obligaciones positivas del Estado se sustentan en la identificación de situaciones de la realidad que acontecen y ameritan ser estudiadas por quienes resuelven las controversias, y así apuntalar nuevos desafíos para la justicia constitucional electoral.

Al respecto, cobra sentido lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que expone la importancia de que todos los ciudadanos gocen de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad:

- 1) A la participación en la dirección de los asuntos públicos, de manera directa o por representantes libremente elegidos.
- 2) A votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores.
- 3) A acceder a las funciones públicas de su país.

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y

que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades” (Corte IDH 2011, párrafo 108).

El Tribunal señaló, en la controversia derivada del acuerdo de 2017, que el escenario diseñado permitía la participación de personas no indígenas en un mismo distrito, lo que diluía la posibilidad de que estas pudieran obtener el cargo, por lo cual era indispensable que actualizara los efectos, ampliando la garantía.

Dicha decisión se basó en el parámetro objetivo de concentración de población predominantemente indígena, ya que si bien se trataba de 28 de los distritos identificados, solo en 13 rebasaba el índice de 60.00 %; en el resto representaba porcentajes menores a tal densidad poblacional, diluyendo el efecto que sostenía esa política de inclusión.

Una de las respuestas de ese planteamiento expresa que el derecho de acceder a un cargo público es compatible con los ordenamientos internacionales si este se realiza en igualdad de oportunidades; ello quiere decir que el respeto, el nombramiento, el ascenso, la suspensión y la destitución son razonables y objetivos, siempre que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de sus derechos de participación.¹

La inclusión implica el cumplimiento que realiza el Estado por todos los medios de que dispone para materializar los derechos de las personas que se encuentran en su jurisdicción, y así remover todos los obstáculos que permitan que las autoridades realicen un trato diferenciado y excluyente entre las personas, no justificado y razonado.

De ese modo, la inclusión es un concepto que permite concebir que los derechos pertenecen a las personas independientemente de su condición, raza, origen étnico o preferencia sexual entre algunos, propicia el reconocimiento de los derechos de todos los seres humanos en igualdad

¹ Compárese Corte IDH (2008, párrafo 206).

de circunstancias e implica un “hacer” por parte de todas las autoridades (Martínez 2021, 1196).

La existencia de un parámetro de regularidad constitucional promueve el deber inequívoco de que las autoridades y los partidos se encuentren vinculados a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, trascendiendo para ese propósito la postulación igualitaria de candidaturas y la representación política en igualdad de circunstancias.

En ese orden de ideas, sobresale la importancia que tienen las decisiones judiciales para concretar los derechos de las personas, así como para transformar realidades que estructuralmente identifican brechas de desigualdad motivadas por múltiples causas y que pueden ser removidas o, incluso, evitadas mediante estas decisiones progresivas.

Posteriormente a dicho antecedente, la discusión en el actual estudio deriva de los efectos provocados en la resolución del RAP y el JDC motivado por el debate gestado al tenor del citado acuerdo INE/CG308/2020, el cual, dando cumplimiento de las decisiones previas y motivado por una perspectiva de derechos humanos que reconoce las desigualdades persistentes en la participación política, estableció criterios y plazos de procedimientos vinculados con el periodo de precampañas para el proceso electoral federal de 2020-2021.

Ese planteamiento sostuvo que los partidos, como entes que promueven y posibilitan la participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales, debían privilegiar en sus registros la perspectiva interseccional y de género, sobre todo en contextos sociales en los que prevalezcan desigualdades injustificadas.

Así, el planteamiento es central a la luz de la teoría de los derechos humanos y nuevamente del cumplimiento de obligaciones genéricas y deberes específicos desde el mandato del artículo 1 de la CPEUM, dirigido de forma específica a los partidos políticos como una manifestación de las sociedades modernas organizadas, que reconocen valores democráticos y los ponen en marcha, consideradas instituciones que también asumen un carácter de autoridad y delinean criterios para su acción e integración, por

lo que, al igual que el resto de las autoridades, deben reconocer las obligaciones definidas por la actual Constitución mexicana.

En concordancia con esa idea, es necesario —aunque no ocurre así en la resolución— vincular los deberes asignados por la normativa constitucional a las tareas que emprenden dichos institutos, las cuales deberán confrontarse con ideologías, valores y normas compatibles con el ordenamiento constitucional y convencional.

De tal suerte, los partidos deben tomar medidas encaminadas a derribar obstáculos culturales, sociológicos y normativos que impidan la participación de todas las personas en igualdad de circunstancias. Los institutos políticos deben pugnar por la promoción de una cultura de respeto a las diferencias y emprender acciones para erradicar prejuicios y exclusión en su estructura, organización y participación.

Las obligaciones impuestas por el dispositivo del artículo 1 constitucional posterior a la reforma de 2011 amplían el mandato a todas las autoridades en el ámbito de su competencia. En este apartado, conviene subrayar que los partidos también inciden en la transformación social y cultural; su papel en un sistema democrático es relevante.

Los procesos judiciales, cualesquiera que fuera su naturaleza, tienen la posibilidad no solo de sancionar conductas contrarias al derecho, sino de inhibirlas, favorecer cambios culturales, remover barreras que provocan la exclusión o inclusive propiciar la participación de otros entes del Estado para la implementación de acciones positivas, como son las políticas públicas que transformen la realidad.

Como se desprende de la discusión, la acción afirmativa indígena propone que las personas que integran un pueblo o una comunidad de este grupo participen en las decisiones públicas y políticas de la comunidad a la que pertenecen; ello reafirma el concepto de igualdad sustantiva: promover a partir de políticas públicas y acciones afirmativas la posibilidad de encontrar vías que materialicen los derechos, sobre todo de quienes se encuentran social y económicamente más desaventajados.

En ese entendido, parte de la discusión en dicho procedimiento corresponde a los requisitos impuestos por las autoridades electorales para dar cumplimiento a las solicitudes de registros; uno de ellos se dirige al estudio crítico de la autoadscripción como indígenas en las circunscripciones electorales en el acuerdo INE/CG572/2020, objeto de impugnación en el RAP y el JDC.

El otro planteamiento atiende la carga electrónica de los expedientes, al considerar necesaria esa información para aprobar el registro y verificar el cumplimiento del requisito de elegibilidad antes de extenderles la constancia de mayoría. Esto era indispensable en términos de lo establecido en el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del INE, con la clave INE/JGE34/2020, del 17 de marzo de 2020, en el que se aprobaron medidas preventivas y de actuación por la pandemia de la COVID-19.

En lo relativo a la postulación paritaria de las candidaturas por el principio de representación proporcional y la inscripción de tres listas encabezadas por una compuesta por mujeres, se abordó desde el planteamiento de eliminar barreras estructurales y techos de cristal presentes que impiden su acceso a cargos públicos.

De tal suerte, la presente resolución abona no solo en la identificación de barreras motivadas por cuestiones de género y en la necesidad de proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, sino adicionalmente en el efecto transformador de la sentencia para erradicar las violencias de género.

En la actualidad convergen dos puntos de partida en la presente discusión que son transversales: el primero, dirigido al concepto de democracia que transita una crisis relevante hoy en día frente a la existencia de regímenes totalitarios y gobiernos populistas que anuncian una fractura en el ejercicio del poder; el segundo, la importancia de los derechos humanos desde su actual configuración a partir del parámetro de regularidad constitucional, los influjos que tienen las fuentes del derecho derivadas de la interpretación de los tratados internacionales que articulan una nueva

forma de asignar significados a las normas e inciden en la manera de solucionar los conflictos.

Resolver el fondo y no la forma por parte de las y los jueces para reconocer los derechos fundamentales de las personas que pertenecen a las comunidades indígenas constituye una obligación positiva con vocación transformadora. La resolución en comento es clara al señalar que pretende compensar y remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación para conseguir una mayor participación y representación de mujeres en la Cámara de Diputados.

De esa manera, sostiene la importancia de las acciones afirmativas. Al respecto, se coincide con la idea de que estas acciones otorgan tratos diferenciados a las y los integrantes de grupos históricamente desaventajados con la base de la objetividad y razonabilidad, es decir, dicho trato se encuentra justificado de manera constitucional y convencional.

Dichas medidas pueden tener diversos grados de intensidad; aquellas denominadas doctrinalmente como cuotas rígidas tienen un poder de intervención directa para resolver desigualdades, nivelan el acceso a un derecho y consisten en porcentajes máximos y mínimos de participación de un grupo en condiciones de vulnerabilidad.²

Aunado a lo anterior, conviene resaltar que las personas integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas son un grupo históricamente discriminado; el Estado debe implementar acciones positivas y medios que garanticen el cumplimiento pleno de sus derechos y libertades individuales. En concordancia con ese planteamiento,

es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (Corte IDH 2005b, párrafo 195).

² Véase TEPJF (2014, 57-68).

De lo anterior se desprende la importancia que tiene la interpretación evolutiva, la aplicación del principio propersona y la necesidad de que existan acciones afirmativas para que, gradualmente, la participación de las y los integrantes de los pueblos indígenas sea visible y permita el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones.

Instituto Nacional Electoral: proteger mediante el constitucionalismo positivo

Promover y fomentar diversas formas de participación define a la democracia, orientando las acciones que realicen las y los funcionarios del Estado para facilitar la participación de los integrantes de las comunidades indígenas en la toma de decisiones públicas y la promoción de los derechos de otros de sus integrantes. Su representación —desde la aplicación de los principios que rigen los derechos humanos, la universalidad, la indivisibilidad, la progresividad y la interdependencia, así como con los elementos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad, y que conlleva tener en cuenta los derechos de los integrantes de las comunidades indígenas— deberá ser conforme a sus tradiciones y costumbres, y reconocer la posibilidad real y material de acceder a los derechos desde el punto de vista físico e inclusive económico; todo lo que contribuya a su concreción efectiva.

Es pertinente señalar la importancia que tiene la implementación de acciones específicas y de criterios de interpretación novedosos para remover las barreras estructurales que en la actualidad persisten para el acceso pleno a sus libertades fundamentales a cargo de todas las autoridades del Estado.

En dicho sentido, la sentencia objeto de análisis identifica la importancia del principio de igualdad que tiene por sustento la aplicación del marco normativo desde las diferencias; la igualdad sustantiva promueve que las y los intérpretes resuelvan considerando esas asimetrías y desigualdades

persistentes, lo que las coloca en un plano de desigualdad material, es decir, deben otorgar tratos diferenciados razonables y justificados.

En esa etapa se discute un argumento de la litis. Los partidos señalaban que el Consejo General del INE, mediante la emisión del acuerdo, transgredía el principio de reserva de ley e invadía las facultades del órgano constituyente, decretando una medida no prevista en la Constitución que afectaba los derechos fundamentales e imponía cargas excesivas a los institutos políticos.

Además, sostenía que el acuerdo discutido introducía categorías distintas a las previstas en la ley y en la norma fundamental para la representación de la Cámara de Diputados, con lo cual trastocaba el principio de mayoría relativa al establecer distritos indígenas y desconocer en el resto de ellos la posibilidad de representación de otros pueblos y comunidades indígenas.

También modifica la definición de los partidos políticos que tienen libertad de autodeterminación y su derecho a postular según su propia libertad, invadiendo, a partir de la emisión de este acuerdo, dicha esfera.

La posición mayoritaria que evaluó las pretensiones y resistencias del asunto de mérito identificó que la medida temporal y transitoria no rebasaba la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral; por el contrario, los jueces, al determinar el sentido de esa resolución, hacen explícita la teoría de la democracia y dan cumplimiento a los deberes asumidos por la Constitución.

Al respecto, es pertinente indicar que el papel transformador de la justicia constitucional electoral se debe, en gran medida, al garantismo y al activismo demostrado desde hace ya algunas décadas por los tribunales, entre los que se incluye al TEPJF, priorizando la protección de los derechos en busca de una sociedad igualitaria y participativa, que ejerce sus derechos desde el componente democrático.

En ese sentido, acceder a la justicia no solo representa la posibilidad de acceder a la jurisdicción, sino también requiere que los mecanismos implementados para ese propósito sean congruentes con la evolución misma

del derecho, lo que alcanza a las funciones y competencias que en materia electoral ejercen las autoridades que verifican el cumplimiento de las elecciones, e inclusive aquellas que conocen de las controversias presentadas en la materia.

Adicional a ello, es conveniente subrayar que el cumplimiento de las obligaciones generales no se constriñe únicamente a la garantía de los derechos; todas las autoridades, desde sus competencias asignadas por la ley, deberán promoverlos, protegerlos y respetarlos. Este enunciado tiene un contenido amplio, no se agota al resolver casos; su espíritu es inclusive de carácter preventivo, abarca la emisión de legislación que garantice condiciones de igualdad entre las personas, promueve el conocimiento de los derechos y transforma la cultura de respeto entre todas y todos.

Es decir, las autoridades electorales también son *autoridades* con todas sus letras y deben verificar la compatibilidad de sus actos con lo dispuesto por la Constitución; esto constituye la hoja de ruta que determina una serie de conductas estatales para el propósito de los derechos, las cuales se complementan con los deberes específicos: prevenir, investigar, sancionar y reparar todas las violaciones a los derechos humanos.

De esa manera, el diseño y la ejecución de sus atribuciones deben ser compatibles con el mandato constitucional. El INE, como autoridad electoral, no solo puede, sino que debe vigilar, mediante las facultades que le han sido concedidas por la norma fundamental, el cumplimiento de los derechos y, de forma preventiva, implementar disposiciones que promuevan la participación de toda la ciudadanía, removiendo complejos culturales apoyados en una serie de estereotipos y barreras que tradicionalmente han impedido la participación de integrantes de grupos en condiciones de vulnerabilidad, por ejemplo, mujeres, personas con discapacidad, migrantes e indígenas.

Sandra Serrano, a este respecto, afirma que

Las obligaciones generales son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles tanto respecto de casos particulares como en relación con la adopción de medidas y legislación. De lo que se trata es de hacer

una lectura de los derechos a la luz de cada una de las obligaciones (Serrano 2013, 100).

En concordancia con esa idea, se considera que un apartado importante de la resolución dirige sus esfuerzos a demostrar que el INE está facultado para establecer acciones afirmativas. El TEPJF, en diversos criterios, ha hecho patente que el Instituto Nacional Electoral es un ente autónomo, un órgano público de Estado, diseñado y definido por el constituyente permanente para ser el depositario de la función estatal de organizar las elecciones con el fin de renovar las autoridades mediante el sufragio popular.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 41, base V, apartado A, de la CPEUM sostiene que es un organismo constitucional, público y autónomo, cuya función estatal es organizar los comicios en el ámbito federal y correspondientes a presidencia de la república, diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión, así como coadyuvar con los organismos públicos locales electorales en la organización de las votaciones estatales y municipales, cuando existan condiciones para ello.

En otras palabras, las obligaciones positivas del INE encuentran fundamento en la Constitución, que incluyen “Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos”. En México, además, la doctrina ha interpretado que las obligaciones generales en derechos humanos dirigidas a todas las autoridades son mandatos no disponibles, al enfatizar la relevancia que tiene su cumplimiento para la protección y la garantía efectiva de los derechos. De alguna forma, su concepción se transforma, al entender que el propio derecho, su diseño y las autoridades que vigilan su cumplimiento no solo destinan sus esfuerzos a lograr el cometido de prevenir o restringir el desconocimiento de las leyes, sino que en la actualidad cobra sentido el papel de su actividad, esto es, del Estado y sus autoridades en la prevención y la protección de los derechos humanos por medio del cumplimiento de obligaciones positivas.

Acerca del particular, es de gran impacto recalcar la importancia que tiene el INE en definir políticas generales que promuevan la igualdad entre las personas y que remuevan barreras estructurales que soportan tratos diferenciados injustificados. Esto se traduce en el papel activo y transformador de una cultura de derechos; no basta el dictado de sentencias novedosas, transformadoras y con riqueza interpretativa, sino que es necesario generar una suerte de efecto dominó en la labor de todas las autoridades para actuar de forma preventiva, reconociendo el complejo cultural de cada sociedad y adelantando resolver los reclamos que aún no llegan ante las instancias jurisdiccionales o que probablemente no llegarán por la imposibilidad material que tienen algunas personas de acceder a la justicia.

La justicia igualitaria rompe con el patrón tradicional de entender que se agota con la posibilidad de acceder a la jurisdicción e impacta en otros elementos que permitan los cambios en la manera de entender y definir el derecho. Aquí es de relieve el papel transformador de un acuerdo que reconoce los derechos de las personas integrantes de un pueblo o una comunidad indígena; su efecto es extensivo, preventivo, colectivo y, sobre todo, con vocación transformadora.

Los partidos hacen saber, en este apartado, que se transgrede el principio de certeza consignado en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, al modificar las reglas del proceso cuando este ya había iniciado, lo cual provoca una afectación en los derechos de la militancia y la ciudadanía que pretendía ser postulada para diputaciones en sus demarcaciones y que había manifestado su intención, lo cual se traduce en una reforma trascendental invasiva y que excedía sus competencias.

Al respecto, es necesario indicar que los institutos políticos también tienen una función social vinculada con la promoción de una cultura de derechos y con la consolidación de la democracia. En dicho sentido, su función en el Estado de derecho va dirigida a involucrarse en la definición de políticas públicas que satisfagan ese objetivo. Los partidos son factores reales de poder y son sujetos obligados a dar cumplimiento a las disposiciones de la carta magna.

Además, los institutos políticos hacen saber que el INE viola el principio de legalidad porque, sin sustento, impone cuotas de personas identificadas con algún grupo en situación de vulnerabilidad para la conformación de órganos de representación política, al implementar acciones afirmativas oficiosas, con lo cual vulnera la esencia de la representación política.

Al respecto, conviene recordar que el artículo 23 de la CADH consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad.

Por ello, el Estado y todos sus componentes deberán generar condiciones y mecanismos óptimos para que esos derechos sean ejercidos de forma efectiva, respetando los principios de igualdad y no discriminación; esto no se agota con la mera expedición de normas jurídicas que sancionen conductas que tengan por fin la exclusión, sino mediante la configuración de mecanismos que promuevan la participación real y material de los derechos de todas y todos.

Como se señalará más adelante, las acciones afirmativas oficiosas constituyen parte del cumplimiento de las obligaciones, pero no satisfacen su cometido si no se incide en una transformación estructural, a la que están obligados, y participen también los partidos políticos y las asociaciones.

En suma, la resolución identifica y da cumplimiento de las obligaciones genéricas asumidas por todas las autoridades desde la actual configuración del artículo 1 de la Constitución; en ella, es de importancia mayúscula la aplicación del criterio de interseccionalidad, analizando cada una de las características que ubican en un riesgo potencial mayor a las personas indígenas en la actual configuración del Estado, que, sumado a otras condiciones —ser mujer, tener alguna discapacidad o vivir en condiciones de pobreza, por ejemplo—, las coloca en una imposibilidad material de participación.

Así, como se indica en la resolución, la perspectiva indígena involucra un análisis centrado en las desigualdades sociales y en el sistema de estructuras de opresión y discriminación que promueven la exclusión e

impiden el desarrollo de las personas en igualdad de circunstancias. En esta sentencia, el TEPJF propone un modelo de análisis que identifica que los individuos pueden ser discriminados por múltiples razones, y reconoce la importancia de fomentar y construir sociedades más justas.

Respecto a esa deliberación, cobra sentido la visión del constitucionalismo social y del transformador: ambos promueven la existencia de desigualdades materiales entre las personas y su impacto en el acceso a la justicia. Este entendimiento, que es conjunto de justicia y sociedad, advierte acerca de la presencia de desigualdades en los medios de los que disponen quienes participan en un proceso,³ pero también en la importancia que tienen las decisiones judiciales para transformar al derecho y, desde luego, al componente social y cultural.

Los partidos, como sujetos obligados, también deberían identificar e implementar, en el ámbito interno de sus estatutos, en sus procesos de selección y, en general, en todo su diseño de acción política, una definición clara que promueva una libre participación y las medidas necesarias para arribar a una igualdad material. Esto significa que no son ni deben ser ajenos a llevar a cabo las acciones para derribar esos muros que impiden la participación de todas y todos.

En concordancia con esa obligación, es deber de los institutos políticos, al constituirse como autoridades en sentido material, dar cumplimiento de lo que dispone el contenido del artículo 1 constitucional; ello significa que, desde el planteamiento que realizan en este proceso judicial, objeto de estudio del presente texto, con el argumento que sostienen de autodeterminación, corresponde identificar desde la verdadera representación qué personas se encuentran subrepresentadas y, a partir de ello, conformar sus postulaciones partidistas.

³ Cfr. Ferrer (2017, 532-3).

Se trata de poner en consideración a las personas que pertenecen a una comunidad indígena, observando los requisitos de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad. Los partidos y sus dirigentes establecen relaciones de poder con sus militantes; su existencia corrobora el sistema constitucional y político del Estado y, por tanto, se encuentran igualmente obligados a cumplir con los dispositivos constitucionales y convencionales.

Al respecto, Gonzalo Elizondo Breedy señala que la misión de los partidos se da en diversas situaciones: la primera, hacer realidad la plena vigencia del derecho de participación social, al establecer una oferta política y construyéndola con los diversos grupos sociales. También “son los canales que deben permitir que las distintas personas, hombres y mujeres, puedan acceder a los cargos de gobierno con verdaderos criterios de justicia e igualdad. Todas las personas deben contar con igual acceso al ejercicio de la función pública” (Elizondo 2003, 527). La segunda misión en el sistema democrático, de conformidad con el autor, es la de “funcionar como agentes de libertad, en tanto representen una diversidad de concepciones en el mundo” (Elizondo 2003, 527). La tercera es su carácter contralor del ejercicio del poder, asegurando una pluralidad de participaciones; su función es participar en el control del poder, desde la sociedad civil, promoviendo la rendición de cuentas de todas las autoridades e, inclusive, articulando mecanismos para evaluar el trabajo de todas las autoridades. La cuarta es “actualizar el derecho de participación como algo más que el ejercicio del voto”; la democracia permite amplias y variadas formas de participación (Elizondo 2003, 529).

La resolución de este caso es también valiosa en la medida que hace patente la importancia que tiene la existencia de los partidos políticos. Técnicamente, su actividad promueve los derechos político-electorales y suministra un plan de trabajo concordante con la aplicación práctica de la democracia en la sociedad, origina el control del poder, incide en los pesos y contrapesos, y amalgama y causa una serie de formas de participación en el ejercicio del poder. Asimismo, coadyuva en la consolidación de valores,

promueve la capacitación que se vincula con la democracia y analiza de forma crítica el ejercicio de la autoridad en el marco de las normas jurídicas.

A partir de las ideologías, los partidos promocionan la postulación de la ciudadanía. Si bien la tesis central planteada en esta controversia por los institutos políticos es alegar una intromisión excesiva, lo cierto es que desde el presente análisis se considera que el trabajo de la autoridad electoral se encamina a evaluar prácticas indebidas y excluyentes en la vida interna de estos.

Esto significa que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que admiten límites, y si bien existe una libertad de definir a las personas que participarán en las candidaturas, es compromiso inequívoco de los partidos identificar a los sectores que no tienen presencia en la vida pública del país, como el caso de las personas que pertenecen a una comunidad indígena.

La anterior consideración es mayúscula al aseverar que la presencia de los institutos políticos en el Estado constitucional de derecho promueve la vida democrática, la participación, la libertad de expresión y el reconocimiento de los intereses de grupos minoritarios o de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria. Así, sus estatutos, su organización y sus mecanismos de promoción deberán asegurar que se cumpla con los fines de los derechos humanos.

En conclusión, en lo que toca a este apartado, el órgano judicial confirmó que el INE es una autoridad nacional y su función es velar por la vigencia de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Es un órgano independiente en sus decisiones y funcionamiento; su tarea es lograr el fortalecimiento del régimen democrático en el Estado mexicano mediante el ejercicio de sus facultades y la interpretación y la aplicación de los principios constitucionales. Como se ha remarcado en este análisis, sus tareas se vinculan de forma directa con obligaciones genéricas en derechos humanos, pues si bien se trata de un órgano cuya naturaleza es esencialmente administrativa,

participa de los deberes impuestos al Estado, en su conjunto, en materia de derechos humanos.

No pasa inadvertida la interpretación evolutiva, sistemática e integradora de la resolución, pues, adicionalmente a la referencia constitucional, existe un marcado diálogo jurisprudencial y una revisión comparada que sostiene la tesis base de la resolución; subraya la existencia de normas internacionales que forman parte del bloque que sirve de regla de actuación de las autoridades y para el reconocimiento de otras normas del sistema.

Así, la resolución de este asunto identifica al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, del cual se desprende una serie de obligaciones de los gobiernos signantes. El artículo 2, apartados, 1, 2 y 4, señala como imperativo:

Adoptar todas las medidas que aseguren a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el efectivo ejercicio de sus derechos, lo cual incluye la adopción de acciones enderezadas a promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de sus pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones, y eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y forma de vida (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales).

En pocas ocasiones los jueces hacen alusión a instrumentos vivos, como son los tratados internacionales, con la finalidad de transformar las concepciones tradicionales que se tienen de la democracia. Esta sentencia realiza un análisis extensivo para comprender y justificar la decisión adoptada.

En igual sentido, la resolución objeto del presente análisis consideró justificado el reclamo en la omisión de acciones afirmativas en materia de personas con discapacidad. El TEPJF reconoce la importancia de asegurar

medidas que nivelen y permitan la participación de personas con discapacidad que aún se encuentran subrepresentadas.

En ese tenor, de la revisión al fallo se advierte que el Estado tiene un compromiso importante para propiciar la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad.

En ese punto, conviene señalar la interpretación que hizo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, al puntualizar que

de conformidad con los artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción (Corte IDH 2005a, párrafo 51).

Para lograr tal cometido, al interpretar y aplicar su normativa interna, los estados y sus autoridades deben considerar las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.

El mismo razonamiento deberá ser aplicable a los casos en los que estén involucradas personas con discapacidad, lo cual conlleva evitar la expedición de leyes que propicien la discriminación y evitar prácticas discriminatorias, para asegurar la igualdad de todas las personas frente a la ley.

Adicionalmente, como un argumento que contradice los planteamientos esgrimidos por los partidos al cuestionar la ilicitud de la medida y considerar que ella propicia la desigualdad, es oportuno recordar que el tribunal interamericano en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam determinó que

Es un principio establecido en el derecho internacional que el trato desigual a personas en condiciones desiguales no necesariamente constituye discriminación no permitida. La legislación que reconoce dichas

diferencias no es, por lo tanto, necesariamente discriminatoria (Corte IDH 2007, párrafo 103).

Esta jurisprudencia y su aplicación reconoce el contexto de las personas indígenas que integran pueblos y comunidades donde es necesario adoptar medidas especiales que no solo permitan su reconocimiento y participación, sino también la supervivencia de sus costumbres y tradiciones; su exclusión es producto de una larga historia de marginación y discriminación.

Para cerrar este apartado, conviene subrayar que el tribunal interamericano señaló que, en el caso *Furlan y Familiares vs. Argentina*, la discapacidad no se define de modo exclusivo por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o las limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva (Corte IDH 2012a, párrafo 133). En tal sentido, la resolución evaluada dispone que las autoridades están obligadas a diseñar una acción afirmativa en materia de discapacidad, haciendo alusión a datos estadísticos que dan cuenta del número de población que forma parte de este grupo, igualmente, desaventajado.

Así, la resolución indica que, en 2018, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica señaló que de los 124,900,000 de personas que habitan el país, 6.30 %, es decir, 7,800,000 tienen discapacidad. De dicha población, 45.90 % corresponde a hombres y 54.10 %, a mujeres, y casi la mitad, 49.90 %, a personas adultas mayores (Inegi 2018).

Acerca de tal punto, el Tribunal Electoral indica que durante el proceso 2017-2018, en las elecciones federales y concurrentes se registraron 61 candidaturas de personas con discapacidad (21 mujeres y 40 hombres), de las cuales 21 fueron suplentes y 19 propietarios; además, 19 contendieron por cargos federales y el resto por cargos locales. Dichas candidaturas representan 0.33 % de cargos que se eligieron durante el mencionado proceso. Esta información da cuenta de la subrepresentación de las personas con discapacidad.

Adicionalmente a lo anterior, convergen otras condiciones que las colocan en riesgos potenciales mayúsculos de ser violentadas en sus derechos, ya que además de dicha barrera provocada por la condición física, mental, sensorial o intelectual, muchas de estas personas se encuentran en condiciones de pobreza.

Por lo tanto, la Sala Superior, en torno a este apartado y de conformidad con los principios estudiados en líneas atrás, confirmó que el INE cuenta con facultad reglamentaria que le permite emitir acuerdos para regular de forma íntegra todo lo necesario en torno a la postulación de candidatos a cargos públicos de elección popular, de conformidad con principios constitucionales y convencionales.

Discusión del concepto de la autoadscripción

Las acciones positivas, como medidas afirmativas, tienen un talante transformador. Si bien son de carácter temporal —sobre todo en casos graves— cuando existen graves condiciones endémicas de desigualdad y se requieren medidas urgentes para nivelar las condiciones de desventaja, su permanencia está limitada y, en realidad, el trabajo principal se dirige a remover estructuras de opresión, de exclusión y de discriminación persistentes en la sociedad.

En esa acción hay una discusión importante en torno a la denominada autoadscripción. Esta resolución tiene un antecedente en 2017, como política afirmativa indígena que había asegurado la participación y representación de al menos 13 personas indígenas.⁴ De la lectura de las intervenciones procesales en el actual proceso de estudio, todas las postulaciones deberían formularse conforme a los criterios de autoadscripción.

La autoadscripción se encuentra íntimamente ligada con la autodeterminación, libertad, identidad y autonomía de la voluntad, relacionada

⁴ Véase el Acuerdo general INE/CG508/2017.

con los atributos del desarrollo libre de la personalidad; conlleva la posibilidad de reconocerse libremente frente a una sociedad y manifestarse conforme a dicha convicción en su cosmovisión, lengua, vestimenta, cultura y pensamientos.

Así lo ha interpretado el tribunal interamericano:

Participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización (Corte IDH 2005b, párrafo 225).

Por ende, si se parte de que uno de los propósitos principales de este trabajo es subrayar la importancia que tiene la interpretación evolutiva y garantista, a la luz de los mecanismos que permiten resolver las controversias, es pertinente, además, analizar las normas y promover la reparación integral del daño en los procesos que llegan ante las instancias judiciales.

Por lo anterior y con la convicción democrática, los argumentos de esta resolución dejan abierta la posibilidad de incidir mediante las garantías de no repetición del acto reclamado, proponiendo, de forma expresa en las resoluciones, medidas positivas de adecuación de normas internas e internacionales con el derecho interno, el ejercicio del control de convencionalidad e, inclusive, la existencia de disposiciones normativas y administrativas, o bien prácticas que erradiquen toda forma de exclusión.

Una de las lecciones del derecho electoral surge a más de dos décadas de la reforma constitucional de 2001, que reconoció los derechos de las personas indígenas en México e impuso obligaciones genuinas a cargo de la autoridad administrativa electoral para la delimitación de los distritos electorales uninominales, partiendo de la ubicación de los pueblos

y las comunidades indígenas.⁵ A partir de 2005, se realizó la distritación con perspectiva étnica y convendría preguntarse: ¿ha incrementado la representación en órganos de toma de decisiones?

Aunado a lo anterior, en los mecanismos constitucionales se presume el cumplimiento de la obligación de realizar un control difuso de constitucionalidad, se condiciona el análisis abstracto de la igualdad o desigualdad que provoca una disposición en situaciones concretas o en grupos de personas en los que hay un impacto diferenciado, se obliga a los operadores jurídicos a resolverlo y, sobre todo, a acotar los espacios de desigualdad mediante la imposición de medidas en las resoluciones con vocación transformadora.

Un punto de contravención hecho valer por los partidos políticos en el presente litigio señala que la disposición del INE presenta una incongruencia al exigir, para las candidaturas, la autoadscripción calificada y, para las cifras estadísticas, la autoadscripción simple, inclusive sin tomar en cuenta a las personas congresistas que pudieran considerarse como indígenas.

En ese punto, conviene recordar que la autoidentificación no representa una imposición del Estado, sino que se considera un derecho de quienes manifiestan de forma libre y consciente la pertenencia a un pueblo o una comunidad indígena y el Estado debe reconocerlo.

La Carta de las Naciones Unidas es pionera al señalar la importancia que tiene, para los integrantes de un pueblo o una comunidad indígena, la igualdad de derechos y la libre determinación, indicadas en su artículo 1, punto 2. En suma, se trata del reconocimiento de este derecho en otros ordenamientos internacionales, subrayando que no se trata de una potestad del Estado, sino de un derecho de autoidentificación sustentado en la libertad.

⁵ Acerca de este apartado, véase Alanís y Vázquez (2020).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reafirma en su artículo 1: “la conciencia de su identidad indígena o tribal, deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

También el artículo primero de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas dispone que

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven (ONU 2007).

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 1, punto 2, que

la autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplica la presente Declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual y colectiva conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena (OEA 2017).

En el ámbito constitucional, el artículo 2 de la CPEUM dispone que “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.

De este modo, la autoadscripción debe ser entendida como la capacidad y el derecho que tiene una persona de ser identificado como integrante de un pueblo indígena; ello conlleva a que, desde la perspectiva de la interdependencia, se reconozca su cultura, su cosmovisión, sus prácticas tradicionales, su visión espiritual y sus usos normativos, entre algunos otros.

A partir de esa identificación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el amparo directo 59/2011 del 30 de enero de 2013, interpretó

que una persona indígena es quien se autodescribe como indígena y asume como propios los rasgos sociales y culturales que caracterizan a los miembros de las comunidades indígenas. Esa protección especial deriva de la pertenencia a la identidad cultural.

Desigualdad estructural con personas de pueblos y comunidades indígenas

La no discriminación, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos (Corte IDH 1984, párrafo 55). Este enunciado es eje rector y considerado inclusive un principio de *ius cogens*; promueve la idea de que la igualdad se desprende directamente de la naturaleza humana y su dignidad, prohibiendo, por lo tanto, todo trato discriminatorio que permita considerar a las personas superiores —y, con base en ello, otorgar privilegios— y, por el contrario, al considerar a una persona inferior, tratar de discriminarla en el goce de sus derechos.

Las contribuciones identificadas en la presente resolución tienen por espíritu, garantizar los derechos sobre la base del principio de igualdad y no discriminación, que impregna de manera transversal en toda la actuación del Estado y la de sus autoridades. Se trata de un imperativo del derecho, por lo que promover medidas de nivelación por medio de las atribuciones que la Constitución le otorga al INE constituye una forma de dar cumplimiento de este mandato.

Los pueblos indígenas representan una gran diversidad: más de 5,000 grupos distintos en 90 países y hablan, en conjunto, aproximadamente 7,000 lenguas. Están constituidos por cerca de 370,000,000 de personas, es decir, más de 5.00 % de la población mundial. Sin embargo, se encuentran entre las poblaciones más desfavorecidas y vulnerables, y representan 15.00 % de los más pobres (Inegi 2020).

Al respecto, gran parte de sus deficiencias estructurales son provocadas por la desventaja en diversos ámbitos, en los que se colocan riesgos altamente potenciales de ser vulnerados en sus derechos, condiciones de pobreza, diversidad cultural y espiritual e, incluso, condiciones raciales que también provocan su discriminación.⁶

Si bien en la actualidad existe un reconocimiento constitucional y convencional de sus usos y costumbres y sus sistemas normativos, así como la posibilidad de autoadscribirse como una manifestación de la autonomía de la voluntad, el derecho a la identidad, la pertenencia a un grupo cultural y la autoidentificación de cómo se percibe cada persona, lo cierto es que aún existen grandes diferencias no garantizadas en el terreno jurídico.

La Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México, promovida por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (2021), da cuenta de que el segundo grupo más discriminado en la ciudad es el de indígenas, con 16.80 por ciento.

El Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos define la discriminación como

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas (ONU 1989, párrafo 7).

Es decir, constituye un principio que promueve una serie de obligaciones para todas las autoridades, dirigidas a garantizar que hombres y mujeres sean iguales ante la ley.

⁶ Véase Iturralde (2004).

La denominación y la asignación de los derechos a las personas que integran los pueblos y las comunidades indígenas o, en su caso, los pueblos tribales se realiza desde un análisis normativo occidental y positivo, y constituye en sí mismo una transgresión desde el enfoque, ya presente, de la interculturalidad. Así, desde este planteamiento, se coincide con Elisa Cruz Rueda al señalar que “la existencia de un derecho indígena es comprensible si el derecho es visto como un universo policéntrico en el que no solo el Estado es productor del derecho” (Cruz 2008, 30).

Esta afirmación lleva a reconocer, desde el derecho y, especialmente, desde las obligaciones plasmadas en la Constitución en el artículo 1, la coexistencia de sistemas jurídicos diversos, entre ellos, los sistemas normativos indígenas, que deben entenderse a la luz de la concepción de la democracia representativa y participativa, de la igualdad y de la no discriminación.

Tradicionalmente, el derecho tiene por cometido principal anticiparse y prever conductas que transgreden la buena convivencia social e irrumpen en el denominado Estado de derecho. En ese sentido, el derecho como disciplina tiende a prevenir, mediante la instauración de hipótesis, conductas que inhiban el comportamiento que transgrede a las personas y al derecho mismo, visto o evaluado en su segunda dimensión, como un conjunto de disposiciones normativas.

Sin embargo, en la actualidad se asume que esta visión tradicional es insuficiente. Hoy, el derecho es capaz de identificar la ruptura de estas formulaciones y no solo prever, sino sancionar y reparar tomando en cuenta garantías que eviten que los hechos que dieron lugar a la controversia, y que pudieron violentar los derechos de las personas, se repitan. El derecho es preventivo.

Es probable que esta resolución, que propicia el debate, incida en el diseño de garantías de no repetición, a la luz de la interpretación que mayoritariamente realizan los jueces electorales, al confirmar el acuerdo y su ampliación, utilizando no solo una perspectiva indígena, sino de género, pues se señalaba que los partidos políticos debían registrar, en tres de las cinco listas de candidaturas de representación proporcional, listas encabezadas por mujeres.

Aunado a lo anterior, la sentencia permite satisfacer la identificación del criterio denominado interseccionalidad de la discriminación, utilizado por primera vez en el caso *González Lluy y otros vs. Ecuador*, que señala la existencia de “múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación, considerando que si alguno de esos factores no hubiera existido, la discriminación tendría una naturaleza diferente” (Corte IDH 2015, párrafo 10).

La interseccionalidad de la discriminación no solo describe una discriminación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación. Es decir, en un mismo evento se produce una discriminación debido a la concurrencia de dos o más motivos prohibidos. Esa discriminación puede tener un efecto sinérgico que supere la suma simple de varias formas de discriminación o puede activar una manera específica de discriminación que solo opera cuando se combinan varios motivos de discriminación” (Corte IDH 2015, párrafo 10).

Por esas razones, desde la perspectiva de quien suscribe, la resolución es idónea y permite garantizar la participación igualitaria en la esfera pública de las personas indígenas que interactúan con otro tipo de riesgos, en este caso, ser mujeres. No haberlo considerado originaría consecuencias importantes para grupos que históricamente se encuentran en situación de riesgo, por más de un motivo, establecido en la Constitución y en los tratados internacionales.

El derecho a la participación política de las personas indígenas ha quedado restringido de forma histórica, al colocar a su población en altos índices de pobreza extrema y en exclusión social, que provoca la vulneración de diversos derechos y escasa participación en decisiones públicas. La mayor parte de sus problemas son acarreados desde la colonización y se han perpetuado hasta convertirlos en estructurales (Pérez 2019).

En muchos casos, la herencia o la tradición de una cultura provoca la discriminación y exclusión en la garantía de los derechos. La Corte IDH ha considerado que la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática (Corte IDH 2012b, párrafo 217).

La discusión relevante en este apartado se dirige a las tensiones que surgen al discutir temas desde dos visiones opuestas e, incluso, en algunos casos adversas. Se trata de aplicar el derecho positivo en situaciones que escapan a ese diseño; el fallo constituye la manifestación del principio de progresividad y argumenta acerca de la ampliación de la medida afirmativa propuesta ya en 2017, apoyada en datos estadísticos que dan cuenta de la subrepresentación de las personas indígenas en los órganos parlamentarios.

Argumentar a favor de la aplicación de un principio extensivo encamina la posibilidad de representar a las comunidades indígenas, que constituyen 21.50 % de la integración total en el Estado. La perspectiva cultural y el enfoque étnico permiten establecer el núcleo fundamental de la trascendencia que tiene en el Estado el pluralismo cultural y jurídico, lo que obliga a las y los operadores de justicia a evaluar la multiplicidad de manifestaciones de las personas en una sociedad incluyente.

Acciones afirmativas indígenas con vocación transformadora

Reconocer la importancia que tienen las acciones afirmativas con perspectiva étnica sustenta la idea de que el derecho no solo es correctivo y sancionador, sino posee un carácter preventivo y transformador.

Acerca de este apartado, conviene puntualizar que las y los jueces tienen la posibilidad de resolver —mediante sus fallos— desigualdades persistentes e imponer acciones encaminadas a la transformación cultural y la erradicación de estereotipos y los prejuicios que propagan la discriminación.

En ese entendido, sus decisiones inciden en impulsar el desarrollo, garantizar sus derechos a la educación, propiciar la participación de las mujeres indígenas, proteger sus tierras ancestrales y reconocer la diversidad y sus formas de entender el mundo, su cultura y sus tradiciones.

Por ello, ese carácter tiene un efecto expansivo, al permitir que —adicionalmente a la resolución de un caso en concreto— se promueva el acceso a los derechos en condiciones de igualdad de todas las personas; es decir, a partir de una resolución judicial es posible acortar la brecha de desigualdad entre los individuos al hacer reprochable —por lo menos desde una visión interpretativa de las y los jueces— la discriminación por una condición de pertenencia a un grupo o una población indígena y favorecer que, en un futuro, esas asimetrías en la participación se erradiquen.

Así, la Sala Superior advierte que una acción afirmativa facilita el acceso a los cargos públicos cuando las personas enfrentan discriminación o situaciones de desigualdad, por lo que justifica establecer medidas para revertir dicha situación. Desde luego, esas acciones son objetivas y razonables y se encuentran dirigidas a grupos sociales de atención prioritaria.

Tienen —tal como lo afirma la Sala Superior— sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material y en las obligaciones de adoptar medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural.

Esas medidas deben ser oficiosas en la medida en que las obligaciones generales confieren a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, ejes rectores de actuación, por lo que una acción afirmativa es una medida compensatoria sin la cual sería imposible conseguir la materialización de los derechos de algunos sectores de la población. Son temporales, razonables, proporcionales y objetivas, orientadas a la igualdad material.

Este tipo de políticas tiene como destinatario —así lo recalca la resolución— establecer condiciones mínimas como punto de partida para reconocer desigualdades y subsanarlas. Tiene múltiples formas de manifestación, por medio de prácticas legislativas, administrativas, ejecutivas y reglamentarias, y la experiencia de su implementación ha tenido resultados exitosos desde la experiencia en diversas materias; por ejemplo, en materia judicial, la participación de mujeres en cargos de juezas y magistradas se enfrenta a prácticas y normas invisibilizadas, denominadas techos de cristal. En la actualidad se han implementado en diversos lugares del mundo y, en México, son acciones afirmativas dirigidas a promover concursos solo para mujeres.

En materia electoral cobra relevancia la política denominada acción afirmativa de cuotas o cupos, que permite la reflexión de las autoridades y de la ciudadanía en torno a la igualdad material, provoca la capacitación, incide en cambios sustantivos y permite resolver —por lo menos de forma temporal— un problema urgente en el que existe exclusión.

Por lo anterior, en el asunto estudiado, la Sala Superior concluyó que se deben implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad a la postulación de candidaturas para los cargos de elección, correspondientes al proceso federal, y confirmar la acción afirmativa en materia indígena.

Si bien existen amplios y grandes desafíos en la materia, lo cierto es que esta decisión judicial abona a una importante transformación cultural y normativa.

Conclusiones

La sentencia derivada del SUP-RAP-121/2020 y acumulados, dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituye una contribución relevante y es una resolución incluyente.

Supone un cambio de paradigma jurisprudencial frente a las *ratio decidendi* consolidadas y promueve la definición de nuevos contenidos en el derecho, compatibles con los valores derivados de los derechos humanos, la dignidad humana y el principio de igualdad.

Implica una innovación frente al formalismo jurídico y a la tradicional manera de resolver los casos, motivada, en gran medida, por una cultura conservadora y vinculada con el normativismo. Esto es así porque identifica desigualdades estructurales y se encamina no solo a resolver esas diferencias que inciden en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, sino que, además promueve remover barreras estructurales en materia de pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad en la sociedad mexicana.

Por ello, la Sala Superior, al conocer los recursos de apelación y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con motivo de la emisión del acuerdo INE/CG572/2020, que implementa una acción afirmativa indígena, constituye una innovación que dota de sentido a las normas electorales para hacerlas compatibles con la estructura del artículo 1 de la carta magna.

De esta manera, la sentencia es una derivación que puntualiza el derecho aplicable de fuente nacional e internacional, al identificar un problema jurídico y establecer, mediante la interpretación, nuevos alcances a las disposiciones normativas que se emiten, en este caso, el acuerdo del INE.

Esas modificaciones fueron expansivas y evolutivas, con parámetros de racionalidad sistemática y una argumentación idónea, que da cumplimiento de los principios de universalidad, indivisibilidad y progresividad, proyectando, por medio de estos criterios, inclusive, consecuencias para el futuro; esto es, lo que desde el presente planteamiento se ha denominado la vocación transformadora.

Esta vocación no solo se identifica con la implementación de acciones positivas, temporales, justificadas y proporcionales, denominadas medidas afirmativas, para conseguir que las personas con discapacidad e indígenas participen en la representación política y en la toma de decisiones públicas, construyendo una sociedad democrática incluyente.

Además de lo anterior, el propósito se cumple al extender los efectos del acuerdo, apoyados en la realidad social, en datos estadísticos y en la identificación de patrones culturales y sociales presentes que provocan la discriminación y crean obstáculos permanentes para el acceso al poder.

En síntesis, la resolución analizada es un ejemplo del constitucionalismo transformador, que no solo asigna nuevos contenidos a las normas, sino que, además, verifica su compatibilidad con los instrumentos nacionales e internacionales, garantizando con ello el cumplimiento de las y los jueces de ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad.

Es relevante señalar que la resolución, objeto de análisis del presente documento, hace hincapié en la importancia de resolver los casos desde un enfoque interseccional, lo cual persigue reconocer la multiplicidad de elementos que convergen en una persona y que la colocan en una desigualdad mayor.

Así, la ejecutoria implica un overruling que ajusta nuevos valores no considerados y de reciente aparición, que dan cumplimiento al mandato del artículo 1 de la Constitución, asignado a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

El reconocimiento de las razones de la sentencia permite arribar a la conclusión de que la interpretación misma y las medidas impuestas tienen una vocación transformadora, necesaria en el derecho, que lleva a superar que este último no solo es correctivo y sancionador, sino preventivo y restitutivo, y que propone nuevos componentes en la sociedad, al erradicar prácticas y derribar conceptos que lo convierten en un instrumento para conseguir la igualdad material.

Fuentes consultadas

- Alanis Figueroa, María del Carmen y Marisol Vázquez Piñón. 2020. La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas. En *Sentencias electorales a debate*, coords. Felipe Fuentes Barrera y Pedro Salazar Ugarte, 231-50. México: TEPJF/IIJ-UNAM.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf> (consultada en abril de 2022).
- Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-1> (consultada en marzo de 2022).
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. 2021. Encuesta Sobre Discriminación en la Ciudad de México. Disponible en <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/EDIS-2021-26Nov21.pdf> (consultada el 15 de abril de 2022).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Disponible en Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (consultada en marzo de 2022).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero. Serie A, número 4. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf (consultada en marzo de 2022).
- . 2005a. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio. Serie C, número 125. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf (consultada el 1 de abril de 2022).
- . 2005b. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio. Serie C, número 127. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada en marzo de 2022).

- . 2007. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre. Serie C, número 172. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf (consultada el 1 de abril de 2022).
- . 2008. Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto. Serie C, número 182. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf (consultada el 1 de abril de 2022).
- . 2011. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre. Serie C, número 233. Disponible en https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf (consultada en marzo de 2022).
- . 2012a. Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto. Serie C, número 246. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf (consultada en marzo de 2022).
- . 2012b. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia del 27 de junio. Serie C, número 245. Disponible en https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf (consultada en marzo de 2022).
- . 2015. Caso Gonzáles LLuy y otros vs. Ecuador. Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Serie C, número 298. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf (consultada en marzo de 2022).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 15 de abril de 2022).

- Cruz Rueda, Elisa. 2008. Principios generales del derecho indígena. En *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*, coords. Rudolf Huber, Juan Carlos Martínez, Cécile Lachenal y Rosembert Ariza, 29-50. Colombia: Konrad Adenauer.
- Elizondo Breedy, Gonzalo. 2003. Los partidos políticos. En *Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en Homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante*, 503-36. T. I. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner, coords. 2013. *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. T. I. México: SCJN/UNAM/Fundación Konrad Adenauer.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2017. Mauro Cappelletti. Acceso a la justicia y constitucionalismo social. En *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 532-3. Buenos Aires: Marcial Pons/IIJ-UNAM.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo General del Consejo General INE/CG508/2017 por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf> (consultada el 25 de abril de 2022).
- . 2020a. Acuerdo INE/JGE34/2020 por el que se determinan medidas preventivas y de actuación, con motivo de la pandemia del covid-19. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113733/JGEex202003-17-ap-1-1.pdf> (consultada en marzo de 2022).

- . 2020b. Acuerdo General del INE/CG308/2020 por el que se establecen diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con el periodo de precampañas para el proceso electoral federal 2020-2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114674/CGor202009-30-ap-30.pdf> (consultada en abril de 2022).
- . 2020c. Acuerdo INE/CG572/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto para el proceso electoral federal 2020-2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf> (consultada en marzo de 2022).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018. *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid)* (2018). Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf (consultada el 25 de abril de 2022).
- . 2020. Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/indigenas2020.pdf> (consultada el 20 de abril de 2022).
- Iturralde, Diego. 2004. "Pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales, y discriminación". *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 39 (enero-junio): 233-56.
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf (consultada en marzo de 2022).

- Martínez Ramírez, Fabiola. 2021. *Voz inclusión*. En *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, 1001 voces, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor. T. II. México: IIJ-UNAM/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- OEI. Organización de los Estados Americanos. 2017. Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf> (consultada en abril de 2022).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1989. Observación general número 18 (*no discriminación*), *párrafo 7*. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404.pdf> (consultada el 25 de abril de 2022).
- . 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf (consultada en marzo de 2022).
- Pérez Cepeda, María. 2019. El derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas. En *Desafíos de la democracia incluyente. En el marco del 40 aniversario de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, coords. María Pérez Cepeda y Carlos Eguarte Mereles, 219-37. México: Tirant lo Blanch/Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Actor: 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-00726-2017> (consultada en abril de 2022).
- . SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo Nacional del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf (consultada en abril de 2022).

- Serrano, Sandra. 2013. Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos. En Ferrer, Caballero y Steiner 2013, 88-132.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. Acción afirmativa indígena en la lista de candidatos por el principio de representación proporcional del Partido de la Revolución Democrática. En *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 57-68. México: TEPJF.
- Tesis 1ª/J.59/2013/10a. PERSONAS INDÍGENAS, SU PROTECCIÓN A CARGO DEL ESTADO SURGE A PARTIR DELA AUTOADSCRIPCIÓN. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2005032&Tipo=1> (consultada el 15 de abril de 2022).

Fiscalización de precampañas: ¿rendición de cuentas o dimensión de la sanción?

Arturo Sánchez Gutiérrez

Tania Susana Silva Zárate

Introducción

Desde 1996, cuando la reforma electoral de ese año creó una comisión de consejeros en el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) encargada de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la vigilancia de ingresos y egresos implicó un esfuerzo reglamentario muy complejo, así como el desarrollo de técnicas de auditoría adecuadas a los partidos políticos. Cuando la ley fue redactada no existían precampañas qué fiscalizar y el IFE no era responsable de la revisión del uso de los recursos partidistas en las entidades de la república.

La centralización de todas las tareas de fiscalización en el actual Instituto Nacional Electoral (INE)

surgió a partir de la reforma de 2014, que modificó el esquema de fiscalización y obligó al nuevo INE a realizar tareas que antes eran competencia de los institutos estatales electorales. Para estar en condiciones de llevar a cabo dicha tarea en las 32 entidades federativas, el Instituto realizó auditorías menos exhaustivas en la revisión, pero dirigidas a vigilar aspectos específicos de los ingresos y egresos de los partidos y candidatos.

Las exigencias de fiscalización para los partidos y para el INE se incrementaron de manera sustancial en ese contexto. Los institutos políticos habían desarrollado aparatos administrativos en el ámbito nacional suficientemente robustos para atender los cambios en la fiscalización que surgieron de 1996 a 2014; aprendieron a presentar sus informes en tiempo y forma, cuidaron de manera creciente la comprobación de sus ingresos y egresos y, sobre todo, incorporaron mejores controles para el seguimiento de su contabilidad. Ello permitió que estuvieran en condiciones de atender de forma adecuada los requerimientos de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del Instituto; con todo, las sanciones continuaron, en especial porque el INE perfeccionó sus mecanismos de verificación de la información presentada por los partidos, mediante la firma de convenios con autoridades, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Adicionalmente, a lo largo de los años el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció criterios para que el INE individualizara correctamente las sanciones a partidos, precandidatos y candidatos, y considerara en sus resoluciones aspectos como la capacidad de pago de las multas aplicadas a los institutos políticos, candidatos y otros actores regulados. Otro de los cambios significativos fue el establecimiento de procedimientos precisos para que el Instituto notificara adecuadamente sus oficios de errores y omisiones y cualquier otra comunicación a los sujetos obligados, relativos a las auditorías. Ello contribuyó a brindar certeza de los tiempos y plazos a los que debían someterse los procedimientos.

Sin embargo, cuando en 2014 el INE aplicó los mismos criterios a las representaciones de los partidos en las entidades, las administraciones partidistas locales enfrentaron un modelo de fiscalización muy distinto al que

anteriormente realizaban los institutos estatales electorales. Sin duda, las exigencias del Instituto eran mucho más rígidas, lo cual generó la necesidad de adecuar los procedimientos de contabilidad y comprobación que se aplicaban con anterioridad. Al inicio, las sanciones se multiplicaron, pero de forma paulatina se uniformaron las políticas de auditoría y fiscalización en toda la república.

El cambio en las entidades federativas fue mucho más intenso para los candidatos a los diversos puestos de elección popular en los comicios locales. A partir de 2014, los candidatos debían tener un estricto control de cada peso que ingresara a su campaña y todo gasto que se realizara. Ahora, todo movimiento de recursos tendría que ser reportado de inmediato en el Sistema de Contabilidad en Línea que instauró el INE de acuerdo con la ley, para mantener actualizada la contabilidad de cada campaña. Todo esto generó un esfuerzo de regulación por parte del Instituto, lo que se tradujo en la actualización del Reglamento de Fiscalización y el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.¹

El caso de la fiscalización de las precampañas generó un problema adicional, ya que, desde 1997, el IFE detectó un problema en el ámbito interno de los partidos, pues en muchas ocasiones las actividades de los candidatos no eran adecuadamente monitoreadas por los institutos políticos. Eso mismo causó que la presentación de los gastos de los candidatos contara con múltiples errores y omisiones. En 2014, el mismo problema se presentó con los precandidatos, además de que la reforma de ese año estableció el régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos y las personas que competían por una candidatura. Por lo tanto, desde 2014 ambos actores son responsables de presentar los informes de ingresos y egresos al INE.

¹ Además de realizar las auditorías acerca de los ingresos y egresos de los partidos, el Instituto Nacional Electoral, por medio de la Unidad Técnica de Fiscalización, debe desahogar las quejas que se presenten en cada campaña por parte de partidos que cuestionan la legalidad de los ingresos o egresos que realizan sus contrincantes. El Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización regula el desahogo de dichos recursos jurídicos.

Por su parte, el Instituto Nacional Electoral adquirió la responsabilidad de realizar la revisión de ingresos y egresos de una gran cantidad de precandidatos en un plazo muy breve, pues la ley establece que quienes incurran en algún tipo de faltas no pueden ser nombrados candidatos al puesto de elección popular al que se aspire. Ello implicó el establecimiento de requisitos muy estrictos para los sujetos obligados y sus partidos, de manera que no se interrumpiera el proceso de fiscalización por parte del INE y se terminara a tiempo para el registro oportuno de los candidatos. De ahí la importancia de haber establecido todos los procedimientos acerca de ese tema en el reglamento correspondiente.

La evolución en los procedimientos de fiscalización en el Instituto generó también diversos debates respecto a los bienes jurídicos a tutelar en la revisión de los recursos partidarios. Esta es quizá una de las principales reflexiones que se busca observar en este texto.

Desde 2003, cuando el entonces IFE impuso las grandes multas resultado de las quejas denominadas Amigos de Fox y Pemexgate, uno de los debates era determinar si con las multas impuestas dicho instituto estaba interfiriendo en la capacidad de los partidos involucrados para competir adecuadamente en los procesos electorales siguientes. Eran los años de la consolidación del aparato fiscalizador del IFE; ambas sanciones procedieron y fueron ratificadas por el TEPJF. Debido a lo anterior, el tema de la fiscalización de las precampañas generó un debate más complejo.

Con la reforma electoral de 2014, las precampañas, tanto de las elecciones federales como de las locales, pasaron enteramente a ser fiscalizadas por el INE. De hecho, el artículo 226 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) estableció los procedimientos para que los partidos realizaran sus precampañas y definió sanciones muy claras para los precandidatos que celebraran actos de precampaña antes de las fechas definidas para ello, o si adquirieron tiempos en radio o televisión para hacer proselitismo. En ambos casos, la sanción sería negar el derecho a ser registrados como candidatos.

Las penalizaciones que se establecieron en materia de fiscalización fueron igualmente fuertes. Al respecto, el artículo 229 de la LGIPE es muy enfático, como se aprecia en la redacción de su párrafo 3:

3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido [siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva], no podrá ser registrado legalmente como candidato (LGIPE, artículo 229, párrafo 3, 2020).

Es evidente que el legislador valoró, con especial interés, que los precandidatos se ajustaran a los límites de la ley para obtener su candidatura y, con ello, evitar cualquier tipo de inequidades en la competencia en el ámbito interno de los partidos. La norma es tan drástica que no da pie a interpretaciones o a una posible gradualidad en la sanción. Los problemas vendrían en la aplicación de las normas por parte del INE en los casos en que se actualizó una violación a dichos artículos.

En todo caso, el dilema radicó en valorar la trascendencia en el proceso de violentar una norma vinculada con la fiscalización de los recursos de un precandidato —no entregar un informe de ingresos y egresos— acerca del derecho de un ciudadano de ser votado para un puesto de elección popular. Como se verá a lo largo de este texto, tanto la Comisión de Fiscalización como el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación coincidieron en la valoración y sanción de los hechos que estuvieron en sus resoluciones, no sin importantes debates que tuvieron lugar durante los procesos electorales de 2020-2021.

A partir de las sentencias emitidas por el TEPJF, en los expedientes SUP-RAP-74/2021 y acumulados, SUP-JDC-623/2021 y acumulados, SUP-JDC-416/2021 y acumulados, y SUP-RAP-108/2021 y acumulados, en este trabajo se analizan los casos emblemáticos durante los procesos electorales de 2020-2021 en Michoacán y Guerrero. En ambas

entidades, las precandidaturas de Morena fueron cuestionadas en virtud de que no presentaron en tiempo y forma sus informes de ingresos y egresos de precampaña.

En una aplicación estricta de la ley, el INE resolvió negar el derecho al registro como candidatos a las gubernaturas a quienes Morena había postulado, así como a otros de los precandidatos del mismo partido. Con todo, al resolver las impugnaciones presentadas, el Tribunal Electoral debió considerar los precedentes que la Sala Superior había establecido, además de valorar adecuadamente las responsabilidades de los precandidatos, vis a vis, y del partido por no presentar en tiempo y forma los informes correspondientes.

Antecedentes

En 2014, con la transformación del IFE en el INE, la ley dejó muy poco espacio para que el nuevo Instituto delegara la función de fiscalización a los organismos públicos locales electorales (OPLE). Los consejeros electorales de esos años analizaron con cuidado todas las posibilidades; los ahora llamados OPLE argumentaron acerca de su experiencia en materia de fiscalización y sus posibilidades de continuar realizando dichas tareas para el ámbito local.

Con lo anterior, el Consejo General del INE consideró conveniente centralizar esa función, procedió a regular las actividades de fiscalización y ordenó el desarrollo del Sistema de Contabilidad en Línea establecido en la ley, y la Comisión de Fiscalización restaurada inició sus actividades, ahora con muchas más responsabilidades que la vieja comisión que en su momento habían liderado los entonces consejeros electorales Alonso Lujambio y Andrés Albo.²

² Recuérdese que la reforma electoral de 2007 eliminó la facultad del Consejo General de conducir los trabajos de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos.

Por otra parte, la centralización de las tareas de fiscalización en el Instituto dejó fuera de competencia a los OPLE y a los tribunales electorales locales, ya que todas las resoluciones en la materia quedaron en manos del Consejo General y, en consecuencia, la Sala Superior del TEPJF, al ser la única competente para conocer los asuntos de las resoluciones de un órgano central del INE, como se establece en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2021) y 189, fracción I, inciso c, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF 2021), así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b, y 44, párrafo 1, inciso a, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME 2020).

En general, la reforma político-electoral de 2014 otorgó al INE la fiscalización de comicios locales y federales, ordenó la creación de las herramientas tecnológicas previamente mencionadas para cumplir de manera eficiente con el mandato constitucional y reguló los efectos de la violación a las normas de fiscalización. Por ejemplo, se determinó que los rebases de tope de gastos de campañas y el financiamiento de fuentes ilegales podrían ser causa de nulidad en una elección. De esa manera, se estableció que la fiscalización es una tarea fundamental del instituto autónomo, ya que favorece la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos electorales (INE 2015).

En ese contexto, para el Instituto Nacional Electoral era muy importante establecer que cualquier actividad por parte de los partidos, los precandidatos y los candidatos no obstaculizara las tareas de fiscalización, pues los tiempos de revisión se habían reducido significativamente. Al respecto, tanto la Sala Superior del TEPJF como el INE enfatizaron que la entrega de

Ese año desapareció la Comisión de Fiscalización y la nueva Unidad Técnica de Fiscalización adquirió autonomía de gestión y libertad para conducir dichas actividades, sin que los consejeros electorales pudieran incidir en los procesos de auditoría a los institutos políticos. En 2014, la ley restauró la Comisión de Fiscalización y el Consejo General del Instituto Nacional Electoral recuperó las facultades para definir el alcance de las auditorías y la Unidad Técnica de Fiscalización volvió a estar subordinada al Consejo General.

los informes de precampañas no deben imposibilitar la fiscalización, por lo que es necesario que se entreguen, a más tardar, a los 10 días siguientes de su conclusión (SUP-RAP-74/2021, 114), en estricto apego a lo que establece el artículo 79, párrafo primero, inciso a, de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP 2022).

Con base en esas disposiciones, como se puede ver en el cuadro 1, en el proceso electoral 2020-2021 el Consejo General sancionó a un total de 160 precandidatos con la pérdida o cancelación del registro en los ámbitos local y federal, debido a la no presentación de los informes de ingresos y gastos (INE 2021e); entre ellos, destacaron los contendientes a la candidatura por la gubernatura de Michoacán y Guerrero. Además, como se puede observar, las candidaturas independientes recibieron la mayoría de las penalizaciones, consistentes con la pérdida o cancelación del registro, mientras que Morena es el partido político que acumula mayores sanciones de ese tipo. Cabe mencionar que el INE nunca había cancelado una candidatura de ese carácter por el hecho de no presentar los informes de ingresos y egresos a tiempo. De hecho, los partidos eran conscientes de las reglas vigentes, dado que en 2015 compitieron con el marco jurídico actual.

Cuadro 1. Sanción por pérdida de registro o cancelación

Partido político	Sanciones aplicadas
Candidaturas independientes	112
Morena	41
Redes Sociales Progresistas	5
MAS. Más Apoyo Social	1
Movimiento Dignidad Zacatecas	1

Fuente: INE (2021e).

Como resultado de las apelaciones presentadas por parte de diversos ciudadanos, al ser sancionados por el INE, la Sala Superior del TEPJF ha emitido sentencias en las que se observa una línea jurisprudencial que reconoce como válida la sanción correspondiente a la pérdida del registro o su cancelación, cuando los precandidatos no hayan presentado sus informes. A continuación se mencionarán algunos antecedentes en los que la Sala Superior ha determinado criterios que son aplicables a lo sucedido en las precampañas para la gubernatura de Michoacán y Guerrero 2020-2021.

Carácter de precandidato. De acuerdo con los alegatos presentados por los actores en las sentencias analizadas en este texto, la mayoría de los ciudadanos no contaba con una denominación explícita de precandidato, por lo que no debían de ser considerados como tales y, en consecuencia, no tenían las obligaciones de fiscalización que establece la ley. Sin embargo, de acuerdo con el antecedente en la resolución SUP-RAP-121/2015 (210-2), toda persona que participe en los procesos de selección interna de un partido, sin importar su denominación, cuenta con la obligación explícita de presentar su informe de precampaña. Dado lo anterior, al realizar actos de precampaña en los que se hace proselitismo, los ciudadanos tienen la obligación de rendir cuentas y, así, contribuir al modelo de transparencia mexicano.

Por otro lado, de acuerdo con la tesis LIX/2015, la entrega de informes de precampaña en tiempo y forma ante el partido excluye de responsabilidad a las precandidatas y los precandidatos; esto es una excepción al régimen de solidaridad que entró en vigor desde 2014. Sin embargo, para su debida aplicación, es necesario que los precandidatos acrediten pruebas en las que se muestre la oportuna entrega de dichos documentos ante el órgano competente de su partido político; es decir, es necesario que se demuestre la fecha cuando se hizo la entrega al órgano correspondiente, y que la exclusión de responsabilidad se haga valer desde el primer momento en que los sujetos son emplazados y requeridos por la autoridad, no después de la sanción ante la instancia jurisdiccional (SUP-JDC-416/2021 y acumulados, 51-2).

Proceso interno del partido. En el caso de David Monreal en 2016, quien era precandidato a la gubernatura de Zacatecas, la resolución de la Sala Superior fue muy esclarecedora. En la sentencia SUP-JDC-1521/2016 (20), determinó que, aunque Morena no haya establecido una fase de precampaña en el ámbito interno de su partido, el ciudadano debía presentar sus informes de ingresos y egresos. Con todo, al momento en que el Consejo General del INE impuso la penalización, se argumentó que la sanción correspondiente a la pérdida de registro como candidato fue a raíz de que su informe fue omiso, por ser presentado fuera de tiempo.

Entrega extemporánea de los informes. El caso de David Monreal ejemplifica otro de los temas con los que el IFE, primero, y ahora el INE han batallado permanentemente en materia de fiscalización: el respeto a los tiempos establecidos para la entrega de los informes y la contestación de los oficios de errores y omisiones que emite la Unidad Técnica de Fiscalización. En dicho caso, la Sala Superior determinó que la entrega del informe fue extemporánea, ya que, a pesar de brindarlo fuera del periodo de fiscalización, respondió, como lo indicó el INE, al emplazamiento en las 24 horas posteriores a la notificación. De esa manera, la Sala Superior estableció que el Instituto debía valorar la presentación del informe y que no se podría imponer la sanción consistente con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato (SUP-JDC-1521/2016, 24-6).

En consecuencia, al individualizar la sanción, el Consejo General del INE mantuvo la multa a Morena, mientras que a David Monreal se le impuso una penalización de \$34,182.72 (INE 2016, 64-5). Por su parte, Monreal negó en todo momento su carácter de precandidato, lo que no fue considerado como un argumento válido por parte del TEPJF. Su candidatura se mantuvo en virtud de que presentó su informe, atendiendo al emplazamiento de la autoridad electoral, con lo que implícitamente fue reconocido su carácter de precandidato.

Derecho a ser votado. También en la sentencia relativa a Monreal, la Sala Superior determinó que restringir el derecho humano a ser votado,

cuando se presentan los informes de manera extemporánea, violenta los derechos humanos y, en ese caso, la sanción no es proporcional a la falta cometida (SUP-JDC-1521/2016, 26-7). En consecuencia, el INE debía diferenciar entre la omisión de rendir los informes de precampañas y entregarlos de manera extemporánea. En el primer caso, la irregularidad se refiere a la falta de entrega, o bien a la rendición del informe en una fecha en que la fiscalización ya no se puede llevar a cabo, como podría ser después de que concluya el proceso de revisión de informes de precampañas o después de que fuera presentado el dictamen consolidado al Consejo General. En el segundo caso, la irregularidad consiste en la entrega posterior a los días establecidos por la ley, pero en una fecha en que aún permite a la autoridad revisar los informes, antes de presentar el dictamen al Consejo General.

Tipo de sanción aplicable. El TEPJF dejó en claro que presentar los informes extemporáneamente amerita una sanción, en la medida que se retrasa el ejercicio de la autoridad fiscalizadora. De acuerdo con los criterios establecidos por la Sala Superior, no es válido que los informes de precampaña se presenten en cualquier momento, ya que el establecimiento de plazos tiene como propósito garantizar la seguridad jurídica, la certeza y la equidad en la contienda, así como salvaguardar los principios de transparencia en la fiscalización del origen y el destino de recursos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos y, por lo tanto, se considera inaceptable ampliar o modificar los plazos establecidos en la ley (SUP-JDC-1521/2016, 25-6; SUP-REC-103/2016, 26-7). En todo caso, el Tribunal diferenció ese tipo de sanción de la referente a la cancelación del registro como candidata o candidato.

Valoración de circunstancias específicas. Adicionalmente a los antecedentes anteriores, el TEPJF ha reiterado en diversas resoluciones que la imposición de la sanción, consistente con la pérdida del registro o su cancelación, cuando los precandidatos no entreguen sus informes de ingresos y egresos, no debe aplicarse en automático. En ese tipo de casos debe valorarse la disponibilidad procesal del ciudadano obligado, el momento

en que lo presenta y las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que supuestamente se cometió la infracción. En todo caso, la Sala Superior ha reiterado la importancia de rendir los informes de precampañas en los tiempos establecidos por la ley en la línea jurisprudencial en los asuntos SUP-REC-103/2016 (28) y SUP-RAP-197/2016 (27), los cuales establecen con claridad que la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave en el bien jurídico de rendición de cuentas y al modelo de fiscalización del Estado mexicano.

Los antecedentes anteriores se enmarcan en la relevancia que ha cobrado en la última década el respeto a los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano. Desde 2011, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la Sala Superior del TEPJF le ha ordenado al INE realizar interpretaciones de la ley que cuiden la jerarquía de los valores tutelados. Lo anterior se refiere a encontrar la compatibilidad de las disposiciones que están en un rango menor a la supremacía constitucional, otorgándoles un sentido que les permita coexistir con la CPEUM.

En otras palabras, el INE y cualquier otra autoridad deben encontrar un camino para la aplicación de lo dispuesto en los ordenamientos que los regulan, para que no contradigan a la ley suprema. En el análisis de los casos de Michoacán y Guerrero, dichas interpretaciones toman relevancia, ya que, de acuerdo con el artículo 1, párrafo segundo, de la Constitución,

las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo [...] a las personas la protección más amplia (CPEUM, artículo 1, párrafo segundo, 2021).

Por ello, cobró relevancia el debate acerca del derecho de las personas a votar y ser votados en relación con la obligación de rendir cuentas de sus ingresos y egresos.

La interpretación que ha realizado tanto el INE como la Sala Superior del TEPJF respecto del artículo 229 de la LGIPE gira en torno a ponderar si

la restricción al voto pasivo es compatible con la protección más amplia a las personas. En los precedentes y la línea de criterio que se ha seguido por parte del Tribunal y del Instituto, se concluye que la norma es constitucional, por lo que es válida la sanción correspondiente a la cancelación del registro como candidato a quien incurra en la omisión de presentar su informe de precampaña. Conviene subrayar que lo anterior es correcto a partir de los criterios establecidos por la Sala Superior para la individualización de la sanción correspondiente y son los siguientes:

- 1) La valoración de la voluntad para presentar el informe en el plazo establecido en la ley electoral.
- 2) El momento cuando se presentó el informe.
- 3) Los bienes jurídicos en riesgo.
- 4) Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas.
- 5) La existencia o no de intencionalidad.
- 6) Los medios de ejecución.
- 7) El beneficio involucrado o el monto económico.
- 8) El impacto de la acción en el modelo de fiscalización, la rendición de cuentas y la equidad entre los aspirantes.

Tales podrían ser los elementos que se construyeron por parte del Tribunal Electoral en la sentencia SUP-RAP-74/2021 y acumulados (78).

Sin duda, los casos de J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto, en Guerrero, y Raúl Morón Orozco, en Michoacán, militantes del partido Morena, constituyen los nuevos precedentes que determinarán la forma como actuará el INE en el futuro ante cada una de las situaciones que se presentaron: el desconocimiento del carácter de precandidatos; la entrega extemporánea de los informes de ingresos y egresos; los tiempos del Instituto para estar en condiciones de realizar la revisión; el carácter solidario de las obligaciones de los precandidatos y sus partidos, y la correcta fundamentación y motivación de las resoluciones del Consejo General. En todo caso, dadas las

seis gubernaturas que se disputan en 2022, las y los precandidatos que obtuvieron las candidaturas de sus partidos presentaron los informes correspondientes en tiempo y forma, para evitar verse en las situaciones de Guerrero y Michoacán en 2021.

Proceso electoral 2020-2021 para el Instituto Nacional Electoral

Desde antes de que iniciara el proceso 2020-2021, el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral advirtió que se trataba de la elección más grande de la historia (Vargas 2020). Sin duda, era cierto, simplemente por la coincidencia de los comicios federales para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con votaciones locales en todas las entidades de la república. Para el INE, las elecciones concurrentes representan, sobre todo, un esfuerzo de coordinación con los OPLE.

La reforma de 2014 centralizó en el INE muchas de las funciones de organización y capacitación que realizaban los institutos locales, aunque prevalecieron sus actividades en la jornada electoral. Quizá el mayor problema para el Instituto radica en la disparidad en los calendarios electorales que cada ley local define para su elección; por ejemplo, para la de 2021, el proceso en Guerrero empezó el 9 de septiembre de 2020, mientras que en Michoacán comenzó desde el 9 de junio.

Ciertamente, para algunas actividades el INE ha logrado que las elecciones concurrentes faciliten algunos procesos sin requerir la competencia de los OPLE. Tal es el caso de la capacitación de los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla. Al definirse en la ley la llamada casilla única para recibir la votación en la elección local y federal, se realiza un solo ejercicio de visita a los ciudadanos y su capacitación. Sin embargo, en materia de fiscalización, toda la responsabilidad recae directamente en el INE, en la Comisión de Fiscalización y en la Unidad Técnica de Fiscalización. De hecho, los OPLE desmontaron los aparatos de fiscalización con los

que, antes de la reforma de 2014, llevaban a cabo ese tipo de auditorías en las entidades de la Federación.

En 2021 se eligieron alrededor de 19,915 puestos de representación popular, tan solo en las elecciones locales (INE 2020e). Ese número debe multiplicarse por el número de partidos que compitieron en cada elección y, después, por el número de precandidaturas que se presentaron en cada instituto político, para cada cargo. De ese tamaño fue el reto de fiscalización que debió enfrentar el Instituto antes de que iniciaran las campañas electorales en cada entidad. Con todo, el perfeccionamiento del Sistema de Contabilidad en Línea permite a la UTF detectar de inmediato las mayores irregularidades en la comprobación de los gastos.

Por principio, dicho sistema requiere que cada persona que se registre como precandidato o candidato adquiera una clave personalizada para ingresar. Por lo tanto, el INE sabe, de inicio, quiénes son cada uno de los actores a fiscalizar. En segundo término, en cuanto inician las precampañas, cada actor debe reportar y comprobar el origen de sus ingresos. Lo mismo ocurre en el caso de los egresos, para lo que es necesario subir al sistema el comprobante fiscal de cada gasto realizado. La gran ventaja para el Instituto del uso de dicho sistema es que la contabilidad de cada precandidato queda registrada en línea. Por lo tanto, si alguien es omiso en el uso del sistema, se levantan de inmediato las alarmas y es posible advertir, comunicar y solicitar a los precandidatos la regularización de sus cuentas. Lo mismo ocurre cuando al final del proceso no se presenta oportunamente el informe correspondiente, ordenado en el artículo 229, párrafo 2, de la LGIPE (2020).³

³ Dicho artículo establece lo siguiente: "2. El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de su asamblea respectiva" (LGIPE, artículo 2, párrafo 2, 2020). Por esa razón fue fundamental

Los dos casos que ocupan en este texto, Guerrero y Michoacán, siguieron procedimientos diferentes, básicamente en virtud de los calendarios establecidos para cada proceso electoral. En el caso de Guerrero, la ley local establece que la campaña para gobernador tendrá una duración de 90 días, por lo que la precampaña se realizó del 10 de noviembre de 2020 al 8 de enero de 2021, para que la campaña iniciara el 5 de marzo. En contraste, en el caso de Michoacán, la precampaña fue del 23 de diciembre de 2020 al 31 de enero de 2021, para que la campaña iniciara el 4 de abril. En el tiempo que transcurre entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el INE, mediante la Comisión de Fiscalización, debe realizar las auditorías correspondientes a cada precandidato. En general, el Instituto cuenta con un máximo de 50 días naturales, aproximadamente, con el fin de hacer dicha revisión para todos los precandidatos del país, pues, al final de la precampaña, los partidos tienen hasta 7 días para entregar los informes y, al final de la auditoría, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá presentar su propuesta de dictamen y de resolución a la comisión correspondiente para su aprobación, antes de ser sometida al pleno del Consejo General.

El caso Guerrero

Al analizar la cronología de las actividades de fiscalización en Guerrero, desde el 10 de febrero de 2021 la Comisión de Fiscalización acordó iniciar un procedimiento oficioso⁴ contra Morena, J. Félix Salgado

que se estableciera la corresponsabilidad del partido con los precandidatos y candidatos, ya que, ante el Instituto Nacional Electoral, la representación legal recae en el partido político.

⁴ En ocasiones especiales, el Consejo General puede acordar, con base en las propuestas de la Comisión de Fiscalización, realizar un procedimiento jurídico, paralelo a las actividades de revisión de los informes a los partidos y candidatos, para profundizar en sus investigaciones, sin entorpecer el puntual desahogo de las auditorías. Tal es el caso, por ejemplo, cuando existe evidencia de la realización de un gasto no reportado en el informe, pero las diligencias

Macedonio, Luis Walton Aburto, Adela Román Ocampo y Pablo Amílcar Sandoval por los hallazgos obtenidos; estos se referían a presuntos gastos realizados por los precandidatos de Morena y la falta de presentación del informe correspondiente (INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO).

El procedimiento oficioso fue resuelto por la Comisión de Fiscalización el 24 de marzo de 2021 y, al día siguiente, fue sometido a la consideración del pleno del Consejo General, que determinó lo siguiente:

- 1) Se impone una sanción económica a Morena de reducción de 25.00 % de la ministración mensual de su presupuesto hasta alcanzar un monto de \$6,573,391.97.
- 2) Pérdida del derecho a ser registrados como candidatos o su cancelación de registro a J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto.
- 3) A partir de esta fecha, las candidaturas fueron suspendidas.

Inició, entonces, el proceso ante el TEPJF. Uno de los problemas iniciales era que las campañas comenzaron el 5 de marzo y cualquiera que fuera la resolución al diferendo entre el INE y Morena se empezarían a perder días de campaña gubernamental para uno de los candidatos, lo que podría generar una seria inequidad en la competencia partidista.

Ante las impugnaciones correspondientes, el 9 de abril el Tribunal Electoral emitió la sentencia SUP-JDC-416/2021 y acumulados, que no resolvió el fondo del asunto en el caso de J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo y Luis Walton Aburto, pues ordenó al INE profundizar su análisis y fundamentación de los casos. Los resolutivos del Tribunal fueron los siguientes:

para reunir la evidencia necesaria rebasarían los tiempos establecidos en la ley para entregar los dictámenes correspondientes. En el caso concreto, la Unidad Técnica de Fiscalización tenía indicios de que los precandidatos a la gubernatura de Guerrero habían realizado erogaciones en actos de precampaña, pero Morena insistía en que los implicados no eran precandidatos de su partido.

- 1) Se revoca parcialmente el Acuerdo INE/CG327/2021. El Consejo General debe individualizar las sanciones a los ciudadanos, tomando en cuenta las situaciones concretas de cada caso.
- 2) Se le ordena al INE realizar una interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE (2020), en términos del apartado 7.3.6, a fin de que las sanciones puedan individualizarse debidamente.
- 3) Además, se ordena al Instituto realizar una interpretación del artículo 456, numeral 1, inciso c, fracción III, de la LGIPE (2020).
- 4) Se otorga al INE un plazo de 48 horas a partir de la notificación de la sentencia para calificar nuevamente las faltas y determinar las sanciones adecuadas. Si lo considera, la pérdida o la cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible.

El INE actuó en consecuencia y, el 13 de abril, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG357/2021 para acatar la sentencia previa del Tribunal, con los siguientes resolutivos:

- 1) Se confirma la sanción de pérdida de registro para J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros.
- 2) Se impone una sanción económica por \$217,200 a Luis Walton Aburto, equivalente a 2,500 unidades de medida y actualización.

Al tratarse de un nuevo acuerdo emitido por el INE, procedía que los inconformes recurrieran una vez más al TEPJF para impugnar la decisión. Así lo hicieron y la resolución final se produjo el 27 de abril mediante la sentencia SUP-RAP-108/2021 y acumulados. Faltaban 36 días para que culminaran las campañas electorales en Guerrero. Las resoluciones del Tribunal fueron las siguientes:

- 1) Se confirma la resolución impugnada INE/CG357/2021.
- 2) Morena debe sustituir al candidato a gobernador en Guerrero durante las siguientes 48 horas, según la resolución del INE, a partir de

la notificación: era el plazo que estaba previsto en las resoluciones originales del Instituto que fueron confirmadas por los magistrados electorales.

El caso Michoacán

En Michoacán, el procedimiento de fiscalización siguió otro camino. En ese caso, las precampañas dieron inicio el 23 de diciembre y terminaron el 31 de enero; sin embargo, hasta el 22 de enero Morena avisó al instituto local electoral que no realizarían precampañas. Por su parte, la Unidad Técnica de Fiscalización detectó que se habían realizado gastos de propaganda de precampaña a favor de Raúl Morón Orozco, lo que notificó a Morena formalmente.⁵

Como respuesta al oficio de errores y omisiones que envió el INE a Morena, se argumentó que el partido no había registrado ningún precandidato para la candidatura a gobernador de la entidad. En consecuencia, cuando venció el plazo para la presentación de los informes de ingresos y egresos de los precandidatos, Morena no envió ningún informe al Instituto, a pesar de que la UTF había detectado propaganda colocada en la vía pública y en redes sociales, en la que se hacía referencia a Raúl Morón Orozco como precandidato de Morena. La negativa del partido para reconocer a su precandidato para la gubernatura del estado implicó que Raúl Morón no adquiriera, por parte del INE, su registro y las claves correspondientes para reportar sus ingresos y egresos como precandidato.⁶

⁵ Además de los informes que presentan los partidos y los precandidatos, la Unidad Técnica de Fiscalización realiza monitoreos diversos para detectar posibles gastos de los institutos políticos en actos de propaganda, como contratación de espectaculares en las calles, de propaganda en las redes sociales, pinta de bardas, anuncios en la prensa, etcétera. Esa información se contrasta posteriormente con los informes de los partidos y, en caso de existir diferencias, la Unidad Técnica de Fiscalización emite un oficio de errores y omisiones con el fin de aclarar la información. Tal fue el caso con la precampaña de Raúl Morón Orozco.

⁶ Dicha situación cobró relevancia por la argumentación en defensa de Raúl Morón que haría después Morena ante el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el caso de Michoacán, el Instituto simplemente buscó obtener los elementos para fundamentar la elaboración del dictamen final: Raúl Morón no había presentado su informe de ingresos y egresos como precandidato a la gubernatura de la entidad, aunque la UTF encontró el registro de Morón como precandidato en la página web de Morena y, de hecho, sí se realizaron actos de precampaña que implicaron ingresos y egresos no reportados oportunamente al INE. Ante la posición del Instituto, cuando la Comisión de Fiscalización aprobó el dictamen correspondiente el 15 de marzo de 2021, Morena consideró conveniente presentar los informes de ingresos y egresos de sus precandidatos el 22 de marzo, cuando había concluido el proceso de fiscalización y era imposible que la UTF realizara la revisión correspondiente.

En consecuencia, el Consejo General aprobó el dictamen y la resolución respecto a las precandidaturas en Michoacán y determinó, en su resolución INE/CG298/2021, del 25 de marzo del 2021, lo siguiente:

- 1) Aplicar una sanción económica al partido Morena equivalente a 100.00 % respecto a 30.00 % del tope máximo de gastos de precampaña establecidos para los cargos de gubernatura: \$2,938,403.36.
- 2) Pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro de Raúl Morón Orozco.
- 3) A partir de este momento queda suspendida la candidatura.

Por ello, Morena y Raúl Morón presentaron diversos recursos ante el TEPJF. Como sucedió en el caso de Guerrero, el Tribunal requirió al Instituto individualizar adecuadamente la sanción, con lo cual el 17 de abril el OPLE de Michoacán acordó negar el registro de la candidatura de Raúl Morón para competir por la gubernatura de la entidad y le otorgó a Morena un plazo de cinco días para sustituirla (IEM 2021). Una vez más, Raúl Morón acudió ante el TEPJF para impugnar el acuerdo del OPLE y no fue sino hasta el 27 de abril cuando la Sala Superior resolvió la sentencia SUP-JDC-623/2021 y acumulados, en la que acordó lo siguiente:

- 1) Se confirma el Acuerdo INE/CG358/2021 emitido por el Consejo General del INE, así como el Acuerdo IEM-CG-129/2021 emitido por el Instituto Electoral de Michoacán.
- 2) Raúl Morón Orozco no podrá ser candidato a la gubernatura de Michoacán.
- 3) La coalición “Juntos haremos historia” en Michoacán deberá sustituir la candidatura en el plazo otorgado por la autoridad responsable (cinco días a partir de la notificación, plazo que estaba previsto en las resoluciones originales del INE).

Una vez más, el problema para el candidato a la gubernatura de Michoacán por parte de Morena fue que la campaña electoral había empezado desde el 4 de abril y, para motivos prácticos, se había perdido casi un mes. Ambos casos generaron una fuerte polémica en los medios de comunicación, sobre todo por la beligerancia de los actores contra el INE, en especial por parte del senador Félix Salgado Macedonio en contra del consejero presidente Lorenzo Córdova y del consejero Ciro Murayama. Finalmente, Morena sustituyó a sus candidatos en ambas entidades y concluyó el litigio.

Argumentos del Instituto y del Tribunal

Tanto la Sala Superior del TEPJF como el Consejo General del INE fueron consistentes con los criterios aplicados en las resoluciones de los hechos en Guerrero y Michoacán. En ambos casos, se reconoció el problema que genera la aplicación de la sanción correspondiente con la pérdida del registro del candidato, frente a la restricción del derecho humano a ser votado. Cada autoridad en su área de competencia realizó análisis exhaustivos de los hechos, así como la revisión de los precedentes del Tribunal Electoral en la materia. Para los dos casos, se concluyó que aplicar una sanción de pérdida del registro a una candidatura es una decisión apegada al marco constitucional. Ese tipo de pena se puede aplicar, siempre y cuando la autoridad

administrativa haya realizado la debida individualización en los casos específicos. A continuación se analizan los argumentos del INE y de la Sala Superior, en ambos casos, para contrastar su relevancia y trascendencia.

Al partir de la situación en Guerrero, la Sala Superior del TEPJF conoció de los casos de J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y Morena cuando se presentaron diversos recursos de apelación y juicios ciudadanos ante dicha autoridad a causa de la resolución del Consejo General acerca del proceso administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, identificado como INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO. La resolución del INE no solo afectó al precandidato ganador de la candidatura (Félix Salgado Macedonio), sino a los demás precandidatos de Morena que habían incurrido en faltas similares en relación con la entrega oportuna de sus informes de ingresos y egresos de precampaña. Respecto a los sucesos en Michoacán, Raúl Morón Orozco y Morena presentaron recursos de apelación y juicios ciudadanos en respuesta al Acuerdo INE/CG298/2021, que se refería al proceso de fiscalización de la precampaña de la entidad.

En ambos documentos, el Instituto expuso las diversas violaciones a la ley electoral por parte de los aspirantes a la gubernatura de ambos estados, después de que la UTF del mismo organismo detectara posibles actos de precampaña en las vías públicas y redes sociales a pesar de la omisión de Morena y sus precandidatos de presentar sus informes respectivos.

En el caso de las precandidaturas en Guerrero, como resultado del proceso administrativo, el Consejo General aprobó el dictamen consolidado en el Acuerdo INE/CG327/2021, en el que se enfatizó que los informes “no se traducen en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento” (INE 2021b, 124). En el caso de Michoacán, la resolución del INE hizo hincapié en las irregularidades encontradas en el dictamen de la Comisión de Fiscalización en el Acuerdo INE/CG298/2021, en el que se mencionó que la falta de presentación de los informes de precampaña “genera

incertidumbre sobre el origen legal y destino de los recursos que los sujetos obligados hubieren obtenido” (INE 2021a, 421).

El criterio seguido en ambos casos hizo referencia a la importancia de la rendición de cuentas acerca de las actividades de las precampañas. Además, se estableció que la obligación de presentar los informes no depende de que el partido haya o no registrado a sus afiliados como precandidatos en su proceso interno de selección de sus abanderados. El criterio se refiere a las actividades, los actos, las erogaciones y la publicidad que se pudieran haber realizado en el periodo de precampañas por parte de los militantes del partido, independientemente de que este los reconociera de manera formal como precandidatos o no.

En consecuencia de los acuerdos emitidos para ambos casos, se impuso una sanción económica a Morena y a los precandidatos; se les penalizó con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos o, en su caso, con la cancelación del registro a Raúl Morón, Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto (INE 2021a, 421; INE 2021b, 125; LGPP, artículo 79, numeral 1, inciso a, fracciones I y III, 2022; Reglamento de Fiscalización, artículo 229, numeral 3, 2017; LGIPE, 456, numeral 1, inciso c, fracción III, 2020). La multa establecida a Morena por lo sucedido en Guerrero fue respecto a la reducción de 25.00 % de la ministración mensual de su presupuesto, hasta alcanzar un monto de \$6,573,391.97 (INE 2021b, 135). En el caso de Michoacán, se determinó una sanción equivalente a 100.00 % respecto a 30.00 % del tope máximo de gastos de precampaña establecidos para los cargos de gubernatura y ayuntamiento, con un total de \$2,938,403.36 (INE 2021a, 430).

Al realizar una revisión de los hechos y los alegatos de los actores, el Consejo General determinó que las sanciones se darían en principio debido a que, de la investigación de la autoridad, se concluye que los actores involucrados sí realizaron actos de precampaña (INE 2021a, 417). Aunado a lo anterior, se enfatizó que la obligación de presentar el informe de

precampaña está reconocida en la legislación electoral y los sujetos obligados son los partidos políticos y los precandidatos, por lo que los últimos son directamente responsables por la omisión.

En su dictamen, el Consejo General mencionó, en ambos acuerdos, el precedente de la resolución SUP-RAP-121/2015 (210-2), en la que la Sala Superior estableció que las personas que participen en los procesos de selección interna, sin importar su denominación, tienen la obligación de presentar el informe de precampaña. Dicho precedente fue fundamental en la argumentación de la autoridad electoral, en virtud de que invalidó el alegato de Morena respecto a que, en el cuarto punto de la convocatoria al proceso interno de selección a la candidatura para la gubernatura de Guerrero, existía una limitante para procurar la generación de actos o publicidad que favorecieran su posición como aspirantes.

De acuerdo con el criterio de la Sala Superior, aun en ese tipo de casos, los contendientes deben rendir el informe correspondiente. En otras palabras, el hecho de que el partido limitara a sus contendientes a realizar actos o publicidad no elimina la responsabilidad de presentar los informes de ingresos y egresos de precampaña, si los involucrados llevan a cabo algún acto de proselitismo.

Otro de los criterios que utilizaron las autoridades en ambos casos tiene que ver con el momento en que el partido y los precandidatos presentaron su informe a la autoridad fiscalizadora. Es relevante mencionar que el Consejo General reconoció que, en ambos casos, Morena presentó fuera de plazo, después de iniciados los litigios jurídicos, los informes de sus precandidatos. Sin embargo, en el caso de Guerrero, los documentos fueron mostrados horas antes del inicio de la sesión del Consejo General en la que se presentaría el dictamen consolidado acerca de la fiscalización de los informes; en el caso de Michoacán, Morena presentó los informes tres días antes.

El efecto jurídico de ese tipo de actos es relevante en el trabajo del INE y las implicaciones de sus actividades de fiscalización. El Instituto señaló que esas entregas no se podían considerar entregas extemporáneas, sino omisas. El argumento que fundamenta dicha interpretación se basa en que

la fecha de entrega imposibilita a la UTF, a la Comisión de Fiscalización y al Consejo General a realizar adecuadamente la revisión y fiscalización de los informes. En otros casos, se llega a argumentar que la fiscalización se podría completar en fechas posteriores con el objetivo de no afectar los derechos de los miembros de los partidos para contender en una campaña; sin embargo, la vinculación que establece la ley de la revisión de los informes con la posibilidad de ser registrados como candidatos implica un respeto estricto de los plazos para que la autoridad pueda emitir los dictámenes y las resoluciones correspondientes.⁷

Entre las lecciones aprendidas en el proceso de fiscalización de las precampañas para las gubernaturas en 2021, está la relevancia que el TEPJF otorgó a la correcta individualización de las sanciones. Cuando el Consejo General del INE impuso originalmente las penas a los precandidatos de Morena en Guerrero y Michoacán, aplicó de forma directa el artículo 229 de la LGIPE (2020). Si bien la resolución del Instituto muestra un análisis de la individualización de las sanciones correspondientes a los precandidatos, este se realizó en conjunto, para todos los casos involucrados (INE 2021a, 419-21; INE 2021b, 123-5); es decir, el INE no tomó en cuenta las particularidades de cada uno de los actores en específico y se juzgaron las circunstancias objetivas y particulares en su conjunto. Por esa razón, la Sala Superior revocó parcialmente el acuerdo del Instituto, con el objeto de que realizara de forma correcta la individualización de la sanción para cada caso.

Al analizar los sucesos y las penas determinadas por el INE, la Sala Superior emitió la sentencia SUP-JDC-416/2021 y acumulados (Guerrero),

⁷ En la historia de la fiscalización en el Instituto Nacional Electoral, con frecuencia los partidos recurrieron a la estrategia de reportar ingresos o ingresos posteriormente a las fechas establecidas. Ello no solo complicaba las tareas de auditoría del Instituto, sino que impedía la fiscalización. Los criterios emitidos por el Instituto en su reglamento de fiscalización y por el Tribunal Electoral permiten ahora brindar certeza acerca de la rendición de cuentas de los institutos políticos.

así como la SUP-RAP-74/2021 y acumulados (Michoacán), en las que se establecieron los siguientes argumentos que derivaron en mantener las sanciones económicas a Morena y la devolución del proyecto al Consejo General para que se individualizara la sanción a cada uno de los ciudadanos, especialmente en lo relativo a la cancelación del derecho a registrar las candidaturas.

Se respetó el derecho de audiencia. Este es uno de los aspectos que más ha cuidado la Sala Superior cuando resuelve casos relacionados con procedimientos sancionadores. Para el INE, y en especial para la UTF, el conceder oportunamente el derecho de audiencia no solo significa allegarse de elementos para determinar si procede o no una sanción, sino que representa la posibilidad de estar en condiciones de cerrar una instrucción y terminar en los tiempos legales los procedimientos correspondientes.

En los dos casos en estudio, la Sala Superior le dio razón a la UTF en cuanto al procedimiento oficioso, ya que se determinó que en ningún momento se violó tal derecho, como lo habían argumentado los precandidatos. Por otro lado, el TEPJF confirmó el hecho de que, en el procedimiento de revisión, la autoridad no estaba obligada a prevenir a Morena para que informara a los precandidatos de las aclaraciones o rectificaciones que ordenó la Unidad en el oficio de errores y omisiones ni a notificar directamente a la parte recurrente de la omisión en la presentación del informe de gastos.

El debate surgió debido a los alegatos de los aspirantes que acusaron la falta de cumplimiento por parte de la UTF del Acuerdo CF/018/2020 de la Comisión de Fiscalización, el cual indicaba a la Unidad Técnica notificar directamente a los precandidatos en caso de omisiones o errores. La Sala Superior determinó que la aplicabilidad del acuerdo estaba condicionada a que los partidos políticos registraran a sus aspirantes en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SUP-JDC-416/2021 y acumulados, 33; SUP-RAP-74/2021 y acumulados, 24). Dicho criterio en la argumentación del Tribunal es relevante, ya que era importante establecer que el hecho de que solo los partidos estén facultados para realizar los registros en línea no constituye una obstaculización al trabajo de la

rendición de cuentas, sino que se trata de una forma de mantener orden entre quienes desean aspirar a un puesto público. Además, el sistema permite una comunicación entre los partidos políticos y sus aspirantes, de modo que el régimen solidario pueda funcionar de manera apropiada y mediante los mecanismos correspondientes.

Como lo expresó la Sala Superior en la sentencia referente a Raúl Morón y Morena, la fiscalización “no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática del sistema de partidos” (SUP-RAP-74/2021 y acumulados, 25).

Por eso, en la medida en que Morena no cumplió con la obligación de registrar a sus precandidatos de Guerrero y Michoacán en el sistema en línea, la autoridad fiscalizadora no podía identificarlos y, por lo tanto, era imposible llevar a cabo las notificaciones electrónicas habilitadas con base en el Acuerdo CF/018/2020. De esa manera, la UTF no había incurrido en falta, al no dar derecho de audiencia a los aspirantes que no estaban registrados en el sistema.

Respecto al alegato en relación con un precedente en el juicio SUP-JDC-1521/2016 en cuanto a la notificación directa que se hizo a David Monreal en su momento, la Sala Superior determinó que el precedente no era aplicable, ya que se trataba de un marco reglamentario diferente, además de que en el Acuerdo CF/018/2020 se implementa el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe por medio de una notificación electrónica en el Sistema Integral de Fiscalización.⁸ Es así como la obligación de la autoridad de notificar los errores y

⁸ El Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en su artículo 4 (Glosario), inciso bbb, solo hace referencia al Sistema de Contabilidad en Línea, pero también lo conoce como Sistema Integral de Fiscalización: “Sistema de Contabilidad en Línea de los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes que el Instituto ha denominado como Sistema Integral de Fiscalización (SIF)” (Reglamento de Fiscalización, artículo 4, inciso bbb, 2017).

las omisiones a los sujetos correspondientes nace a partir de que los partidos registren a sus precandidatos en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos.

Por último, la Sala Superior enfatizó que en las investigaciones llevadas a cabo por la UTF se encontraron actas en las que Félix Salgado Macedonio era el candidato de Morena para la gubernatura de Guerrero y Raúl Morón Orozco a la de Michoacán. Dada esa circunstancia y la acreditación de actos de precampaña mediante pruebas en redes sociales, vinilonas y actos presenciales, tenían la obligación de presentar sus informes, aunque fuera en ceros.

Existió omisión en la entrega de los informes. Los promoventes fueron enfáticos en argumentar que no eran acreedores a la pérdida o la cancelación de su registro, sino a una sanción menor, ya que sí habían presentado sus informes de manera extemporánea. Sin embargo, la Sala Superior consideró infundado dicho alegato, ya que, en el caso de Guerrero, el periodo de revisión culminó el 26 de febrero y Morena presentó los informes el 22 de marzo, casi un mes después, por lo que se imposibilitó la fiscalización y, por lo tanto, la acción es de omisión.

Respecto a lo sucedido en Michoacán, la Sala Superior determinó que el informe presentado por Morena, *ad cautelam*, no podría ser considerado extemporáneo. Los informes fueron recibidos tres días antes de que el Consejo General emitiera la resolución INE/CG298/2021, ya era demasiado tarde y no permitió un tiempo adecuado para revisarlos. En caso de que se permitiera presentar la información en cualquier momento, se

rompería con el modelo de fiscalización, al poner en riesgo el ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información con proximidad a la aprobación de dictámenes y resoluciones (SUP-RAP-74-2021 y acumulados, 39).

Correcta individualización a Morena. La Sala Superior consideró correctos los análisis respecto de la multas impuestas a Morena, ya que al

momento de determinarlas la autoridad tomó en cuenta el tipo de infracción; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron; la comisión intencional o culposa de la falta; la trascendencia de las normas transgredidas; los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados, o la lesión, el daño o los perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; la singularidad o la pluralidad de las faltas acreditadas; su reincidencia y la capacidad económica del partido (SUP-JDC-416/2021 y acumulados, 70; SUP-RAP-74-2021 y acumulados, 47).

Los hechos que atribuyen al partido político consisten en una conducta omisiva que vulneró la obligación legal que tenía, de conformidad con el artículo 456, fracción III, inciso a, numeral 1 de la LGIPE (2020). El argumento es relevante porque sentó un precedente más. La individualización de la sanción no se puede realizar para varios casos a la vez, aunque se trate de acciones similares. Por eso, la Sala Superior pidió al INE que individualizara la pena caso por caso, y el INE así lo hizo. En su sentencia, el Tribunal reiteró los elementos que deben ser considerados en la individualización y concluyó que el Instituto cumplió adecuadamente.

Los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c, fracción III, de la LGIPE son constitucionales. Esta constituye una de las definiciones del Tribunal más importantes en los casos analizados durante 2021. Los recurrentes argumentaron la inconstitucionalidad de los artículos en cuestión, ya que, a su juicio, la sanción consistente en la cancelación del registro como candidatos no es proporcional a la gravedad de la falta, ya que restringe el derecho ciudadano a ser votado establecido en el artículo 35 de la Constitución. Al respecto, la Sala Superior se pronunció en torno a que la constitucionalidad de la sanción correspondiente a la cancelación del registro existe, con el objeto de proteger las tareas de fiscalización del Instituto y la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, en sincronía con el artículo 41, fracción II, inciso c, segundo párrafo, de la CPEUM (2021)

Sin embargo, el TEPJF estableció claramente que la sanción aplicada de manera automática es cuestionable, y adujo las razones que sustenta la

tesis aislada 1a. CCCXI/2014 (10a.): PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO. Las sanciones previstas no pueden ser aplicadas de forma automática en todos los casos, sino que es necesario, desde la dimensión cualitativa, atender los bienes tutelados y, desde la dimensión cuantitativa, tener en cuenta la magnitud del bien y la lesión a este (SUP-JDC-416/2021 y acumulados, 74; SUP-RAP-74-2021 y acumulados, 51).

Protección más amplia e individualización de las sanciones a los pre-candidatos. Al tomar en cuenta la interpretación que ofrezca la protección más amplia al derecho humano de ser votado, la Sala Superior reconoció la constitucionalidad de la sanción correspondiente a la pérdida del registro, siempre y cuando se realice una lectura que proteja los derechos humanos y, al mismo tiempo, permita el ejercicio efectivo de fiscalización. En todo caso, se debe salvaguardar la función fiscalizadora de manera que no se restrinja de forma absoluta el derecho humano a ser votado (SUP-JDC-416/2021 y acumulados, 77; SUP-RAP-74-2021 y acumulados 52).

La conclusión del Tribunal no solo valora la importancia de las actividades de fiscalización que realiza el INE, sino que además establece criterios para que el Instituto individualice correctamente la sanción, analizando cada caso en particular. El TEPJF no deja de valorar la importancia del artículo 35 de la CPEUM, pero sí reconoce la trascendencia de la rendición de cuentas, sobre todo para un trámite que debería de ser muy fácil de cumplir, en virtud de que están dados los sistemas, las condiciones y la regulación necesarios para su cumplimiento.

Con base en todos esos argumentos, parece pertinente la decisión de la Sala Superior de regresar el caso al INE para que hiciera las correcciones correspondientes. En especial, era necesario establecer que, para sancionar las conductas referentes a la omisión de la entrega de los informes de

precampaña, se debían tomar en cuenta las particularidades objetivas de cada caso e individualizar las sanciones de acuerdo con el catálogo del artículo 456 de la LGIPE. Cabe destacar que al devolver el proyecto al Consejo General, la Sala Superior ordenó interpretar el artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE en términos del apartado 3.6, y consideró correcto mantener la sanción consistente con la cancelación del registro, si así lo interpreta la autoridad electoral al individualizar la pena.

A partir de las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF, el Consejo General del INE emitió nuevas disposiciones en acatamiento de las sentencias, mediante los acuerdos INE/CG357/2021, para el caso de Guerrero, e INE/CG358/2021, para Michoacán. En ambos documentos se realizaron las individualizaciones correspondientes, en las que cada conducta fue calificada respecto a los siguientes elementos, al seguir el criterio establecido por la Sala Superior en las sentencias que dieron como resultado la devolución del proyecto:

- 1) Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe en el plazo establecido en la normativa electoral.
- 2) Momento en el que fue presentado el informe.
- 3) Monto económico o beneficio involucrado.
- 4) Naturaleza y bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan.
- 5) Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorar cuestiones como si se intentó encubrir la violación.
- 6) Circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción.
- 7) Impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Posteriormente, se aplicaron los siguientes criterios para graduar correctamente las sanciones, de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010:

- 1) Tipo de infracción (acción u omisión).
- 2) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron.
- 3) Comisión intencional o culposa de la falta.
- 4) La trascendencia de las normas transgredidas.
- 5) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, el daño o los perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- 6) La singularidad o la pluralidad de las faltas acreditadas.
- 7) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

En los nuevos acuerdos emitidos por el INE, el Consejo General mantuvo en lo fundamental el tipo de sanciones anteriores. En el caso de Guerrero, se confirmó la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos a J. Félix Salgado, Adela Román Ocampo y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, mientras que se determinó imponer una sanción económica a Luis Walton Aburto por \$217,000, lo que es equivalente a 2,500 unidades de medida y actualización (INE 2021c, 174-5).

La determinación de actualizar la multa a Luis Walton Aburto se dio en virtud de que, desde la primera audiencia, el ciudadano refirió que no estaba seguro acerca de si habría recibido el registro como precandidato por parte de Morena, ya que nunca recibió respuesta. Adicionalmente, presentó la documentación legal en la que le requirió al partido brindar una respuesta respecto a su calidad de precandidato y, por cuenta propia, rindió documentación extemporánea de los gastos e ingresos que había recibido. Además, en el momento en que el instituto político presentó los informes como medida *ad cautelam* el 22 de marzo, no se brindó la información correspondiente a dicho precandidato, por lo que no existen elementos para suponer una intención de confundir o engañar a la autoridad (Acuerdo INE/CG357/2021, 170).

Por lo que toca al acuerdo emitido por el INE en el caso de la gubernatura de Michoacán, el Consejo General reiteró que Raúl Morón Orozco fue el único ciudadano que obtuvo el registro para participar en el proceso de selección interna de Morena, por lo que él era el candidato a gobernador de la entidad (INE 2021d, 26), contando con la obligación de rendir el informe de precampaña. Dicho lo anterior, se individualizó la sanción tomando en cuenta las circunstancias particulares y objetivas, por lo que el resultado fue mantener la pérdida del derecho de ser registrado como candidato (INE 2021d, 59).

En ambos análisis, se ordenó que Morena sustituyera al candidato para las dos gubernaturas, ya que los sujetos elegidos habían sido sancionados con la pérdida del derecho a ser votados. Es relevante mencionar que en sus acuerdos hizo referencia al carácter de las notificaciones en ese tipo de procedimientos. El Instituto reiteró que la vía idónea de comunicación entre la autoridad y los partidos políticos, candidatos y precandidatos es mediante las cuentas habilitadas en el Sistema Integral Fiscalización, ya que ello permite emplear la tecnología para el intercambio de vasta documentación. Dicha plataforma representa una

facilidad administrativa que busca simplificar la comunicación entre los sujetos obligados y la autoridad fiscalizadora; así como salvaguardar la integridad física de las personas que intervienen en las actividades y comunicaciones ambas instancias (INE 2021d, 58).

A ello habría que agregar que la premisa para que todo el sistema funcione es el registro de todos los precandidatos en él. Aun en el caso de que no realicen ningún tipo de ingresos o egresos, el registro en el sistema permite tener la comunicación adecuada en caso de que la UTF detecte actividades que podrían ser consideradas actos de precampaña.

Respecto a los bienes tutelados que fueron lesionados por las acciones que los precandidatos realizaron (omisión de presentar los informes de ingresos y egresos de precampaña), se identificaron, en concreto, los principios de rendición de cuentas, la transparencia en el uso de los recursos y la equidad en la contienda electoral (INE 2021c, 25; INE 2021d, 22). Es importante insistir en ese tipo de principios, dado que frecuentemente existe una competencia muy intensa entre diversos precandidatos; la protección a la rendición de cuentas y a la transparencia es importante para asegurar la equidad en la contienda.

Por otro lado, el INE realizó la interpretación del artículo 229 de la LGIPE en acatamiento a la orden de la Sala Superior. Para realizarla, se consideró que, de acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), no existen derechos humanos absolutos, lo que quiere decir que todo derecho humano puede ser restringido de manera proporcional y justificable. De ahí se estima que pueden ser considerados relativos, por medio de un ejercicio de ponderación (INE 2021c, 47). En el artículo 35 de la CPEUM se establece el derecho a ser votado. Sin embargo, no es solo un derecho subjetivo, sino que confiere responsabilidades. En ese sentido, el Instituto determina que “el derecho al voto se reconoce para su goce, y al mismo tiempo para cumplir los deberes que conlleva” (INE 2021c, 49). Esa interpretación de la ley sentó un precedente para futuros casos de precampañas y la rendición de cuentas. Al final, el hecho de que, con base en la interpretación, subsistiera la sanción de cancelar las candidaturas, fortaleció las tareas de fiscalización que realiza el INE. Se trató de una buena construcción de criterios entre el Tribunal y el Instituto; conviene enfatizar los siguientes puntos:

Respecto a las sanciones previstas en materia electoral, el INE destacó que su aplicabilidad responde a imponer penalizaciones acordes con la gravedad de la conducta infractora, en la medida que la restricción de los derechos del sujeto corresponda con la magnitud de la lesión cometida. Además, el fin último de establecer sanciones es disuadir de la realización

de la conducta y, por lo tanto, tiene que ser ejemplar en relación con el daño del bien jurídico. La proporcionalidad y la razonabilidad que se deben aplicar a cada caso en concreto se realiza por medio de un test, en el que se busca establecer resultados que sean coherentes con la normatividad constitucional. Dichos requisitos fueron cumplidos en cuanto se individualizó la penalización a cada precandidato, según los elementos mencionados previamente.

El multicitado artículo 229 de la LGIPE establece una obligación muy clara: para los partidos políticos y precandidatos, es mandato presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que se obtengan. El legislador no dejó espacio a mucha duda. La conclusión es que la no presentación de la información, de acuerdo con el INE,

vulnera la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación del recurso, así como la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y precandidatos en la competencia interna para designación de sus candidatos a un cargo de elección popular (INE 2021c, 50).

Además, dada la importancia de analizar correctamente los informes de precampaña, el Instituto consideró indispensable que se presenten en los plazos establecidos por la ley; de no ser así, se impide el ejercicio de la autoridad fiscalizadora. Respecto a los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, fracción III, inciso c, de la LGIPE, se reconoce la autoridad del Instituto Nacional Electoral para determinar que, ante la omisión de presentar los informes de precampaña, “es dable sancionar a los precandidatos con la pérdida o cancelación del registro a ser candidato, esto es, a ser votado” (INE 2021c, 51).

Como resultado de la interpretación del INE, se considera que existe la previsión normativa que prevé *restringir el derecho a ser votado* con la finalidad de proteger la equidad en la contienda electoral. Es así como de la

interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE se concluye que la restricción al derecho al voto pasivo se justifica debido a la existencia de la necesidad de satisfacer el interés público de transparencia y adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía, establecido en el modelo democrático mexicano (INE 2021d, 11).

La última ronda

En respuesta a los últimos acuerdos del INE, en los que determinó mantener las sanciones de la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos, los actores presentaron nuevamente recursos de apelación ante la Sala Superior del TEPJF. En el caso de Guerrero, el expediente se identifica con la clave SUP-RAP-108/2021 y acumulados, mientras que el expediente de Raúl Morón Orozco en Michoacán, como SUP-JDC-623/2021 y acumulados. Es importante destacar que el Tribunal Electoral confirmó los acuerdos emitidos por el Consejo General, ya que, como se vio anteriormente, el Instituto acató las indicaciones de individualizar las sanciones e interpretar el artículo 229 de la LGIPE. Además, el Tribunal coincidió con el criterio del INE respecto a la posibilidad de restringir el derecho humano a ser votado, en respuesta a la falta cometida de omitir la rendición de los informes de precampaña.

De igual manera que el Instituto, la Sala Superior clarificó que, en el caso específico de Luis Walton Aburto, el sujeto había presentado la documentación suficiente y oportuna para comprobar que no contaba con la certeza de ser precandidato a la gubernatura de Guerrero por el partido Morena. Se destacó que el ciudadano no mostró pretensiones de engañar a la autoridad electoral, como los demás precandidatos, ya que desde el inicio reconoció realizar actos de precampaña y de ser posiblemente uno de los precandidatos de dicho partido político (SUP-RAP-108/2021 y acumulados, 21).

Respecto a la decisión del INE correspondiente a Adela Román Ocampo, la Sala Superior refirió que la individualización fue correcta, al ser una

conducta grave mayor, por lo que la sanción correspondiente a la pérdida del derecho a ser registrada como candidata es consistente. En efecto, de acuerdo con el Tribunal Electoral, la ciudadana cometió acciones encaminadas a engañar a la autoridad, ya que presentó dos informes, uno por \$6,000 y otro, por parte de Morena, en ceros (SUP-RAP-108/2021 y acumulados, 37). El TEPJF determinó que la pena impuesta es acorde, ya que, a pesar de no haber sido electa como candidata, era importante establecer que no podría ser considerada como la sustituta de J. Félix Salgado Macedonio.

En la individualización de J. Félix Salgado Macedonio, la Sala Superior acordó que se analizaron debidamente los elementos objetivos y subjetivos que dieron lugar a la infracción y a la calificación de la acción como grave mayor. Además, se destacó que el INE había referido que mientras el resto de los contendientes para la gubernatura no habían realizado actos de precampaña, o se sometieron al modelo de fiscalización, J. Félix Salgado Macedonio se posicionó frente al electorado, obteniendo ventaja por encima de los candidatos de otros partidos políticos (SUP-RAP-108/2021 y acumulados, 51). Por otro lado, otorgó razón al INE respecto a las acciones encaminadas al engaño de la autoridad, al proporcionar documentos después de ser sancionado, en los que se buscaba acreditar la presentación del informe al órgano interno de Morena, el cual no contaba con firma de recibido y la fecha no era legible, además de que en todo momento negó ser precandidato.

Dado lo anterior, se diferenciaron las circunstancias de Luis Walton Aburto a las de Félix Salgado, ya que el primero nunca negó sistemáticamente su condición y, en el momento oportuno, presentó la documentación legal para acreditar la falta de respuesta por parte de Morena. Finalmente, se advirtió que la sanción correspondiente a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato es necesaria, ya que una sanción menor no sería socialmente ejemplar para evitar que dicho acto se vuelva a cometer (SUP-RAP-108/2021 y acumulados, 140).

Al igual que lo sucedido en el caso de Guerrero, la Sala Superior confirmó el Acuerdo INE/CG358/2021 emitido para la sanción de Raúl Morón Orozco en Michoacán, así como el Acuerdo IEM-CG-129/2021 emitido por el OPLE de la entidad. En principio, se aprobó la calificación de la conducta como grave mayor, ya que el INE acreditó la vulneración a los valores sustanciales protegidos por la legislación, al no presentar el informe de precampaña, el cual se realizó con dolo directo (SUP-JDC-623/2021 y acumulados, 27). Además, el Tribunal Electoral acordó que es de mayor interés ponderar la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas que el derecho individual del ciudadano a ser votado, ya que se lesionó uno de los pilares de la vida democrática de México. Posicionarse frente al electorado, consolidando una ventaja frente a los demás candidatos, es una lesión grave, al mismo tiempo que impidió el ejercicio de la autoridad fiscalizadora. Respecto a la interpretación del INE del artículo 229, numeral 3, de la LGIPE, la Sala Superior advirtió que la autoridad electoral no aplicó de manera directa el contenido del artículo, sino que analizó los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la acción infractora (SUP-JDC-623/2021 y acumulados, 31).

Finalmente, en ambos casos, el TEPJF estableció que la existencia del principio propersona no implica que las autoridades deban resolver en toda ocasión de manera favorable a la ciudadanía de acuerdo con la jurisprudencia 1ª/J. 104/2013 (10ª): PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Además, se resolvió de forma consistente con los precedentes previamente mencionados, favoreciendo una interpretación que restrinja en menor medida los derechos humanos de los sujetos obligados.

Conclusiones

Las resoluciones emitidas para lo sucedido en Guerrero y Michoacán son de gran relevancia para la futura actuación tanto del INE como de la Sala Superior del TEPJF. En principio, se confirmó la importancia de que tanto los partidos políticos como los precandidatos lleven a cabo las acciones correspondientes para que la fiscalización sea oportuna. Además, se estableció que ambas autoridades coinciden en que la omisión de presentar los informes de precampañas es una acción grave mayor, que atenta contra los bienes tutelados de la rendición de cuentas, la transparencia en el uso de los recursos y la equidad en la contienda electoral. Tal precedente no solo será aplicable a las precampañas, sino a todo tipo de informes que deban presentar los partidos y los candidatos, incluyendo a los candidatos independientes.

Como resultado de la interpretación conforme del artículo 229 de la LGIPE por parte del INE, esta también se convierte en un precedente con trascendencia futura. En próximas violaciones a la ley electoral en la materia, se ha establecido mediante los presentes casos que la omisión de presentar los informes de precampaña conlleva una sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato. Además, como resultado de la ponderación y la proporcionalidad, no cabe duda de que dicha sanción es conforme a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro elemento concluyente de ese proceso fue la confirmación de la corresponsabilidad solidaria entre los partidos y sus candidatos en materia de fiscalización. Esto permite que los partidos establezcan sus mecanismos de control sobre sus propios militantes, tanto en su aspiración por obtener una candidatura como por ser responsables de la rendición de cuentas y la equidad en la contienda electoral. Asimismo, a lo largo de las sentencias quedó claro que los sistemas instaurados por el INE, para el registro de los candidatos y para dar seguimiento a las contabilidades de las campañas, son los instrumentos idóneos para que tanto partidos como autoridades tengan un buen control del uso de los recursos, además de constituir la mejor vía de comunicación con la autoridad.

Como se ha mencionado anteriormente, la labor del Instituto en cuanto a la fiscalización en el proceso electoral 2020-2021 dio lugar a la revisión de más de 20,000 documentos, por lo cual lo acordado en el caso de Guerrero y Michoacán sentó las bases para una resolución más oportuna, ya que el INE y el TEPJF han abordado la problemática respecto a la restricción del derecho a ser votado y han determinado la sanción correspondiente a la omisión de rendir informes para la fiscalización. Dicho esto, los presentes casos han contribuido a la consolidación de una respuesta jurídica oportuna tanto del INE como de la Sala Superior del TEPJF. Con todo, es importante mencionar que en los dos casos analizados las sentencias finales se emitieron cuando las campañas electorales ya habían avanzado. Es muy factible que tanto el partido como los candidatos sustitutos habrían iniciado nuevas querellas en caso de que el partido no hubiera ganado las gubernaturas de los estados. Es deseable que los precedentes asentados en dichos casos permitan en el futuro resolver ese tipo de asuntos con mayor celeridad, tanto para el Instituto como para el Tribunal.

Finalmente, es oportuno reconocer que las sentencias emitidas en los presentes casos contribuyen al fortalecimiento de la facultad fiscalizadora del INE; en principio, dado que la Sala Superior reconoció y sentó precedentes respecto a que la sanción correspondiente a la cancelación del registro como candidatos es acorde a la Constitución. Lo anterior contribuye a la consolidación de un sistema fiscalizador eficiente, ya que los precandidatos, candidatos y partidos políticos ahora son conscientes de que la omisión en la presentación de informes atenta gravemente contra los principios de transparencia y equidad en la contienda electoral. Además, el Tribunal Electoral estableció los criterios que el INE debe aplicar al momento de individualizar las sanciones, lo cual contribuye a una valoración oportuna de las faltas cometidas.

Respecto a los tiempos con los que cuenta el Instituto para realizar la revisión de los informes, la Sala Superior contribuyó al pronunciar que los sujetos obligados deben apegarse al periodo establecido en la normativa; de no ser así, se estaría obstaculizando la fiscalización. Sin duda alguna, las

sentencias emitidas por el TEPJF en Guerrero y Michoacán durante el periodo electoral 2020-2021 brindan certeza a la fiscalización del INE, al determinar la constitucionalidad de la sanción mencionada y reconocer los canales adecuados para la comunicación entre los aspirantes y la autoridad, así como la necesidad de respetar los tiempos estipulados por la ley.

Fuentes consultadas

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021.

México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

IEM. Instituto Electoral de Michoacán. 2021. Acuerdo IEM-CG-129/2021. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN POR MEDIO DEL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO AL ACUERDO INE/CG358/2021 EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. Disponible en <http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-129-2021-CUMPLIMIENTO%20ACUERDO%20INE-CG358-2021.pdf> (consultada el 21 de marzo de 2022).

INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. *ABC de la fiscalización electoral*.

Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html (consultada el 27 de marzo de 2022).

—. 2016. Acuerdo INE/CG322/2016. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-JDC-1521/2016 Y ACUMULADOS INTERPUESTO POR DAVID MONREAL Y MORENA, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG/180/2016,

RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 DEL ESTADO DE ZACATECAS.

Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/05_Mayo/CGex201605-04_01/CGex201605-04_ap_15_1.pdf (consultada el 2 de abril de 2022).

- . 2020a. *Calendario electoral 2021*. Disponible en <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/VyE-mapa-electoral-V070521.pdf> (consultada el 17 de abril de 2022).
- . 2020b. Acuerdo CF/018/2020. ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE INSTRUYE A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN, EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACIÓN DEL INFORME DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DURANTE LOS PERIODOS DE OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO Y PRECAMPAÑA QUE ASPIREN A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO Y LOCALES CONCURRENTES 2020-2021, ASÍ COMO LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS QUE SE PUDIERAN DERIVAR DE DICHO PROCESO. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/CF_018_2020.pdf (consultada el 18 de marzo de 2022).
- . 2021a. Acuerdo INE/CG298/2021. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES

DE INGRESOS Y GASTOS DE PRECAMPAÑA A LOS CARGOS DE GUBERNATURA, DIPUTACIONES LOCALES Y AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020- 2021 EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118644/CGor202103-21-rp-3-27.pdf> (consultada el 6 de marzo de 2022).

- . 2021b. Acuerdo INE/CG327/2021. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO MORENA, LOS CIUDADANOS YAIR GARCÍA DELGADO, JOSÉ FERNANDO LACUNZA SOTELO, FÉLIX SALGADO MACEDONIO, PABLO AMÍLCAR SANDOVAL BALLESTEROS Y LUIS WALTON ABURTO, Y LA CIUDADANA ADELA ROMÁN OCAMPO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COFUTF/69/2021/GRO. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118522/CGex202103-25-rp-1.pdf> (consultada el 4 de marzo de 2022).
- . 2021c. Acuerdo INE/CG357/2021. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-JDC-416/2021 y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119244/CGex202104-13-ap-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 4 de marzo de 2022).

- . 2021d. Acuerdo INE/CG358/2021. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-74/2021 Y ACUMULADOS. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119245/CGex202104-13-ap-05.pdf> (consultada el 6 de marzo de 2022).
 - . 2021e. Concluye INE fiscalización de precampañas y obtención de apoyo ciudadano de aspirantes a candidaturas independientes 2020-21. Disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2021/03/25/concluye-ine-fiscalizacion-de-precampanas-y-obtencion-de-apoyo-ciudadano-de-aspirantes-a-candidaturas-independientes-2020-2021/> (consultada el 10 de abril de 2022).
 - . 2021f. INE/CG452/2021. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DE YAIR SERASER GARCÍA DELGADO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SCM-RAP-19/2021 Y ACUMULADO SCM-JDC-889/2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119887/CG2ex202105-12-rp-3-2.pdf> (consultada el 16 de abril de 2022).
- Jurisprudencia 1ª/J. 104/2013 (10ª). PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE

- CONFORME A SUS PRETENSIONES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXV, t. 2 (octubre): 906. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004748> (consultada el 20 de abril de 2022)].
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2022. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2020. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2021. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Reglamento de Fiscalización. 2017. México: INE. [Disponible en <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf> (consultada el 23 de marzo de 2022)].
- Sentencia SUP-JDC-1521/2016. Actores: David Monreal Ávila y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01521-2016> (consultada el 25 de marzo de 2022).
- SUP-JDC-416/2021 y acumulados. Actores: J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0416-2021.pdf (consultada el 14 de febrero de 2022).

- SUP-JDC-623/2021 y acumulados. Actores: Raúl Morón Orozco y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/JDC/623/SUP_2021_JDC_623-993356.pdf (consultada el 22 de febrero de 2022).
- SUP-RAP-05/2010. Actores: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00005-2010> (consultada el 23 de marzo de 2022).
- SUP-RAP-121/2015. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Belinda Iturbide Díaz y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00121-2015> (consultada el 27 de marzo de 2022).
- SUP-RAP-197/2016. Actores: Morena y José Guillermo Favela Quiñones. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00197-2016> (consultada el 30 de marzo de 2022).
- SUP-RAP-74/2021 y acumulados. Actores: Raúl Morón Orozco y Movimiento Regeneración Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0074-2021.pdf (consultada el 13 de febrero de 2022).
- SUP-RAP-108/2021 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Morena, J. Félix Salgado Macedonio y Adela Román Ocampo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0108-2021.pdf (consultada el 20 de febrero de 2022).

- SUP-REC-103/2016. Actores: Salvador Ramírez Ramírez y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal electoral, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2016-06-04/sup-rec-0103-2016.pdf> (consultada el 30 de marzo de 2022).
- Tesis aislada 1a. CCCXI/2014 (10a.). PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 10, t. I (septiembre): 591. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2007343> (consultada el 14 de abril de 2022)].
- LIX/2015. INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LIX/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,LIX/2015> (consultada el 14 de abril de 2022).
- Vega, Carlos. 2020. “Proceso electoral 2020-2021, el más grande y complejo de nuestra historia: Córdoba”. *Milenio*, 6 de septiembre. [Disponible en <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2020-2021-las-mas-grandes-y-complejas-de-la-historia-ine> (consultada el 16 de abril de 2022)].

Fiscalización y redes sociales.

Sujetos obligados (SUP-RAP-180/2021 y acumulados)

Yessica Esquivel Alonso

Introducción

La libertad de expresión es un derecho humano fundamental en una sociedad democrática, toda vez que permite la protección de otros derechos, como el de participación política, el de asociación y el de reunión, por mencionar algunos.¹ No obstante, ese derecho no es absoluto, por lo que existen ciertas restricciones legítimas que se pueden hacer valer (CADH, artículos 8, 13 y 25, 1969).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contempla en el artículo 6 que

¹ Véanse los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH 1985, 2009a, 2009b y 2009c).

la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público (CPEUM, artículo 6, 2014).

Esos límites constitucionales responden a contextos particulares para evitar incurrir en excesos o llegar a afectar otros derechos o bienes igualmente protegidos.²

Las fronteras jurídicas establecidas no suelen ser aceptadas de manera pacífica, porque todo límite a la libertad de expresión será, de manera inevitable, una mella al derecho fundamental. Por ello, es común que las restricciones sean criticadas por imprecisas o asistemáticas, lo que a la postre genera problemas de interpretación y seguridad jurídica.

No obstante, esos límites son importantes para poder resolver los conflictos que se puedan suscitar en el libre y legítimo ejercicio de la libertad de expresión con otros derechos o valores también relevantes, como el de la personalidad (honor, intimidad y propia imagen), igualdad de oportunidades (exposición mediática y acceso a recursos económicos), libertad religiosa, etcétera. Todos son problemas complejos que deberán resolverse, caso a caso, en la jurisdicción del juez independiente.

Cuando la libertad de expresión se ejerce en internet,³ adquiere matices y características especiales, porque la virtualidad funciona con una lógica distinta, al tener características de inmediatez, amplio alcance, pluralidad y libre flujo informativo, entre otras.⁴ Incluso, la Sala Superior del

² Al análisis de los límites a la libertad de expresión se dedican las obras de Magdaleno (2006, 93-138), Jarillo (1997), Cremades (1995, 149-324), O'Callaghan (1991) y Barroso (1984, 29).

³ Internet se ha convertido en un instrumento específico y diferenciado que potencia la libertad de expresión en el proceso electoral. Para abundar en este tema véanse Norris (2003), Shane (2004), Neuman (2007), Stroud (2008, 341-6) y Gentzkow y Shapiro (2011), entre otros.

⁴ Algunos países han promulgado leyes y han establecido políticas públicas específicas relativas al uso de las redes sociales en los procesos electorales como la Ley de Mejora de la

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha señalado que las publicaciones en redes sociales tienen una presunción de espontaneidad —lo que se produce aparentemente sin causa— (jurisprudencia 18/2016).

Así, al momento de establecer un límite es fundamental contemplar que sea legal, tenga una finalidad, haya garantías judiciales (debido proceso) y que sea necesario, idóneo y proporcional. A tal escenario debe añadirse la compatibilidad con las reglas electorales, cuya regulación responde a principios constitucionales que buscan, de manera preponderante, la igualdad y la certeza jurídica en los comicios (jurisprudencia 17/2016).

Sin embargo, la conciliación de libertad de expresión amplia, abierta, libre y vigorosa en internet suele entrar en tensión con el respeto que dictan las normas electorales, como aquellas que prohíben la propaganda durante la veda o las directrices que exigen reportar, de manera permanente y precisa, los gastos erogados en publicidad de campaña.

En ese contexto, el presente capítulo tiene el objeto de analizar, por medio de la sentencia SUP-RAP-180/2021 y acumulados, la problemática que plantean las expresiones difundidas por *influencers* en las redes sociales a favor de determinadas opciones políticas. Dichas expresiones pueden contravenir la obligación de reportar los gastos o beneficios que signifiquen en materia de fiscalización. Para ello, será preciso dar cuenta de algunos precedentes, reglas y condiciones político-electorales relevantes que permitan contextualizar la importancia de reflexionar acerca del genuino

Aplicación de la Ley de Redes Sociales (NetzDG, de Alemania), el Grupo de Trabajo para Garantizar la Integridad Electoral (Electoral Integrity Assurance Taskforce, de Australia), Ley núm. 13.488 (de Brasil, relativa a la publicidad política en internet y en redes sociales), el Grupo de Trabajo Interministerial para Contrarrestar las Campañas de Influencia (Inter-ministerial Taks Force for Countering Influence Campaigns, de Dinamarca), las leyes ordinaria y orgánica relativas a la lucha contra la manipulación de la información (Loi núm. 2018-1202 du 22 Décembre 2018 Realitive à la Lutte Contre la Manipulation de l'Infomration, de Francia), y Ley de Publicidad en Línea (y Transparencia en) Redes Sociales (Online Advertising and Social Media [Transparency] Bill, de Irlanda).

ejercicio de la libertad de expresión en redes sociales, cuando se advierte una estrategia sistemática y deliberada de contravenir las reglas electorales que propician la igualdad de oportunidades en materia de financiamiento y exposición pública mediática.

Fiscalización electoral

La fiscalización electoral tiene como finalidad identificar el origen, el monto, el destino y la aplicación de los recursos de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, alianzas partidistas, agrupaciones políticas, precandidaturas, aspirantes y candidaturas independientes.⁵ El objetivo es evitar que los recursos de origen ilícito intervengan en los comicios, con el fin de garantizar la equidad en los gastos electorales.⁶

Por ello, en México se ha subrayado que los partidos y candidatos tienen la obligación de utilizar el financiamiento exclusivamente para los fines encomendados y deben sujetar sus gastos a los criterios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas (RPSMF, artículo 1, 2017).⁷ Además, se ha atribuido a la autoridad fiscalizadora la obligación de garantizar la transparencia, la equidad y la legalidad en la actuación de los institutos políticos, como entidades de interés público, para la realización de los fines constitucionales establecidos.

⁵ Acerca del tema de elecciones limpias, véase Ríos y Spigno (2021a).

⁶ El establecimiento de límites legales a los gastos electorales ha sido adoptado por un gran número de países; por ejemplo, de acuerdo con la base de datos acerca de la financiación política del International Institute for Democracy and Electoral Assistance, de 180 países analizados, en 84 existe algún tipo de limitación a los gastos de los candidatos y en 54 a los gastos realizados por los partidos políticos (IDEA International).

⁷ La base de datos acerca de la financiación política del International Institute for Democracy and Electoral Assistance indica que, de 180 países analizados, en 115 los partidos y los candidatos tienen la obligación de transparentar sus gastos; en 9 naciones se transparenta cuando la ley lo determina; en 35 no existe la obligación, y en 21 no se reporta este dato (IDEA International).

En el marco jurídico vigente, el INE se encuentra facultado para fiscalizar los recursos públicos y privados que reciben los partidos mediante su Consejo General, la Comisión de Fiscalización, los organismos públicos locales electorales y sus instancias responsables competentes.⁸ Por ese motivo, se puede investigar y, en su caso, sancionar cuando existan elementos que permitan presumir que hay alguna irregularidad o ilícito relacionado con el origen, el monto, el destino y la aplicación de los recursos.⁹

Los partidos políticos¹⁰ y los candidatos¹¹ pueden realizar gastos durante la precampaña y campaña; sin embargo, en esta ocasión solo nos detendremos en esta última (RPSMF, artículo 29, 2017). Los gastos de campaña se pueden clasificar en genéricos y de promoción. Los primeros son aquellos destinados a la campaña y la propaganda en que se invita a votar por una candidatura (partido o coalición), que difunde una propuesta electoral, en una elección determinada. También serán los que publiquen o mencionen los emblemas, lemas o contenidos de alguna

⁸ "Artículo 2. No obstante, de acuerdo con el artículo 7 el INE de manera excepcional, podrá acordar la delegación de la atribución de la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, candidatos y coaliciones en los Ople, siempre y cuando se apruebe por una mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General" (RPSMF, 2017).

⁹ De acuerdo con la base de datos acerca de la financiación política del International Institute for Democracy and Electoral Assistance, de 180 países analizados, en 142 reportan de manera regular sus finanzas; en 31, no tienen esa obligación, y de 7, no se tienen datos (IDEA International).

¹⁰ De los 180 países analizados en la base de datos acerca de la financiación del International Institute for Democracy and Electoral Assistance, en 117 países los partidos tienen la obligación de reportar los gastos erogados durante la campaña, 59 no tienen esa obligación y de 4 países no se tienen datos (IDEA International).

¹¹ Según la base de datos acerca de la financiación política del International Institute for Democracy and Electoral Assistance, de 180 países analizados, en 122 los candidatos tienen la obligación de reportar los gastos erogados durante la campaña, 47 no tienen esa obligación, y de 11 países no se tienen datos (IDEA International).

plataforma electoral, sin que sea necesario identificar a algún candidato en particular. Por su parte, los gastos de promoción serán aquellos que realicen los partidos para invitar al voto, especificando ámbitos de elección y tipos de campaña, en los que se mencione a uno o más candidatos en particular; en estos se hace alusión al nombre, la imagen o el lema de campaña o a la candidatura. Como se puede advertir, en ambos gastos se prevén elementos de identificación de promoción del voto en favor de una opción política determinada.

Para ilustrar cómo funcionan los de promoción, está el caso SUP-REP-87/2019, en el que la Sala Superior del TEPJF conoció de la difusión, durante la veda electoral, de un video alojado en el perfil de Facebook de un diputado en el que aparecía con candidatos a cargos públicos de Aguascalientes, Baja California, Durango y Puebla. Al respecto, la Sala Superior centró el análisis en el posible uso legítimo de la libertad de expresión en redes sociales durante un periodo prohibido por la ley, así como en la probable vulneración a las reglas de fiscalización electoral mediante un gasto de promoción en la red no reportado. Finalmente, la resolución reconoció la violación a la veda electoral, al acreditarse la existencia de propaganda difundida durante ese periodo de silencio político.

Una de las preguntas recurrentes en materia de fiscalización y propaganda consiste en identificar cuándo se beneficia un partido político, una coalición o una candidatura durante la campaña. Para contestar esa interrogante se han establecido algunos criterios:

- 1) Identificación del nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda que permita distinguir una campaña o candidatura.
- 2) El ámbito geográfico donde se coloca o distribuye la propaganda o el lugar en el que se lleve a cabo un servicio contratado.
- 3) La entidad federativa, distrito electoral federal, distrito electoral local o municipio que se beneficie de la propaganda.
- 4) El acto en el que se distribuya propaganda de cualquier tipo y todos los servicios contratados o aportados.

Así se tiene, por ejemplo, el caso analizado en la sentencia SUP-RAP-179/2021, en el cual el Tribunal Electoral se pronunció respecto de una propaganda no reportada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en los informes de ingresos y gastos de campaña para los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021. Entre otras cosas, se cuestionó la difusión de publicidad y propaganda en distintas redes sociales con el apoyo de *influencers*, gastos que no fueron reportados y que fueron detectados por el monitoreo de internet que hace el INE. Al respecto, la Sala Superior verificó los datos proporcionados por la Unidad Técnica de Fiscalización acerca de la identificación, el ámbito geográfico y la contratación/adquisición de la propaganda que no había sido reportada. No obstante, en la decisión de fondo se señaló que los *influencers* ejercieron su libertad de expresión y no se acreditó que el PRI hubiera apoyado la producción de los videos identificados por el INE en internet, por lo que anuló la sanción impuesta por la autoridad fiscalizadora en ese rubro.

En el caso de candidaturas, ¿cómo identificar cuando un partido político o candidatura se está beneficiando de la propaganda en la que no se les menciona de manera expresa? Al respecto, se ha señalado que se tomarán en cuenta sus particularidades. Por ejemplo, cuando se trate de propaganda utilitaria, la autoridad tendrá en cuenta la distribución, las notas de entrada y salida del almacén, y cualquier evidencia documental que pueda generar convicción acerca de su beneficio. Distinto tratamiento se dará a la difundida en internet, en cuyo caso se tomará en consideración la totalidad de las candidaturas a escala nacional del partido o la coalición, siempre y cuando no se advierta la referencia a uno o varios candidatos.

En ese sentido, por ejemplo, se encuentra lo sucedido en el expediente SUP-REC-887/2018, en el que la Sala Superior se pronunció respecto de la existencia de publicaciones en redes sociales no reportadas como gastos, por lo que ordenó al INE emitir una nueva cuantificación de dicha propaganda. Para que la autoridad electoral pudiera cumplir con la

sentencia, el TEPJF emitió algunos parámetros para fiscalizar las publicaciones de las redes sociales. Primero, se ordenó considerar la naturaleza de la red y su grado de penetración en los potenciales votantes —mayores de 18 años—. Segundo, el posicionamiento de la cuenta individual, la trascendencia en la demarcación geográfica electoral y la naturaleza o tipo de vínculo (*engagement*), considerando el número de seguidores, amigos o vínculos al perfil. Tercero, tomar en cuenta la opinión de los profesionales en la materia. Por último, se ordenó contemplar las interacciones en la red: los me gusta y comentarios que generan, el tipo de interacción —positivo o negativo— y si la publicación se hizo viral, tendencia o se utilizó como *hashtag*.¹²

Los parámetros recomendados por la Sala Superior para fiscalizar las redes sociales suscitan más de una duda razonable acerca de su eficacia y el beneficio real que aportan. Ello, porque los “me gusta”, los comentarios o las veces que se compartió la publicación son elementos que no necesariamente implican un beneficio electoral, en especial porque no se puede garantizar que detrás de un perfil de Facebook exista una persona real. Para nadie es un secreto que las redes sociales utilizan bots, que son programas que realizan tareas predefinidas, repetitivas y automatizadas.¹³ Esos algoritmos pueden ser una herramienta digital útil para buscar, sistematizar o establecer determinados tipos de interacción. Sin embargo, también está demostrado que permiten a los actores políticos fabricar perfiles falsos, difundir *fake news*, manipular la opinión pública, desmovilizar oponentes y generar apoyos políticos simulados.¹⁴ Con frecuencia, el alto número de interacciones en las redes sociales de perfiles políticos se debe al uso de

¹² Bartlett, Benett y Wibberley (2013) analizan la función de las redes sociales en la política británica; en su estudio incluyen temas como los *follow* y *likes* en redes como Facebook y Twitter. Para una visión comparada de las redes sociales y las campañas electorales véase Ríos y Spigno (2021b).

¹³ Véase Puyosa (2017).

¹⁴ Véase, entre otros, Santana y Huerta (2019).

bots, que contribuyen a dar la apariencia de una mayor popularidad o presencia en dichos espacios virtuales.¹⁵

En conclusión, determinar el costo o beneficio, en términos monetarios y fiscalizables, de la propaganda no reportada en internet es una tarea titánica para la autoridad electoral. El intento por establecer parámetros para cuantificar dichas acciones sigue siendo insatisfactorio, tanto desde el punto de vista de la legitimidad de la restricción en materia de libertad de expresión política como de la propia lógica (publicitaria y comercial) con la que se rigen las redes sociales, al suscitar un abanico amplio de precios que dificulta establecer con precisión el costo real de una publicación y el beneficio electoral que trae aparejada.

Sujetos obligados.

Apoyo de terceros en campañas

El Consejo General, mediante la Comisión de Fiscalización, tiene la facultad de verificar y auditar, en todo momento, los sistemas y las herramientas de información con los que cuentan los partidos políticos y las candidaturas para el registro de sus operaciones en materia de origen, destino y aplicación de recursos (RPSMF, artículo 36, 2017).

En materia electoral, están obligados a ser fiscalizados los siguientes sujetos: los partidos nacionales y locales, las coaliciones, los frentes o las fusiones que formen los institutos políticos nacionales¹⁶ y locales, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de observadores electorales en elecciones federales, las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional, los aspirantes,

¹⁵ Véase Magallón, Paniagua y Chacón (2019).

¹⁶ Se contempla que los partidos nacionales con acreditación para participar en elecciones locales tendrán el mismo trato que un instituto político local y las obligaciones de fiscalización correspondientes.

los precandidatos, las candidaturas partidistas y las independientes a cargos de elección popular federal y local,¹⁷ así como las personas físicas y morales inscritas en el Registro Nacional de Proveedores.

Asimismo, existen ciertas restricciones para evitar que la corrupción o el dinero de origen ilícito pueda llegar a la política.¹⁸ Las limitaciones establecidas han intentado reducir la dependencia de los recursos privados, generar igualdad de condiciones económicas, promover la transparencia en el financiamiento y gasto electoral, e incentivar las erogaciones en áreas de interés público. Esto, acompañado de la prohibición expresa de hacer aportaciones a los partidos y candidatos por parte de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de cualquier orden de gobierno, de la administración pública, de organismos públicos autónomos, de personas físicas y morales extranjeras, y de organismos internacionales, entre otros, para evitar que los institutos políticos obtengan una ventaja indebida por encima de otros contendientes (LGIPE, artículo 501; LGPP, artículo 54).

Recientemente, por medio del análisis de los casos SUP-JDC-36/2019 y SUP-RAP-4/2020 (Chacón 2020, 307-28), en el catálogo de sujetos restringidos para realizar aportaciones para cuestiones político-electorales se incluyó a las personas físicas con actividad empresarial (tesis II/2021). En dichos asuntos se llegó a la conclusión de que dichas personas no pueden realizar aportaciones o donativos en efectivo o en especie a los partidos

¹⁷ Se prevé que los partidos, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, tanto locales como federales, deberán inscribirse en el Sistema de Registro Nacional de Candidatos, de conformidad con los lineamientos y requisitos que, para tal efecto, disponga el Instituto Nacional Electoral. La cuenta de correo electrónico proporcionada en el Registro Nacional de Candidatos será el medio para que los sujetos obligados reciban avisos electrónicos, comunicados e información relacionada con los procesos de fiscalización (RPSMF, artículo 3, 2017).

¹⁸ En este sentido, véase la sentencia SUP-RAP-5/2013 y acumulados (caso Monex) o SUP-JIN-359/2012 (caso Soriana).

o candidatos a cargos de elección popular.¹⁹ Lo destacable de esa interpretación se centra en el carácter comercial de un elemento relevante en el caso de las figuras públicas.²⁰

Al respecto, Rafael Rubio Núñez señala que

la revolución tecnológica ha conseguido articular a los activistas políticos a través de Internet dando lugar a una gran concentración de personas influyentes en la red y planteado la necesidad por parte de los partidos políticos de ganarse la confianza de estos influyentes para que sean ellos quienes trasladan su mensaje al resto de los ciudadanos (Rubio 2007, 5).

Es así como surgen los denominados *influencers* o influyentes, individuos que, por medio de la comunicación, por lo general en redes sociales, tienen un impacto en personas afines a su proyección pública.

No han sido pocas las ocasiones en las que se han presentado controversias ante el TEPJF relacionadas con los *influencers* y su irrupción en las campañas. El principal agravio que se ha sostenido es que estos profesionales de la comunicación son contratados por partidos políticos y candidaturas para que realicen actos de propaganda en internet a su favor, lo que genera inequidad en la contienda en los rubros de visibilización mediática, recursos y posicionamiento electoral.²¹

¹⁹ En el mismo sentido, véase la sentencia SUP-RAP-76/2014, en la que se introduce por primera vez esta interpretación.

²⁰ La Sala Superior ha señalado que "las personas físicas con actividad empresarial son individuos con capacidad legal para contraer obligaciones y ejercer derechos en materia de comercio, como prestar servicios, realizar actividades comerciales, arrendar bienes inmuebles, exportar, importar, realizar actividades financieras, invertir en sociedades, recibir dividendos, y realizar cualquier actividad que no se encuentre prohibida por la ley, así como realizar actividades comerciales que impliquen la compra y venta de bienes, a cambio de una ganancia o lucro para quien la realiza" (SUP-JDC-36/2019).

²¹ Véase Ruiz-Ruiz (2021).

Para entender el impacto que tienen los influyentes en las redes sociales, es necesario tomar en cuenta cómo se relacionan con sus audiencias y cómo se ejerce influencia social.²² Humbert Kelman distingue tres pasos para que dicha influencia produzca un cambio de opinión en los demás. El primero es persuasivo y se da cuando el sujeto es capaz de modificar o cambiar su opinión o comportamiento porque espera recibir una reacción positiva por parte de otra persona al producir ese cambio. El segundo se aprecia cuando el sujeto decide cambiar de comportamiento no solo para ser aceptado, sino porque desea parecerse a otra persona (líder de opinión/*influencer*). El último paso se centra en la intensidad del mensaje, porque, ciertamente, puede modificar los valores o creencias de las personas (Kelman 1961).

El manejo de esos tres procesos genera un poder o liderazgo que no es excluyente. Si el liderazgo lo ejerce una fuente de autoridad que basa su influencia en el control, logrará un impacto en los demás que podrá modificar su comportamiento por medio de señuelos (castigo o recompensa). Por otra parte, si el líder basa su poder en su atractivo (no solo físico, sino también aspiracional) puede producir una identificación, pero no un cambio en sus creencias. Finalmente, si basa su poder en la influencia o credibilidad, se puede producir una modificación de valores y creencias, dado que produce una internalización del mensaje.

²² Véase la sentencia SUP-RAP-180/2021 (60-1). Aquí se señala que los líderes de opinión trasladan mensajes al público general al desempeñar diversos roles: motivan o inspiran a los internautas porque son personas a las que se les puede aprender algo nuevo; también pueden tener un rol colaborador, porque ponen al servicio de los demás conocimientos; otro importante número de ellos corresponde a personas famosas (actores, cantantes, conductores, deportistas, etcétera) que comparten su vida cotidiana con el público, cuyo estilo de vida es de interés general. Asimismo, estos líderes de opinión o personajes famosos pueden tener un rol amplificador, porque tienen un alcance alto o potencialmente alto de usuarios, clientes o consumidores de sus servicios. Por último, otros más pueden relacionarse desde una palestra crítica, característica que les permite ofrecer opiniones personales; estos evalúan y valoran el impacto que generan sus decisiones en sus espectadores.

Esas características son relevantes en materia electoral porque permiten identificar las modalidades en las que los *influencers* se pueden desarrollar, la forma en la que comunican, los medios por los que generan adeptos y la manera como persuaden al electorado, lo cual permitirá entender cómo estas actividades se podrían traducir en beneficios para algunos partidos o candidatos.

Así, en las sentencias SUP-REP-16/2016 y SUP-REP-22/2016 acumulados se denunció al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y a sus entonces candidatos a diputados federales por la difusión de diversos mensajes en apoyo a su partido emitidos en Twitter, por varias figuras públicas,²³ durante la veda electoral²⁴ del proceso federal 2014-2015.²⁵ Al respecto, la Sala Superior señaló que, en efecto, el PVEM no tomó todas las medidas a su alcance para deslindarse de los mensajes emitidos en la red social, por lo que incumplió con el deber de garantizar el principio de neutralidad que tienen que observar los partidos durante la veda, y afirmó

²³ Se trataba de Galilea Montijo, Raúl Araiza, Jorge Van Rankin *el Burro*, Andrea Legarreta, Sara Maldonado, Jan Cárdenas, Gloria Trevi, África Zavala, Ninel Conde, Raquel Bigorra, Alfonso de Anda, Bárbara de Regil, Danielle Gamba, Yuri, Kalimba, Danna Paola, Faisy, Leonardo García, Sergio Sepúlveda, Miguel Herrera *el Piojo*, Oribe Peralta Inés Sainz, Julio César Chávez, Rey Misterio, Maggie Hegyie, Gustavo Adolfo Infante, Jenny García, Aracely Arámbula, Marco Fabián de la Mora y Ana Bárbara. Asimismo, en el asunto que fue acumulado en este expediente se identificó a Daniel Bisogno, Fran Meric, Aleks Syntek, Shanik Aspe, María José Loyola, Irán Castillo, Fabiola Campomanes, Luis García, Mario Domm y Pablo Hurtado Abaunza (integrantes del grupo musical Camila), Arturo Escobar y Vega, y Rulo Alonzo.

²⁴ “El objeto de la veda electoral es generar las condiciones suficientes para que, una vez concluido el período de campañas electorales, los ciudadanos procesen la información recibida durante el mismo, y reflexionen el sentido de su voto, haciendo una valoración y confrontación de la oferta política que se presenta en los comicios, para lo cual es legislador buscó generar las condiciones óptimas [...]. Adicionalmente, en ese periodo se busca evitar que se emita propaganda que pudiera influenciar, persuadir o accionar la electorado, evitando ventajas indebidas, dada la cercanía de la jornada electoral” (SUP-REP-16/2016 y SUP-REP-22/2016 acumulados, 21).

²⁵ Vale la pena señalar que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral emplazó a los ciudadanos para que comparecieran.

que, con dicha omisión, el instituto político puso en peligro, real e inminente, los principios del proceso electoral.

Sin embargo, la sentencia adolece de un análisis acerca de la participación de las figuras públicas, toda vez que, al exteriorizar sus posicionamientos políticos y sus preferencias electorales de manera sistemática,²⁶ en un periodo prohibido y en favor de un partido determinado, generaron una afectación a las reglas comiciales. El silencio de la resolución entorno a los *influencers* es muy llamativa, porque es la propia autoridad jurisdiccional la que, en sus fundamentos jurídicos, reconoce la puesta en marcha de una estrategia propagandística para que el partido se beneficiara de la popularidad de dichas figuras públicas. Pese a ello, al momento de delimitar la responsabilidad, la Sala Superior se ciñó a una interpretación textual de la ley y concluyó que la norma no contemplaba a los famosos como sujetos susceptibles de ser responsables electoralmente.

De manera adicional, conviene señalar que, en este caso, no había que hacer un gran esfuerzo interpretativo de la ley para lograr incluir a los *influencers* como sujetos responsables. Lo anterior, porque bastaba con reiterar los criterios del Tribunal Electoral; es decir, traer la doctrina establecida en el fallo SUP-RAP-76/2014,²⁷ en el que ya se había reconocido la po-

²⁶ La sistematicidad de la estrategia se aprecia, en primer lugar, en que todas las figuras públicas hacen alusión al Verde Ecologista y, en segundo lugar, se desarrollan diversas propuestas del citado partido de manera expresa; por ejemplo, 6 tuits que hacen referencia a la propuesta "inglés y computación", 4 que hablan de "becas para no dejar la escuela", 2 más acerca de los "vales de primer empleo", 11 relativos al "apagón verde", 3 que abordan la propuesta de la "veda forestal" y 8 que expresamente utilizan la palabra *voto* y la vinculan a dicho partido.

²⁷ En el caso se consideró que G. Negocios La revista, S.A. de C.V., así como los ciudadanos Feliciano Guirando Moreno, persona física, propietario del medio impreso denominado *Nuevo Sonora*, y Juan Carmelo Borbón Alegría, persona física, responsable de la revista impresa *Yo mujer*, habían incurrido en conductas que transgredían la prohibición expresa contemplada, en ese entonces, en el artículo 77, numeral 2, inciso g, del Código Federal Electoral, en el que se establecía la prohibición a las empresas de carácter mercantil de realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos a elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y por ninguna circunstancia.

sibilidad de sancionar a empresas mercantiles que realizaran aportaciones (en efectivo o en especie) para beneficiar a un partido político y, de acuerdo con lo señalado por la Sala Superior, esta interpretación aplicaría tanto para personas físicas como colectivas que desempeñaran una actividad comercial. En otras palabras, el TEPJF pudo reconocer a los famosos como sujetos responsables en materia electoral, toda vez que son personas físicas con actividad comercial, abriendo la posibilidad de investigar con mayor exhaustividad el alcance de las expresiones vertidas en las redes sociales y el probable beneficio electoral no reportado.

Pese a la existencia de tal precedente, los jueces electorales, durante un periodo importante, siguieron excluyendo a los *influencers* como sujetos de responsabilidad en la materia. Sería hasta la emisión de la tesis II/2021 cuando el criterio cambiaría. Dicha tesis menciona de manera expresa que las personas físicas con actividad empresarial son entes jurídicos impedidos por la norma legal y reglamentaria para hacer aportaciones en especie o en efectivo a partidos políticos, coaliciones y candidatos a cargos de elección popular, y aquí encuadran perfectamente las personas influyentes.

Aquí es preciso dar cuenta de un caso muy relevante relacionado con la irrupción de *influencers* en el proceso electoral federal 2020-2021. Es el caso SUP-RAP-172-2021, en el cual la Sala Superior conoció de la problemática que plantearon un centenar de personas de la farándula (actores, actrices, *youtubers* e *influencers*), quienes de manera masiva difundieron mensajes en Instagram y Twitter en apoyo al PVEM durante la veda electoral.²⁸ Dicha situación fue denunciada ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y resuelta mediante el acuerdo INE/CG1314/2021, en el que se decidió sancionar al partido político con la interrupción de la transmisión de su propaganda ordinaria en radio y televisión por un año y

²⁸ En semejantes términos, véase el caso SRE-PSC-215/2015 y acumulados, en el cual, al acreditar la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México, impuso una multa por \$7,000,000 por la difusión de una estrategia propagandística en veda electoral.

se impuso una multa por la cantidad de \$40,933,568.00, una de las más caras de la historia electoral.

La resolución impugnada fue confirmada por el Tribunal Electoral, que hizo especial énfasis en la reincidencia del PVEM; es decir, la utilización de *influencers*²⁹ para publicitarse durante la veda electoral en dos procesos electorales federales concurrentes (2014-2015 y 2020-2021), con el deliberado propósito de defraudar la ley.

Incluso se puede advertir un patrón en el diseño de la mercadotecnia política en redes, en los tiempos de irrupción (veda electoral) y con el uso de las mismas figuras públicas.³⁰ Así se puede apreciar en la sentencia SRE-PSC-215/2015 y sus acumulados, cuando la Sala Regional Especializada impuso una multa al PVEM (*culpa in vigilando*) por la difusión de diversos mensajes de personas famosas durante el proceso electoral de 2015.³¹ Sin embargo, la doctrina en torno a esta problemática no ha sido consistente, como lo demuestra el asunto SRE-PSC-11/2016, en el que la Sala Regional Especializada cambió de criterio y decidió declarar

²⁹ En la sentencia SUP-RAP-180/2021 y acumulados, la Sala Superior adoptó un concepto de la doctrina acerca de los *influencers* y señaló que “es el usuario real o ficticio cuyas acciones, opiniones o publicaciones (contenidos) generan un impacto en el comportamiento de las personas que los siguen” (Yaguache, Abedaño y Valdiviezo 2020, 57). De manera adicional, subrayó que la influencia que tienen estas personas es consecuencia de su credibilidad, prestigio o presencia en determinados ámbitos, así como de su carisma, cualidades, conocimientos y empatía que generan en las audiencias. Asimismo, son considerados líderes de opinión o agentes de relevancia, toda vez que posicionan en la opinión pública sus puntos de vista acerca de temas de interés general, que son seguidos y visualizados por muchos internautas.

³⁰ Véase el caso de Raúl Osorio Alonzo en la sentencia SUP-REP-542/2015 y SUP-REP-544/2015 acumulados.

³¹ Sin embargo, la decisión fue revocada por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-89/2016, pero solo para incrementar la sanción, porque la falta cometida puso en grave riesgo el proceso electoral. Al final, se impuso una multa de \$7,000,000 para intentar generar un efecto inhibitorio. En el mismo sentido, véase la sentencia SUP-REP-185/2016 y SUP-REP-186/2016 acumulados.

inexistente la infracción atribuida al PVEM³² y a los famosos involucrados, al advertir que no se acreditaba, ni siquiera de forma indiciaria, que las expresiones de apoyo al partido político emitidas por los *influencers* hubieran sido contratadas o pagadas.

En ese contexto, inquieta desde el punto de vista del respeto a la ley y al sistema democrático que un partido insista en infringir las reglas electorales mediante la adquisición o la contratación de publicidad en cines, internet y redes sociales durante varios procesos electorales, y que, pese a su deliberada insistencia de “sortear” la ley desde hace varios años, fuera hasta 2021 cuando finalmente se emitió una sanción de mayor rigor. Esa medida, a juicio de algunos autores,³³ sigue sin constituir un castigo proporcional a la comisión de sus infracciones, porque con el beneficio que le ha dejado defraudar la ley, el PVEM ha podido conservar el registro y utilizar su capital político para posicionarse como un partido bisagra en las cámaras, lo que ha fortalecido su posición política. En consecuencia, las sanciones impuestas son mínimas frente al beneficio obtenido que, además, le permite seguir siendo una opción política en la boleta electoral de los próximos comicios.

Libertad de expresión en redes sociales y fiscalización

El uso permanente de internet y las redes sociales ha generado un cambio progresivo de las estrategias políticas confeccionadas para hacer mítines masivos, a aquellas que buscan hacer campañas personalizadas³⁴ y

³² Cuando el caso se llevó a la Sala Superior, en el expediente SUP-REP-16/2016, solo se sancionó al Verde Ecologista por *culpa in vigilando*.

³³ Véase Concha (2016).

³⁴ Véase Vázquez (s. f., 16).

segmentadas para diferentes tipos de audiencias.³⁵ La vertiginosa migración de la plaza pública a la virtualidad ha desestabilizado otros principios, como la igualdad de oportunidades (mediáticas y de acceso a recursos económicos), cuya afectación directa implica una modificación en la forma de administrar, ejercer y supervisar el manejo de los recursos. Este cambio impacta de modo directo en la fiscalización, cuyos procedimientos no estaban pensados para internet.

No obstante el rápido avance de los fenómenos sociales, la ley permaneció inerte, por lo que han sido las autoridades administrativas y jurisdiccionales quienes han llenado ese vacío legal por medio de la emisión de directrices, acuerdos y sentencias en materia de fiscalización y libertad de expresión en las redes sociales. La falta de definición y de consenso acerca de la posible regulación y fiscalización de lo que representan las expresiones políticas en la red ha generado múltiples desafíos para las autoridades responsables de salvaguardar la libertad de expresión³⁶ y la equidad en el manejo de los recursos.³⁷

Una sentencia relevante y que ilustra esta problemática se dio durante el proceso electoral de 2018 en el expediente SUP-REC-887/2018 y acumulados, cuando la Sala Superior conoció un asunto en el que se cuestionó la omisión de la autoridad en la materia de estudiar y aplicar la causal de

³⁵ Véase Norris (2003), Rice (2004), Cornfiel (2005), Baygert (2007), Costa (2009), Dader (2009), Delany (2009), Montero (2009), Turiera-Puigbó (2009), Campos (2011) y Giansante (2015).

³⁶ La Constitución, en su artículo 6, señala como derecho de la ciudadanía el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de banda ancha e internet, entre otros, al disponer que "la universalidad en el acceso a la banda ancha y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones permitirá que de manera pública, abierta, no discriminatoria, todas las personas tengan acceso a la sociedad de la información y el conocimiento en igual forma y medida con una visión inclusiva; contribuyendo con ello al fortalecimiento de una sociedad de derechos y libertades basadas en igualdad" (DOF 2013).

³⁷ Véase INE (2021b).

nulidad³⁸ por rebase de topes de gastos de campaña.³⁹ Esto, porque dos candidatos al Senado de la República por Nuevo León difundieron diversas fotografías en sus redes sociales que no fueron reportadas como gastos de campaña.

La sentencia analizó las fotografías controvertidas y dividió el estudio en, al menos, dos segmentos: en primer lugar, el aparente uso ilegal de marcas⁴⁰ en playeras deportivas de fútbol —del equipo Tigres y de la selección mexicana— en beneficio de los candidatos, cuya difusión se dio en Facebook, y, en segundo lugar, se examinaron las expresiones emitidas por personas famosas⁴¹ o *influencers*⁴² que apoyaron públicamente a los candidatos.

Al respecto, la Sala Superior determinó que los candidatos y los partidos políticos recibieron apoyo económico, político o propagandístico

³⁸ Los artículos 41, párrafo segundo, base VI, inciso a, y 99, de la Constitución, señalan que las salas del Tribunal Electoral podrán decretar la nulidad de una elección cuando se exceda el gasto de campaña en 5.00 % del monto total autorizado. Tal vulneración se deberá acreditar de manera objetiva y material y se presumirá que es determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a tal porcentaje. Véase también la jurisprudencia 2/2018.

³⁹ De acuerdo con Karolina Gilas "los topes de gastos de campaña son los montos máximos que cada partido político puede gastar para realizar las actividades de campaña en una elección determinada" (Gilas 2013, 104).

⁴⁰ Las marcas controvertidas en el caso de Samuel Alejandro García Sepúlveda fueron Star Wars, Home Depot, Tigres, Tecate, Afirme, Telcel, Coca-Cola, Cemex, Tolteca, Otro Rollo, Adidas y Femexfut. En el caso de Víctor Oswaldo Fuentes Solís, se denuncia el pago por la página de Facebook, el uso de la imagen de Goku o Kakaroto y Dragon Ball Z, el uso de la imagen del futbolista de nacionalidad francesa André-Pierre Christian Gignac, de las marcas Disney y Star Wars, y la publicación de una imagen con el personaje popular Homero J. Simpson; en la mayoría de los casos se identifican las iniciales del candidato y el logotipo del Partido Acción Nacional.

⁴¹ Entre las personas famosas, destacan Adal Ramones y Eugenio Derbez.

⁴² Sobresalen las expresiones emitidas por Mariana Rodríguez Cantú, reconocida *influencer*.

que se traduce en aportaciones prohibidas (beneficios)⁴³ que provienen de personas morales, por lo cual se ordenó a la autoridad administrativa que realizara la cuantificación de los gastos de internet omitidos, para después analizar un posible rebase de topes.

Por lo que hace al uso de las marcas en las playeras de futbol, la Sala Superior afirmó que

los titulares de las marcas o dueños de los bienes apropiados se encuentran igualmente regulados y obligados en materia electoral y deben tomar las medidas necesarias para generar información cierta y verdadera a la población, previendo cualquier mal uso que se realice de sus propiedades con fines electorales que tergiversen la información que se difunde en vinculación con sus marcas a fin de favorecer a determinada opción política (SUP-REC-887/2018 y acumulados, 80).

Antes de centrarse en el fondo del asunto, conviene preguntarse si para la fiscalización basta con identificar quién posee la licencia para utilizar la marca o, por el contrario, si es necesario establecer un nexo entre su uso y el beneficio electoral de la candidatura. En el caso en comento, se debe tomar en cuenta que las playeras de futbol, por lo general, incluyen marcas en el propio diseño, por lo que el uso cotidiano de la prenda, en términos de la Ley de Propiedad Industrial,⁴⁴ implica el uso de estas. Tal argumen-

⁴³ El beneficio, en la sentencia, se manifiesta en una especie de patrocinio que, a la postre, se traduce en una ganancia económica, que funciona, por lo menos, de dos formas: en la primera, la empresa absorbe el costo de la organización de un evento en el que es plenamente identificable la marca en sí (patrocinio convencional) o difunde un producto publicitado de forma directa por diversos medios de comunicación, mientras que, en la segunda, la marca le paga en dinero o especie a una determinada persona con cierta influencia en la sociedad (figura pública) con el propósito de que promocióne o utilice sus servicios (SUP-REC-887/2018).

⁴⁴ La Ley de la Propiedad Industrial señala: "El registro de la marca no producirá efecto alguno contra: [...] 2. Cualquier persona que comercialice, distribuya, adquiera o use, el producto al que se aplica la marca registrada, luego que dicho producto hubiera sido introducido

to se refuerza porque no se advierte que exista una estrategia de promoción del equipo Tigres para impulsar alguna candidatura. Por el contrario, el apoyo de la marca en las playeras se da única y exclusivamente al equipo de fútbol. Incluso cuando una persona adquiere una de estas playeras, puede personalizarla (con nombres propios, apodos o cargos) si así lo desea, y esta decisión de ninguna manera se traduce en una relación contractual o tácita de quien la compra y las marcas que incluye.

En ese contexto, sería —cuando menos— preocupante, desde el punto de vista de la libertad de expresión, del libre desarrollo de la personalidad y del derecho a la no discriminación, exigir a las y los candidatos vestir sin exhibir la marca de su camisa, pantalón o chaqueta, con el argumento de que dichas marcas están patrocinando o reportando algún beneficio a quien las porta. Tal prohibición genera muchas dudas acerca de la posible afectación a la libertad de expresión de las personas, porque puede colisionar con la libertad de elección y el respeto a la personalidad de cada individuo en cuanto a la forma, el estilo y la marca que desean utilizar en su vestimenta. Además, en el caso específico de la fiscalización por el uso de esas marcas, no queda claro cómo se podría cuantificar el potencial beneficio electoral.

En el caso en comento, es preciso añadir un ingrediente adicional: el contexto. Ese elemento se vuelve relevante porque el uso de una marca no necesariamente se traduce en más adeptos o simpatizantes, sino que también puede restarle potenciales votantes; es decir, aquellas personas que no se identifican o rechazan una determinada marca. Véase, por ejemplo, el caso de la playera del equipo Tigres, ya que, aunque goza de mucha popularidad en Nuevo León, existe un número importante de personas que apoyan al equipo contrario: el Monterrey. La polarización deportiva de la

lícitamente en el comercio por el titular de la marca o persona a quien le hay concedido la licencia" (Ley de la Propiedad Industrial, artículo 92, fracción II, 2020).

audiencia futbolera permite replantear o matizar el beneficio electoral que podría reportar.

Por lo que hace a la participación de personas famosas o *influencers*, como Mariana Rodríguez Cantú, la Sala Superior señaló que sus manifestaciones de apoyo al entonces candidato a senador Samuel García Sepúlveda se encuentran protegidos por la libertad de expresión. Por lo tanto, no constituyen aportaciones en especie, ni se traducen en un beneficio a la candidatura, toda vez que la autoridad advirtió que el candidato mantiene una relación de noviazgo con ella y su apoyo en redes sociales es consecuencia de ese lazo sentimental.

De la argumentación desarrollada por el TEPJF destacan, al menos, dos aspectos: el primero, que la Sala Superior no se detiene a analizar las conductas de Mariana Rodríguez —quien tiene un régimen de persona física con actividad empresarial, lo que implica que cobra por sus publicaciones— por la existencia de una relación amorosa entre el candidato y la *influencer*. Esa conclusión admite una duda razonable acerca de si dicho elemento extralegal (la relación sentimental) tiene un impacto en la posibilidad o no de convenir algún pago para favorecer la campaña electoral. Además, la Sala Superior parte de una concepción tradicional respecto de las expectativas de trato y acuerdo durante el noviazgo, que se traduce en una concesión graciosa que no admite remuneración. La adopción de esta premisa implica estereotipar las relaciones sentimentales y reducirlas a apoyos mutuos e incondicionales y, desde dicha óptica, elude pronunciarse acerca de los intereses particulares y de lucro entre los políticos y los profesionales de las redes sociales, así como su impacto en materia electoral.

Finalmente, en este caso, tras advertir que no se habían valorado todas las pruebas en su integridad y existían elementos que acreditaban el uso indebido de las marcas, la Sala Superior ordenó emitir una nueva resolución en la que el Consejo General del INE cuantificara el monto del beneficio económico de la propaganda difundida en las redes sociales y el

posicionamiento que tienen las cuentas. Para definir el costo, se ordenó investigar cuánto podría pagarse por el uso de las marcas en términos comerciales. Una vez obtenida esa información, sería posible actualizar los montos totales de ingresos y gastos de los dictámenes respectivos y concluir si se rebasó, o no, el tope de gastos de campaña.

Al respecto, el Consejo General cumplió lo mandado en la sentencia mediante el acuerdo INE/CG1222/2018, en el que se incluyeron los gastos que supuso la difusión de las playeras de Tigres y la selección mexicana en Facebook. En el primer caso, se afirmó que fueron publicadas tres fotografías en las que aparecía el entonces senador con la playera del mencionado equipo, y que esas publicaciones fueron compartidas 111 veces, alcanzaron 100 comentarios y lograron 522 “me gusta”. Según el acuerdo, no hubo certeza acerca de la existencia real de los usuarios vinculados a la cuenta del candidato, ni validación de la demarcación geográfica, edad, ocupación, sexo o afinidades de los internautas, toda vez que el modelo de autogestión de la red permite que cada persona pueda publicar o no esta información, por lo que no existe forma de verificar su veracidad. Asimismo, de los informes recibidos de la red social, se advirtió que no se pudo probar que los titulares de las cuentas hubieran obtenido un beneficio económico. Por último, en cuanto a la posibilidad de haber contratado algún servicio de publicidad, Facebook señaló que el contenido del usuario estaba clasificado como orgánico; es decir, que se hace sin generar costo alguno.

En consecuencia, la autoridad concluyó que no existió un elemento objetivo que permitiera imputar algún un beneficio económico y tampoco se probó la existencia de transacciones comerciales, pagos o ingresos por parte de sujeto alguno. Sin embargo, sí se cuantificó el beneficio por el aprovechamiento de la reputación de las marcas en las redes sociales; es decir, se analizó el posicionamiento de la imagen del candidato en la red y el precio comercial que implica el uso de la marca para evaluar la ganancia económica que supone en términos de la fiscalización electoral. Ese

ejercicio favoreció al entonces candidato a senador Samuel Alejandro García Sepúlveda en un monto que ascendió a \$198,728.84, por lo que dicha cantidad, no reportada, fue contabilizada en el tope de gastos⁴⁵ de campaña, sin que haya significado un rebase.⁴⁶

En suma, es una labor compleja equilibrar la libertad de expresión política en las redes sociales con la obligación de reportar los gastos que el ejercicio de este derecho representa en términos electorales. Los retos que han enfrentado las autoridades de fiscalización son mayúsculos, y las soluciones planteadas han dejado muchas dudas acerca de su eficacia.

Caso de los influencers a propósito del SUP-RAP-180/2021 y acumulados

Las redes sociales se han posicionado como un nuevo canal para la deliberación de cuestiones que afectan a la sociedad, lo que ha generado la aparición de diversas formas de participación en los procesos de comunicación política. Es así como los partidos, los candidatos y sus aliados (figuras públicas o líderes de opinión) han encontrado en las redes sociales un espacio para producir, difundir y controlar la transmisión de sus propios mensajes de forma inmediata, atractiva y a un bajo costo. Al mismo tiempo, se han visto obligados a adoptar estrategias para deliberar, interactuar y presentar sus proyectos a un electorado que pertenece a una era digital.

⁴⁵ El Acuerdo INE/CG505/2017, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fijó como tope máximo de gastos de campaña para la elección de senador de Nuevo León, para el proceso electoral federal 2017-2018, la cantidad de \$17,185,332.00.

⁴⁶ El total de egresos determinado durante la campaña correspondiente al proceso electoral federal 2017-2018 en el dictamen con clave INE/CG1095/2018 fue de \$10,141,219.57 y el monto de beneficio determinado en el acuerdo fue de \$198,728.84, por lo que la suma del primer dictamen, más el beneficio obtenido de las redes sociales no contabilizado, fue de \$10,337,948.41. Ya que el tope de gastos de campaña era de \$17,185,332.00, no se rebasó el límite establecido e, incluso, existe una diferencia de \$6,847,383.59 (INE 2018, 60). Acerca del análisis de esta sentencia, véanse González (2020) y Mújica (2022).

En ese contexto se encuentra la sentencia SUP-RAP-180/2021 y acumulados, en la que se controversió la resolución INE/CG/1312/2021, que conoció el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización en contra del partido Movimiento Ciudadano y del entonces candidato a gobernador en Nuevo León, Samuel Alejandro García Sepúlveda. En la resolución se determinó sancionarlos con una multa de \$27,800,000.00 por la publicidad de la *influencer* Mariana Rodríguez Cantú. En específico, se cuestionó la presunta omisión de declarar las aportaciones en especie a favor del candidato a gobernador, consistentes en diversas publicaciones de Instagram y Facebook. Al respecto, la Sala Superior consideró que esas manifestaciones se encontraban amparadas por la libertad de expresión y el libre desarrollo de la personalidad de la *influencer*, y en su análisis también valoró el vínculo matrimonial que tiene con el candidato.

En la sentencia convergen varios temas relevantes, pero en esta ocasión solo habrá que centrarse en dos aspectos que desvelan la tensión que existe entre la libertad de expresión y la obligación de reportar y fiscalizar los gastos erogados durante las campañas.

El primer punto es determinar cómo se derrota la presunción de espontaneidad en el ejercicio de la libertad de expresión política en redes sociales. En el caso, el INE señaló que las publicaciones de Mariana Rodríguez Cantú, realizadas durante la campaña de Samuel García, van mucho más allá de la simple difusión de las ideas u opiniones de una ciudadana con relevancia pública o de la esposa del candidato, pues en todo momento realizó llamados al voto y promovió las propuestas y los proyectos de su marido por medio de una difusión masiva, constante y sistemática, lo que es por completo contrario a la espontaneidad de las redes sociales como parte del ejercicio de derecho a la libertad de expresión.

En diverso sentido, la Sala Superior señaló que de la totalidad de las publicaciones de la cuenta de Instagram de Mariana Rodríguez Cantú, de marzo a junio de 2021, se identificaron diversos actos de campaña en favor de la candidatura a gobernador de Samuel Alejandro García Sepúlveda, pero a juicio del TEPJF, estas se dieron en el

contexto natural de la esposa de un candidato, sin que se advierta algún tipo de producción o la intervención de profesionales para la captura de las imágenes de videos, ya que muchos de ellos son *selfies* (SUP-RAP-180/2021 y acumulados, 79).

De manera adicional, indicó que no existe prueba de que se haya contratado algún esquema de publicidad para dar mayor difusión a dichas publicaciones y, por último, consideró el carácter de *influencer*, señalando que el número de seguidores de Mariana Rodríguez Cantú, así como las fotografías e historias que se difundieron durante la campaña local no son elementos de prueba suficiente para desvirtuar la presunción de espontaneidad de las expresiones.

Aunque ciertamente la presunción de espontaneidad de la que gozan las manifestaciones en el debate político en redes sociales se maximiza (jurisprudencia 17/2016 y 18/2016), no se puede ignorar las afectaciones que en su ejercicio se producen en otros bienes jurídicos. Así, por ejemplo, la igualdad de oportunidades entre los sujetos que participan en la contienda electoral, que es un principio fundamental sobre el que se construye la noción de elecciones libres, se puede ver afectada por las diferencias fácticas que genera la mayor visibilidad mediática o disponer de más recursos económicos para la propaganda.⁴⁷

En el caso que compete, se debe considerar que la jurisprudencia 18/2016 señala que el elemento de “espontaneidad” de las publicaciones no se aplica a todos los casos por igual, sino que se debe analizar cada uno, evaluando todos los factores posibles, incluso aquellos que puedan poner en riesgo otras libertades o principios protegidos. Así, la espontaneidad tendrá un carácter provisional en tanto no existan elementos que permitan desvirtuarla. En este sentido, no es descabellada la consideración de la autoridad electoral administrativa al señalar que las expresiones

⁴⁷ Véase Sánchez (2007, 3) y Kölln (2016, 74).

de Mariana Rodríguez Cantú constituyen aportaciones a la campaña de Samuel García, ya que ella es una reconocida *influencer* que está dada de alta con un régimen fiscal de persona física con actividad empresarial, por lo que estimó que se trataba de aportaciones ilícitas.

Lo anterior, debido a que Rodríguez Cantú ejerce de manera profesional la libertad de expresión, toda vez que se dedica a publicitar y vender servicios en internet en su calidad de *influencer*, situación que la coloca en un plano distinto porque adquiere la calidad de persona con relevancia pública y profesional de la comunicación. En esas circunstancias, sus publicaciones en redes sociales tendrán un impacto mayor que el que podría tener una persona sin relevancia mediática, gracias al número de seguidores de sus redes sociales y su capacidad de persuasión en ciertas audiencias. Asimismo, el costo-beneficio por el ejercicio profesional de la libertad de expresión en las redes se puede calcular con base en los ingresos económicos que recibe habitualmente por promocionar otros servicios, lo que permite cuantificar el beneficio que aportó a la campaña política.

Además, no puede ignorarse la periodicidad y el contenido de las publicaciones que hizo durante cuatro meses, de manera ininterrumpida y a todas horas, solicitando de manera expresa el voto y haciendo promoción de las propuestas del candidato a gobernador. Esa conducta mercantil, masiva y sistemática es contraria al criterio de espontaneidad que tutela el derecho a la libertad de expresión.

También es importante tomar en cuenta que la forma como los *influencers* interactúan con sus seguidores no necesariamente implica una gran producción en sus publicaciones, historias o fotografías. Por el contrario, gran parte de estos profesionales de la comunicación publican actividades cotidianas con el uso de un dispositivo móvil y un sencillo trabajo de edición, y aunque esta no es una regla generalizable, sí permite introducir un matiz en la exigencia de cierto grado de producción para poder considerar sus publicaciones como propaganda electoral pagada.

Por último, otro elemento destacable para invalidar la pretendida espontaneidad de las expresiones es la reincidencia en la comisión de la

conducta, que en esta sentencia escapa al estudio de los jueces electorales. Es importante recordar la problemática que se analizó en el caso SUP-REC-887/2018 y acumulados, en el que Mariana Rodríguez fue denunciada por sus expresiones en redes sociales a favor de la candidatura de su ahora esposo, y aunque en su momento no fue sancionada, ello no autoriza a desplegar una campaña digital simultánea en redes que se pueda exceptuar en materia de fiscalización.

El segundo punto es determinar si la relación conyugal de Mariana Rodríguez Cantú y Samuel García es una excluyente de responsabilidad de la conducta infractora. No pasa desapercibido que el partido Movimiento Ciudadano introdujo el elemento del vínculo matrimonial como atenuante o eximente de responsabilidad, al sostener que las expresiones emitidas por la *influencer* fueron motivadas por el apoyo a los proyectos personales y profesionales de su esposo. Asimismo, se afirmó que no recibió ingresos por sus actividades en redes sociales durante 2020.

Al respecto, la autoridad fiscalizadora indicó que Mariana Rodríguez Cantú, cónyuge del candidato a gobernador Samuel Alejandro García Sepúlveda, desde que inició el proceso se dedicó a realizar diversas publicaciones en Facebook e Instagram, todos los días y a todas horas, de manera masiva y en tiempo real. Dicha publicidad, a su juicio, no se limitó a la simple difusión de ideas u opiniones, sino que hizo llamados expresos al voto y promovió propuestas del candidato de manera permanente y sistemática,⁴⁸ lo que llevó al candidato a la sobreexposición por medio de una estrategia de propaganda electoral. De manera adicional, la autoridad fiscalizadora advirtió que, al contar con más de un millón y medio de seguidores en su perfil, las publicaciones de fotografías y videos se viralizaron,

⁴⁸ Entre otras cosas, se cuestionó la aparición de Mariana Rodríguez Cantú en el video "Arráncate Nuevo León Rock" y aquí la autoridad fiscalizadora determinó que su aparición no fue como acompañante del candidato (esposa), sino en su calidad de *influencer*, determinándose que el monto involucrado por su participación, que se traduce en una aportación en especie, fue la cantidad de \$60,000.00.

lo que implicó un efecto directo en las preferencias de los usuarios de las redes sociales.

En ese sentido, la Sala Superior señaló que las publicaciones realizadas por Mariana Rodríguez Cantú fueron emitidas en ejercicio de su libertad de expresión, toda vez que no se acreditó la existencia de un cobro o lucro. Ello parte de la premisa de que la *influencer*, al ser cónyuge de Samuel García, se comportó acorde a

la cooperación mutua, el principio de soporte o ayuda, que da al otro es válido y no tiene por qué ser fiscalizable; de hecho, no se le podría pedir un actuar distinto cuando es una consecución ordinaria de su vínculo matrimonial (SUP-RAP-180/2021 y acumulados, 86).

Además, se añade que

las máximas de la razón indican que, la finalidad del matrimonio conlleva a que, entre cónyuges, no tenga que darse pago de algún tipo de remuneración por la orientación o sostén que brinden entre ellos (SUP-RAP-180/2021 y acumulados, 86-7).

La argumentación que utiliza la Sala Superior se apoya en una expectativa de cómo deben funcionar las relaciones conyugales y lo hace desde un punto de vista tradicional, que deja fuera otras formas de relacionarse en un matrimonio.⁴⁹ La decisión refuerza un estereotipo del modelo de comportamiento de las personas con base en su estado civil.⁵⁰ El silogismo argumentativo que utiliza el TEPJF reduce la discusión a la afirmación apodíctica de

⁴⁹ Véase el voto concurrente que emite la magistrada Janine M. Otálora Malassis en la sentencia SUP-RAP-180/2021 y acumulados.

⁵⁰ Véase el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en el fallo SUP-RAP-180/2021 y acumulados.

que Mariana, en su calidad de esposa, no puede vulnerar la normativa electoral, aspecto que obvia la existencia de una multiplicidad de formas de relacionarse y deja de lado su desarrollo profesional como *influencer*.

Las expectativas que giran en torno a un único modelo de comportamiento en pareja introducen elementos ajenos a la sentencia (extralegales),⁵¹ como la valoración de las relaciones entre cónyuges. En especial porque se parte de un estereotipo arraigado de que ninguna pareja puede llegar a establecer algún *quid pro quo* o transacción económica. Esta afirmación desvía el debate del problema medular, que es identificar y cuantificar las posibles aportaciones ilícitas en las que se traduce el despliegue de una estrategia de mercadotecnia política en las redes sociales por medio de una figura pública.

Por lo que hace al desarrollo profesional de Mariana Rodríguez, quien se ha desempeñado, durante más de una década, como *influencer* y ha recibido un beneficio económico por ello, pues ejerce de manera profesional y cotidiana la libertad de expresión, es difícil admitir que las publicaciones que fueron proferidas de manera sistemática, periódica y permanente, no tienen el objetivo de incidir en el proceso electoral.

En suma, la sentencia en comento deja de lado varios elementos relevantes para el análisis de las aportaciones ilícitas, como la sistematización de las publicaciones y la solicitud expresa de voto en favor del partido Movimiento Ciudadano y su candidato a gobernador, Samuel García, así como el tiempo en el que se difundieron, los horarios y el alcance de dichas publicaciones. En esas condiciones, todo parecería indicar que se trataba de una campaña política digital paralela. Pese a ello, a juicio de la Sala Superior, esos elementos fueron derrotados por el vínculo afectivo que existe entre el candidato y su esposa.

⁵¹ Así lo refiere la magistrada Janine M. Otálora Malassis en su voto concurrente del recurso de apelación SUP-RAP-180/2021 y acumulados.

Conclusiones

Internet tiene una configuración que lo hace distinto respecto de otros medios de comunicación, en virtud de la manera como se genera la información, el debate y las opiniones de los internautas. Esas características deben tomarse en cuenta al momento de regular y valorar las conductas que, en algún momento, pueden contravenir otros derechos y principios igualmente validos en el sistema democrático.

El avance de las tecnologías ha generado la aparición de nuevos escenarios para la expresión de las ideas y el acceso a la información en redes sociales, como Facebook, Twitter, YouTube, Instagram y TikTok. En esos contextos, aparecen líderes de opinión, figuras con relevancia pública o *influencers*, que son personas famosas que inciden o persuaden a sus audiencias mediante la interacción virtual. Dichas figuras, en no pocas ocasiones, han aparecido durante el proceso electoral, ya sea en la campaña, por medio de expresiones permanentes y sistemáticas difundidas en diversas redes sociales, o bien, violando la veda electoral en las redes al hacer solitudes de voto en favor de ciertos partidos políticos, pese a la prohibición expresa de la ley electoral.

Esas expresiones desafían al sistema de fiscalización vigente, ya que está pensado originalmente para medios tradicionales de comunicación (radio, televisión, prensa, espectaculares, etcétera), por lo que, al incluir la propaganda difundida en redes sociales, se genera una tensión permanente entre la obligación de reportar y fiscalizar todo lo relacionado con los gastos de precampaña y campaña (tesis X/2018), incluidos aquellos que se difunden en internet, y la libertad de expresión política que aducen algunos actores para intentar exceptuar las expresiones y los posicionamientos políticos que realizan en la red (jurisprudencia 18/2016).

De esa manera, cuantificar el costo y el beneficio político-electoral que trae consigo una publicación o fotografía difundida en redes sociales durante el proceso electoral, y que no ha sido reportada por los actores políticos obligados, implica generar nuevos parámetros de fiscalización. Esto es,

identificar criterios orientadores de costos comerciales; equiparar los precios de la publicidad comercial en línea a la electoral; cotejar información del monitoreo en internet con aquella que proviene de los proveedores de servicios en páginas de internet y redes sociales, y reconocer, mediante los elementos que las propias plataformas digitales ofrecen (“me gusta”, “compartir”, “*hashtag*”, etcétera), algunos indicios que generen convicción acerca del posible beneficio de la publicidad difundida en internet, entre otros.

Las soluciones planteadas hasta el momento suelen, con frecuencia, ser insatisfactorias desde el punto de vista técnico y de verificación; es decir, no se puede saber con certeza si los usuarios de la red son quienes dicen ser, pues tanto el anonimato como la capacidad de gestionar sus cuentas permite crear perfiles falsos o de conveniencia, que al final se traducen en datos que alejan respecto a la veracidad de la información. Asimismo, las interacciones que se dan en la red (compartir información, dar “me gusta” o hacer comentarios) no refleja con fidelidad las preferencias electorales, porque en la virtualidad, como en la vida real, saber cómo se vota sigue siendo una incógnita.

En ese contexto, la sentencia SUP-RAP-180/2021 y acumulados, en la que se aborda el conflicto entre la libertad de expresión en redes sociales y la fiscalización de las aportaciones en especie no reportadas, deja al descubierto la discrepancia de acuerdos que existe entre las autoridades electorales administrativas que fiscalizan y las jurisdiccionales que revisan.

Por una parte, el INE pugna por la igualdad de oportunidades, la cual, de manera inevitable, se asocia a la de exposición mediática y acceso a los mismos recursos económicos por medio de una fiscalización acuciosa, mientras que la Sala Superior insiste en proteger la libertad de expresión en las redes sociales, pero para ello ha tenido que recurrir a argumentos no necesariamente jurídicos.

En la sentencia se dejan al descubierto, al menos, dos temas relevantes. El primero relativo al papel que tienen los *influencers* en las campañas políticas y su eventual responsabilidad o no en materia electoral. Aquí la sentencia sostiene, desde un punto de vista poco flexible, que solo se

podrá acreditar la incidencia de los *influencers* si se puede probar de manera indubitable su contratación. Este criterio deja de lado la lógica con la que funcionan las personas físicas con actividad empresarial (pagos) y cómo los profesionales de la comunicación de redes sociales prestan sus servicios (publicitarios, de promoción, etcétera).

En segundo lugar, es llamativo el argumento utilizado por la Sala Superior para refrendar el ejercicio de la libertad de expresión de la *influencer* Mariana Rodríguez; esto es, en los fundamentos jurídicos se toma como premisa la consideración de ser esposa del candidato a gobernador y, a partir de una expectativa social de cómo funcionan las relaciones maritales (ayuda mutua no remunerada), afirma que no es posible probar dicha contratación, por lo que concluye que las publicaciones fueron hechas en el legítimo ejercicio de la libertad de expresión. Los argumentos vertidos, además de evitar hacer el análisis solicitado: libertad de expresión vs. equidad en la contienda, en su vertiente de fiscalización de los recursos, acude a estereotipos tradicionales de modelos sociales de familia, que poco favor le hacen a la obligación de juzgar con perspectiva de género.

Finalmente, es importante señalar que los esfuerzos que hacen las autoridades electorales fiscalizadoras son encomiables, porque los dilemas a los que se han enfrentado en la red superan por mucho a la reglas y leyes establecidas en la materia. Cada proceso electoral trae consigo nuevos desafíos, por lo que es indispensable que las autoridades acuerden, adopten y apliquen criterios homogéneos y de validación en materia de fiscalización en las redes sociales. Esto permitirá mayor certeza jurídica, tanto al momento de fiscalizar como de revisar dicha fiscalización en la sede jurisdiccional.

Fuentes consultadas

- Barroso Asenjo, Porfirio. 1984. *Límites constitucionales al derecho de la información*. Barcelona: Mitre.
- Bartlett, Jamie, Sid Bennett, Rutger Birnie y Simon Wibberley. 2013. *Virtually members: the Facebook and Twitter followers of UK political parties. A casm briefing paper*. Londres: Demos.
- Baygert, Nicolas. 2007. "French politics at the digital age: did social media really change the presidential campaign of 2007". *Recherches en Communication* 28 (septiembre): 37-56.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Costa Rica: OEA.
- Cámara de Diputados. 2013. Iniciativas del titular del Poder Ejecutivo con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. *Gaceta Parlamentaria*, año XVI, núm. 3726-II (12 de marzo).
- Campos Domínguez, Eva. 2011. *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Chacón Rojas, Oswaldo. 2020. Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones de personas físicas con actividad empresarial a las campañas electorales. Trascendencia de la sentencia SUP-RAP-4/2020. En *Sentencias relevantes comentadas*, coord. Felipe Fuentes Barrera, 307-28. México: TEPJF.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro. 2016. El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México: el resurgimiento de la política sobre el derecho. En *La (in)justicia electoral a examen*, eds. Hugo Alejandro Concha Cantú y Saúl López Noriega, 1-28. México: ILJ-UNAM/CIDE.

- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1985. Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre. La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf (consultada el 17 de noviembre de 2022).
- . 2009a. Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de enero. Serie C No. 195. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf (consultada el 17 de noviembre de 2022).
- . 2009b. Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de enero. Serie C No. 194. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf (consultada el 17 de noviembre de 2022).
- . 2009c. Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de enero. Serie C No. 193. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_esp.pdf (consultada el 17 de noviembre de 2022).
- Cornfield, Michael. 2005. *The internet and campaign 2004: a look back at the campaigners*. Washington D. C.: Pew Internet & American Life Project.
- Costa, Pere-Oriol. 2009. "La utilización de internet para parte de Barack Obama transforma la comunicación política". *Quaderns del cac* 33 (diciembre): 35-41.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: Cámara de Diputados.
- Cremades, Javier. 1995. *Los límites de la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico español*. Bilbao: La Ley-Actualidad.
- Dader, José Luis. 2009. "Ciberpolítica en los *websites* de partidos políticos. La experiencia de las elecciones de 2008 en España ante las tendencias transnacionales". *Revista de Sociología e Política* 34 (octubre): 45-62.

- Delany, Colin. 2009. Learning from Obama: Lessons for online communicators in 2009 and beyond. Epolitics. Disponible en <https://www.epolitics.com/learning-from-obama.pdf> (consultada el 17 de mayo de 2022).
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2013. 11 de junio.
- Gentzkow, Matthew y Jesse Shapiro. 2011. "Ideological segregation online and offline". *Quarterly Journal of Economics* 4 (noviembre): 1799-839.
- Giansante, Gianluca. 2015. *La comunicación política online*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Gilas, Karolina Monika. 2013. "Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 12 (julio-diciembre): 101-40.
- González Briones, Karla Victoria. 2020. *Problemas de la fiscalización electoral: redes sociales*. Tesis de especialidad, Academia Interamericana de Derechos Humanos-UADEC.
- IDEA International. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2022. Political Finance Database. Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database> (consultada el 17 de noviembre de 2022).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG505/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93890/CGor201710-30-ap-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 17 de mayo de 2022).
- . 2018. Acuerdo INE/CG1222/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a

la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída a los recursos de reconsideración SUP-REC-887/2018 y acumulados, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional y otros en contra de la resolución INE/CG1087/2018, respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización número INE/Q-COF-UTF/539/2018 y su acumulado INE/Q-COF-UTF/646/2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98239/CGex201808-23-ap-1.pdf> (consultada el 17 de mayo de 2022).

- . 2021a. Acuerdo INE/CG/1312/2021. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido movimiento ciudadano, así como de su candidato al cargo de gobernador en el estado de Nuevo León, el C. Samuel Alejandro García Sepúlveda identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/125/2021/NL y sus acumulados INE/Q-COF-UTF/155/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/224/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/247/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/248/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/268/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/269/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/292/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/378/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/400/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/414/2021/NL, INE/Q-COF-UTF/673/2021/NL e INE/Q-COF-UTF/910/2021/NL. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/122162> (consultada el 17 de mayo de 2022).
- . 2021b. Acuerdo CF/018/2021. Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los alcances de revisión y se establecen los lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de anuncios espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas y otros medios impresos, así como en páginas de

- internet y redes sociales, derivado de la revisión de los informes de precampaña, obtención del apoyo de la ciudadanía y campaña de los procesos electorales locales ordinarios 2021-2022, así como los procesos electorales extraordinarios que se pudieran derivar de los mismos. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126389/cf-25se-2021-12-13-p5.pdf> (consultada el 17 de noviembre de 2022).
- Jarillo Gómez, Juan Luis. 1997. "¿Dónde se encuentran los límites de los derechos fundamentales en relación con la libertad de expresión?". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 88 (segundo semestre): 173-82.
- Jurisprudencia 41/2010. REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 7, año 3: 45-6.
- 17/2016. INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 18, año 9: 28-9.
- 18/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE EXPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 18, año 9: 34-5.
- 2/2018. NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 21, año 10: 25-6.
- Kelman, Humbert C. 1961. "Processes of opinion changes". *The Public Opinion Quarterly* 1 (primavera): 57-78.
- Kölln, Ann-Kristin. 2015. "Does party finance regulation create a level playing field?". *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 1 (octubre): 71-82.
- Ley de la Propiedad Industrial. 2020. México: Cámara de Diputados.

- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Magallón Rosas, Raúl, Francisco J. Paniagua Rojano y Sonia Chacón Peinado. 2019. "Las elecciones andaluzas de 2018. El uso de bots como herramienta de análisis de la agenda informativa electoral". *Revista Científica de Información y Comunicación* 16 (diciembre): 417-50.
- Magdaleno Alegría, Antonio. 2006. *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de derecho*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Montero Caro, María Dolores. 2009. "E-movilización y participación política en las campañas de Royal y Obama". *Quaderns del CAC* 33 (diciembre): 27-34.
- Mújica Valdez, Clara. 2022. *La libertad de expresión en las redes sociales (Facebook y Twitter) durante las campañas electorales y su impacto mediático*. Tesis de especialidad, Academia Interamericana de Derechos Humanos-UADEC.
- Neuman, W. Russell. 2007. Globalization and the news media. En *The politics of news: The news of politics*, eds. Doris Graber, Denis McQuail y Pippa Norris. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Norris, Pippa. 2003. "Preaching to the converted?: Pluralism, participation and party websites". *Party Politics* 1 (enero): 21-45.
- O'Callaghan Muñoz, Xavier. 1991. *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*. Madrid: Edersa.
- Puyosa, Iria. 2017. "Bots políticos en Twitter en la campaña presidencial #Ecuador 2017". *Contexto* 27 (enero-junio): 39-60.
- RPSMF. Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. 2017. México: INE.

- Rice, Alexis. 2004. *Campaigns online: The profound impact of the internet, blogs, and e-technologies in presidential political campaigning*. Center for the Study of American Government at Johns Hopkins University.
- Ríos Vega, Luis Efrén e Irene Spingo, dirs. 2021a. *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros*. Vol. XV de *Las elecciones limpias: el control del gasto electoral*, coord. Yessica Esquivel Alonso. México: Tirant lo Blanch.
- . 2021b. *Estudios de casos líderes nacionales y extranjeros*. Vol. XVI de *E-lecciones en tiempos de redes sociales*, coord. Yessica Esquivel Alonso. México: Tirant lo Blanch.
- Rubio Núñez, Rafael. 2007. El protagonismo de las nuevas tecnologías en los nuevos movimientos sociales. En *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, coord. Lorenzo Cotino Hueso, 87-106. Granada: Editorial Comares.
- Ruiz-Ruiz, Joel Armando. 2021. “El ejercicio de la libertad de expresión del *influencer* en materia electoral: Su análisis en la vía contenciosa electoral”. *Revista DYCS Victoria* 2 (julio-diciembre): 77-87.
- Sánchez Muñoz, Óscar. 2007. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Santana, Luis Enrique y Gonzalo Huerta Cánepa. 2019. “¿Son bots? Automatización en redes sociales durante las elecciones presidenciales de Chile 2017”. *Cuadernos. Info* 44 (junio): 61-77.
- Sentencia SRE-PSC-215/2015 y acumulado. Actor: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0215-2015.pdf> (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- . SRE-PSC-11/2016. Actor: Morena y otros. Denunciado: Partido Verde Ecologista de México y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0011-2016.pdf> (consultada el 18 de noviembre de 2022).

- SUP-JDC-36/2019. Actor: Óscar Fernández Prado, por sí y como representante de Libertad y Responsabilidad Democrática A. C. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/JDC/36/SUP_2019_JDC_36-848273.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-JIN-359/2012. Actor: Coalición “Movimiento progresista”. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otra. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-RAP-5/2013. Actor: Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral (autoridad sustituida por Instituto Nacional Electoral). Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00005-2013> (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-RAP-76/2014. Actor: Juan Carmelo Borbón Alegría. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00076-2014> (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-RAP-789/2017. Actor: Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0789-2017.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-RAP-4/2020. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0004-2020.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).

- SUP-RAP-172-2021. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/RAP/172/SUP_2021_RAP_172-1067502.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-RAP-179-2021. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0179-2021.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-RAP-180/2021, SUP-RAP-235/2021, SUP-RAP-317/2021, SUP-RAP-399/2021, SUP-JDC-1129/2021 y SUP-JDC-1132/2021, acumulados. Actor: Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Samuel Alejandro García Sepúlveda y Mariana Rodríguez Cantú. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0180-2021.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-REC-887/2018. Actor: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con Sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0887-2018.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-REP-542/2015 y SUP-REP-544/2015 acumulados. Actor: Partido Verde Ecologista de México y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00542-2015> (consultada el 18 de noviembre de 2022).

- SUP-REP-16/2016 y SUP-REP-22/2016 acumulados. Actor: Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00016-2016> (consultada el 18 de noviembre de 2022).
 - SUP-REP-89/2016. Actor: Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0089-2016>.
 - SUP-REP-185/2016 y SUP-REP-186/2016 acumulados. Actor: Partido Verde Ecologista de México y Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-01-18/sup-rep-0185-2016.pdf> (consultada el 18 de noviembre de 2022).
 - SUP-REP-87/2019. Actor: Mario Martín Delgado Carrillo. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0087-2019.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- Shane, Peter M., ed. 2004. *Democracy online: the prospects for political renewal through the Internet*. Londres: Routledge.
- Stroud, Natalia Jomini. 2008. "Media use and political predispositions: Revisiting the concept of selective exposure". *Political Behaviour* 2 (septiembre): 341-66.
- Tesis X/2018. FISCALIZACIÓN. EL REGISTRO DE OPERACIONES EN TIEMPO REAL DE PRECampaña Y Campaña DEBE REALIZARSE EN CADA MOMENTO CONTABLE DE UN BIEN O SERVICIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 21, año 10: 40-2.

- II/2021. FINANCIAMIENTO PRIVADO. LAS PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL FORMAN PARTE DEL CATÁLOGO DE SUJETOS RESTRINGIDOS PARA REALIZAR APORTACIONES PARA CUESTIONES POLÍTICAS-ELECTORALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 26, año 14: 48-9.
- Turiera-Puigbó, Teresa. 2009. "¿Qué está combinado internet en la manera de hacer y comunicar la acción política?". *Quaderns del CAC* 33 (diciembre): 13-9.
- Vázquez Orozco, María Guadalupe. s. f. *Propaganda política en medios de comunicación. Libertad de expresión y derecho a la información*. Disponible en <https://docplayer.es/61360036-Propaganda-politica-en-medios-de-comunicacion-libertad-de-expresion-y-derecho-a-la-informacion.html> (consultada el 17 de mayo abril de 2022).
- Yaguache Quichimbo, Jenny Jovita, Mónica Abedaño y Cesibel Valdiviezo. 2020. *Influencers: la interacción de los partidos con el público en el entorno digital*. En *Memorias de la Décima Novena Conferencia Iberoamericana en Sistemas, Cibernéticas e Informática: cisci 2020*, eds. Nagib Callaos et al., 57-61. Vol. II. Florida: International Institute of Informatics and Systemics.

La justicia electoral frente a la propaganda gubernamental

Karolina Monika Gilas

Introducción

A lo largo de más de 30 años, el sistema electoral mexicano ha pasado por una serie de importantes cambios encaminados a fortalecer la integridad de los procesos electorales, en particular en los distintos aspectos relacionados con la equidad en la contienda. La búsqueda de esquemas normativos que garanticen este valor democrático, para evitar que existan sesgos por parte de las autoridades electorales u otras condiciones que lleguen a inclinar la balanza, es un anhelo natural en una democracia surgida después de largas décadas de la dictadura de partido, en la que los comicios eran periódicos, pero nunca libres, competidos ni equitativos.

Las experiencias democráticas de México también apuntan a la importancia de las reglas que aseguren la equidad en la contienda. La elección presidencial de 2006 dio un resultado muy cerrado entre quien ganó y el candidato que obtuvo el segundo lugar en las urnas. El alto grado de competitividad de dicho proceso impactó de manera profunda las valoraciones realizadas de la votación y de las campañas, y condujo a la realización de un diagnóstico de las fallas del sistema electoral mexicano. A raíz de dicho diagnóstico se han hecho adecuaciones importantes a las reglas, en especial aquellas relativas a la equidad y a las garantías de neutralidad de las personas que ocupan diversos cargos públicos (Medina 2009).

La reforma constitucional y legal de 2007-2008 fue importante, pero también una más en la serie de cambios normativos encaminados, primero, a garantizar y, más tarde, a fortalecer, la equidad en la contienda. La antecedieron las reformas de 1990 (acceso a los medios de comunicación), 1993 (aportaciones privadas, fiscalización de las finanzas y acceso a los medios de comunicación) y 1996 (acceso a los medios de comunicación y financiamiento público); años más tarde se sumó una más, la de 2014 (Gilas 2016). A raíz de este desarrollo normativo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) considera la igualdad como uno de los principios rectores de los procesos electorales.

Para garantizar la equidad de la contienda, la Constitución mexicana vigente obliga a los funcionarios a “aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos” (CPEUM, artículo 134, párrafo séptimo). Además, se establecen restricciones al contenido de la propaganda gubernamental, al indicar que esta

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 (CPEUM, artículo 134, párrafo octavo).

Asimismo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE), al desarrollar el contenido del artículo 134 constitucional, señala que

el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral (LGPE, artículo 242, numeral 5, 2021).

La CPEUM y la legislación no hacen distinción alguna respecto del tipo de servidores públicos o niveles que estos ocupan en la jerarquía administrativa. Al mismo tiempo, en el país no existe una estructura de servicio civil de carrera que mantenga una clara separación entre los servidores públicos y los políticos que llegan a ejercer un cargo en el gobierno. Ante esa ambigüedad existente en la práctica y que no se ve reflejada en la legislación, los límites de participación política de los servidores públicos han sido objeto de análisis por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en múltiples ocasiones. En general, en los criterios adoptados por el órgano jurisdiccional se puede notar un intento de mantener el balance entre el respeto de los derechos políticos de los ciudadanos, incluidos los funcionarios, y la necesidad de garantizar la imparcialidad del gobierno, un tema particularmente sensible en el país a raíz de la fusión entre el partido y el Estado durante el régimen hegemónico.

El problema de definir los alcances de la libertad de participación política de los funcionarios ha regresado a la discusión pública y jurídica en distintos momentos; por ejemplo, en la coyuntura previa a la elección presidencial de 2018, cuando algunos actores (gobernadores o secretarios de

gobierno) expresaron su interés para postularse a un cargo de elección popular o fueron mencionados como posibles presidenciables. En los comicios intermedios de 2021, la problemática de los límites a la libertad de expresión de las personas servidoras públicas frente a la necesidad de proteger la equidad de la contienda y la integridad de los procesos ha vuelto al centro de los debates en el seno del TEPJF y en los medios de comunicación, en el contexto de las conferencias matutinas del presidente, de la difusión —cada 100 días— de los logros de su gobierno y las acusaciones de la utilización indebida de los recursos públicos.

Para abordar dicha problemática, este capítulo se organiza en cinco apartados. El primero, introductorio, plantea el problema y la necesidad de llevar a cabo un análisis de los criterios sostenidos por el Tribunal en la materia. El segundo retoma el debate acerca de los principios de equidad y neutralidad electoral como elementos indispensables para la protección de la integridad de los comicios, en el contexto del comportamiento —permitido y aceptable— de las personas funcionarias durante los procesos democráticos. El tercer apartado aborda los orígenes del modelo de restricciones existentes en México y da seguimiento al desarrollo de los criterios sostenidos por el TEPJF respecto a la emisión de la propaganda gubernamental, la promoción personalizada y la libertad de los servidores públicos de tomar posturas políticas. En el cuarto apartado se analizan dos sentencias emblemáticas emitidas por la Sala Superior durante los procesos de 2021: SUP-REP-250/2021 y acumulados, relativa a la realización y difusión durante el periodo prohibido de la actividad denominada Primeros 100 Días del Tercer Año de Gobierno, y SUP-REP-382/2021 y acumulados, acerca de los mensajes emitidos por el titular el Ejecutivo durante las conferencias matutinas celebradas en el periodo de campaña. Finalmente, en el apartado quinto se concluye con la idoneidad de estos criterios frente al marco legal existente, la línea jurisprudencial sostenida por el TEPJF a lo largo de los años y la importancia de la integridad electoral.

Integridad, equidad y neutralidad electoral

Las elecciones, como procesos de selección de quienes ejercen los cargos representativos, suelen ser consideradas propias de los sistemas democráticos. Sin embargo, las experiencias comparadas evidencian que estas llegan a ser celebradas en toda clase de sistemas políticos, incluidos los autoritarios y hasta los totalitarios. En efecto, se celebraron comicios de manera periódica durante la existencia de la Unión Soviética y los países del bloque; en México, durante las siete décadas del régimen priista y, en la actualidad, se llevan a cabo en Cuba, Venezuela, China y Rusia.

Las elecciones en los regímenes autoritarios sirven para cooptar a las élites (Boix y Svolik 2013), a los miembros del partido en el poder (Magaloni 2006), a los grupos amplios de la sociedad (Gandhi y Przeworski 2006; Gandhi 2008; Wright 2008) y a la oposición, que obtiene las ventajas —aunque limitadas— del acceso a los cargos y que, con frecuencia, queda dividida ante la idea de legitimar al régimen con su participación (Beaulieu 2006; Gandhi y Reuter 2007; Diaz-Cayeros y Magaloni 2001). Estas elecciones, controladas y manipuladas, en las que ganan los que tienen que ganar y con amplios márgenes de votos, envían también una clara señal a la oposición y a los seguidores que empiezan a dudar: es inútil resistirse, el régimen cuenta con un fuerte apoyo y es capaz de mantenerlo (Geddes 2005; Simpser 2005; Magaloni 2006; Malesky y Schuler 2008). De esa manera, la celebración de los comicios reduce las probabilidades de que los dictadores enfrenten intentos violentos de derrocamiento (Acemoglu y Robinson 2005; Department of Political Science-University of California 2008).

Por supuesto, las elecciones en el autoritarismo no son iguales a las celebradas por las democracias. En los regímenes autoritarios o totalitarios no son libres ni competidas; la oposición no tiene posibilidades reales de alcanzar una victoria; los votos no se cuentan de manera justa y objetiva, y la cancha del juego político no es pareja. Se conocen de antemano los

resultados y las reglas están sujetas a cambios *ad hoc*, imprevistos e inesperados (Schedler 2013).

Las elecciones democráticas, en cambio, requieren del cumplimiento de toda una serie de condiciones y requisitos que buscan asegurar que ocurra justamente lo contrario: que las reglas sean ciertas —conocidas, estables y predecibles— y que exista la incertidumbre acerca de los resultados (Schedler 2002; Przeworski 2018). Deben ser libres, justas y competitivas, lo que ocurre cuando todos los ciudadanos pueden votar de manera libre y secreta; todas las partes interesadas pueden postularse; existen mecanismos para la adjudicación de reglas y conflictos; los sufragios se cuentan de manera imparcial, y hay más de un actor con posibilidades reales de ganar, así como igualdad de condiciones entre ellos.

El concepto de la integridad electoral hace referencia, precisamente, a la serie de reglas y principios que deben ser vigentes para lograr comicios que cumplan con los estándares democráticos. Se trata del establecimiento de

una especie de punto de referencia que, en cierto grado discutible, se asemeja a las características electorales bien conocidas (y, por cierto, imprecisas), tales como ‘creíble’, ‘aceptable’ o ‘libre y justo’ (Elklit 2012, 5).

Dichas características pretenden eliminar o reducir los “alcances de las irregularidades intencionales y administrativas (definidas por las normas internacionales para las elecciones) que se producen antes, durante y después de la jornada electoral” (Ham 2013, 6).

Estos elementos derivan de

los principios y normas internacionales acordados de elecciones, que se aplican universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluso durante el periodo preelectoral, así como sus consecuencias (Norris 2012, 4).

Entre los instrumentos internacionales que establecen la guía para la celebración de las elecciones democráticas, están la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de las Naciones Unidas, cuyos ideales fueron reunidos y desarrollados más adelante por organizaciones como la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Las normas de la OSCE, que Norris (2012) considera más completas, incluyen:

- 1) Celebración de las elecciones libres a intervalos razonables.
- 2) Elección popular de todos los escaños en, por lo menos, una cámara de la Legislatura.
- 3) Garantía del sufragio universal e igualitario.
- 4) Respeto al derecho de los ciudadanos a buscar empleo en el gobierno o a desempeñar cargos de elección popular.
- 5) Respeto al derecho de fundar partidos políticos y garantizar que estos puedan competir en condiciones de igualdad ante la ley y de trato por las autoridades.
- 6) Garantía de que las campañas electorales se lleven a cabo en un ambiente abierto y justo, sin intervención gubernamental, violencia, intimidación o temor a represalias contra candidaturas, partidos o votantes.
- 7) Garantía de acceso sin obstáculos a los medios de comunicación sobre una base no discriminatoria.
- 8) Garantía de que los sufragios se emitan por votación secreta; que se cuenten de manera justa y objetiva, y los resultados del conteo sean públicos.
- 9) Garantía de que los puestos sean ocupados por las personas ganadoras de las elecciones y que todas ellas tengan la oportunidad efectiva de asumir sus cargos y ejercerlos hasta el término de su mandato.

Las elecciones periódicas, libres, justas y competidas deben llevarse a cabo en un contexto de equidad; esta admite “diferentes interpretaciones o concepciones” (Dworkin 1987, 6) y puede ser regulada de diversas maneras. ¿Qué es la equidad? Se trata, en definitiva, de un concepto ambiguo que, aunque parece familiar, al mismo tiempo resulta difícil de precisar. Con frecuencia es más clara su ausencia, que Steven Levitsky y Lucas A. Way definen como

el abuso de los recursos del Estado por parte de los gobernantes [que] genera tales disparidades en el acceso a los recursos, medios o instituciones estatales que la capacidad de los partidos de oposición para organizarse y competir en las elecciones se ve severamente afectada (Levitsky y Way 2010, 1).

Justamente, el problema de la equidad y los estándares que se deben cumplir en la regulación y en la práctica son preguntas centrales para la integridad electoral, que pone en el centro de atención las reglas de otorgamiento y distribución de los recursos entre los actores políticos. Sin embargo, los estándares internacionales y los trabajos académicos aún no establecen definiciones más precisas que el famoso piso mínimo. Por lo tanto, existe la importante cuestión de determinar lo que sería equitativo y el grado mínimo necesario para que la elección sea justa. La definición y el análisis exhaustivo del concepto de equidad rebasan los alcances del presente trabajo; no obstante, se puede decir que es “un punto en el cual todos los actores participan en condiciones similares, con recursos similares, y ninguno de ellos está en posición de ventaja que anula la competencia” (Gilas 2021, 179).

Equidad en la contienda y la neutralidad de los funcionarios

La equidad en la contienda y la neutralidad gubernamental son dos principios fundamentales para la celebración de elecciones democráticas. La

existencia de la equidad en la contienda —de un piso parejo— implica, entre otros elementos, que las autoridades estatales no utilicen su posición privilegiada y los recursos públicos para influir en el desarrollo y el resultado de los comicios a favor o en contra de cualquier fuerza política.

Las democracias contemporáneas suelen establecer, precisamente, este tipo de reglas, encaminadas a impedir que los recursos públicos sean empleados para favorecer a los partidos políticos en el gobierno. Es frecuente el establecimiento de sanciones a las personas funcionarias que incurran en este tipo de actos, por lo general llamados desvío de recursos. Por ejemplo, la legislación estadounidense prohíbe a los servidores públicos desempeñar un papel activo en una campaña, aceptar un cargo partidista, usar su puesto para influir en una elección, solicitar o recibir apoyo económico para un partido o candidato, o usar redes sociales u otros medios para hacer campaña (Act to Prevent Pernicious Political Activities, 1939). En Canadá, la ley les permite participar en las actividades políticas, aunque estas no pueden impedirles el ejercicio imparcial de sus funciones (Public Service Employment Act, 2003).

En Reino Unido, la legislación impide a las personas servidoras públicas de alto nivel postularse a puestos de elección popular, desempeñar cargos partidistas o expresar opiniones controvertidas acerca de asuntos públicos; las de nivel intermedio necesitan solicitar permiso de sus superiores para involucrarse en la política, mientras que las y los servidores de niveles más bajos gozan de libertad para involucrarse en la actividad política, aunque deben mantenerse imparciales en el ejercicio de sus funciones (Bradely y Ewing 2003).

La normativa británica es la que deja más clara la distinción de responsabilidad y obligaciones entre las dos categorías de personas que llegan a ocupar los cargos gubernamentales y administrativos y, por medio de estos, controlar los recursos estatales: diferencia entre quienes son servidores públicos y quienes son políticos.

Los primeros desempeñan cargos en los distintos ámbitos gubernamentales; su ingreso y promoción se basa en méritos profesionales, y

pueden lograr ascensos a lo largo de su carrera administrativa. En cambio, las y los políticos son quienes ocupan un puesto para el cual fueron electos mediante el voto popular y, usualmente, con el apoyo de un partido (con frecuencia son llamados funcionarios). En ambos casos las vías de acceso (nombramiento vs. elección), las responsabilidades (administración y ejecución de las políticas públicas vs. diseño de estas) y los esquemas de control (responsabilidades administrativas vs. políticas) permiten diferenciar con claridad entre ambos tipos de servidores.

La consecuencia de esas distinciones debe verse reflejada en la expectativa de imparcialidad que se espera de las funcionarias y los funcionarios. Un gobernador, presidente o legislador es electo con respaldo de una opción política, por lo que en el ejercicio de sus funciones —diseño de políticas públicas— realizará el programa del partido que lo postuló. Por lo tanto, es de esperar que en sus expresiones pueda hacer referencias a esa opción política y sus intereses. Una persona servidora pública que realiza funciones administrativas, en cambio, debe implementar las políticas establecidas por las funcionarias y los funcionarios electos, con la misma imparcialidad y eficiencia, independientemente de su opinión acerca de estos.

La naturaleza y las funciones que tienen las personas electas y quienes se desempeñan en la Administración pública justifica una diferenciación en la expectativa de imparcialidad que deben mantener en el ejercicio de sus cargos. Si bien el uso de recursos públicos (de cualquier tipo) para el apoyo partidista es un delito y debe ser sancionado con severidad en todos los casos, el grado de la libertad de expresión y actividad política debe ser distinto en cada uno (más amplio para los servidores y más limitado para los funcionarios). En el mismo sentido se pronunció la Comisión de Venecia, al señalar que es necesario realizar la distinción en función del tipo de nombramiento, ya que las expectativas de neutralidad deben ser diferentes entre las personas de designación política y las de carrera (Comisión de Venecia 2013, párrafo 84).

Al mismo tiempo, la Comisión de Venecia (2013, párrafo 85-7) señala que las actividades del gobierno y del partido en el gobierno deberían estar separadas y diferenciadas con claridad durante los procesos comiciales y, además, que se tienen que buscar mecanismos institucionales para equilibrar los recursos de los que disponen los partidos de oposición frente al que está en el gobierno (Comisión de Venecia 2013, párrafo 89).

Principio de neutralidad en la legislación mexicana Marco normativo vigente y sus antecedentes

El debate actual acerca de las posibilidades de que las personas funcionarias expresen, durante los procesos electorales, sus preferencias políticas o respalden las campañas o candidaturas tiene su origen en los comicios presidenciales de 2006. En estos, una serie de irregularidades y un margen muy estrecho entre los dos candidatos más votados (Felipe Calderón ganó por 0.26 % o 243,934 votos) regresaron el tema de la equidad al centro de los debates. La academia y las élites políticas coincidieron en que, durante el proceso electoral, se dio un importante despliegue de propaganda gubernamental de los funcionarios de todos los ámbitos, encabezada por el entonces jefe del Ejecutivo, que afectó la equidad de la contienda y la percepción ciudadana (Crespo 2008, 90).

El activismo del presidente saliente fue de tal magnitud y despertó dudas tan profundas que incluso el TEPJF, en el dictamen de la validez de la elección, señaló que

las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes

examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas (TEPJF 2006, 202-3).

A raíz del proceso electoral de 2006 y el diagnóstico relativo a la intervención excesiva de Vicente Fox, en México se ha introducido, en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM, una serie de restricciones que establecen que:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, 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 (CPEUM, artículo 134, párrafos séptimo y octavo).

El régimen transitorio adoptado con la reforma constitucional de 2007 obligaba al Congreso federal a emitir una ley específica que regulara el contenido normativo referido. El artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional de 2014 (DOF 2014) reiteró este mandato, otorgando al Legislativo un nuevo plazo para la emisión de la ley correspondiente. Por largo tiempo el Congreso no ha cumplido ese mandato y solo se regularon algunos aspectos primero en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y, después, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). El Cofipe, en los artículos 2 y 228,

prohibió la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, hasta la conclusión de la jornada respectiva, y reguló la difusión de los informes de labores de los servidores públicos, lo que fueron reglas limitadas, en el sentido de tener como objetivo únicamente la protección del principio de equidad en las contiendas. La LGIPE, en el primer párrafo del artículo 209, estableció la misma prohibición y, con ello, la misma lógica normativa.

Fue hasta 2018 cuando se emitió la Ley General de Comunicación Social (LGCS) para regular el contenido del artículo 134 constitucional. Esta ley estableció las reglas para la planeación, la emisión y la contratación de la propaganda gubernamental. Su contenido se centró en los mensajes emitidos por las instituciones (los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la Administración pública y otros entes públicos). La LGCS no se ha pronunciado acerca de las expresiones que llegan a realizar las personas servidoras públicas, más allá de reiterar la prohibición constitucional de emitir mensajes que pretendan “destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público” (LGCS, artículo 9, fracción I, 2022) y las regulaciones acerca de la promoción de los informes de labores contenidas ya en la LGIPE (LGCS, artículo 14, 2022).

Criterios de la justicia electoral

La vinculación que el legislador le dio a la problemática de difusión de propaganda gubernamental con el desarrollo de los procesos electorales y la equidad de la contienda, así como la ausencia de las reglas claras, ocasionaron un importante número de asuntos que se presentaron ante las autoridades en la materia, en los que diversos actores buscaron frenar o limitar el posible impacto de los mensajes que emplean los recursos públicos o utilizan contenidos o políticas de gobierno en las campañas comiciales. La interpretación de la norma se ha dado, en la mayoría de los casos, por parte de los órganos jurisdiccionales, en particular el Tribunal Electoral, cuya Sala

Superior estableció una serie de criterios que permiten delimitar las condiciones vigentes de difusión de la propaganda gubernamental.

En diversos casos, la Sala Superior del TEPJF ha definido este tipo de propaganda como “el proceso de información respecto a los servicios públicos y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación” (SUP-RAP-117/2010 y acumulados). La legislación establece excepciones a la prohibición de su difusión durante los procesos electorales, exceptuando los mensajes de “campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia” (LGPE, artículo 209, párrafo primero, 2021).

Para la definición de la legalidad de los mensajes exceptuados de la prohibición en análisis, la Sala Superior del TEPJF determinó que se deben tomar en cuenta la temporalidad, la finalidad, el contenido y a los actores involucrados.

En cuanto a la temporalidad, está prohibida la difusión de contenidos de propaganda gubernamental durante los procesos electorales. La excepción también señala a las campañas que difundan servicios educativos, de salud o de emergencia. El Tribunal Electoral amplió ese catálogo, señalando que los servicios educativos abarcan, además de los relacionados de manera directa, los que promueven la cultura nacional y la identificación de la población con el país; divulgan los derechos de acceso a la información y protección de datos personales; educan a la población para el pago de impuestos y en materia económica; los relacionados con el censo general de la población, y los relativos a los eventos deportivos o festejos nacionales (SUP-RAP-57/2010; SUP-RAP-123/2011 y acumulado; SUP-RAP-474/2011).

Respecto de la propaganda gubernamental, esta es claramente distinta de otros tipos de propaganda, como la política y la electoral. En ese sentido, los mensajes gubernamentales no pueden buscar, de manera directa o indirecta, influir en las preferencias de la ciudadanía ni pretender

posiciones o criticar a una candidatura o fuerza política; es decir, no deben tener una finalidad electoral. De esto deriva la prohibición de que contenga el nombre, la imagen del servidor público o de alguna forma resalte sus cualidades (SUP-RAP-43/2009; SUP-RAP-140/2009; SUP-REP-17/2018). La excepción a esta regla son los informes de labores de los representantes populares de todos los ámbitos de gobierno (federal, estatal y local), que pueden ser difundidos y hacer referencia a la persona funcionaria que los rinde, aunque:

- 1) No deben ser divulgados en tiempos de campaña electoral.
- 2) Pueden difundirse una vez al año, en el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- 3) No deben exceder los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- 4) No pueden tener fines electorales.

En ese sentido, el mensaje se convierte en promoción personalizada de un servidor público al utilizar expresiones vinculadas con el sufragio, si son tendientes a la obtención del voto (se trate del servidor, de un tercero o de un partido político), al mencionar o aludir la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular o realizar cualquier referencia a los procesos electorales (SUP-RAP-43/2009).

En cuanto a los responsables de su difusión, estos deben ser, desde luego, las entidades públicas o las personas funcionarias. Aquí se incluyen los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos autónomos, las dependencias y las entidades de la Administración pública, así como cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, tanto en el ámbito federal como en el estatal o municipal (SUP-RAP-147/2008; SUP-RAP-173/2008; SUP-RAP-197/2008; SUP-RAP-213/2008; SUP-RAP-8/2009; SUP-RAP-15/2009 y acumulado; SUP-RAP-21/2009; SUP-RAP-22/2009; SUP-RAP-23/2009 y acumulado; SUP-RAP-34/2009).

Acerca de la actuación de los servidores públicos, existían ya criterios previos que apuntaban a que su sola presencia en actos proselitistas en apoyo a candidatos a cargos de elección popular no infringe lo dispuesto en el artículo 134 constitucional (SUP-JRC-162/2008) y que su participación activa en dichas actividades, celebradas en días inhábiles, tiene sustento en las libertades de expresión, reunión y asociación (SUP-RAP-75/2010). Al mismo tiempo, se consideró que la aparición de los funcionarios en los anuncios de campaña vulnera la equidad en la contienda, ya que

la investidura de un cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando, acceso privilegiado a medios de comunicación y cierta ascendencia política a sus manifestaciones, por lo que se podría romper con la equidad en el proceso electoral para los partidos políticos contendientes, igualdad para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de representación popular, así como la libertad del sufragio (SUP-RAP-329/2012).

En un precedente más reciente, el TEPJF determinó que la celebración de una reunión durante días y horas hábiles no configura, por sí misma, el uso indebido de los recursos públicos que vulnera la equidad de la contienda, pues para ello es necesario que se trate de un evento proselitista, con fines de influir en la decisión de los votantes, o que se utilicen dichos recursos para financiarlo (SUP-REP-21/2018).

Si bien el elemento temporal o de responsabilidades es sencillo de delimitar, no sucede así con el aspecto del contenido y la finalidad del mensaje, que requieren de interpretación y que se analizan tomando en cuenta diferentes aspectos y contextos. Esto dificulta el establecimiento de parámetros claros y, en consecuencia, de imposición de sanciones objetivas y replicables, ya que la valoración de los contenidos puede variar en función de los elementos verbales y no verbales y del contexto específico de cada actor.

Durante el proceso electoral de 2012 se presentaron algunos casos relacionados con la propaganda gubernamental que despertaron dudas acerca de su legalidad, como la carta enviada por Felipe Calderón a los contribuyentes (SUP-RAP-196/2012 y acumulados), la emisión de un desplegado en el periódico *Reforma* relativo al 74 aniversario de Petróleos Mexicanos (SUP-RAP-223/2012) o las declaraciones del presidente durante su encuentro con los consejeros de Banamex. Según la Sala Superior, en ninguno de los tres casos se estuvo en presencia de una violación de la Constitución ni de la materia electoral por el uso indebido de los recursos públicos, la promoción personalizada o la vulneración del principio de imparcialidad.

Más tarde, en las elecciones de 2015 y 2018 también se presentaron casos relativos al uso indebido de los recursos públicos para promover una opción política; por ejemplo, el resuelto en la sentencia SUP-REC-503/2015, referente a la intervención del gobernador de Aguascalientes en el proceso electoral federal; el SUP-JRC-656/2015, relativa a la del gobernador de Nuevo León; SUP-JRC-678/2015 y acumulados, del gobernador de Colima, y SUP-REP-605/2018, del gobernador de Nayarit.

Tribunal Electoral, entre la equidad y la *realpolitik* Promoción de los logros del gobierno

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, desde los inicios de su mandato, adoptó la estrategia activa de difundir ante la ciudadanía sus actividades y logros. Una de las formas de dicha promoción es la organización de actividades promocionales cada 100 días de ejercicio. Así, el 30 de marzo de 2021 se llevó a cabo los Primeros 100 Días del Tercer Año de Gobierno.

Ante esto, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una denuncia en la que sostenía que la actividad en cuestión implicó la

promoción de su imagen y el posicionamiento de Morena de cara a los comicios federales y locales que se llevarían a cabo en el país.

El primer análisis de la actividad fue realizado por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-59/2021; esta consideró que no había violación alguna de las normas constitucionales ni legales. Su decisión fue impugnada por el PRD ante la Sala Superior, la cual, en la sentencia SUP-REP-193/2021, tuvo por acreditadas las infracciones y le ordenó a la Sala Regional Especializada emitir una nueva resolución, en la que estableciera las responsabilidades correspondientes, las consecuencias jurídicas que fueran necesarias (incluyendo el uso indebido de recursos públicos) y que dictara medidas de no repetición.

El nuevo análisis de la Sala Regional Especializada derivó en la sentencia SRE-PSC-59/2021, en la que se determinó la existencia de las infracciones denunciadas: vinculó a la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República para que retirara de manera provisional la publicación de la actividad en cuestión y dio vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para que iniciara un procedimiento en contra de las concesionarias involucradas y de los titulares del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales y de la Coordinación de Comunicación Social.

Las infracciones determinadas en relación con la organización y la difusión de los Primeros 100 Días del Tercer Año de Gobierno —atribuibles al presidente— fueron:

- 1) Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en las entidades que celebraban procesos electorales (Campeche, Colima, Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí y Sonora).
- 2) Difusión de propaganda gubernamental personalizada.
- 3) La existencia del uso indebido de recursos públicos por un monto de \$185,515.00.

Al mismo tiempo, la Sala consideró que era inexistente la infracción atribuida al presidente de la república respecto del proceso electoral federal

y de los procesos locales que al día de la realización de la actividad no se encontraban en la etapa de campaña.

Tanto el coordinador de Comunicación Social y el presidente como el PRD decidieron impugnar la sentencia. Los primeros alegaban la inexistencia de las infracciones que les fueron atribuidas y el último sostenía que la autoridad debería imponer una sanción directa a la Presidencia de la República.

Respecto de los agravios sostenidos por el presidente y su coordinador de Comunicación Social —falta de competencia de la Sala Regional Especializada, violación a las formalidades del procedimiento, violación al principio de presunción de inocencia y exhaustividad, e indebida valoración probatoria— fueron declarados infundados o inoperantes.

El aspecto más relevante de la sentencia es el relativo a la posibilidad de imponer una sanción directa al titular del Poder Ejecutivo. En el fallo impugnado, la Sala Regional Especializada señaló que no era viable tal sanción, pues en términos del marco constitucional y legal vigente, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos no tiene un superior jerárquico, ni tampoco existe un catálogo o multa específica por la violación directa a la norma fundamental.

La Sala Superior compartió el razonamiento de la Sala Especializada, al señalar que, en efecto, las características del marco normativo vigente no establecen mecanismos idóneos para ello. También indicó que, contrario a lo sostenido en la impugnación, el juicio político no es la vía adecuada para sancionar al presidente por las violaciones en materia de propaganda, pues este solo puede ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y otros.

La sentencia, al confirmar la resolución de la Sala Regional Especializada, hizo un llamado para exhortar

al coordinador de Comunicación Social a ser particularmente escrupuloso al participar en la transmisión mensajes que pueden ser difundidos por los

medios de comunicación, ya que corre el riesgo de incurrir en una infracción a la prohibición constitucional, por lo que, en el futuro debe tomar las previsiones necesarias para que el mensaje para el cual convoque, dirija o transmita a los medios de comunicación no sea difundido en las demarcaciones con proceso electoral. En ese orden de ideas, se le reitera que los mensajes que se dirijan y se difundan durante las campañas electorales y aun durante la jornada electoral deben obedecer a las circunstancias excepcionales e ineludibles como las que marca la propia Constitución de manera expresa (SUP-REP-250/2021).

En el caso, la Sala Superior reiteró sus criterios sostenidos con anterioridad, los cuales establecen que los mensajes que se difundan durante las campañas electorales (y durante la jornada electoral) deben obedecer a las circunstancias excepcionales e ineludibles como las que marca la propia CPEUM de manera expresa. Se trata, sin duda, de un aspecto positivo que contribuye a la certeza de las reglas y evita el establecimiento de excepciones a la línea interpretativa sostenida a lo largo de ya 15 años.

Al mismo tiempo, evidencia la debilidad del marco normativo existente en México, la cual tiene que ver con la ausencia de las distinciones entre las personas funcionarias de carácter político —quienes ocupan sus cargos a raíz de una elección y desempeñan funciones de dirección— y aquellas que ocupan puestos administrativos en cualquiera de los órdenes de gobierno. La legislación vigente establece sanciones y mecanismos claros para castigar a los segundos, pero carece de opciones efectivas en relación con los primeros, lo que deriva en la imposibilidad o inviabilidad de su imposición (como ocurre con las gubernaturas que, de acuerdo con las normas actuales, deben ser sancionadas por los congresos estatales).

Las mañaneras en campaña

Desde el inicio de su gestión, el presidente López Obrador ha establecido

un instrumento de comunicación política a través de las conferencias matutinas. Las “mañaneras” son el espacio que se utiliza para informar sobre

las diversas actividades, logros, beneficios, así como de los posicionamientos que el Ejecutivo tiene sobre diversas cuestiones del orden nacional o internacional, o bien, sobre quienes él considera como “adversarios” (Cano 2021, 210).

Se trata de un espacio en el cual

Andrés Manuel López Obrador, minutos antes o minutos después de las siete de la mañana, se posiciona frente a un micrófono durante más de una hora para hablarle a los gobernados sobre el estado que guarda su administración, pero no sólo eso, sino que también responde preguntas teniendo como auditorio a decenas de reporteros de múltiples y diversos medios de comunicación, emite opiniones, dicta órdenes a sus subordinados, presenta videos, escucha canciones, divaga ocurrencias, imparte lecciones de historia, comparte el micrófono con otros funcionarios..., en pocas palabras, inicia lo que podría ser considerado un espectáculo disfrazado de rueda de prensa (Garza 2021, 329).

La celebración diaria de las mañaneras no se ha visto suspendida ni siquiera por las temporalidades de las campañas electorales. A pesar del intento por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) de limitar esta actividad del presidente durante las campañas y de las denuncias presentadas por los partidos de la oposición, el TEPJF ha decidido permitir la celebración de estas conferencias.¹

¹ Como lo explica Juan Jesús Garza, la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el acuerdo ACQyD-INE-33/2020, en el que “estableció un catálogo mínimo de temas sobre los que no pueden pronunciarse los servidores públicos cuando actúan con ese carácter, dentro de los que destacan:

- Ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión).
- Vida interna de los partidos políticos nacionales y locales.
- Manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras).

Esta interpretación ha llevado a una situación inédita en la lógica de los procesos electorales mexicanos —al menos desde 2006—, al tener una presencia cotidiana del titular del Poder Ejecutivo en el espacio público y al difundir su imagen, su voz y sus mensajes todos los días de las campañas electorales. A pesar de los llamados a mantener una postura imparcial, el presidente ha llegado a referirse en diversas ocasiones a los propios procesos electorales o a hablar acerca de los logros de su gobierno (Garza 2021).

Es en ese contexto en el que el PRD, Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido Acción Nacional (PAN) presentaron escritos de queja en contra del titular del Ejecutivo por supuestas violaciones a la Constitución federal y a la normativa electoral, derivadas de sus intervenciones en las conferencias matutinas de los días 16, 19 y 20 de abril de 2021, así como su difusión por medio de las plataformas de Facebook y YouTube.

En las mañaneras cuestionadas, el presidente emitió distintas expresiones que, a juicio de la Sala Regional Especializada, constituían propaganda negativa hacia algunos institutos políticos. Para la Sala Especializada:

De los mensajes emitidos en las conferencias, se advierten distintas expresiones que constituyen propaganda negativa hacia algunos partidos políticos a los que se engloba como partido conservador y que deseaban

-
- Manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales.
 - Manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales.
 - Manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno.
 - Manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente.
 - Estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local.
 - Encuestas de intención de voto o preferencias electorales.
 - Cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella” (Garza 2021, 344). Sin embargo, en el SUP-REP-3/2021, la Sala Superior revocó dicho acuerdo, permitiendo la realización de las mañaneras y eliminando las restricciones a su contenido.

ganar la mayoría en la Cámara de Diputaciones para manejar el presupuesto y eliminar los programas sociales implementados en su administración [y] el contexto de la línea discursiva y la forma en la que sucedieron los hechos tienen una significación y connotación de apoyo hacia una fuerza política (MORENA) y en contra de otros partidos políticos que, apreciados en su contexto integral, afectan los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y neutralidad (SRE-PSC-152/2021).

En consecuencia, la Sala Regional Especializada determinó la existencia de:

- 1) La difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y la vulneración al principio de imparcialidad por parte del presidente de la república.
- 2) La responsabilidad del director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales y del coordinador general de Comunicación Social y Vocería, ambos de la Presidencia de la República.
- 3) La difusión de las expresiones ilícitas del presidente por parte de diversas emisoras de radio y televisión.
- 4) El uso indebido de recursos públicos atribuidos a las referidas personas servidoras públicas, así como a las concesionarias de carácter público (SRE-PSC-152/2021).

El Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos mediante la Consejería Jurídica y la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República impugnaron la resolución de la Sala Regional, con el argumento de indebida fundamentación, motivación y valoración de las pruebas; individualización de la sanción; falta de exhaustividad, y que los efectos de la sentencia constituyen un mecanismo de censura previa. La Sala Superior valoró dichos agravios como infundados o inoperantes y respaldó la argumentación desarrollada por la Sala Especializada.

En la misma sentencia se analizaron también los agravios expresados por los medios de comunicación, en particular por las concesionarias de radio y televisión sancionadas por haber transmitido las mañaneras en cuestión y, en virtud de ello, haber violentado la legislación en la materia. La Sala Superior no compartió la argumentación sostenida por estas, relativa a que la transmisión de dichas conferencias estuviera amparada por la libertad de expresión y de información. Por el contrario —y comparando el criterio de la Sala Especializada— la Sala Superior señaló que no existe obligación alguna para las concesionarias de transmitir las mañaneras y que, dado su contenido tan variado y con alto riesgo de incurrir en propaganda gubernamental indebida o personalizada, era aconsejable no transmitir las en directo ni de manera completa, sino que, en su caso, incluir en la programación los fragmentos relevantes desde el punto de vista informativo.

Tal criterio es peculiar, pues parece trasladar la responsabilidad por la violación a las normas a los concesionarios y no a la persona responsable de emitir los contenidos durante las conferencias matutinas. Es como si el TEPJF hubiese asumido que no cuenta con mecanismos viables para restringir la actividad discursiva del presidente ni lograr que respete los límites constitucionales y legales establecidos para cualquier persona que ocupe un cargo público.

La sentencia indica que, ante el alto riesgo de que las conferencias del presidente constituyan propaganda gubernamental indebida o personalizada, son los concesionarios quienes tienen que

adoptar las previsiones necesarias en sus transmisiones en entidades con proceso electoral, a fin de no incurrir en las prohibiciones previstas en la Constitución general, por lo que están obligadas a salvaguardar los principios y funciones que les han sido conferidas por las normas, en el sistema de comunicación político-electoral por medio de criterios claros (SUP-REP-382/2021).

Es un reconocimiento indirecto de la falla o incapacidad del sistema de justicia electoral —y también del marco normativo vigente— de garantizar que nadie, ni siquiera el titular del Poder Ejecutivo, pueda colocarse por encima de la Constitución.

También de manera interesante —o peculiar— las sentencias consideraron que las expresiones realizadas por el presidente en las mañaneras y su difusión durante las campañas electorales no constituyeron un beneficio para Morena, a pesar de que la Sala Regional Especializada señaló con claridad que dichos mensajes “tienen una significación y connotación de apoyo hacia una fuerza política (MORENA) y en contra de otros partidos políticos” (SRE-PSC-152/2021). En este caso, la argumentación recupera los precedentes en los que la Sala Superior sostuvo que los partidos políticos no tienen una responsabilidad frente a las personas que ocupan los cargos públicos, incluso cuando estos llegan al poder por medio de las postulaciones partidistas (SUP-RAP-122/2014; jurisprudencia 19/2015).²

El fallo analizado busca limitar la difusión irrestricta de los comunicados del Ejecutivo que pretenden incidir en el ánimo de los votantes y promover el partido de su titular. La actuación de la Sala Superior, sin duda

² “Jurisprudencia 19/2015. CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.- De la interpretación de los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la jurisprudencia de rubro ‘PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES’, se obtiene que los partidos políticos tienen la calidad de garantes respecto de las conductas de sus miembros y simpatizantes, derivado de su obligación de velar por que su actuación se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad; sin embargo, no son responsables por las infracciones cometidas por sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos, dado que la función que realizan estos últimos, forma parte de un mandato constitucional conforme al cual quedan sujetos al régimen de responsabilidades respectivo, además de que la función pública no puede sujetarse a la tutela de un ente ajeno, como son los partidos políticos, pues ello atentaría contra la independencia que la caracteriza”.

positiva, no es suficiente para mitigar las consecuencias de haber permitido la celebración de las mañaneras sin establecer límites temáticos o temporales a las expresiones del presidente, con el argumento de que

las conferencias matutinas del presidente de la República son una forma peculiar de comunicación social implementada a partir del tres de diciembre de dos mil dieciocho. Si bien las conferencias de prensa gubernamentales son relativamente comunes, no así en el formato y la periodicidad con las que se han venido desarrollando por la presidencia de la República en los últimos años. Esto es, ordinariamente, de lunes a viernes desde las siete de la mañana, abordando una amplia variedad de temas vinculados con la actividad gubernamental y con la participación de reporteras y reporteros (SUP-REP-139/2019 y acumulados).

El reconocimiento de un carácter particular o distintivo de las mañaneras puede ser considerado una deferencia del Tribunal Electoral hacia el titular del Poder Ejecutivo —o, incluso, una debilidad o incapacidad de enfrentarse y limitar su actividad discursiva— que, a final de cuentas, transgrede la lógica del modelo establecido por la normativa vigente respecto de las limitaciones que enfrentan las personas servidoras públicas, con el fin de garantizar su actuación neutral e imparcial.

Conclusiones. Cuando la realidad gana

En la política democrática se espera de quienes participan en la lucha por el poder y de quienes lo ostentan un comportamiento ético, acorde a los principios y los valores intrínsecos de dicho régimen político. Sin embargo, tampoco es viable esperar de las personas políticas un comportamiento que va contra la naturaleza propia de la política y de los intereses vitales de quienes participan en ella. No se trata de aceptar que el fin justifica los medios, pero sí de reconocer las particularidades de la competencia electoral y buscar que sus reglas equilibren la *realpolitik* y los valores que se buscan proteger en una democracia.

En ese sentido, es necesario reconocer que todos los gobiernos, de alguna manera, pretenderán e intentarán aprovechar el ejercicio del poder a favor de su reelección o para aumentar las posibilidades del candidato postulado por su mismo partido. La política se trata de ganar el poder y, una vez ganado, de retenerlo por el periodo más largo posible, por lo que es natural que los políticos, en el ejercicio de un cargo, traten de inclinar la balanza a su favor. La lógica de la operación política es el pragmatismo, no el idealismo.

El problema es dónde queda la frontera entre el ejercicio “normal” de la política y el abuso del poder; qué actuaciones se pueden aceptar como parte del juego, y cuáles se consideran transgresiones a los principios de legalidad. En otras palabras, es claro que la democracia requiere de algún tipo (o grado) de igualdad para que las elecciones puedan ser consideradas competidas, libres y democráticas, y cumplan las normas de integridad electoral. También ha de quedar claro que la igualdad absoluta y plena es imposible de alcanzar, en especial en la política.

La preocupación que existe en México acerca del involucramiento de las personas gobernantes en las campañas electorales y de que otorguen su apoyo a algún partido o candidato tiene, por supuesto, profundas raíces históricas. Sin embargo, esa exigencia de imparcialidad no es común en las democracias; por el contrario, lo usual es el apoyo expreso del presidente o gobernador saliente al candidato postulado por su partido. Basta recordar los casos del fuerte e incondicional apoyo que mostró Bill Clinton a Al Gore en 2000, George W. Bush a John McCain en 2008 o Barack Obama a Hillary Clinton en 2016, en Estados Unidos de América.

En el contexto estadounidense y en muchos otros países democráticos que permiten la reelección para la jefatura del Estado o que, en el marco del sistema parlamentario, permiten que una persona ejerza el liderazgo partidista mientras ocupan un cargo en la Administración pública, es de lo más natural que los políticos realicen sus campañas aun en funciones de gobierno.

Es claro que estas personas, en ejercicio de sus funciones, aunque gobiernen para todos, no pueden separarse por completo de su filiación política. También es natural que busquen formas de favorecer a sus correligionarios que competirán por algún puesto de elección popular. La democracia no sufre daño alguno mientras se trate de declaraciones públicas durante el debate abierto y vigoroso que deben ser las campañas comiciales. Mientras exista un piso parejo para la participación y la competencia electoral, lo verdaderamente preocupante y meritorio de sanción debería ser el desvío de recursos públicos.

Al mismo tiempo, la fobia ante la posibilidad de que un servidor público apoye de manera abierta a un candidato en las votaciones parece tener raíces en la visión antidemocrática y simplista acerca del pueblo que, pobremente informado y educado, votará por quien le señale alguno de los poderes: los gobernantes o la televisión. Esa perspectiva parece tener detrás una visión patriarcal y

un gran desprecio por la ciudadanía, o 'el pueblo', como es común escuchar en los discursos decimonónicos, que es incapaz de razonar y tomar sus decisiones, sino que depende de las indicaciones de los padres de la Patria (Gilas 2013, 202).

Las democracias necesitan de debates fuertes y vigorosos, de reconocimiento de la capacidad ciudadana de analizar las propuestas y las posturas de los partidos.

Los anteriores podrían ser argumentos poderosos para modificar la normatividad vigente y transitar a un modelo que quede, quizá, en algún punto intermedio entre aquello que era permitido en las elecciones de 2006 y lo que derivó de la reforma que se originó de esta; es decir, un modelo en el cual se distinga entre distintos tipos de funcionarios y funcionarios y se reconozca que estos deben tener diversas responsabilidades y estándares de cumplimiento respecto del principio de neutralidad e imparcialidad gubernamental. No obstante, por el momento, el marco legal

mexicano no realiza dicha distinción e impone a cualquier persona servidora pública la responsabilidad de respetar los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad durante el ejercicio de sus cargos y la refuerza en los tiempos comiciales. Más allá de la evaluación de la calidad o necesidad de imponer normas de esa naturaleza, la ley debe ser respetada por las autoridades, por las personas funcionarias y por los actores políticos.

La reforma de 2007 tenía un noble objetivo de fomentar la igualdad y evitar una intromisión excesiva de las servidoras y los servidores públicos y de los poderes fácticos en la contienda. Sin embargo, sus reglas vagas e idealistas derivaron en una gran complejidad de la ley electoral, de las normas de operación de las autoridades y del control judicial, reforzadas por la reforma de 2014, que creó un sistema confuso de reglas y facultades duplicadas entre las autoridades nacionales y locales (al menos respecto de la propaganda gubernamental y el uso indebido de los recursos públicos).

La complejidad del sistema y la tensión entre los principios de neutralidad e imparcialidad establecidos, de manera indistinta, para las personas funcionarias electas y quienes forman parte de la Administración pública han ocasionado que los casos de esta naturaleza se presenten con mayor frecuencia ante la justicia electoral (Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017). La judicialización, como evidencia la literatura, no tiene necesariamente efectos positivos en la integridad electoral (Garza y Martín 2021; Concha y López 2016; Córdova y Salazar 2009), sino que amplía la discrecionalidad con la que se tratan los casos y, con ello, reduce la certidumbre (Gilas 2021).

Como señalan Sergio López Ayllón y Pedro Salazar Ugarte:

la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha convertido en el espacio donde se resuelven en última instancia todas las tensiones de la interacción entre el derecho y la política. Además, opera sobre la base de un marco constitucional que también se ha venido modificando y que, por su redacción y características, ha abierto amplios márgenes de interpretación (López y Salazar 2021, XII).

El alto grado de discrecionalidad ha permitido al TEPJF tener una postura permisiva frente a las personas políticas en el pasado (Gilas 2011) y, en la actualidad, frente al presidente de la república. Destacan aquí las sentencias SUP-RAP-49/2020, que impidió al INE restringir la difusión de las mañaneras durante las campañas electorales en Coahuila e Hidalgo en 2020,³ así como SUP-REP-3/2021 y SUP-REP-20/2021 que, en conjunto, invalidaron las restricciones a los contenidos de dichas conferencias que pudieran ser difundidos durante los tiempos de campaña.⁴ Se trata de un órgano jurisdiccional que parece decidirse “orientado por criterios de

³ En la sentencia SUP-RAP-49/2020 se señala que el Instituto Nacional Electoral “observó el principio de congruencia externa y excedió la materia de consulta, porque los pronunciamientos sobre las conferencias matutinas del Titular del Ejecutivo Federal no encuentran soporte en las solicitudes formuladas por las dependencias gubernamentales” que dieron pie a la emisión del acuerdo cuestionado. Cabe señalar que esta sentencia fue adoptada por mayoría de votos, con votos en contra de los magistrados Janine M. Otálora Malassis e Indalfer Infante Gonzales.

⁴ En este caso la sentencia combina una argumentación relativa a la necesidad de proteger la libertad de expresión, aunque lo hace de una manera débil y que no toma en cuenta el carácter especial de la investidura presidencial: “no se entiende el preámbulo en materia de libertad de expresión que la mayoría de los magistrados electorales intentan sustentar para iniciar y justificar su decisión, ideas fuera de lugar, que hacen un guiño a las acusaciones de censura y veto por parte de la autoridad administrativa hacia el presidente, porque si bien es cierto en que los dichos de López Obrador fueron por medio de una de sus conferencias de prensa de carácter informativo y recíproco con los medios de comunicación, también lo es que éstos tienen que ser estudiados en el marco del influjo y la investidura que conlleva fungir como titular del Ejecutivo federal” (Garza 2021, 348). Por otro lado, la Sala sostuvo su argumento con base en las diferencias entre las medidas cautelares preventivas e inhibitorias: “Lo que en verdad está haciendo el Tribunal es intentar distinguir de forma tajante las medidas cautelares preventivas de las inhibitorias, por lo que, en este sentido, simple y sencillamente se ignora que lo importante ante este tipo de situaciones es evaluar la probabilidad o la inminencia de que se comenten posibles actos ilícitos para evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados. Porque más allá de toda elucubración teórica o conceptual, a pesar de que se encuentre elegantemente revestida de teoría procesal, al final, la mayoría de los magistrados electorales decidieron fijar la principal problemática sobre este tema en una cuestión relativa a su denominación, es decir, a temas de índole semánticas que terminaron por esconder las razones materiales que subyacen a los fines de la misma” (Garza 2021, 347). Esta sentencia también fue adoptada por mayoría, con votos en contra de los magistrados Janine M. Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón.

oportunidad política que favorecían al poder en turno y que luego se buscaba ‘racionalizar’ jurídicamente con base en argumentos poco robustos” (López y Salazar 2021, XIII).

Es necesario reconocer también que el marco normativo vigente no es el idóneo para establecer sanciones disuasorias a los actores políticos responsables de la violación a las reglas, en particular respecto de quienes ocupan los cargos públicos electivos (Chacón 2013). La inexistencia de los mecanismos para sancionar a quien ocupe la presidencia o la necesidad de dar vista a los congresos estatales para que estos impongan sanciones a quienes ejercen las gobernaturas o presidencias municipales debilita a las autoridades electorales.

Si bien una declaratoria pública de la responsabilidad de un alto funcionario de gobierno, como es el presidente, por violación a la Constitución y a la ley podría tener un impacto importante en la opinión pública, al parecer este costo es aceptable frente a los beneficios derivados del control de la agenda y del apoyo al partido en el gobierno con estos mensajes o minutos extra obtenidos al margen de las reglas (Chacón 2013).

En esa situación de un marco legal deficiente y

entre la timidez y la sumisión, la irresponsabilidad y el saberse intocable, un siempre jocoso, socarrón y dicharachero, alguien perspicaz para abordar cualquier acontecimiento sobre el que se le pregunte, alegre, madrugador y campechano, el presidente de la República mexicana, Andrés Manuel López Obrador, a través de sus tradicionales conferencias de prensa matutinas, diariamente, no sólo se encarga de distorsionar el modelo de comunicación política en el país y manejar la agenda pública de la nación, sino que también, y quizá sobre todo, ha venido paulatinamente minando el valor de sus dichos, como asumiendo que mientras se coopte el discurso en el imaginario colectivo, mientras pueda seguir dominando la narrativa predominante, esto bastará y sobrá para poder gobernar y llevar a cabo su afamada cuarta transformación (Garza 2021, 349).

Los llamados del TEPJF a que el presidente reconozca su importancia como “figura relevante y que tiene el deber de abstenerse de realizar opiniones o expresiones que por su investidura impacten en la competencia entre partidos políticos” (SUP-REP-260/2021) o los exhortos para que acepte que “como titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene un deber especial de cuidado en el ejercicio de sus funciones para así salvaguardar los principios constitucionales de neutralidad e imparcialidad” (SRE-PSC-59/2021) no parecen ser medidas suficientes para que su conducta y el uso de los espacios durante las mañaneras cambie y se vuelva más equilibrado.

La ambigüedad de las normas y la debilidad de las instituciones que no logran adoptar una postura consistente frente al poder y llegan a fallar “a favor o en contra de una sola persona que no de las instituciones” (Garza 2021, 350) crean una situación en la que el titular del Poder Ejecutivo, con una actitud de desafío o desprecio frente a la ley y la Constitución, puede ampliar sus límites a su antojo y aprovechar su posición para inclinar la cancha a favor de su partido. Esta nueva situación, con un actor central del sistema político mexicano que de manera constante desafía sus normas, es definitivamente el más grande desafío para las institucionales del Estado y, en particular, para la justicia electoral. Hasta el momento, la postura del TEPJF no ha sido efectiva para marcar los límites a un presidente entregado a “una forma peculiar de comunicación social” (SUP-REP-139/2021).

En hechos —y más allá de la discusión acerca de la idoneidad del marco normativo vigente, sus debilidades y la necesidad de realizar ajustes respecto de las reglas de imparcialidad y neutralidad gubernamental—, los dos casos analizados evidencian que la justicia electoral no cuenta con los mecanismos y la fortaleza —ni voluntad, podrían decir algunos— para lograr que el presidente respete la Constitución y la ley.

Fuentes consultadas

- Acemoglu, Daron y Jason Robinson. 2005. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Act to Prevent Pernicious Political Activities (Hatch Act). 1939 (2012). 5 U.S.C. §§ 7321-6. Estados Unidos de América. Disponible en <https://www.congress.gov/112/plaws/publ230/PLAW-112publ230.pdf> (consultada el 29 de abril de 2022).
- Beaulieu, Emily. 2006. *Protesting the contest: election boycotts around the world 1990-2002*. Tesis de doctorado, Department of Political Science-University of California.
- Boix, Carles y Milan Svolik. 2013. "The foundation of limited authoritarian government: institutions and power-sharing in dictatorships". *The Journal of Politics* 2 (abril): 300-16.
- Bradley, Anthony Wilfred y Keith D. Ewing. 2003. *Constitutional and administrative law*. Harlow: Pearson.
- Chacón Rojas, Oswaldo. 2013. *Informe de labores de funcionarios públicos y la garantía de equidad en las contiendas*. México: TEPJF.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008 (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- Comisión de Venecia. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. 2013. Preliminary draft report on the misuse of administrative resources during electoral processes CDL(2012)075. Disponible en <http://www.te.gob.mx/comisiones/comisiones/a0f55592-573e-4f52-aafc-fca467b40773/Anexos.pdf> (consultada el 29 de marzo de 2022).
- Concha Cantú, Hugo y Saúl López Noriega, coords. 2016. *La (in)justicia electoral al examen*. México: IJ-UNAM/CIDE.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2009. *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM.

- Cox, Gary . 2008. *Authoritarian elections and leadership succession, 1975-2000* (documento de trabajo). San Diego: Department of Political Science-University of California.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Crespo, José Antonio. 2008. "2006: la elección incierta". *Revista Estudios, Filosofía, Historia, Letras* 86 (otoño): 60-92.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni. 2001. "Party dominance and the logic of electoral design in Mexico's transition to democracy". *Journal of Theoretical Politics* 3 (octubre): 271-93.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0 (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- Dworkin, Ronald. 1987. "What is equality? Part 3: The place of liberty". *Iowa Law Review* 73 (octubre): 1-54.
- Elklit, Jørgen. 2012. What kind of animal is electoral integrity. Ponencia presentada en el "Workshop on challenges of electoral integrity", 7 de julio, en la Universidad Complutense de Madrid.
- Fix-Fierro, Héctor, Julia Isabel Flores y Diego Valadés, coords. 2017. *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. México: IJ-UNAM.
- Gandhi, Jennifer y Adam Przeworski. 2006. "Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorship". *Economics and Politics* 1:1-26.
- . y Oray Reuter. 2007. Economic performance and the unraveling of hegemonic parties. Presentado en la conferencia Constitutions and Markets, 14 al 15 de junio, en San Domenico di Fiesole, Italia.

- . 2008. *Political institutions under dictatorship*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Garza Onofre, Juan de Jesús. 2021. Las mañaneras como vía para violar la Constitución. Análisis de los casos SUP-REP-3/2021 y SUP-REP20/2021. En Garza y Martín, 325-54.
- y Javier Martín Reyes, coords. 2021. *Ni tribunal ni electoral*. México: IIJ-UNAM.
- Geddes, Barbara. 2005. Why parties and elections in authoritarian regimes? Ponencia presentada en la Annual Meeting of American Political Science Association, 1 al 4 de septiembre, en Washington, DC.
- Gilas, Karolina. 2011. "Los informes de labores de los representantes de elección popular. ¿Transparencia o rendición de cuentas?". En *Estudios comparados en derecho electoral*, coord. José Reynoso Núñez, 97-156. México: IIJ-UNAM/TEPJF.
- . 2013. "El (mal) funcionamiento del nuevo modelo de comunicación social y política en las campañas electorales. Elección presidencial 2012". *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 12 (julio): 183-205.
- . 2016. "El nuevo modelo de gobernanza electoral: un cambio destinado". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10 (julio-diciembre): 125-41.
- . 2021. Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las reformas electorales en México. En *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, coord. Leonardo Valdés Zurita, 173-207. Toluca: IEEM.
- Ham, Carolien van. 2013. Why do elections fail? Explaining election integrity in third and fourth wave regimes. Ponencia presentada en el "Pre-apsa workshop on electoral integrity", 28 de agosto, en Chicago. Disponible en <https://sites.google.com/site/electoralintegrityproject4/events-1/chicago-28-aug-2013> (consultada el 18 de noviembre de 2022).

- Jurisprudencia 19/2015. CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS. Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 17, año 8: 20-2.
- LGCS. Ley General de Comunicación Social. 2022. México: Cámara de Diputados. [Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcs.htm> (consultada el 14 de abril de 2022)].
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2021. México: Cámara de Diputados. [Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm> (consultada el 14 de abril de 2022)].
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2021. México: Cámara de Diputados. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf> (consultada el 14 de abril de 2022)].
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2021. México: Cámara de Diputados. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 14 de abril de 2022)].
- Levitsky, Steven y Lucas A. Way. 2010. "Why democracy needs a level playing field". *Journal of Democracy* 1: 57-68.
- López Ayllón, Sergio y Pedro Salazar Ugarte. 2021. Presentación. En Garza y Martín 2021, XI-IV.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Malesky, Edmund y Paul Schuler. 2008. Why do single-party regimes hold elections? An analysis of candidate-level data in Vietnam's 2007 National Assembly contest. Presentado en la Annual Meeting of American Political Science Association, 30 de agosto al 2 de septiembre, en Boston, Massachusetts.

- Medina Torres, Luis Eduardo. 2009. Alcances y límites de la reforma electoral 2007. En *México después. Las reformas postelectorales*, eds. Marco Antonio Cortés Guardado y Víctor Espinoza Valle, 61-82. México: UdeG/Ediciones Eón Sociales.
- Norris, Pippa. 2012. Are there global norms and universal standards of electoral integrity and malpractice? Comparing public and expert perceptions (documento de trabajo RWP12-010). Cambridge: John F. Kennedy School of Government-Harvard University. Disponible en https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/8506826/rwp12-010_norris.pdf?sequence=1 (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- Przeworski, Adam. 2018. *Why bother with elections?* Cambridge: Polity Press.
- Public Service Employment Act. 2003. S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13. Canadá. Disponible en <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.01//> (consultada el 14 de abril de 2022).
- Schedler, Andreas, ed. 2002. "The nested game of democratization by elections". *International Political Science Review* 1: 103-22.
- . 2013. *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sentencia SRE-PSC-59/2021. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Denunciados: Andrés Manuel López Obrador, presidente de la república y otro. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- . SRE-PSC-152/2021. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Andrés Manuel López Obrador, presidente de la república y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- . SUP-JRC-162/2008. Actor: Convergencia, partido político nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).

- SUP-JRC-656/2015. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-JRC-678/2015. Actores: Partido Acción Nacional y Jorge Luis Preciado Rodríguez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima.
- SUP-JRC-97/2018. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Tabasco. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-147/2008. Actor: Gerardo Villanueva Albarrán. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-173/2008. Actor: Gerardo Villanueva Albarrán. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-197/2008. Actor: Dionisio Herrera Duque. Autoridad responsable: Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-213/2008. Actor: Francisco Domínguez Servien. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-8/2009. Recurrente: Martín Darío Cázarez Vázquez. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).

- SUP-RAP-15/2009 y acumulado. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-21/2009. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en Coahuila. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-22/2009. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Guanajuato. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-23/2009 y acumulado. Actores: partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Michoacán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-34/2009. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-43/2009. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-140/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).

- SUP-RAP-57/2010. Recurrente: Partido Nueva Alianza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-75/2010. Actor: Fausto Vallejo Figueroa. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-117/2010. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-123/2011 y acumulado. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-474/2011. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-196/2012. Recurrentes: Partido Acción Nacional; jefe de Servicio de Administración Tributaria; coordinador de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-223/2012. Recurrentes: Director General y Gerente de Comunicación Social, ambos de Petróleos Mexicanos. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).

- SUP-RAP-329/2012. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-RAP-122/2014. Recurrentes: partidos políticos Morena, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REC-503/2015. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-17/2018. Recurrentes: José Ramón Enríquez Herrera y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-21/2018. Recurrente: Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-605/2018. Recurrentes: Antonio Echevarría García, gobernador del Estado de Nayarit y otro. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-139/2019. Recurrentes: Canal Once y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).

- SUP-RAP-49/2020. Actor: Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-3/2021. Recurrente: Presidente de la República. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-20/2021. Recurrente: Presidente de la República. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-193/2021. Recurrente: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-250/2021 y acumulados. Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).
- SUP-REP-260/2021. Actor: Morena. Autoridad responsable: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- SUP-REP-382/2021 y acumulados. Recurrentes: Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 29 de abril de 2022).

- Simpser, Alberto. 2005. *Making votes not count: strategic incentives for electoral corruption*. Tesis de doctorado, Department of Political Science-Stanford University.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2006. Dictamen relativo al cómputo final de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos: declaración de validez de la elección y del presidente electo. México: TEPJF. [Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Dictamen%202006.pdf (consultado el 28 de marzo de 2022)].
- Wright, Joseph. 2008. "Do authoritarian institutions constrain? How legislatures affect economic growth and investment". *American Journal of Political Science* 2 (enero): 322-43.

Redes sociales y elecciones: violación a la veda electoral.

SUP-RAP-172/2021

Juan Jesús Garza Onofre

Introducción.

El tramposo reciclaje electoral del Partido Verde Ecologista de México

El análisis que se presenta en este capítulo, tristemente, no resulta del todo novedoso ni mucho menos pone en evidencia la evolución y posterior maduración de un sistema democrático en el que los partidos políticos asumen su responsabilidad con la ciudadanía.

Pensar que solo las autoridades administrativas o jurisdiccionales en la materia son responsables del correcto funcionamiento de la democracia mexicana es de una ingenuidad que raya en el absurdo.

Lamentablemente, parecería que la historia se torna cíclica y fastidiosa. Cada tres o cada seis años, cada grandilocuente reforma que se promulga, por más reglas que se intenten idear para ir afinando las

dinámicas electorales en el país y, por ende, buscar generar mejores prácticas que abonen en la construcción de una mejor sociedad, al final del día, siempre habrá la posibilidad de hacer trampa, de encontrar los huecos y las fisuras normativas para aprovecharse de cualquier circunstancia.

Se ha dicho hasta el cansancio —aunque, en igual sentido, se ha ignorado hasta el cansancio— que mientras los protagonistas del sistema electoral, es decir, los partidos políticos, no quieran entender que sus acciones repercuten de forma directa en la legitimidad y la estabilidad de la democracia, esto será un cuento de nunca acabar.

Sin poder hablar digna y decentemente de un solo partido, cuyas prácticas sirvan para ejemplificar lo bien que se pueden hacer las cosas en tales contextos —que, como mínimo, se encarguen de respetar a los árbitros electorales y su proceder se apegue a la Constitución y las leyes que ellos mismos han decretado—, la verdad es que, en el espectro de agrupaciones políticas que en la actualidad aspiran a conseguir votos para alcanzar el poder, existe una que sobresale entre todas las demás; un partido que no solo ha despreciado de modo sistemático las reglas del juego electoral, sino que, evocando a la causa que dicen liderar, también se ha encargado de reciclar aquellas conductas que le son redituables a pesar de su ilegalidad.

Al asumir que las sanciones que se le impongan serán solventadas con los recursos económicos que el sistema le otorga y utilizar descaradamente las mismas tácticas que desplegó de manera tramposa en el pasado, tal parece que la esencia del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) consiste, simple y sencillamente, en idear alternativas para violar las leyes en cada proceso en el que compitan.

Sin importar quién sea el árbitro del momento, quiénes sean sus socios políticos o, incluso, sus votantes, de lo que se trata es de subsistir a cualquier precio. Bien ha escrito el profesor Hugo Concha: “El PVEM es el fenómeno político más importante de los últimos años en la historia de la democracia mexicana y no por buenas razones” (Concha 2014, 1).

La incesante trayectoria de transgresiones que los verdes han ido acumulando desde la obtención de su registro a fines del siglo pasado, en absoluto, es algo nuevo o sorpresivo. Ya sea de forma pragmática, por medio de sus alianzas tan desideologizadas como utilitaristas,¹ o bien mediante estrategias chantajistas y prohibidas para la obtención de sufragios, queda claro que su experiencia en sortear la ley electoral es por todos conocida. Entonces, tal vez ya se pueda aceptar que el Partido Verde significa uno de los más grandes fracasos del sistema de partidos políticos en México; es la vía más burda de orquestar una táctica acerca de cómo lucrar con un modelo de democracia que no termina de generar incentivos para la legalidad.

No cabe duda de que el fenómeno del PVEM es digno de un amplio, integral y juicioso estudio en lo específico. Combinando una perspectiva sociológica y política, ya va siendo hora de que se vayan desentrañando no solo sus cuestionables prácticas jurídicas en materia electoral, sino también —y quizá sobre todo— dar cuenta del legado político de sus fechorías para comprender su verdadera naturaleza.

Sin embargo, antes de realizar dicha encomienda de largo aliento —tanto por cuestiones metodológicas como por los alcances de la obra de la que forma parte este capítulo—, lo que a continuación se desarrolla, simple y sencillamente, pretende seguir abonando de manera puntual a reflexionar en torno a las prácticas de este partido en los marcos que postula la democracia mexicana. Esto, a partir de un caso particular en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) confirmó por unanimidad la resolución INE/CG1314/2021 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), en la que se sanciona la difusión de mensajes en Instagram por parte de diversos actores y actrices y demás personas conocidas popularmente como

¹ Cabe hacer mención que, en el ámbito federal, en el proceso electoral del año 2000 los verdes fueron con el Partido Acción Nacional; en 2006, 2012 y 2018 con el Partido Revolucionario Institucional, y en 2021 con Morena.

influencers,² que se manifestaron a favor del Partido Verde durante el periodo de veda electoral³ del proceso de junio de 2021. Se trata de un asunto que evoca a uno parecido (aunque no del todo igual) también orquestado por el PVEM en la elección de 2015, en el que, utilizando las cuentas de Twitter de diversos personajes públicos y celebridades, se promovió el voto a favor de ese partido durante dicha veda.

De ahí la referencia en cuanto al reciclaje en sus prácticas indebidas durante los procesos comiciales y a insistir en lo que no se puede, a pesar de la ley, de los criterios jurisdiccionales y de las sanciones; de entender la democracia como un mero juego en el que la ética y la responsabilidad con la ciudadanía no tienen cabida.

Por eso, lo que se pretende no es solo realizar un examen crítico de una sentencia de Sala Superior en lo particular —cuyas implicaciones, cabe resaltar, fueron de importantes consecuencias para el porvenir democrático de ese partido y del país—, sino también analizar, con una óptica más amplia e interdisciplinar, las consecuencias del uso de las redes sociales en los procesos electorales. ¿Qué se vale y qué no? ¿Cómo deben actuar las autoridades ante las novedosas estrategias comunicacionales que utilizan los actores políticos para poder posicionar sus ideas en tiempos tan líquidos? ¿De qué manera hacer compatible la libertad de expresión con las reglas que rigen las campañas?

² La Sala Superior del Tribunal Electoral ya ha mencionado que, para tener presente el término *influencer*, es necesario señalar que se trata de un anglicismo que proviene del inglés *influence*, que significa “*influencia*”, y que, de acuerdo con el Diccionario Cambridge, significa: “[l]a capacidad de tener un efecto en el carácter o el comportamiento de algún o alguien, el efecto en sí mismo (SUP-RAP-180/2021, 57)

³ Es decir, durante los días anteriores a las votaciones, en los que, según la autoridad electoral y las reglas al respecto, se aspira a generar un “periodo mínimo para reflexionar o madurar en forma objetiva cuál será el sentido del voto”, evitando “cualquier debate público entre los candidatos contrincantes que tienda a intervenir indebidamente en el ejercicio del sufragio” (TEPJF 2016).

La principal aportación académica radica en la posibilidad de teorizar acerca del futuro de la democracia a partir de las nuevas tecnologías de la información, al tener en cuenta el rol de partidos políticos, como el Verde, cuyas actividades, antes de fortalecer e intentar armonizar dichos fenómenos, parecerían tender a dinamitarla.

Después de esa breve introducción, en la que se ha presentado una somera perspectiva del PVEM en el actual sistema democrático del país, en un segundo apartado se realiza una reflexión acerca de las redes sociales y las elecciones, enfocándose en aquellas luces y sombras que se desprenden de este tándem que, tal parece, ha llegado para quedarse. En un tercer momento, se despliega un resumen del caso, contextualizando los principales hechos en estudio para proceder al análisis de los principales argumentos que esgrimieron las magistradas y los magistrados electorales en la sustanciación del expediente SUP-RAP-172/2021. Posteriormente, se incluye un sucinto comentario respecto a la sentencia que en marzo de 2022 emitió la Sala Regional Especializada del TEPJF (SRE-PSC-34/2022), en la que se volvió a determinar la responsabilidad directa del partido en cuestión —solo que esta vez por la vía del procedimiento especial sancionador— por utilizar a los *influencers* como emisores que hicieron llegar propaganda electoral a la ciudadanía. Para finalizar, en la última parte del trabajo se presentan las conclusiones de todo lo escrito y teorizado.

Ante una crisis climática sin precedente en la historia de la humanidad, bien valdría la pena ejecutar una serie de acciones tendientes a preservar el medio ambiente y pensar en el entorno que se va a heredar a las futuras generaciones. La inevitable voluntad política de diversos actores sociales es fundamental para liderar un verdadero cambio respecto a la forma como los seres humanos se relacionan con la Tierra. Se pensaría, entonces, que el Partido Verde, como principal responsable de cuidar las políticas públicas en la materia, fuera quien abanderara esto. Pero no es así.

Parecería que sin importarle mucho el largo plazo, el único reciclaje que realiza el PVEM es el de las ilegalidades. Por fortuna, existen todavía criterios en los que la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en

México se comporta a la altura de las exigencias y necesidades sociales, pensando más allá del corto plazo y asumiéndose no solo como garantes de la Constitución, sino también como corresponsables de un porvenir cada vez menos contaminado, no solo en sentido medioambiental, sino también democrático.

Redes sociales y elecciones.

De la excepcionalidad a la cotidianidad

Conseguir la mayor cantidad de votos del electorado siempre ha sido el principal objetivo de los partidos políticos. Sin importar mucho la congruencia, la ideología, sus propuestas o incluso sus candidaturas, lo cierto es que, de un tiempo para acá, las campañas electorales en México (en la gran mayoría de los casos) se han convertido en burdas estrategias de mercadotecnia enfocadas en la forma y no en el fondo.

Desatendiendo la posibilidad de generar una amplia conversación pública en la que la ciudadanía pueda contar con los elementos necesarios para tomar una decisión informada, lo cierto es que el hecho de ganar una contienda democrática, a costa de lo que sea, invita a maquinarse cualquier tipo de maniobra que resulte redituable.

La constante adecuación del derecho electoral y el incesante trabajo de las autoridades correspondientes en la materia sirven como prueba plena de la forma en que las prácticas ilegales, como la compra de votos, las amenazas para que las personas participen en actos proselitistas en contra de su voluntad o el condicionar la prestación de un servicio público al apoyo político, entre muchas otras, están bien enraizadas y consolidadas en la cultura nacional.

Y es que, más allá de las trabas que desde la misma fuente legislativa se generen para evitar la coacción del voto o —acaso— del comportamiento autónomo de millones de personas cuya decisión deba ser respetada, mientras los partidos no acaten las reglas del juego y a partir de un distorsionado

horizonte ético sigan tratando de encontrar excusas para la consecución de fines ilícitos y den la espalda a los medios legalmente válidos, será bastante difícil imaginar el futuro de una mejor democracia.

Por eso, antes de seguir enarbolando una bandera que invite a la revitalización del republicanismo en una ciudadanía harta de las promesas de sus políticos, o bien seguir manteniendo la fe en que las reformas legales tarde o temprano puedan adecuar una realidad que indefectiblemente termina siendo rebasada, la medida y la prudencia deben ser un par de virtudes morales que los partidos pongan en práctica de forma urgente. Que los actores protagonistas del sistema se asuman como corresponsables del entorno en el que se insertan, en definitiva, es crucial para poder tener una mejor rendición de cuentas y ayudar a la ciudadanía a decidir de manera consciente su voto.

En ese sentido, con la eclosión de la globalización, la mediatización de cualquier aspecto de la vida en sociedad y la llegada de las redes sociales a la arena electoral tan solo hace algunos años, se esperaba que el uso de plataformas, como Facebook y Twitter, pudieran servir para solicitar una actitud más comprometida a las autoridades políticas, por estar asociadas a una voluntad de cambio (Moreno y Mendizábal 2015).

Después de tantas décadas de políticas de corte autoritario que fomentaron una tendencia monolítica y uniforme en la información y la comunicación, la alternativa que presentaron las redes sociales mediante internet era prometedora, ya que, por primera vez en mucho tiempo, era tangible el pluralismo y la variedad de opciones existentes para poder expresarse, con el fin de construir una ciudadanía que tuviera mejores herramientas para fiscalizar a sus gobernantes.

Como bien se ha escrito:

en México, el uso de las redes sociales se asocia con una mayor activación del interés y la participación política: quienes recurren a ellas se caracterizan por solicitar una mayor eficiencia política de las autoridades, que se elimine la impunidad, la violencia, y la corrupción (Gómez 2020, 44).

Pasando de la excepcionalidad a la cotidianidad, no cabe la menor duda de que ese tipo de fenómenos emergentes llegaron para quedarse, pues, con el paso de cada elección, parecería que mucha de la propaganda se sitúa en el ciberespacio. Aunado a factores como la irrupción de una pandemia mundial que modificó por completo los hábitos sociales, así como la irremediable crisis climática y su inaplazable exigencia por dejar de utilizar un cierto tipo de materiales contaminantes, la necesidad de fomentar estrategias cada vez menos enfocadas en lo fáctico aumentó poco a poco tanto la capacidad de los partidos políticos para posicionar sus ideas en dichas redes informáticas como el menester del electorado para consumirlas y assimilarlas.

No obstante su enorme potencial —y cabe hacer mención que para nada se pone a discusión sus beneficios en múltiples aspectos de la vida en común—, al momento de que las redes sociales empezaron a normalizarse en la arena democrática y fueron utilizadas para la consecución del voto de la ciudadanía, se generó una especie de tergiversación de los principios que fundamentan y sostienen las elecciones.

Como propulsando lo adjetivo sobre lo sustantivo y el espectáculo por encima del diálogo racional,

más que una deliberación informada, las redes fueron amplificando y modulando una atmósfera, un estado de ánimo público, que crea las condiciones —con su suave presión— donde el sentimiento y las acciones individuales y colectivas tienen lugar, y donde operan gobiernos, empresas, ONGs, universidades, etc. No habría tanto persuasión como contagio. De ahí la metáfora del virus, en su acepción informática y cultural: *going viral* (Arias 2016, 40).

En ese orden de ideas, los partidos vislumbraron esto como una magnífica oportunidad para aumentar sus simpatías y conseguir votantes, al invertir enormes cantidades de recursos en la generación de contenidos atractivos que pudieran moldear opiniones en torno a quienes fungirían

como sus candidatos; asumieron una actitud estratégica, y descuidaron por completo la posibilidad de establecer límites a sus conductas.

De ahí que los anhelos por convertir las redes sociales en el ágora del presente siglo terminaron, tristemente, mutando hacia su absoluta mercantilización y mediatización, en la que el diálogo constructivo fue desplazado por el bullicio que emite el entretenimiento estridente y la desinformación.

Y es que la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los procesos electorales

privilegian el sensacionalismo, la exacerbación y la dramatización, y esto genera una mayor polarización política y emocional de la sociedad. De ese modo, la esfera política, que en la democracia necesita con suma urgencia volverse más racional, se vuelve hiperemocional. La agitación política se convierte en el estado natural; los medios tonos, las contextualizaciones y las relativizaciones pierden terreno o dejan de existir (Lobo 2017).

Ya no se trata de intentar recomponer el espacio digital por medio de la política ni mucho menos construir ciudadanía por medio del intercambio de ideas en las redes sociales, sino de intentar atajar aquellos fraudes y engaños que los partidos crean para motivar al electorado a partir de la visceralidad y las emociones efímeras y poco reflexivas.

De ahí la preocupación de que

una sociedad que otorgue de manera estructural más importancia a los contenidos afectivos que a los racionales —bien sea espontáneamente o a través del proceso político— corre ciertos riesgos que conviene tener presentes y empezamos a apreciar: polarización del debate público, dificultad para el acuerdo político, tendencia al hiperliderazgo y el plebiscito de facto (Arias 2016, 17).

Además, las investigaciones revelan que

la gente es más susceptible a la desinformación cuando la confianza en el sistema político es baja y la polarización política es alta. Estas condiciones describen a muchas de las democracias latinoamericanas.

La baja confianza y la alta polarización reflejan problemas persistentes en los resultados económicos, sociales y de gobernanza. Pero el hecho de que la negatividad de las redes sociales se exacerbe en estos contextos sugiere que la región es especialmente vulnerable a los riesgos que plantean las redes sociales (Vlaicu 2021).

De ahí la premura de no normalizar las estrategias chantajistas y tramposas que despliegan algunos institutos políticos para conseguir votos aprovechándose de las lagunas y la evidente falta de regulación en dichos temas emergentes.

Por ese tipo de cuestiones, hoy más que nunca, es necesario detenerse a pensar en los límites y los alcances de esas herramientas tecnológicas en los procesos electorales. Esto, porque queda claro —y la historia reciente da testimonio de ello— que los principales involucrados no serán quienes se apeguen a las reglas del juego ni tampoco quienes se comporten con criterios éticos que puedan forjar una partidocracia más responsable con la ciudadanía.

Ante la encrucijada que se vive en la actualidad, no cabe duda de que las alternativas para evitar que las TIC erosionen la democracia y, al final del día, causen más problemáticas que beneficios, indispensablemente, están en comprender que no existe una sola solución ni tampoco que su correcto accionar en las cuestiones electorales depende de forma exclusiva de una buena estructuración normativa. Nada más errado.

El trabajo en este tema debe ser constante, creativo y orquestado desde diferentes trincheras, apelando —y habrá que seguir insistiendo— a la cautela y la medida de los involucrados; a que entiendan, de una vez por todas, que el derecho no podrá seguir el ritmo de la tecnología y que, indefectiblemente, sus beneficios dependerán del uso que le otorguen los partidos.

Por eso mismo, en el siguiente apartado, y más allá de cualquier juicio de valor respecto al partido político involucrado —a pesar de sus reincidentes conductas ilegales— o de las reflexiones que se puedan hacer respecto a este asunto tan complejo, conviene traer al análisis los hechos de un caso en el que, independientemente de las regulaciones existentes o de las potestades que tengan las autoridades electorales para sancionar, mientras no prime una cultura de legalidad y de respeto por la ciudadanía que aún confía en el sistema político, será imposible erradicar esas prácticas que han convertido a las redes sociales en un verdadero obstáculo para la viabilidad de los procesos electorales en México con condiciones de igualdad y garantizando una contienda libre e informada.

Un poco de contexto

Para entender a cabalidad lo sucedido con el caso en cuestión, que involucra a las redes sociales y los procesos comiciales en el país, es importante tener en cuenta el antecedente que ocurrió hace algunos años cuando el PVEM, en las elecciones intermedias de 2015, difundió, mediante Twitter, propaganda a su favor durante los días que la ley marca como prohibidos (por ser la veda electoral); esto, por medio de distintas publicaciones de 42 personajes famosos que compartieron múltiples mensajes políticos acompañados de *hashtags* comunes, como #MéxicoVerde y #VerdeSíCumple, entre otros.⁴

La estrategia parecía inofensiva, pues a simple vista era como un mero ejercicio de libertad de expresión en los marcos que permite el sistema democrático; un camino en el que la ciudadanía, independientemente de

⁴ "Dentro de las figuras involucradas destacan el exentrenador de la selección mexicana, Miguel 'el Piojo' Herrera, y los deportistas Oribe Peralta y Julio César Chávez. Del medio del espectáculo, cantantes como Alex Syntec y Gloria Trevi y conductoras de programas matutinos como Inés Sainz, Galilea Montijo y Ninel Conde incurrieron en estas prácticas" (Jaso 2021).

su relevancia pública, profesión u oficio, puede manifestar sus preferencias electorales momentos antes de emitir su voto.

El problema aquí no radica en contemplar tales conductas desde un ángulo ciudadano o con el paraguas que cubre los derechos de participación política, sino en la manera como un partido puede tergiversar tales dichos y desnaturalizarlos, orquestando toda una campaña de propaganda ilegal con el objetivo de obtener algún beneficio el día de la jornada.

Tales hechos fueron escandalosos por la forma tan burda como supuestas y espontáneamente múltiples celebridades publicaron esos mensajes a favor del PVEM y, también —quizá sobre todo—, porque las investigaciones arrojaron que las personas involucradas recibieron una importante suma de dinero por hacerlo.

Así, con el paso del tiempo y sus respectivas impugnaciones, la Sala Regional Especializada del TEPJF finalmente determinó, en la sentencia SRE-PSC-251/2015, que el Partido Verde sería sancionado con una multa de alrededor de \$7,000,000,000 por violar la veda electoral con ese tipo de conductas.

En ese sentido, se afirmó que

los actos formaron parte de una campaña deliberada contra el modelo de comunicación política. Consecuentemente, se calificaron estas estrategias como actos ilegales que alteran la equidad en la competencia y constituyen acciones que vulneran el régimen democrático, ya que el cometedor es un partido político nacional que cuenta con registro nacional y, por lo tanto, está obligado a respetar el marco legal (Villafranco 2016, 89).

Lo ocurrido en aquel entonces fue algo inédito en cuanto a democracia; un nuevo camino para cometer fraude a la ley aprovechándose de las tecnologías de la información y el contexto que han ido creando.

Al involucrar a personas que están dispuestas a vender sus preferencias políticas, el Partido Verde vislumbró las condiciones de desregulación que ofrecía dicho escenario para burlar un sistema cuyo accionar no suele caracterizarse por su prontitud. En resumidas cuentas,

el problema radica en que, si bien no existe una regulación que vaya de la mano con la tecnología, también es imposible que ésta mantenga el ritmo para investigar y sancionar actos como los llevados a cabo por el PVEM (Jaso 2021).

Por ello, se esperaría que, además de que la multa impuesta en ese año sirviera como aliciente para que no se volviera a cometer la infracción descrita, los verdes, finalmente, estuvieran a la altura de las circunstancias y comprendieran que el respeto por las reglas electorales y la construcción de una mejor democracia depende en gran medida de ellos mismos.

Sin embargo, la historia se volvió a repetir tan solo unas elecciones después. Como dejando en evidencia que el dinero no es un factor significativo en la sustanciación de sus actividades indebidas, los del PVEM —con un descaro que ya se está tornando bastante habitual— reciclaron la estrategia ilegal de 2015, pues a tan solo unas horas de que se llevaran a cabo las elecciones de 2021 —dicho sea de paso, las más grandes en la historia de México—,⁵ de nueva cuenta distintos personajes públicos —pero ahora de los denominados *influencers* por su impacto en el ciberespacio—⁶ empezaron a difundir mensajes alusivos a las propuestas de campaña del Partido Verde, especialmente por medio de Instagram.

Aunque parezca increíble, lo que realizó ese partido no es más que un refrito de una de sus transgresiones a las reglas en materia electoral. Para nada se trata de algo creativo, que implique un reto intelectual en el ámbito jurídico, o quizá de una novedosa táctica política para hacer trampa. Es asumir que, independientemente del castigo, los del Verde creen que todo vale, que sus acciones se encuentran por encima de las leyes, de los árbitros

⁵ Llevadas a cabo el domingo 6 de junio de 2021.

⁶ Cuyas cuentas personales oscilan entre los 10,000 y 1,000,000 de seguidores en dicha plataforma.

y de la memoria de la ciudadanía. Y no solo eso, sino que vale la pena dejar constancia de que, en esta ocasión, dicha táctica la llevaron hasta el extremo, al utilizar a más de 90 famosos, cuyas cuentas en la red social aludida tienen un alcance de audiencia de millones de personas.

En todo caso, una de las grandes diferencias entre los dos ejemplos que se relatan fue la forma como actuó, con prontitud, diligencia y firmeza, la autoridad administrativa en materia electoral, pues, aprovechando la experiencia de la ocasión anterior, tuvo a bien emprender acciones desde el primer momento en que se dieron a conocer los hechos. Esto, por medio del acuerdo ACQyD-INE-135/2021 presentado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE,⁷ el cual, posteriormente, daría pie a la resolución INE/CG1314/2021 emitida por el Consejo General,⁸ la cual

consideró como fundado el procedimiento al configurarse la conducta infractora, consistente en la realización de una campaña publicitaria en beneficio del PVEM y sus candidatas y candidatos en el marco de los procesos electorales federales y locales concurrente, la cual no se registró dentro de los informes de gastos de campañas respectivos (INE 2021b).

Como se desprende de lo narrado, a la estrategia del Partido Verde, por más que se intente justificar, es prácticamente imposible encontrarle cuadatura y sustento jurídico. Sin la necesidad de conocer a detalle las reglas electorales, la verdad es que el precedente de 2015 los exhibe de cuerpo entero y marca la pauta para una nueva sanción.

⁷ Para un análisis acerca del primer acuerdo emitido, véase Garza (2021).

⁸ Respecto del procedimiento administrativo sancionador oficioso y de queja en materia de fiscalización, véase el expediente identificado con el número 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.

De ahí que lo interesante del presente caso sea analizar los argumentos que utilizó la Sala Superior para derrotar la defensa del Partido Verde y sus *influencers*. Ello, porque en absoluto se trata de prohibir la utilización de las redes sociales en democracia o acaso aumentar las barreras para su incidencia en las campañas políticas. Nada más errado. Tal vez de lo que se trata es de seguir erigiendo una dinámica en la que valga la pena recordar que mientras no exista un correcto comportamiento de los partidos políticos y de aquellos ciudadanos que estén dispuestos a apoyarlos, cualquier legislación será fácilmente burlada.

En el siguiente apartado se presenta el estudio de las razones principales que esgrimieron las magistradas y los magistrados del Tribunal Electoral para confirmar la sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México por el caso sobre el que versa este capítulo.

Análisis de la sentencia

La controversia del caso en cuestión radicó en que el PVEM alegaba que la resolución del Consejo General del ine debía ser revocada por la Sala Superior en ocasión de cinco diferentes motivos: la violación del debido proceso al determinar tal responsabilidad antes de que se resolviera el procedimiento especial sancionador que se sustancia ante la Sala Regional Especializada por los mismos hechos denunciados; la indebida fundamentación y motivación en la valoración probatoria; la arbitrariedad en el cálculo del monto de la sanción; el carácter reincidente de sus conductas, y la realización de un incorrecto análisis respecto de la acreditación del beneficio obtenido por el partido.

A continuación se analiza detenidamente cómo se fue construyendo dicha resolución; es decir, la manera como se fueron analizando cada una de las cuestiones que el PVEM alegó como incorrectas por parte de la autoridad administrativa en la materia.

Confundiendo medios y fines. Supuesta sanción indebida

El clásico y bien conocido principio jurídico de *non bis in idem*⁹ es la base de la que parte el Partido Verde para construir una supuesta defensa respecto a las infracciones cometidas por los *influencers* en la red social de Instagram durante el proceso 2021. Vale la pena aclarar que dichas razones —no obstante sus coincidencias— nada tienen que ver respecto a lo similarmente sucedido en la elección de 2015, pues aquella vez las infracciones se materializaron en ocasión de otro proceso, de distintos procedimientos sancionadores, mediante diferentes mensajes publicados por otras personas y en otra red social.

Lo que ahora se esgrime como argumento es que el INE se encontraba jurídicamente imposibilitado para desplegar sus facultades de investigación en materia de fiscalización, porque, a la par, en el ámbito contencioso, los mismos hechos estaban siendo investigados por la vía del procedimiento especial sancionador.

De esa forma, según su entendimiento de las reglas procesales:

primero se debía determinar por parte de la Sala Regional Especializada la existencia o no de una violación a la veda electoral, si se trataba de propaganda electoral, para que posteriormente el Consejo General del INE determinara si se actualizaba o no alguna infracción en materia de fiscalización (SUP-RAP-172/2021, 19).

En pocas palabras, lo que buscaba el partido político sancionado —aunque no sin cierta malicia— era que en un primer momento se analizara su caso de manera exclusiva, en la competencia de la Unidad Técnica y de la Sala Regional, y después, una vez que existiera o no sentencia firme,

⁹ Que, en resumidas cuentas, consiste en no castigar al mismo actor más de una vez por la comisión de un mismo hecho delictivo.

entrar al análisis de un nuevo procedimiento especial sancionador por la conducta consistente en la omisión de reportar gastos de campaña por la difusión de la propaganda denunciada, aduciendo también que

la legislación electoral establece un conjunto de deberes para los actores electorales, pero no significa necesariamente que el incumplimiento de ellos configure tipos administrativos sancionables, por lo que debe regir la presunción de inocencia hasta en tanto no sea demostrada la responsabilidad en un procedimiento donde rijan las garantías de debido proceso (SUP-RAP-172/2021, 19).

Con tal planteamiento, las magistradas y los magistrados de la Sala Superior determinaron que los argumentos del Partido Verde eran infundados, pues “el caso no presenta identidad en el fundamento ni en el bien jurídico aun cuando los hechos fueron los mismos” y, por consiguiente, la presunta controversia que se alega radica en una confusión entre la naturaleza, el objeto y los fines de dos figuras distintas en el ámbito sancionador administrativo electoral, es decir: el procedimiento especial sancionador y el procedimiento de fiscalización. Por tanto,

el Consejo General no estaba obligado a esperar una sentencia por parte de la Sala Regional Especializada de este Tribunal, para estar en condiciones de emitir un pronunciamiento respecto a los hechos denunciados, ya que [...] la autoridad electoral administrativa puede desplegar sus facultades de investigación en materia contenciosa y de fiscalización al mismo tiempo, sin que ello implique una merma a los derechos del denunciado (SUP-RAP-172/2021, 23).

La existencia de estos dos mecanismos no solo es por lo posible de su individualidad y encuadre en normas específicas, sino que mientras tutelan bienes jurídicos diferenciados —sin importar que los hechos en análisis sean los mismos y se atribuyan al mismo sujeto denunciado—,

son autónomos e independientes; de ahí que la resolución de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización sea factible, “aun cuando se encuentre *sub júdice* [o en trámite], uno especial sancionador y viceversa” (SUP-RAP-172/2021, 23).

Como se desprende de los hechos descritos, así como de la defensa de quien recurre lo resuelto por la autoridad responsable, es posible advertir que el inicio del presente caso controvertido para nada es algo que deba merecer un profundo y complejo análisis jurídico, o acaso un asunto que valga la pena seguir problematizando; en pocas palabras, lo que esto implica es una cuestión elemental de respeto al procedimiento.

Y es que antes que dejar pasar este punto de la resolución y centrarse en cuestiones más controvertidas, tal parece que el PVEM apuesta por dinamitar desde un inicio la certeza de las normas procesales.

Al tratar de confundir a la autoridad involucrada y mencionar que es indispensable una resolución firme para saber si se puede sancionar al Partido Verde con la presente figura, lo cierto es que se revela la verdadera estrategia, que no es otra que el litigar por litigar —aun cuando se está en pleno conocimiento de que no se tiene la razón—; se trata de una práctica bastante dañina en materia electoral, que, además de generar distractores en sede jurisdiccional, también ha evidenciado la falta de ética de quienes accionan el sistema con el fin de, supuestamente, revertir una decisión que no estuvo apegada a derecho.

Ello habrá que decirlo de manera clara y contundente: una cosa es poder discrepar genuinamente de la autoridad y llevar a la última instancia alguna controversia en específico, pero otra, muy distinta, es intentar enturbiar los casos a partir de una supuesta confusión entre medios adjetivos y fines sustantivos.

En todo caso, si la actual legislación electoral no es del todo conveniente para ese tipo de partidos políticos, tal vez, antes de buscar ganar a cualquier costa en tribunales, lo que deberían hacer es reformarla o, por lo menos, estudiarla con mayor detenimiento, para así poder ahorrarse estos

inconvenientes que denotan ignorancia, o bien algún tipo de inmoralidad al desplegar sus acciones.

Cuestiones probatorias o cómo desvirtuar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión

Un segundo argumento que alega el PVEM se relaciona con el hecho de que la responsable no valoró de manera adecuada las pruebas para poder sancionarlo; que al momento de analizarlas se encontraron diversas incongruencias que abonan a una mala diligencia, y la falta de exhaustividad en el principio de contradicción respecto de lo recabado.

Dicho aspecto de la defensa llama la atención por el carácter novedoso que involucran las nuevas TIC y de cómo es que las autoridades electorales despliegan sus facultades para vislumbrar una perspectiva integral y completa de lo sucedido.

En ese sentido, destacan las múltiples acciones que tuvieron que llevarse a cabo para poder lograr lo cometido, las cuales fueron desde la identificación, la solicitud de información y posterior requerimiento por parte de la Unidad de Fiscalización del INE a cada uno de los *influencers* responsables de las publicaciones en sus historias de Instagram a favor del partido; el análisis de los mensajes en los que fue posible encontrar un importante grado de similitud y la existencia de un guion; pasando por la vinculación con empresas de mercadeo que facilitaron sus servicios a los responsables mediante una agencia de representación; la detección de ciertos depósitos en efectivo por el monto de \$10,000 en fechas cercanas a las publicaciones —que deja entrever el posible conocimiento del instituto político recurrente respecto al posible flujo de recursos—; hasta el no deslindamiento del Partido Verde, a pesar de que en todas las publicaciones compartidas por los *influencers* fue arrobado (@partidoverdemx) e incluso evitó la posibilidad de reportar lo ocurrido.

De todo lo hasta aquí realizado por el Instituto, así como de la falta de colaboración del partido, cabe concluir que, en palabras de la Sala Superior,

la afirmación del recurrente en cuanto a que la responsable hubiera faltado al principio de contradicción respecto de las pruebas recabadas [es infundada, pues] las respuestas a los requerimientos formulados a diversas personas físicas responsables de las publicaciones materia de la denuncia [sirven para dejar constancia de lo sucedido] (SUP-RAP-172/2021, 29).

Y es que no se puede aducir que tanto los mensajes compartidos por distintas personas físicas en lo individual como la simple posibilidad de ejercer opiniones políticas en el ciberespacio días antes de alguna elección puedan considerarse como una manifestación espontánea de sus ideas —las cuales están amparadas en el ejercicio del derecho de libertad de expresión—; queda claro que las similitudes en el tiempo, el modo y el lugar en las que esto se llevó a cabo devela un ejercicio premeditado y orquestado desde y por el Partido Verde Ecologista de México, en una tramposa táctica que desvirtúa por completo los derechos humanos de aquellos que ejercen de forma genuina. El fraude a la ley es evidente al momento en que se intenta disuadir a la máxima autoridad jurisdiccional en la materia de que la Unidad de Fiscalización no solo es que no hiciera bien su trabajo, sino que además no tenía del todo las facultades para ello.

Por eso mismo, a pesar de que la jurisprudencia en materia electoral ha establecido que la publicación de contenido mediante las redes sociales por parte de la ciudadanía, en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de una opción política, goza de una presunción de autenticidad, propia de las dinámicas que encierran las tecnologías de la información y comunicación (jurisprudencia 18/2019, 34-5), lo cierto es que el caso concreto rebasa esta premisa.

De nueva cuenta, es posible identificar la falta de buena voluntad del recurrente en el entendimiento de las cuestiones procesales al momento en que alega que ninguno de los *influencers* requeridos puede tener el carácter

de denunciado en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, como obviando que la naturaleza de este no radica en sancionar de manera específica a personas físicas, sino en tratar de conocer a profundidad la verdad de los hechos.

Así, la sentencia que se comenta respalda a la autoridad responsable cuando menciona que esta

hace una valoración sobre la fuerza probatoria de las documentales en el caso específico a partir de aspectos de su congruencia interna, [que] ninguna de las personas requeridas tiene el carácter de denunciados en el procedimiento [...], sino que su participación en el procedimiento atendió al ejercicio de las facultades de investigación con que cuenta la responsable para acercarse a la verdad de los hechos (SUP-RAP-172/2021, 33-6).

Por eso, la mayor reflexión del argumento controvertido radica en que el camino que siguió la autoridad administrativa electoral

para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar y sustanciar el expediente [es válido en ocasión de] que, el procedimiento sancionador en materia de fiscalización tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos denunciados; dicho de otro modo, la búsqueda de la verdad, a fin de estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad, así como la imposición de una sanción, con independencia de que, su finalidad también sea la de esclarecer el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos (SUP-RAP-172/2021, 30).

La noción que subyace a un procedimiento de dicha naturaleza no implica la total inacción y el desentendimiento de los actores a quienes se investiga; olvidar que su rol en el sistema político debe tender hacia la colaboración es uno de los principios que se esperarí para poder sustanciar cualquier procedimiento que enmarca la ley.

Los medios probatorios en materia electoral, cuando las redes sociales están de por medio, se tornan complejos por su carácter difuso; al tiempo que se vayan conociendo sus alcances y sus límites será mucho más sencillo establecer sus verdaderos alcances en sede jurisdiccional y administrativa. Mientras tanto, querer tergiversar los hechos a partir de la falta de colaboración institucional, la supuesta confusión de involucrados y la insuficiencia de facultades a las autoridades responsables no puede ser una excusa válida para evitar que se finquen responsabilidades respecto a conductas ilegales que buscan aprovecharse de un escenario tan novedoso como desregulado.

Arbitrariedad en el cálculo del monto involucrado

En la presente consideración, tal parece que los abogados del PVEM finalmente aciertan en cómo realizan la defensa de una de las cuestiones que generaron la controversia de los *influencers*. Y es que, en definitiva, que la autoridad administrativa calcule cuánto fue el costo aproximado por mención en la red social Instagram no es una tarea sencilla, pero tampoco puede ser una cuestión tan simple, como tomar como referencia el valor más alto de distintas cotizaciones obtenidas (siendo el costo aproximado de 10,000 dólares).¹⁰

Sin embargo, al leer los argumentos que esgrimió el recurrente, es posible advertir que estos no van más allá de realizar una interpretación a la medida respecto a la aplicación del Reglamento de Fiscalización y omitir hechos en aras de favorecer su narrativa en la demanda.

¹⁰ "Por lo que tomando en consideración que existieron 104 personas realizando publicidad a favor del partido recurrente, la cantidad a cuantificar fue de \$1,040,000.00 usd (un millón cuarenta mil dólares), equivalente a \$20,466.784.00 (veinte millones cuatrocientos sesenta y seis mil setecientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M.N" (SUP-RAP-172/2021, 13).

Como indicándole a la autoridad responsable cuál es el camino que debe seguir para realizar bien su trabajo, el PVEM señaló que no existe un verdadero estudio del ine para arribar al monto involucrado, pero, al mismo tiempo, cae en el error de “realizar afirmaciones genéricas o subjetivas y cuestionamientos que no las combaten de forma directa” (SUP-RAP-172/2021, 13).

Es decir, se nota que el partido político sancionado tampoco sabe a ciencia cierta cómo debe ejecutarse tal proceso, pues los pasos que menciona para tasar de mejor forma las menciones de los *influencers* se enfocan en contar una historia sin que necesariamente eso sea lo que dicta la ley —esto, porque la propia normatividad es omisa al respecto por tratar-se de una estrategia tan novedosa como original—. ¹¹

De ahí que sea llamativa la forma en que el Partido Verde llega a afirmar en su demanda que

los teóricos del marketing digital señalan que para saber si una campaña publicitaria en redes sociales es exitosa, se deben valorar distintos tópicos, que para un partido político no es posible medir, por lo que no sería redituable pues el *engagement* (compromiso) de las publicaciones fue negativo, al existir una crítica fuerte al PVEM, convirtiéndose en votos perdidos (SUP-RAP-172/2021, 39).

Al asumir sus errores, tal parece que los recurrentes anhelan presentar dicho argumento como forma de salida, para demostrar que su campaña ni vale tanto ni mucho menos merece ser sancionada por el monto en cuestión.

¹¹ Vale recordar que, por lo general, el derecho como regulador de la vida social suele llegar tarde a su cita con la realidad y, por ende, es indispensable que, antes de seguir expidiendo normas a destajo que puedan solventar dichas lagunas, será fundamental asumir que una infinidad de cuestiones dependerán del buen criterio y de la manera como estas sean abordadas y comprendidas por las autoridades correspondientes.

Así, la Sala Superior reitera lo importante de aprovechar las instancias jurisdiccionales —la esencia misma del procedimiento litigioso—, cuando menciona que

la necesidad de que los agravios expuestos por los actores en un medio de impugnación confronten todas y cada una de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que combaten (SUP-RAP-172/2021, 41).

De poco servirá sustentar todos y cada uno de los presentes agravios con el argumento de que el ine realizó supuestas arbitrariedades que ocurrieron al momento del cálculo involucrado, si se tergiversan los hechos y no se demuestra cómo es que no se siguió el procedimiento de valuación que se desprende del Reglamento de Fiscalización.

La imposibilidad que alega el PVEM para computar cuánto valen las menciones de los *influencers*, tanto por una razón geográfica como temporal, es un argumento falaz que no abona en la generación de certeza en el dinamismo de estos procesos ni tampoco ayuda para fortalecer las capacidades técnicas que debe ejercer la autoridad responsable para darle solución a la controversia.

Por eso, cuando se menciona que se tergiversan los hechos, la Sala Superior transcribe aquellos actos que no menciona el Partido Verde y que ayudaron a determinar tal cifra. Fueron actuaciones como requerir a 30 proveedores autorizados en el Registro Nacional de Electores con el fin de obtener el costo aproximado de una mención en Instagram realizada por *influencers*; investigar diversas páginas de internet acerca de agencias publicitarias que, entre sus servicios, ofrecían *marketing de influencers*; realizar distintas preguntas a los involucrados y comparar entre sí sus respuestas, y la mención a que las cantidades involucradas eran estimadas, entre varias más.

Lo sucedido se puede resumir en que el PVEM decidió omitir a conveniencia aquello que no le ayudaba en su intención de ser sancionados en menor cuantía.

En el presente agravio, la Sala Superior, aunque no es omisa respecto a las cantidades que menciona la recurrente —pues no cabe duda de que la cifra sancionada es un tanto desproporcionada si se distinguen cada uno de los *influencers* que se prestaron para esta estrategia—,¹² tal parece que opta por dejar un firme precedente en sintonía y deferencia con la autoridad administrativa y la forma como realizó esta indagatoria.

De ahí la importancia de leer y analizar en su conjunto la sentencia y, en especial, el siguiente apartado relativo a los elementos configurativos de las conductas reincidentes del Partido Verde Ecologista de México en otros casos, pues con una lógica integral, a partir de los antecedentes ocurridos y la coherencia que exige el sistema, en definitiva, es probable que cualquier sanción será insuficiente para quien se sabe con una cantidad suficiente de recursos para pagar las multas que se le impongan.

Análisis incorrecto respecto a los elementos que constituyen la reincidencia

El método que utilizó la Sala Superior en el presente punto controvertido para confirmar la sanción de la autoridad responsable al PVEM, en definitiva, es congruente con una visión que busca tutelar integralmente los fines que persigue el sistema electoral mexicano para impedir la constante vulneración a bienes jurídicos constitucionales.

Aunque no exento de cierta polémica por utilizar argumentos que bien pueden ser derrotados a partir de sus propios criterios, lo cierto es que antes de entender el caso específico de manera aislada y excepcional, la sentencia del TEPJF despliega una serie de razonamientos integrales y sistemáticos para llegar a la conclusión en análisis.

¹² No obstante, los verdes no sugirieron en su demanda algún camino o método en apego a derecho para desvirtuar dicho monto.

Y es que cuando el órgano jurisdiccional afirma que las infracciones que se contrastan para poder hablar de una reincidencia son “formalmente distintas pero comparten como elemento objetivo la misma conducta desplegada, con independencia de que derivan de procedimientos administrativos sancionadores de diversa naturaleza” (SUP-RAP-172/2021, 46), se asume de forma implícita un actuar de las magistradas y los magistrados que va más allá de la mera aplicación de la ley, como tratando de tomar una posición activa respecto a sus funciones de árbitros en una contienda electoral que trasciende el corto y el mediano plazo.

Aunado a eso, habrá que mencionar que el PVEM tampoco hace mucho por controvertir las razones sustantivas que la autoridad responsable argumentó para imponer la sanción correspondiente, pues omite mencionar que las conductas llevadas a cabo en dos procesos electorales federales, concurrentes con votaciones locales (2014-2015 y 2020-2021), ocurren con el mismo medio comisivo, como son las redes sociales, impactando el principio constitucional de equidad en la contienda.

En esos términos, el Tribunal Electoral transcribe en su resolución múltiples elementos comunes que, de manera previa, identifica el Instituto Nacional Electoral de las infracciones cometidas por el Partido Verde, como que en ambos casos las conductas desplegadas carecieron de espontaneidad; o que en las dos ocasiones los mensajes de apoyo fueron enarbolados por parte de personas famosas o *influencers*; la posibilidad de que dichas conductas se puedan comprender como un comportamiento paralelo; la identificación de una estrategia sistematizada de difusión de propaganda electoral en redes sociales durante el periodo de veda, o que la repetición de tales conductas revelara “la displicencia del partido recurrente de ajustarse a lo dispuesto por el artículo 25, párrafo 1 de la Ley de Partidos, relativo a que conduzcan sus actividades dentro de los cauces legales” (SUP-RAP-172/2021, 49).

Apelando al conocido dicho popular que afirma que “si parece un pato, nada como un pato y grazna como un pato, entonces probablemente sea un

pato”, no cabe la menor duda de que el camino que se decidió seguir en el presente caso oscila entre la rigidez y el activismo; es decir, en intentar armonizar una interpretación de las reglas que evite que estas sean rebasadas de forma tan sencilla, a fin de sentar un claro precedente que, de una vez por todas, pueda servir para que los partidos políticos asuman el rol que les corresponde en un Estado que aspire a calificarse como de derecho.

De ahí, precisamente, que la Sala Superior, de manera unánime, haya entendido que la repetición de un ilícito administrativo electoral con tales características concretas pueda ser considerado por su similitud como una conducta reincidente que provoca una vulneración sistemática y perjudicial de la normativa en la materia.

Es pertinente destacar que este no es el momento para analizar si las altas cortes deben o no tener un comportamiento más activo que uno pasivo en la democracia, identificando si poco a poco pueden ir conjugando una visión menos positivista del derecho en la búsqueda de la construcción de criterios que puedan proteger de mejor manera ciertos fines constitucionales. Mucha tinta se ha derramado al respecto.

Lo importante, en todo caso, será que tarde o temprano se aclare si la presente integración de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia puede ser congruente con sus resoluciones y que, al zanjar controversias, responda más bien a una visión jurídica y no política en ocasión de la coyuntura que le convenga (Garza y Martín 2021).

Ojalá que esta vez lo sentenciado respecto a las conductas reiterativas el Partido Verde Ecologista de México sirva para emitir un contundente mensaje para aquellos actores políticos que, a pesar de que se encargan de regular sus conductas, no han sido capaces de estar a la altura y sencillamente respetarlas. Que el presente caso sirva de ejemplo para el futuro y que sus implicaciones puedan llegar a contemplarse no solo en la inmediatez, sino, sobre todo, en el próximo proceso electoral.

No acreditación del beneficio obtenido

Cuando el PVEM insiste en alegar que la estrategia mediática de los *influencers*, antes de provocar un beneficio concreto —que se refleja en la obtención de una mayor cantidad de sufragios en las urnas—, generó, de manera contraproducente, un efecto nocivo en su imagen —derivado de las consecuencias publicitarias de una campaña que la mayoría de la ciudadanía tomó como algo negativo—, se pierde de vista que durante un proceso electoral las ventajas no solo se pueden traducir en un mayor porcentaje de votación efectiva.

Al esgrimir tal argumento, queda en evidencia la visión tan minimalista e incluso sesgada y poco integral de lo que para el partido recurrente implica una elección; esto sirve como prueba plena para hacer una reflexión respecto a las intrincadas relaciones que implican las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en democracia, pues su carácter difuso y poco tangible en la realidad pueden servir como la excusa perfecta para defender lo indefendible, en aras de una supuesta disonancia.

Y es que cuando el Partido Verde aduce que el beneficio derivado de la conducta en análisis es un hecho falso y distante de realidad, queda claro que su estrategia de defensa en este punto controvertido se focaliza en mencionar que la autoridad responsable nunca acreditó cuántos votos ganaron de manera indebida ni en qué casilla.

Volviendo al argumento de que su votación final fue de 6.09 % y, por lo tanto, a su parecer acreditan que, contrario a lo manifestado por el INE, no obtuvieron algún beneficio de los mensajes de los *influencers*, al asegurar “que sin esa campaña hubieran obtenido por lo menos dos puntos porcentuales” (SUP-RAP-172/2021, 51 y 52), lo cierto es que el recurrente omite de manera intencional todo lo relacionado con el tema de la fiscalización.

Justamente en ese tema es que se encuentra el beneficio que dice desconocer el PVEM respecto a que

incurrió en una campaña organizada y planeada cuyos gastos no fueron reportados, que le generó un beneficio consistente en el posicionamiento a nivel nacional desde el cinco de junio [de 2022] cuando comenzaron a difundirse los mensajes en redes sociales y hasta el día de la jornada electoral (SUP-RAP-172/2021, 52).

Como olvidando que la difusión de propaganda electoral implica necesariamente un gasto específico que debe ser notificado a la autoridad correspondiente, los verdes intentan que su rol como ideólogos y orquestadores de dicha estrategia pase a segundo término y, por ende, sus obligaciones en materia de fiscalización no tengan que acreditarse.

Al haberse aprovechado de esta novedosa forma de adquirir propaganda electoral por medio de los *influencers* en Instagram y evitar reportar dicho gasto, la Sala Superior consideró que los argumentos del partido son infundados y, por tanto, confirmó lo dictado por la autoridad administrativa, al mencionar que, independientemente de los votos que se hayan podido obtener o no el día de la elección, lo importante del asunto radica en poner en peligro los principios que rigen la materia electoral.

No porque el beneficio obtenido por el Partido Verde sea difícil de materializar significa que es legal. Por decirlo pronto, en el presente caso, incumplir la ley es una vía para obtener provecho; es menospreciar la pretensión de legalidad que debería regir entre quienes se desempeñan dentro del ámbito electoral.

Así es como finaliza el estudio de cada una de las consideraciones que abordó la Sala Superior del TEPJF para confirmar la resolución emitida por el INE que fue combatida por el PVEM.

Cabe advertir que la resolución se dio por unanimidad de votos emitidos por cada una de las siete personas que conforman la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Esto no es algo menor, pues ante un tribunal en el que, amargamente, los pleitos internos y la conformación de bloques políticos ha ido mermando su legitimidad, y en el que, al final

del día, muchas de sus sentencias han puesto “en evidencia cómo la lógica política ha ido ganando paulatinamente la batalla a la racionalidad jurídica” (Salazar y López 2021, XII), lo cierto es que una vez pasada la mayor crisis en su historia contemporánea,¹³ ese tipo de mensajes parecerían vislumbrar una pequeña esperanza en el porvenir del sistema democrático en México.

Y es que cuando las altas cortes emiten sus sentencias por unanimidad, además de la contundencia en la construcción de sus razones sustentadas en derecho, el mensaje político que se intenta proclamar devela la resonancia de una sola voz, como dejando constancia de la importancia de construir un criterio para el futuro.

Ojalá que la presente sentencia sea suficiente para el futuro del sistema electoral, a fin de evitar que los partidos políticos se aprovechen de las redes sociales como un medio que posibilite un entorno más democrático.

Breve apéndice: nadie se salva. Procedimiento especial sancionador en marzo

Es importante destacar que al momento en que se realizaba el análisis del SUP-RAP-172/2021 se dio a conocer por distintos medios informativos la noticia de que la Sala Regional Especializada del TEPJF había emitido la sentencia SRE-PSC-34/2022 —dándole sustanciación a un procedimiento especial sancionador cuyo objetivo se centra en analizar si se vulneró el periodo de veda electoral— y, por unanimidad de votos, el pleno de dicho órgano jurisdiccional concluía que el PVEM y diversos *influencers* vulneraron el periodo de veda electoral con la difusión de una serie de publicaciones realizadas el 5 y el 6 de junio de 2021.

¹³ Para una sucinta crónica y análisis en torno a lo sucedido, véase Garza y Martín (2021a).

Aunque dicha resolución no es propiamente materia del presente texto académico, bien vale la pena hacer una sucinta reflexión al respecto. Y es que no obstante las particularidades del asunto resuelto por la Sala Regional Especializada y de la exhaustividad con la que se trató el mismo —lo cual es indispensable estudiar con detenimiento en lo específico—, los razonamientos para decidir ese tipo de casos deben estar alineados en una misma lógica, procurando un diálogo recíproco entre las distintas instancias que han conocido de los hechos, pero, sobre todo, tomando en consideración las implicaciones para la ciudadanía.

De ahí que la idea principal a desarrollar a partir de lo sucedido radica en la necesidad de anteponer y conjugar principios y valores morales a reglas que, simple y sencillamente, sean bastante fáciles de sortear, porque queda claro que la irrupción de las nuevas TIC en democracia ha venido a cambiar por completo las dinámicas de quienes se involucran en su construcción —transformando de forma específica y radical cómo se transmite y recibe información electoral—. Por eso, es pertinente que quienes se prestaron para ayudar al Partido Verde a posicionar mensajes en Instagram a su favor durante la veda electoral no solo no queden impunes, sino que entiendan que sus conductas en redes sociales tienen un impacto tangible en el entorno en que se desarrollan.

Y es que si bien la Sala Superior ha mencionado que

por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas deba 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, para lo cual resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet (jurisprudencia 19/2016, 33-4).

Lo cierto es que las redes sociales también pueden utilizarse de manera perjudicial, tergiversando su utilidad en democracia con un ánimo propagandístico y premeditado antes de espontáneo, sin que se usen para expresar una opinión o una idea neutral en el contexto de la jornada electoral.

Por eso mismo, los mensajes de los *influencers* deben tener consecuencias en la arena electoral, porque su comportamiento es atípico en democracia; emitir dichos mensajes no está amparado por el paraguas que posibilita el derecho a la libre expresión y los parámetros que exige la veda para limitarlo, sino que se despliega en sintonía con los intereses del partido político involucrado y a sabiendas de que se viola la ley en la materia.

De ahí justamente la importancia del procedimiento especial sancionador en el que se denuncia la vulneración al periodo de veda electoral; un mecanismo con alcance específico para determinar, de manera legal, la existencia de una infracción más allá del Partido Verde Ecologista de México por la difusión de propaganda durante un periodo prohibido.

En tal sentido, ante la novedad de lo ocurrido, una de las cuestiones más problemáticas en ese tipo de asuntos es la graduación de la sanción en lo individual, ya que es fundamental tomar en consideración distintos elementos de los *influencers* para identificar la gravedad de sus acciones.

Ello, porque, en definitiva, por más que se crea que con el término *influencer* se puede aglutinar una misma y uniforme categoría,¹⁴ en la que todos tienen los mismos fines e intereses —que tristemente no parecen ser otros que los económicos—, lo cierto es que para poder sancionarlos vía jurisdiccional se deben analizar temas en lo específico, como circunstancias de modo, tiempo y lugar; intencionalidad; contexto fáctico y medios

¹⁴ De hecho, al realizar las pesquisas correspondientes, la autoridad acreditó que algunos de los *influencers* eran personas extranjeras, por lo que ordenó dar vista a la Secretaría de Gobernación del gobierno federal para que determine lo que en derecho corresponda.

de ejecución; beneficio; reincidencia, y capacidad económica, entre varias más que puedan conjugar la valoración integral de todos los elementos objetivos y subjetivos de la infracción. De ahí que las sanciones económicas hayan sido diferenciadas.¹⁵

Siguiendo ese mismo orden de ideas, es pertinente mencionar que, además de dicha infracción, quienes integran la Sala Regional Especializada, para garantizar la reparación integral del daño causado, tanto por el PVEM como por los *influencers*, proyectaron diversos actos, que van desde la publicación de un desplegado que los involucrados deberán difundir por sus cuentas de Instagram, por los próximos 30 días, pasando por la recomendación de cierta bibliografía en la materia, hasta instar a que la dirigencia del partido multado y las personas sancionadas en este procedimiento tomen un curso relacionado con la equidad en la contienda electoral, así como acerca del contenido responsable en redes sociales.

El mensaje que ha intentado transmitir el Tribunal Electoral es contundente: nadie se salva. Basta de querer entender la democracia con una óptica minimalista y sin participantes que respondan por las consecuencias de sus actos.

No por nada, en el voto concurrente de la magistrada Gabriela Villafuerte es posible leer:

Estas prácticas ilícitas y fraudulentas deben ser condenadas enérgicamente por los órganos jurisdiccionales, para evitar que continúen perfeccionándose en detrimento de los principios y libertades que protegen nuestras leyes electorales (SRE-PSC-34/2022, 4).

¹⁵ "El monto mayor se impuso a Gabriel Soto, quien deberá desembolsar 133 mil 437 pesos y a Bárbara de Regil, cuya sanción asciende 86 mil 850 pesos; Laura G deberá pagar 50 mil 640 pesos. En tanto, Grettel Valdez debe pagar 45 mil 151 pesos; Mauricio Garza, 42 mil 791 pesos; Michael Ronda, 42 mil 180 pesos, y Raúl Araiza, 21 mil 830 pesos". Para mayor abundamiento, véase "¿Por qué 50 *influencers* solo pagarán 4 mil pesos tras violar veda electoral?" (2022).

Es crucial que en el tándem que ahora está completamente normalizado entre redes sociales y procesos electorales se deje constancia respecto a la urgente necesidad de incluir la racionalidad de los involucrados y su sentido común y cordura para evitar cometer este tipo de ilícitos que, poco a poco, generan desconfianza entre la ciudadanía y minan el potencial de estos fenómenos.

Y es que, como ya se ha mencionado desde un primer momento, en el que se tuvo la oportunidad de estudiar el acuerdo de la Comisión de Quejas del INE respecto a lo sucedido en pleno proceso electoral,

la manera cómo se conjugan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en democracia, así como la forma tan burda en que distintas personas están dispuestas a utilizar sus medios para ofrecerlos a los propósitos del mejor postor, dejan en evidencia la ausencia de cualquier parámetro ético en la modulación de conductas que si bien están regladas, mientras sus destinatarios puedan idear estrategias utilitaristas y pragmatistas para burlarlas y alterarlas, claramente, no serán ni eficaces ni justas (Garza 2021).

Hoy, más que nunca, queda claro que mientras más personas sean conscientes de que la democracia las necesita y que, por ende, deberán tener más cuidado al desplegar sus acciones en comunidad, la responsabilidad de velar por un mejor sistema político no solo les corresponderá a las autoridades en la materia.

Habrà que insistir en que los temas relativos a la ética, la moral, la debida diligencia, la prudencia y la corresponsabilidad son fundamentales para la articulación de un mejor entorno.

Conclusión. La importancia de la ética ante las nuevas tecnologías en democracia

La resolución de la Sala Superior estudiada en el presente texto, así como la de la Sala Regional Especializada, dan prueba plena de cómo los nuevos fenómenos tecnológicos pueden poner en jaque el diseño de los mecanismos normativos, a pesar de que estos sean constantemente reformados. Aunque a algunos les cueste trabajo aceptarlo, el derecho siempre irá por detrás de la realidad que se presenta.

Ahí es justamente cuando la importancia de la función jurisdiccional se pone a prueba, al momento en que surgen ese tipo de situaciones desconocidas para una democracia.

La necesidad de conjugar una visión integral más allá del corto plazo es fundamental para poder trazar un camino en el futuro respecto a cómo deberían abordarse dichos asuntos. Sin embargo, mientras los involucrados desprecien cualquier parámetro ético en su actuar, lo cierto es que será bastante difícil que se logre la consolidación de un verdadero Estado de derecho.

El solo hecho de regular más y más situaciones desde una óptica normativa frente a estos contextos, como advirtiendo que independientemente de lo que pase siempre habrá juzgadores para detener cualquier ilícito, devela una falacia, una situación que, al día de hoy, es insostenible mientras los actores políticos no asuman su responsabilidad.

El caso del Partido Verde Ecologista de México resulta esclarecedor para ejemplificar la estrategia tan burda en la que se puede sacar ventaja de la ley electoral, a costa de lo que sea, siendo reiterativos y mentirosos, como evidenciando que cualquier sanción puede pagarse sin mayores consecuencias, más que las económicas. Estos actores políticos, en definitiva, han mermado por completo su legitimidad en aras de la obtención de cualquier beneficio que puedan sacar del electorado.

Por eso, aunque parezca una carta de buenos deseos o algo enteramente idílico, apelar a la ética y las virtudes morales en democracia es una

alternativa urgente para asumir las respectivas responsabilidades de un sistema de gobierno en incesante construcción; un sistema que mientras no esté bien justificado y fundamentado estará en riesgo permanente, ya sea por la incertidumbre que generan las nuevas tecnologías o por quienes las utilizan para cometer ilícitos.

Fuentes consultadas

- Arias Maldonado, Manuel. 2016. "La digitalización de la conversación pública: redes sociales, afectividad política y democracia". *Revista de Estudios Políticos* 173 (julio-septiembre): 27-54.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro. 2014. El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México: El resurgimiento de la política sobre el derecho. En *La (in)justicia electoral a examen*, coords. Hugo Concha y Saul López, 1-28. México: IIJ-UNAM.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: TEPJF.
- Garza Onofre, Juan Jesús. 2021. Los influencers del Verde. Disponible en <https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/97> (consultada el 31 de marzo de 2022).
- Garza Onofre, Juan Jesús y Javier Martín Reyes. 2021a. "Las dos presidencias electorales". *Reforma*, 5 de agosto, sección Opinión.
- . 2021b. *Ni tribunal ni electoral*. México: IIJ-UNAM/CIDE.
- Gómez Vilchis, Ricardo. 2020. "Impacto de las redes sociales en la percepción ciudadana sobre la compra del voto en México". *Revista Mexicana de Opinión Pública* 28 (enero-junio): 37-55.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2021a. Acuerdo ACQyD-INE-135/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la adopción de adoptar medidas cautelares, solicitadas por el Partido Acción Nacional, por la

presunta violación a las restricciones del periodo de veda electoral, atribuible a diversas personas físicas conocidos como influencers y al Partido Verde Ecologista de México, derivado de las publicaciones realizadas en la red social Instagram, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CG/265/PEF/281/2021 y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/266/PEF/282/2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120732/ACQyD-INE-135-2021-PES-265-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 9 de abril de 2022).

- . 2021b. Resolución INE/CG1314/2021. 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 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. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/122190/CGex202107-22-rp-1-486.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 10 de abril de 2022).

Jaso Martínez, Verónica. 2021. "El Verde, la tecnología y el fraude electoral". Nexos, junio.

Jurisprudencia 18/2019. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=S&sWord=Libertad,de,Expresi%C3%B3n,e,Informaci%C3%B3n> (consultada el 11 de abril de 2022).

- . 19/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=A&sWord> (consultada el 13 de abril de 2022).

- LGIEP. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Lobo, Sascha. 2017. *Cómo influyen las redes sociales en las elecciones*. Nueva Sociedad 269, mayo-junio. Disponible en <https://nuso.org/articulo/como-influyen-las-redes-sociales-en-las-elecciones/> (consultada el 29 de marzo de 2022).
- Moreno, Alejandro y Karla Yuritzi Mendizábal. 2015. El uso de las redes sociales y el comportamiento político en México. En *El votante latinoamericano. Comportamiento electoral y comunicación política*, eds. Helcimara Telles y Alejandro Moreno, 293-317. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- “¿Por qué 50 influencers solo pagarán 4 mil pesos tras violar veda electoral?”. 2022. *El Financiero*, 23 de marzo, sección Nacional. [Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/03/23/por-que-50-influencers-solo-pagaran-4-mil-pesos-tras-violar-veda-electoral/> (consultada el 5 de marzo de 2022)].
- Reglamento de Fiscalización. 2017. Disponible en <https://ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf> (consultada 9 de abril de 2022).
- Salazar Ugarte, Pedro y Sergio López Ayllón. 2021. Presentación. En Garza y Martín 2021b, XI-XIV.
- Sentencia SRE-PSC-251/2015. Actor: Morena y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0251-2015.pdf> (consultada el 5 de marzo de 2022).
- SRE-PSC-34/2022. Actor: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 15 de abril de 2022).

- SUP-RAP-180/2021. Actor: Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Samuel García Sepúlveda y Mariana Rodríguez Cantú. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0180-2021.pdf (consultada el 5 de marzo de 2022).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de las Federación. 2016. *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la década 2006-2016. Procesos electorales*. T. 10. México: TEPJF.
- Vlaicu, Razvan. 2021. ¿Las redes sociales están transformando las elecciones en América Latina? Disponible en <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/las-redes-sociales-estan-transformando-las-elecciones-en-america-latina/> (consultada el 25 de marzo de 2022).
- Villafranco Robles, Citlali. 2016. "Campañas electorales en el límite de la ley el caso de la propaganda gubernamental del Partido Verde Ecologista de México". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 17, (enero junio): 87-131.

Recuento de votos: ¿mecanismo para garantizar el principio de certeza?

Berenice García Huante

Introducción

El recuento de votos es una figura jurídico-electoral que surge ante la petición de justiciables que exigen a las autoridades electorales dar certeza de los resultados de los distintos comicios que se celebran en México para renovar a los representantes populares.

Sin embargo, por los resultados que arrojan los recuentos, es decir, que prácticamente no hay variación en estos, surge la pregunta: ¿el recuento de votos es un mecanismo que, por su sola realización, subsana todas las irregularidades acontecidas en el conteo y, como consecuencia de ello, garantiza la certeza en los resultados?

El presente estudio se centra en la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictada en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-128/2021 y acumulados, mediante la cual se ordenó el recuento total de votos de los comicios para renovar la gubernatura de Campeche.

Se analizarán las razones fácticas que llevaron al reconocimiento legal del recuento de votos como un mecanismo para dar certeza de los resultados electorales, así como la evolución y la aplicación de los criterios del TEPJF; también, los supuestos legales para realizar el recuento de votos y la forma de llevarse a cabo.

Lo anterior, a fin de poder determinar si, en el caso de la elección de gobernador de Campeche en el proceso electoral 2021, el recuento de votos se tradujo en un mecanismo efectivo para garantizar la certeza de los resultados electorales, o si la forma como se ordenó por la Sala Superior y se llevó a cabo por dos salas regionales fue insuficiente para garantizar el principio constitucional de certeza.

Es importante precisar que este trabajo se realiza desde la óptica práctica y académica que permite tener un panorama completo de dicha figura jurídica.

Reconocimiento legal del recuento de votos en México

El proceso electoral 2005-2006 celebrado en México para renovar la presidencia de la república fue el suceso determinante para que en 2008 se reformara el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para regular el recuento de votos, ya sea parcial o total, de la cantidad recibida en las casillas de una determinada elección.

Ello, ante el reclamo de la entonces coalición “Por el bien de todos”, integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, que pedían recomtar todos los sufragios de la elección presidencial. La petición referida se conoció como “voto por voto, casilla por casilla”.

En ese tiempo, el Cofipe (artículo 247, 2006) únicamente establecía el recuento de votos por resultados no coincidentes, alteraciones o errores evidentes en las actas, y era el consejo distrital respectivo el que podía ordenarlo; no se establecían causas por las cuales la autoridad administrativa o jurisdiccional electoral podía realizar un nuevo escrutinio y cómputo total de la votación, por lo que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) no pudo atender la petición.

No obstante, ante esa falta de previsión legal para que un órgano jurisdiccional pudiera realizar un nuevo escrutinio y cómputo, la Sala Superior ordenó un nuevo recuento parcial en aproximadamente 9.00 % de las casillas (equivalente a 11,724 paquetes electorales) de las 130,477 mesas directivas de casilla instaladas, pero negó el recuento total de la votación.

En la línea argumentativa de la Sala Superior, la finalidad de todo recuento es preservar la certeza de la votación, pues con su realización existe la posibilidad de corregir la inconsistencia advertida y, de esa forma, corregir el error en el escrutinio y cómputo que podría acarrear la nulidad de la votación (TEPJF 2008, 34).

De lo anterior, el legislador mexicano determinó reformar en 2008 el Cofipe. En dicha reforma se previó el recuento total de la votación de las elecciones federales cuando exista indicio de que la diferencia entre el presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual. Para poder determinar la diferencia entre el primero y el segundo lugar se considerará indicio suficiente la presentación, ante el consejo distrital, de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito (Cofipe, artículo 295, numeral 2, 2008).

El recuento procedería a petición expresa del representante del partido que postuló al candidato que obtuvo el segundo lugar en votación, ya sea al inicio de la sesión, o una vez que esta concluya, si de la sumatoria total de las actas la diferencia entre el primero y segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual (Cofipe, artículo 295, numeral 3, 2008).

También se previeron las causas por la cuales procedía un recuento parcial.¹

En la reforma electoral de 2014 se abrogó el Cofipe para dar paso a la vigencia de distintas leyes generales en materia electoral; entre estas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), la cual establece como causales de recuento parcial las siguientes:

- 1) Cuando los resultados de las actas no coinciden.
- 2) Se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada acerca del resultado de la elección en la casilla.
- 3) No existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del Consejo.
- 4) Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.
- 5) El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y el segundo lugar en votación.
- 6) Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido (LGIFE, artículos 311 y 320, 2022).

Es importante precisar que en el mismo precepto legal también se establece que “9. En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los consejos distritales” (LGIFE, artículo 311, numeral 9, 2022).

En dichos artículos se prevé que el recuento total de la votación de una elección se realizará cuando la diferencia entre el primero y segundo

¹ En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecieron las mismas causas de recuento total o parcial que se establecían en el referido artículo 295 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

lugar sea igual o menor a un punto porcentual, lo solicite expresamente el segundo lugar al inicio de la sesión del cómputo distrital o al concluir esta, ya con los resultados totales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevalece (artículo 116, fracción IV, inciso I, 2022) que, de conformidad con las bases de la carta magna y las leyes generales en la materia, las constituciones y las leyes estatales en materia electoral establecerán los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de la votación en las elecciones locales.

De lo anterior se advierte que hay una libertad de configuración legislativa para que las entidades federativas regulen el recuento total y parcial de las votaciones, pero dicha facultad no es absoluta, pues tendrá como limitantes las establecidas en la CPEUM y en la LGIPE.

En el cuadro 1 se puede advertir cómo se encuentra regulado el recuento total y parcial de votos de las elecciones locales en las distintas entidades federativas.

Cuadro 1. Recuento de votos en las entidades federativas

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
1	Aguascalientes	Sí (artículo 228 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes)	No (artículo 348, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Aguascalientes)
2	Baja California	Sí (artículos 256, 257 y 258 de la Ley Electoral del Estado de Baja California). Agrega como causal de recuento cuando existan errores aritméticos en el acta de la jornada electoral y estos sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla	Sí (artículo 258 de la Ley Electoral del Estado de Baja California)

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
3	Baja California Sur	Sí (artículos 146, 147, 157 y 166 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur)	Sí (artículos 147 y 158 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur)
4	Campeche	Sí (artículos 553 y 554 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche)	Sí (artículo 554 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche)
5	Ciudad de México	Sí (artículos 455 y 457 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México)	No (artículo 457, numeral 8, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México)
6	Coahuila	Sí (artículos 250 y 252 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza). En su artículo 252 establece la forma y las causas por las cuales se puede solicitar el recuento en sede jurisdiccional; entre ellas, menciona que la diferencia entre el primero y segundo lugar sea de 0.5 porcentuales	Sí (artículo 250 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza)
7	Colima	Sí (artículos 249, 250 y 255 Bis del Código Electoral del Estado de Colima). Agrega como causal de recuento que el número de boletas sufragadas sea mayor al número de boletas entregadas	No se regula al respecto
8	Chiapas	Sí (artículos 240, 253, 254 y 255 del Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas)	Sí (artículo 257 del Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas)

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
9	Chihuahua	Sí (artículos 179, 180, 184 y 185 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua). En el artículo 184 se regulan de forma más específica los supuestos de recuento, pero, en esencia, son los mismos	Sí (artículo 187 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua)
10	Durango	Sí (artículos 265, 266 y 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango)	Sí (artículo 266, numeral 9, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango)
11	Estado de México	Sí (artículo 358 del Código Electoral del Estado de México). Agrega como causal de recuento cuando el total de boletas extraídas de las urnas no coincida con el número de total de los ciudadanos registrados en la lista nominal que votaron, y la diferencia sea determinante para el resultado de la casilla	No (artículo 358 del Código Electoral del Estado de México)
12	Guanajuato	Sí (artículo 238 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato)	Sí (artículo 238 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato)

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
13	Guerrero	Sí (artículos 363, 390 a 396 y 398 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero). Agrega como requisito para ordenar el recuento que la solicitud se encuentre debida y suficientemente motivada. Se entenderá que se encuentra suficientemente motivada cuando el partido, la coalición, la candidatura independiente o el actor exponga las razones suficientes para justificar incidentes o irregularidades y que el recuento sea determinante para el resultado de la votación. Se entenderá que es determinante cuando el partido, la coalición o el candidato que está en segundo lugar pueda, con motivo del recuento, alcanzar el triunfo en la elección	Sí (artículos 398 y 399 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero)
14	Hidalgo	El cómputo total sí se regula igual que el federal, pero el cómputo parcial prevé causas diferentes (artículos 195 y 200 del Código Electoral del Estado de Hidalgo). Para ordenar el cómputo parcial se establecen como causas: cuando el contenido del acta de la jornada electoral referente a los resultados de la votación sea cuestionado por evidenciar presunto error aritmético o alteración notoria en el texto de los datos asentados, o porque todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido	Sí (artículos 200 y 429 del Código Electoral del Estado de Hidalgo). Incluso prevé que los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los consejos distritales, siguiendo el procedimiento establecido, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
15	Jalisco	No (artículos 373, 377 y 637 del Código Electoral del Estado de Jalisco). En el caso de recuento total, las causas para realizarlo son: 1) La diferencia entre el primero y segundo lugar sea menor a un punto porcentual (ya no señala que sea igual a 1.00 %). 2) La diferencia entre el primero y segundo lugar sea igual o menor a los votos nulos y así lo solicite el representante del candidato que haya obtenido el segundo lugar al momento de firmar el acta de cómputo municipal o distrital. Para el recuento parcial, únicamente se prevén como causales cuando exista error o alteración y no existan actas para su cotejo	Sí (artículo 637 Bis del Código Electoral del Estado de Jalisco)
16	Michoacán	Sí (artículos 209, 212 y 216 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo)	Sí (artículo 222 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo). Incluso se prevé que los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por el consejo electoral de comité distrital o municipal, siguiendo el procedimiento establecido, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
17	Morelos	No (artículos 243 a 248 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos). Para recuento total, se pide que la diferencia entre el primero y segundo lugar sea igual o menor a 0.5 puntos porcentuales. Para el recuento parcial, se excluye la causal que hace referencia a que exista un mayor número de votos nulos que la diferencia entre el primero y segundo lugar	No es clara la regulación (artículos 251 y 252 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos). Se prevé que el tribunal local puede realizar recuento parcial cuando: I. Lo solicite el segundo lugar. II. La solicitud se encuentre fundada y motivada, y III. Una vez agotados todos los medios de prueba El recuento total procederá cuando: I. Se solicite en el medio de impugnación; II. Que haya una diferencia entre el primero y el segundo lugar de 0.5 por ciento; III. Que la autoridad administrativa se haya negado a realizar el recuento administrativo total de los paquetes; IV. Que sea determinante para el resultado de la elección. Se entenderá que es determinante cuando el segundo lugar, pueda con motivo del recuento alcanzar el triunfo en la elección

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
18	Nayarit	Sí (artículos 197, 199, 200, 209, 214 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit)	No se regula
19	Nuevo León	No (artículos 260 y 268 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León). Para recuento total, se pide que la diferencia entre el primero y segundo lugar sea igual o menor a 0.5 puntos porcentuales. Para recuento parcial, se señalan como causas: 1) Cuando los paquetes electorales tengan señales de violación; en caso de que habiendo acta adherida, no coincidan los datos de las actas. 2) En caso de no encontrarse el acta en el sobre adherido al paquete electoral, de que no se haya llenado el apartado relativo al escrutinio y cómputo en el acta respectiva o de que el acta muestre signos de evidente alteración. 3) Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos 4) Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido o coalición.	No se regula
20	Oaxaca	Sí (artículo 249 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral de Oaxaca)	Sí (artículo 249 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral de Oaxaca)

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
21	Puebla	Sí (artículo 312 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla)	Sí (artículo 312 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla)
22	Querétaro	No (artículo 123 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro). Se remite su regulación a los lineamientos que emita el Consejo General del Instituto. Las reglas para el recuento total son iguales a la federal	Sí (artículos 123 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro)
23	Quintana Roo	Sí (artículos 362 al 364, 369, 389 y 390 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo)	Sí (artículo 38 bis de la Ley Estatal de los Medios de Impugnación en Materia Electoral)
24	San Luis Potosí	No (artículos 384, 398 y 401 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí). Para recuento total en la elección de diputados, se pide que la diferencia entre el primero y segundo lugar sea menor a 2.00 por ciento. En la elección de la gubernatura se pide que sea menor a 1.00 %, y para ayuntamientos una diferencia menor a 3.00 por ciento. Para el recuento parcial, las causas son: 1) Por errores evidentes en las actas. 2) Cuando una o más de las actas señalen un número de votos nulos que exceda a 5.00 % de los votos sufragados	Sí (artículo 71 de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de San Luis Potosí)

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
25	Sinaloa	Sí (artículos 255 a 257 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa). No se prevé como causal de recuento que la cantidad de votos nulos sea mayor a la diferencia entre el primero y segundo lugar	No (artículo 102, numeral 2, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Sinaloa)
26	Sonora	Sí (artículos 245, 246, 251 y 257 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora)	Sí (artículo 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora)
27	Tabasco	Sí (artículos 261 y 262 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco)	Sí (artículo 262 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco)
28	Tamaulipas	Sí (artículos 291 y 292 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas). La única diferencia es que se establece como causal de recuento total y no parcial cuando los votos nulos sean mayores a la diferencia entre el primero y segundo lugar	Sí (artículos 294 y 296 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas)
29	Tlaxcala	Sí (artículo 242 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala)	Sí (artículo 242 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala)
30	Veracruz	Sí regula igual el recuento total, pero el parcial no (artículo 233 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave); únicamente prevé como causales de recuento parcial las alteraciones, los errores evidentes o que los resultados de las actas no coincidan	No (artículo 233 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave)

Continuación.

	Entidad federativa	Regulan recuento total y parcial en los mismos términos que la legislación federal	Prohíben recuento en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa
31	Yucatán	Sí (artículos 310, 311 y 318 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán)	Sí (artículo 310 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán)
32	Zacatecas	Sí (artículos 259, 260 y 266 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas)	Sí (artículo 259 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las leyes y los códigos electorales de las 32 entidades federativas.

De todo lo anterior se puede advertir que el recuento, ya sea total o parcial de la votación de determinada elección, busca proteger primordialmente el principio de certeza.

Leonel Castillo González señala que la certeza consiste en que “todos los actos del proceso electoral deben ser veraces y reales a fin de que los resultados sean fidedignos, verificables y, por tanto, confiables” (Castillo 2006, 18).

De igual forma, el recuento de votos busca proteger la decisión ciudadana, mediante la protección al derecho de voto activo, pues con ese nuevo escrutinio y cómputo también se pretende garantizar a la ciudadanía que su sufragio se contará conforme a las reglas constitucionales y legales previamente establecidas, y que su voluntad no será distorsionada o modificada por terceros, en total contravención a la ley y al principio de legalidad, que también es un principio rector de los procesos electorales.

Al respecto, es importante recordar lo señalado por Michelangelo Bovero:

Las reglas del juego tienen el significado y el valor de condiciones (en sentido lógico) de la democracia: si tales reglas son violadas o aplicadas

incorrectamente, entonces el juego no puede llamarse democrático. En una extrema síntesis, se puede decir que la democracia es las reglas que lo componen (Bovero 2012, 319-20).

Por tanto, es claro que el recuento de votos protege los derechos político-electorales de la ciudadanía y los principios constitucionales de certeza y legalidad, al buscar que los votos se cuenten conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

Criterios de la Sala Superior y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Como se advierte del cuadro 1, en diversas legislaciones locales se prevé la prohibición de que la autoridad jurisdiccional realice un nuevo escrutinio y cómputo cuando ya se realizó en sede administrativa.

En materia constitucional (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso I, 2022), como se mencionó, se establece la obligación de las legislaturas locales de prever en sus leyes los supuestos y las reglas para la realización de los recuentos totales y parciales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que dicha disposición constitucional no establece restricción alguna para que los tribunales electorales estatales ordenen el recuento de votos en sede jurisdiccional, sino que, en todo momento, se les faculta para volver a ordenar que se constate el número de sufragios para cada candidato o partido político (jurisprudencia P/J. 36/2012).

Por otro lado, la SCJN ya se ha pronunciado acerca de disposiciones en las legislaciones de Chihuahua, Colima y Veracruz que preveían, esencialmente, que en ningún caso procede el recuento de votos en sede jurisdiccional cuando las casillas ya hubieran sido objeto de dicho procedimiento ante los institutos electorales respectivos.

Al respecto, la Corte ha sostenido que tales normas son inconstitucionales por las siguientes razones:

- 1) Se trata de una restricción que no garantiza la posibilidad de realizar recuentos de votos en sede jurisdiccional, no obstante el mandato constitucional.
- 2) Esto impide que los tribunales electorales estatales hagan un recuento de la generalidad de los votos, es decir, un recuento total.
- 3) Son contrarias al artículo 116 constitucional porque este faculta a los tribunales electorales estatales para ordenar los recuentos en todo momento.
- 4) De conformidad con el artículo 116 de la CPEUM, el recuento ante los tribunales locales debe contemplar, incluso, los votos de las casillas que han sido objeto de un segundo conteo en sede administrativa.
- 5) Se vulnera el principio de acceso a la justicia previsto en los artículos 17 y 116 constitucionales, porque estos prevén que los medios de impugnación deben garantizar el recuento de votos, tanto en sede administrativa como en la jurisdiccional (jurisprudencia 104/2011; jurisprudencia 37/2012; jurisprudencia 23/2013).

De lo anterior se advierte que el pleno de la SCJN ha concluido que son inconstitucionales las disposiciones de las entidades federativas que impiden que en sede jurisdiccional se realice el recuento de votos con base en que ya se realizó tal recuento en sede administrativa.

Ello, debido a que se limita injustificadamente la atribución constitucional de los tribunales electorales locales y porque se obstaculiza el derecho de acceso a la justicia; esto, en perjuicio de los artículos 17 y 116 de la CPEUM.

Por otra parte, la Sala Superior del TEPJF ha emitido algunos criterios a efectos de garantizar el acceso a la justicia, y que lo resuelto en incidentes de nuevo escrutinio y cómputo por las salas regionales o los tribunales locales pueda ser considerado como una sentencia definitiva y firme

para que pueda ser impugnada en una siguiente instancia (jurisprudencia 27/2014; tesis XXXVI/2008).

Asimismo, tratándose de recuentos totales, la Sala Superior lo ha ordenado; por ejemplo, en la elección para renovar la gubernatura de Puebla, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-176/2018 y acumulados. En dicho precedente las razones para mandar el recuento total fueron:

- 1) Incongruencia entre las casillas que se determinaron recontar y los resultados plasmados en el acta.
- 2) No se especifican todas las casillas ni sus resultados.
- 3) No se asentaron los resultados de todas las casillas objeto de recuento.

De lo anterior se advierte que, como en el caso de Campeche, se ordenó ese recuento porque había discrepancias en los resultados de las distintas actas, ya sea de escrutinio y cómputo, o de las de recuento.

Por ello, a efectos de dar certeza en los resultados de la elección, la Sala Superior ordenó un recuento total, el cual llevaron a cabo las salas regionales del TEPJF correspondientes a la cuarta y quinta circunscripción plurinominal electoral, con sede en Ciudad de México y Toluca, Estado de México, respectivamente.

Contexto y resumen de la sentencia

En las elecciones del proceso local de 2021 para renovar la gubernatura de Campeche, los resultados electorales quedaron muy cerrados.

El primer lugar lo obtuvo la candidata Layda Sansores San Román, postulada por la coalición “Juntos haremos historia en Campeche”, integrada por el partido Morena y el PT, con 139,883 votos; en segundo lugar quedó el candidato Eliseo Fernández Montufar, postulado por el partido político Movimiento Ciudadano (MC) con 133,899 votos.

La diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 6,020 votos, lo que equivale a 1.40 %; incluso los votos nulos fueron 8,382, es decir, más que los de la diferencia entre el primero y segundo lugar.

Por el resultado anterior, Movimiento Ciudadano impugnó los cómputos distritales de 18 de los 21 distritos electorales locales uninominales que componen Campeche. Los tres distritos restantes no fueron impugnados, ya que el partido no advirtió irregularidades en el conteo de votos durante los cómputos distritales.

En los 18 juicios de inconformidad promovidos ante el Tribunal Electoral del Estado de Campeche (TEEC), el partido básicamente solicitó un nuevo escrutinio y cómputo en dos supuestos:

- 1) Respecto de aquellas casillas que no fueron materia de recuento, no obstante haberse solicitado previamente ante el Consejo Distrital, el cual indebidamente se negó a hacerlo aun cuando se actualizaban los supuestos previstos en la ley.
- 2) Nuevo escrutinio y cómputo respecto de casillas, que si bien fueron materia de recuento en sede distrital, lo cierto es que persistía el error o dolo en la computación de los votos, pues mientras se realizaba sucedieron una serie de hechos que provocaron que persista el error o dolo en el cómputo, lo cual no genera certeza del resultado de la votación obtenida en cada casilla.

De conformidad con la legislación electoral de Campeche (LIPEEC, artículo 553, fracciones II, III, IV y V, 2021), procede la realización de un nuevo escrutinio y cómputo parcial de la votación recibida en una casilla cuando:

- 1) Los resultados de las actas no coinciden, es decir, existen errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos, a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.

- 2) Se detecten alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada acerca del resultado de la elección en la casilla.
- 3) No exista el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla o no obre esta en poder del presidente del Consejo.
- 4) El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugar en votación.
- 5) Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido político o candidato.

En las demandas, Movimiento Ciudadano solicitó el recuento de votos en aquellas casillas que no habían sido recontadas en sede distrital, básicamente por los supuestos precisados en los incisos 1 al 5 antes referidos.

Tratándose de paquetes electorales que ya habían sido materia de recuento en los distintos consejos distritales, se requirió un nuevo escrutinio y cómputo. En ese supuesto, se hizo valer la inconstitucionalidad del precepto legal local que prohíbe realizar un recuento de votos en sede jurisdiccional cuando ya se realizó en sede administrativa.

Las razones se centraron en que no se subsanaron los errores asentados en las actas de escrutinio y cómputo, como se advierte del acta individual de recuento, así como del acta de cómputo distrital, ya que existían varios casos en los que había dos actas individuales de recuento con resultados diferentes respecto de la misma casilla, porque había paquetes electorales que se presentaron en bolsas de plástico y que llegaron al consejo distrital en transporte público (taxis).

Asimismo, durante el cómputo distrital se advirtieron diversas boletas apócrifas —eran de otro material y color, sin sellos de la autoridad electoral, o con sellos o elementos diferentes a los autorizados— o totalmente nuevas, sin que presentaran algún doblez, y se estimaba, por la parte demandante, que se utilizaron para rellenar las urnas desde la jornada electoral a fin de favorecer a la candidata que quedó en el primer lugar: Layda Sansores San Román.

Es importante precisar que MC hizo la petición de analizar las irregularidades ocurridas en las casillas de los distintos distritos en su conjunto y no de forma individual y por distrito, ya que lo que se pretendía era demostrar cómo las irregularidades analizadas de forma general eran determinantes en el resultado total de la elección, considerando la estrecha diferencia que existía entre el primero y segundo lugar, y que los votos nulos eran mayores a esa diferencia entre los dos primeros lugares.

No obstante, el TEEC, al resolver los incidentes acerca de nuevo escrutinio y cómputo, los declaró infundados.

Lo anterior, porque de las casillas que no fueron materia de recuento en sede distrital se limitó a estudiar dicho planteamiento como si estuviera analizando la causal de nulidad de votación recibida en casilla relativa a error o dolo en el cómputo de los votos, por lo que revisó la coincidencia entre rubros fundamentales —sufragios sacados de la urna, votación total y total de personas que votaron—, sin analizar si se actualizaba alguna de las causas establecidas en la legislación electoral de Campeche para ordenar el recuento. Incluso determinó que si bien existían discrepancias entre esos rubros fundamentales, estas no eran determinantes para el resultado de esa casilla, ya que la diferencia entre el primero y segundo lugar era mayor a dichas discrepancias.

En el caso de los paquetes electorales que habían sido materia de recuento en sede distrital, el TEEC declaró la inconstitucionalidad del precepto que prohíbe un recuento en sede jurisdiccional; sin embargo, omitió realizar el análisis de los planteamientos expuestos para el nuevo escrutinio y cómputo respecto de las irregularidades generalizadas en los cómputos distritales, las boletas apócrifas, las dos actas individuales de recuento con discrepancias, etcétera.

Movimiento Ciudadano también hizo valer una diferencia, sin explicación lógica, entre la votación estatal emitida para la gubernatura y la votación emitida para diputaciones locales, pues en la elección de la gubernatura se registraron 107,401 votos más que en la elección de las diputaciones locales, cuando lo ordinario es que la votación en comicios

realizados de forma concurrente y en la misma casilla sea prácticamente similar o, en su defecto, no presente una diferencia abismal, como en el caso.

La Sala Superior, al analizar las demandas de los juicios de revisión constitucional electoral promovidos por MC en contra de las sentencias incidentales, determinó fundados los agravios, al considerar que el tribunal local omitió pronunciarse de forma conjunta acerca de las irregularidades que se hicieron valer respecto a los cómputos distritales de la elección para la gubernatura del estado y que, a pesar del recuento parcial realizado en los consejos distritales, subsistían algunas inconsistencias e, incluso, en algunos de los puntos de recuento parcial había dos actas con datos diferentes para un mismo paquete electoral.

Se consideró que dicha omisión generaba incertidumbre en los resultados, al existir un número mayor de votos nulos que la diferencia entre el primero y segundo lugar de la elección. Fue una situación que la Sala Superior consideró que solo podía subsanarse de manera objetiva e indubitable, realizando el recuento total de la votación recibida en todos los distritos de la elección de la gubernatura.

Asimismo, consideró que, al existir mayor número de votos nulos que la diferencia entre el primero y segundo lugar, se debía ordenar el recuento total de la elección.

El recuento se ordenó en los siguientes términos:

- 1) La diligencia se llevaría cabo por las magistradas y los magistrados electorales de la Sala Regional Xalapa y la Sala Regional Especializada, auxiliados del secretariado y funcionarios judiciales y personal de la Sala Superior.
- 2) Se indicó el lugar, la hora y la fecha para realizar el recuento.
- 3) Se especificó cómo serían las diligencias de apertura de bodegas y traslado de los paquetes electorales a la sede del recuento.
- 4) Se determinó la forma como se realizaría el recuento por parte de las magistraturas y los funcionarios judiciales, en qué orden se contarían,

cómo se objetarían votos, cómo se llenarían las actas de nuevo escrutinio y el procedimiento para determinar si una boleta era apócrifa.

- 5) En el numeral 5, inciso i, de los efectos de la sentencia se estableció que se verificaría la existencia y el contenido del listado nominal correspondiente y, en su caso, se precisaría el número total de personas que votaron en casillas, incluidas aquellas que lo hicieron por contar con resolución del Tribunal Electoral, así como los representantes acreditados ante las mesas directivas respectivas.

El día 26 de agosto de 2021, durante el recuento total, Movimiento Ciudadano presentó un escrito denominado Petición Urgente, mediante el cual hizo del conocimiento a la Sala Superior que no se solicitaron las listas nominales —las cuales en su mayoría estaban en el expediente de la elección de la gubernatura que se encontraba en el TEEC, y otras tantas se quedaron en las instalaciones de los consejos distritales—, y las que se podían encontrar en los paquetes electorales no eran recontadas como lo ordenó la Sala Superior.

La Petición Urgente se resolvió hasta el 14 de septiembre de 2021 por la Sala Superior, en el sentido de dejarla sin materia, al considerar que al haberse presentado una ampliación de demanda en los expedientes SUP-JRC-171/2021 y SUP-JRC-172/2021 concluido el recuento, ahí se atendería el planteamiento de dicha petición.

Una vez concluido el recuento, la Sala Superior, hasta el 14 de septiembre de 2021, emitió la resolución incidental en la que se vaciaron los resultados del recuento y se plasmaron las diversas incidencias presentadas por los representantes de los partidos políticos en la diligencia de nuevo escrutinio y cómputo —concretamente, los escritos de protesta o incidencia de varias casillas que se presentaron en cada mesa de recuento—.

A efectos de tener una noción de cómo cambiaron los resultados electorales, se presenta el cuadro 2.

Cuadro 2. Resultados electorales

Emblema	Partido político o coalición	Votación		
		Votación de cómputo estatal	Votación de recuento	Votos de diferencia
  	"Va x Campeche"	130,018	131,108	+ 1,090
	"Juntos haremos historia en Campeche"	139,883	141,652	+ 1,769
	Partido Verde Ecologista de México	3,424	3,343	- 8
	Movimiento Ciudadano	133,899	135,184	+ 1,285
	Partido Encuentro Solidario	2,953	2,951	-2
	Redes Sociales Progresistas	2,904	2,428	-476
	Fuerza por México	1,250	1,309	-59
	Candidatos no registrados	50	52	+2
	Votos nulos	8,387	8,213	+174
	Votación total	422,268	426,240	+3,972

Fuente: Elaboración propia con base en SUP-JRC-128/2021, incidente número 2.

En la referida resolución incidental no se hace manifestación alguna respecto de cuántas boletas fueron objetadas por ser apócrifas, cuántas se verificaron por esa causa ni se analizan las actas circunstanciadas de traslado de paquetes en las que se constata que las bodegas donde se encontraban resguardados los paquetes no estaban debidamente cerradas, es decir, no tenían los sellos correspondientes y algunas de ellas tenían las ventanas abiertas.

Tampoco se mencionan los paquetes electorales que venían en bolsas de plástico, envueltos en cubrebocas y en cajas de cartón, lo cual se plasmó en las actas circunstanciadas levantadas en algunos grupos. Es importante precisar que hubo mesas de trabajo que no quisieron asentar en el acta el estado del paquete porque, según el funcionario judicial, no era tema del recuento —lo que es un ejemplo de la importancia de capacitar al personal que lo realizará—.

La Sala Superior únicamente mencionó los paquetes electorales de las casillas 205C1, 174C1 y 370B, instaladas en los distritos 8, 17 y 19, respectivamente, los cuales venían vacíos. Respecto a dos casillas, se dejaron como válidos los votos que se asentaron en las actas de escrutinio y cómputo levantadas por los funcionarios de casilla, y de una casilla, al no encontrarse el acta en el expediente, se determinó que no contarían su votación.

Aquí surge la primera pregunta: ¿si se ordenó el recuento total y vienen paquetes electorales vacíos, se pueden validar las actas de escrutinio y cómputo realizadas por los funcionarios de la mesa directiva de casilla, si esa misma está cuestionada (por contener boletas apócrifas) y respecto de la cual se solicitó su apertura?

Finalmente, de acuerdo con lo resuelto en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-171/2021, en el que se resolvió la nulidad de votación recibida en casilla, en la que se anularon 18 casillas, el cómputo final de la elección quedó como se presenta en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Cómputo final de la
elección para gubernatura**

Emblema del partido político o coalición	Número de votos
	129,120
	139,503
	133,627
	3,289
	2,912
	2,401
	1,290
Candidaturas no registradas	52
Votos nulos	8,092

Fuente: sentencia SUP-JRC-171/2021.

De lo anterior se advierte que la diferencia entre el primero y segundo lugar se redujo de 6,020 a 5,876 votos, y la cantidad de votos nulos siguió siendo mayor (8,092); es decir, casi no variaron los resultados.

Reflexiones acerca de lo sustentado en la sentencia

En el caso en análisis, dadas las discrepancias que existían en los resultados de la elección contenidos en la distinta documentación electoral y, sobre todo, tomando en cuenta que la diferencia entre el primero y segundo lugar era de aproximadamente 6,000 votos, que en una elección para renovar la gubernatura de un estado es bastante pequeña, y que había más de 8,000 votos nulos, es decir, una cantidad mayor a la referida diferencia, fue correcto que la Sala Superior ordenara el recuento total, a efectos de dar certeza en los resultados.

Incluso ese criterio para realizar un recuento total se advierte en la legislación de Tamaulipas (leet, artículos 291 y 292, 2022), la cual contempla como causa de recuento total cuando los votos nulos sean mayores a la diferencia entre el primero y segundo lugar.

Por su parte, la legislación electoral del Estado de México (CEEM, artículo 358, 2022) tiene como causal de recuento parcial, cuando el total de boletas extraídas de las urnas no coincida con el número de total de los ciudadanos registrados en la lista nominal que votaron, y la diferencia sea determinante para el resultado de la casilla.

Esto significa que ambos supuestos son considerados por el legislador de las referidas entidades federativas como razones suficientes para ordenar el recuento y garantizar la certeza en los resultados.

Al respecto, es importante resaltar lo que los órganos jurisdiccionales han señalado que debe entenderse por el principio de certeza en materia electoral.

La SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 5/99, señaló lo que debe entenderse por certeza en materia electoral:

El principio de certeza en materia electoral, significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de que queden vacíos interpretativos y dudas, para que finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz (jurisprudencia 144/2005).

La Sala Superior ha considerado que el principio de certeza consiste en que las acciones que se efectúen sean veraces, reales y apegadas a los hechos, sin manipulaciones o alteraciones y que el resultado de todo lo actuado en el proceso electoral sea plenamente verificable, fidedigno y confiable, para reducir al mínimo la posibilidad de errar y desterrar en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquellos adquieran el carácter de auténticos.²

Por todo lo anterior, se arriba a la conclusión de que en el caso en análisis se encontraba suficientemente justificado y fundamentado el recuento total de la elección para renovar la gubernatura de Campeche.

Sin embargo, hubo una serie de circunstancias derivadas de la sentencia: el actuar de la Sala Superior y las salas regionales que realizaron el recuento, que no permitieron lograr el fin último, el cual era garantizar la certeza de los resultados.

En primer lugar, se considera que no fue muy acertado haber determinado que el recuento lo llevaran a cabo, además de la Sala Regional Xalapa, las magistraturas de la Sala Regional Especializada. Se piensa que dicha decisión no fue correcta porque esas magistraturas, al conocer únicamente de procedimientos especiales sancionadores, no cuentan con la experiencia para dirigir y llevar a cabo un recuento de votación y, más aún, para calificar votos como validos o nulos cuando estos fueran objetados por los

² Sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-843/2015 y SUP-JRC-176/2018 y acumulados.

representantes de los partidos políticos, facultad que les otorgó la sentencia analizada, dejando la de aplicar su criterio. Ello originó que se utilizaran criterios distintos a la hora de calificar los votos. Cabe mencionar que dicha calificación se realizaba en la mesa de recuento en el momento en que se objetaban.

En efecto, como se advierte de las incidencias presentadas por los representantes de los partidos políticos el día del recuento, algunas magistraturas de la Sala Regional Especializada desconocían tanto los criterios establecidos por la Sala Superior para calificar los votos como lo señalado en el cuadernillo que emite el Instituto Nacional Electoral (INE) como guía para dicha calificación.

En segundo lugar, por el plazo tan corto que hay entre la emisión de la sentencia y el inicio del recuento, no hubo tiempo para capacitar a los funcionarios judiciales del Tribunal que participarían en este; incluso hay discrepancias al momento de levantar las actas circunstanciadas de cada mesa, pues en algunos casos se aceptó asentar que los paquetes venían abiertos, en bolsas o envueltos en cubrebocas, y en otros casos se negaron a hacerlo porque, según su dicho, eso venía en la sentencia.

Es decir, no puede haber certeza en los resultados si los paquetes ya vienen vulnerados o alterados y, si al final, cada funcionario judicial aplica los criterios sin tener el conocimiento suficiente para tomar decisiones que repercuten en los derechos de las partes de los juicios y de la ciudadanía.

Incluso en las actas circunstanciadas levantadas por la apertura de las bodegas de los consejos distritales donde estaban los paquetes electorales es posible advertir que las bodegas estaban abiertas, sin las medidas de seguridad previstas legalmente para su debido resguardo. Todo ello no fue atendido ni analizado en la sentencia en estudio, y menos aún en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-171/2021 y SUP-JRC-172/2021, en los que se solicitaba la nulidad de la elección y de votación recibida en casilla y en los que se presentaron ampliaciones de demanda haciendo ver esa situación.

En tercer lugar, si bien fue un acierto que en la resolución en análisis se ordenara recontar las listas nominales (numeral 5, inciso i, de los efectos), lo cierto es que tal cuestión fue ignorada por todos los funcionarios electorales que intervinieron en el recuento, tanto por la Sala Superior, al no dar respuesta a la Petición Urgente presentada por Movimiento Ciudadano, en la que se hacía ver tal circunstancia, y por no tomar las medidas necesarias para que las listas nominales estuvieran con los paquetes electorales, como por las magistraturas de las salas regionales, quienes ignoraron ese mandato de la sentencia, pues incluso las listas nominales que se llegaron a encontrar en los paquetes electorales durante el recuento no fueron tomadas en cuenta.

En efecto, ninguna de las referidas autoridades tomó en consideración que las listas nominales por ley no se encuentran en los paquetes electorales, sino se quedan fuera de estos y, en el caso concreto, la mayoría estaban en poder del TEEC, porque se había impugnado aproximadamente 70.00 % de las casillas por nulidad de la votación recibida en ellas, y las listas restantes se encontraban en poder de los distintos consejos distritales, por lo que se debieron tomar las medidas pertinentes a efectos de hacerlas llegar al lugar del recuento.

Lo anterior es relevante si se toma en consideración que uno de los argumentos principales de MC era que se rellenaron urnas el día de la jornada electoral, incluso con boletas apócrifas, y la manera de dar certeza era no solo recontar la votación, sino también contar cuántas personas votaron conforme a la lista nominal, pues es la única manera de verificar si hay discrepancia o coincidencia entre votos y personas que sufragaron.

Incluso, comparando los resultados primigenios y los arrojados en el recuento, hay casi 4,000 votos más, es decir, con el recuento aparecieron 4,000 boletas más, lo cual con mayor razón ameritaba hacer esa compulsación.

Esto fue hecho del conocimiento de la Sala Superior mediante un escrito denominado Petición Urgente (el cual obra en el expediente), en el que se le hacía ver esa falta a lo ordenado en la sentencia y que, como ya se mencionó, tuvo respuesta casi un mes después, en el sentido de

sobreser la petición al considerar que eso ya se había hecho valer en un ampliación de demanda presentada en el juicio de nulidad de la elección SUP-JRC-172/2021 y en el que se impugnaron las casillas por nulidad de la votación recibida en cada una de ellas (SUP-JRC-171/2021).

Sin embargo, si se revisan ambas sentencias, en ningún momento se da contestación a los planteamientos que sí hicieron valer en la ampliación de la demanda, y menos aún se pronunciaron acerca de la falta de ese conteo de listas nominales que se traduce en un incumplimiento de su propia sentencia.

En cuarto lugar, respecto de las boletas apócrifas, en los efectos de la sentencia, en el numeral 5, inciso I, se señaló lo siguiente:

En el caso que, durante el desarrollo de la diligencia alguna representación partidista o de candidatura objete una boleta aduciendo que es apócrifa, deberá dar las razones concretas de su afirmación, a fin de que la Magistrada o Magistrado encargado que encabece el grupo de recuento ordene su verificación conforme a lo previsto en el Anexo 4.2 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, para lo cual queda vinculada la Unidad de Tecnologías, Sistemas y Cómputo del Instituto local a prestar el apoyo técnico que resulte necesario, en el lugar y durante el desarrollo de la diligencia, debido a que su opinión técnica debe ser expedita como apoyo a la decisión que deban tomar las magistraturas encargadas del recuento. También se vincula, para esos efectos, al Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Junta Local Ejecutiva en el Estado de Campeche (SUP-JRC-128/2021 y acumulados, 21-2).

De lo anterior se advierte que los representantes del partido darían las razones para justificar por qué se objetaba una boleta. En los hechos, de los 1,190 paquetes electorales correspondientes al mismo número de casillas, solo se permitió revisar aproximadamente menos de 10 boletas, ya que las magistraturas regionales, en especial las de la Sala Regional Especializada, consideraban que las razones que se daban no eran suficientes para revisar su autenticidad, no obstante contar con elementos para

considerarlo, pues había varias boletas con el sello de un delfín colocado en la misma parte —dicha situación se puede ver en los escritos de ampliación de demanda presentados por Movimiento Ciudadano—.

En ese sentido, si solo se permitió revisar una boleta en menos de 0.800 % de las casillas instaladas y 10 boletas de las 760,796 boletas que se imprimieron para la elección de la gubernatura de Campeche (IEEC 2021a y 2021b) y que equivale a 0.001 %, es claro que el resultado del recuento no permite afirmar que no hubo boletas apócrifas.

De todas las deficiencias anteriores, se puede advertir lo importante que es determinar quiénes realizarán el recuento, cuál será la forma como se llevará a cabo y que la manera de desarrollarse atienda los planteamientos de los promoventes respecto de las circunstancias fácticas de cada caso, por las cuales se cuestiona la certeza en los resultados de la elección.

Asimismo, en estricto apego a los principios de congruencia y exhaustividad, la Sala Superior debió analizar todos los planteamientos hechos por las partes y hacer cumplir lo mandatado en sus resoluciones. De lo contrario, se deja en total estado de indefensión a la parte afectada, pues sus sentencias son definitivas e inatacables (CPEUM, artículo 99, 2022).

Además, el hecho de tomar en cuenta la votación de paquetes electorales que se encontraban vacíos va en contra de la lógica de las razones que dieron lugar para el recuento, esto es, la existencia de boletas apócrifas, una mayor cantidad de votos nulos y la diferencia entre el primero y segundo lugar; es decir, la votación de las tres casillas validadas en la resolución incidental de la sentencia en análisis no debió tomarse en consideración.

En ese sentido, afirmar que por la sola realización del recuento en sede jurisdiccional se garantiza el principio de certeza en los resultados de la elección es incorrecto, si se considera que el recuento desde la autoridad jurisdiccional se ordenó sin tomar en cuenta los planteamientos de la parte actora; se realizó por funcionarios que no estaban debidamente capacitados; en la resolución se estableció de forma deficiente la manera como este se realizaría y, por eso, no se cumplió a cabalidad lo mandatado en ella, y al final del recuento no se analizó toda la documentación que derivó de él

para advertir el estado en que se encontraban las bodegas y los paquetes electorales, todo ello con la finalidad de poder determinar si hay elementos suficientes para validar los resultados o anularlos.

En quinto lugar, era necesario que de forma expedita la Sala Superior emitiera la resolución incidental, en la que señalara cuál fue el resultado del recuento, es decir, cómo quedó el resultado final de la elección ya con todas las casillas recontadas, pues se tardó tres semanas y emitió la resolución correspondiente el mismo día que declaró la validez de la elección, y fue hasta esa fecha cuando se conocieron los resultados del recuento, lo cual crea incertidumbre no solo en los actores políticos, sino en el electorado en general.

Por todo lo expuesto, se considera que los resultados electorales antes y después del recuento fueron básicamente los mismos, pues no se tomaron las medidas necesarias para garantizar el principio de certeza.

Finalmente, cabe mencionar que hizo falta la presencia de por lo menos una magistratura de la Sala Superior para supervisar el recuento y que este se llevara a cabo en términos de lo mandado en su propia resolución, así como para atender cuestiones no previstas, lo cual, sin duda, hubiera dado mayor legitimidad a su celebración.

Por lo anterior, es claro que el recuento en el caso en análisis no cumplió con su finalidad, y menos aún garantizó el principio de certeza en los resultados de la elección.

Conclusiones

El recuento de votos total en sede jurisdiccional es un buen mecanismo para garantizar el principio de certeza en los resultados de las elecciones, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos, que la autoridad jurisdiccional que lo ordene deberá tomar en consideración:

- 1) Las magistraturas que lo lleven a cabo y que serán las responsables de dirigirlo deberán tener experiencia o ser capacitadas para el recuento.

- 2) Se debe capacitar a funcionarios judiciales para realizar los recuentos.
- 3) Debe preverse algún procedimiento expedito para que el pleno de las salas del TEPJF o la magistratura ponente pueda determinar qué hacer respecto de casos no previstos en la ejecutoria, o bien para atender el posible incumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria, ya que con independencia de que las partes puedan promover un incidente posteriormente, lo acontecido no se podrá subsanar, pues no se podrá repetir el recuento. En este apartado daría mayor legitimidad que las magistraturas que ordenaron el recuento, o por lo menos la magistratura ponente, se encuentren en el lugar del recuento, si bien no dirigiendo una mesa de trabajo, sí supervisando todo el desarrollo de este.
- 4) Al ordenarse, deben tomarse en cuenta las circunstancias por las cuales las partes promoventes de los juicios aducen la vulneración al principio de certeza, por ejemplo, si se argumenta el relleno o *embarazo* de urnas, es claro que se deben cotejar las listas nominales, como lo prevé la citada legislación de Estado de México.
- 5) Antes de ordenarse, deben hacerse diligencias a las bodegas electorales con funcionarios judiciales de la sala que ordene el recuento, pues en caso de que la cadena de custodia de los paquetes electorales se haya vulnerado, y las bodegas no contengan los distintos elementos de seguridad previstos en la normativa para el debido resguardo de los paquetes, no es necesario el recuento de dicho distrito, porque esa vulneración por sí misma ya no garantiza la certeza respecto del contenido de los paquetes electorales.
- 6) Emitir de manera pronta el resultado de la votación que arrojó el recuento.
- 7) La sala que ordene el recuento debe analizar todas las irregularidades que se advirtieron en este y pronunciarse al respecto, ya sea para determinar que tales situaciones no afectaron la certeza en los resultados o para tomarlos en cuenta para una posible nulidad de elección.

Con lo anterior, además de garantizar el principio de certeza, también se protege el principio de legalidad y se respeta la voluntad ciudadana, al buscar que su sufragio se cuente conforme a derecho, y si se advierten alteraciones graves y determinantes en ese escrutinio, la consecuencia obligada debe ser la nulidad de la elección respectiva.

La tarea de las autoridades jurisdiccionales electorales es tan fundamental que tienen la facultad de definir el rumbo de una elección y de determinar si una persona gobernará o no cierto territorio, por lo que es necesario y urgente que asuman un papel de mayor involucramiento en el quehacer práctico, y no solo tomar decisiones limitándose a ver el expediente y desde la comodidad de un escritorio, sino que es importante que conozcan qué sucede en la realidad. De lo contrario, México estará lejos de tener verdaderos órganos de justicia electoral.

Fuentes consultadas

- Bovero, Michelangelo. 2012. “¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de participación política”. *Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 10 (julio-diciembre): 319-20.
- Castillo González, Leonel. 2006. *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*. México: TEPJF.
- CEEM. Código Electoral del Estado de México. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/52> (consultada el 10 de abril de 2022).
- CEPCECH. Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. 2017. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/156> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. 2017. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/150> (consultada el 10 de abril de 2022).

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla. 2000. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/86> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/70> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/17> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código Electoral del Estado de Colima. 2012. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/40> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código Electoral del Estado de Hidalgo. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/61> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código Electoral del Estado de Jalisco. 2008. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/64> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/66> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 2016. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/144> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/120> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2007. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/5> (consultada el 10 de abril de 2022).

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.
Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1>
(consultada el 10 de abril de 2022).
- IEEC. Instituto Electoral del Estado de Campeche. 2021a. Acuerdo CG/31/2021 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche, por el que se aprueban las bases de licitación por convocatorias públicas para la adquisición de la documentación y material electoral, que se utilizarán en el proceso electoral estatal ordinario 2021. Disponible en https://www.ieec.org.mx/Documentacion/AcuerdosActas/2021/Marzo/15a_ext/ACUERDO_CG312021.pdf (consultada el 15 de abril de 2022).
- . 2021b. Acuerdo CG/32/2021 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche, por medio del cual se aprueban los modelos y formatos de la documentación y material electoral, que se utilizarán en el proceso electoral estatal ordinario 2021. Disponible en https://www.ieec.org.mx/Documentacion/AcuerdosActas/2021/Marzo/15a_ext/ACUERDO_CG322021.pdf (consultado el 15 de abril de 2022).
- Jurisprudencia 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII (noviembre):111.
- . 104/2011. RECUENTO TOTAL DE VOTOS. LOS INCISOS F) Y G) DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 244 DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EXCEDEN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA CONFIERE EN ESE ASPECTO A LA LEGISLATURA LOCAL, AL ESTABLECER QUE ESE PROCEDIMIENTO EN SEDE JURISDICCIONAL SE REALICE CONFORME A CIERTAS CONDICIONES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro IV, t. 1 (enero): 607.

- 37/2012. RECUENTO DE VOTOS EN SEDE JURISDICCIONAL EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 255, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XV, t. 1 (diciembre): 223.
- 23/2013. RECUENTO DE VOTOS EN SEDE JURISDICCIONAL. EL ARTÍCULO 210, NUMERAL 16, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PROHÍBE SU REALIZACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS CASILLAS QUE HAYAN SIDO OBJETO DE DICHO PROCEDIMIENTO ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL, VULNERA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, t. 1 (mayo): 178.
- 27/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR LA SENTENCIA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE SOBRE LA PRETENSIÓN DE NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO EN EL JUICIO DE INCONFORMIDAD. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15: 60-2.
- P/J. 36/2012. RECUENTO DE VOTOS EN SEDE JURISDICCIONAL EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 255, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XV, t. 1 (diciembre): 222.

- LEET. Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/111> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral de Oaxaca. 2017. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/157> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/100> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/123> (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/48> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/54> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. 2017. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/160> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/104> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/115> (consultada el 25 de abril de 2022).
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Sinaloa. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/101> (consultada el 10 de abril de 2022).

- Ley Electoral del Estado de Baja California. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/20> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/20> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/46> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley Electoral del Estado de Nayarit. 2010. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/73> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley Electoral del Estado de Querétaro. 2020. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/196> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. 2022. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/220> (consultada el 18 de noviembre de 2022).
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2015. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/128> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/77> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/107> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/57> (consultada el 10 de abril de 2022).

- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4> (consultada el 10 de abril de 2022).
- LIPEEC. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/29> (consultada el 10 de abril de 2022).
- LJEESLP. Ley de Justicia Electoral para el Estado de San Luis Potosí. 2020. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/198> (consultada el 10 de abril de 2022).
- Sentencia SUP-JDC-843/2015 Actor: Hugo Anaya Ávila. Autoridad responsable: Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/media/files/sentences/SUP-JDC-0843-2015.docx> (consultada el 20 de abril de 2022).
- SUP-JRC-176/2018, SUP-JRC-177/2018, SUP-JRC-178/2018, SUP-JRC-179/2018, SUP-JRC-180/2018, SUP-JRC-181/2018, SUP-JRC-182/2018, SUP-JRC-183/2018, SUP-JRC-184/2018, SUP-JRC-185/2018, SUP-JRC-186/2018, SUP-JRC-187/2018, SUP-JRC-188/2018, SUP-JRC-189/2018, SUP-JRC-190/2018, SUP-JRC-191/2018, SUP-JRC-192/2018, SUP-JRC-193/2018, SUP-JRC-194/2018, SUP-JRC-195/2018, SUP-JRC-196/2018, SUP-JRC-197/2018, SUP-JRC-198/2018, SUP-JRC-199/2018, SUP-JRC-200/2018 y SUP-JRC-201/2018 acumulados. Actor: partido Morena. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/media/files/sentences/SUP-JRC-0176-2018.docx> (consultada el 18 de abril de 2022).
- SUP-JRC-128/2021. Incidente sobre el resultado de la diligencia de recuento total respecto de la elección de la gubernatura del estado de Campeche. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Campeche. Disponible

- en <https://www.te.gob.mx/buscador/media/files/sentences/SUP-JRC-0128-2021-Inc2.docx> (consultada el 18 de abril de 2022).
- SUP-JRC-128/2021, SUP-JRC-129/2021, SUP-JRC-130/2021, SUP-JRC-131/2021, SUP-JRC-132/2021, SUP-JRC-133/2021, SUP-JRC-134/2021, SUP-JRC-135/2021, SUP-JRC-136/2021, SUP-JRC-137/2021, SUP-JRC-138/2021 y SUP-JRC-139/2021, acumulados. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Campeche. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/media/files/sentences/SUP-JRC-0128-2021.docx> (consultada el 15 de abril de 2022).
- SUP-JRC-171/2021. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Campeche. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/media/files/sentences/SUP-JRC-0171-2021.doc> (consultada el 18 de abril de 2022).
- SUP-JRC-172/2021. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Campeche. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/media/files/sentences/SUP-JRC-0172-2021.docx> (consultada el 18 de abril de 2022).
- Tesis XXXVI/2008. PAQUETES ELECTORALES. LA INTERLOCUTORIA QUE DECIDE SOBRE LA PRETENSIÓN DE SU APERTURA ES DEFINITIVA Y FIRME PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 3: 48-9.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008. *Dictamen 2006 relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo*. México: TEPJF.

Evolución del principio de separación Iglesia-Estado en materia electoral

Fernando Ojesto Martínez Manzur

Introducción

La separación Iglesia-Estado contemplada en el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha sido considerada como un principio histórico y fundacional del Estado mexicano. Por medio de la evolución de la normativa constitucional y legal se ha logrado plasmar el principio de laicidad en México y también se ha garantizado la libertad de culto; sin embargo, esta evolución ha causado diversos conflictos que han generado inestabilidad social y política en el país.

En el presente capítulo se realiza un recorrido por los antecedentes históricos de dicho principio, enfocándose en las consecuencias que ha tenido en materia

político-electoral. En esencia, se hará un análisis de la sentencia SUP-REC-1874/2021 y acumulado emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual anuló la elección del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, derivado a la vulneración del principio de laicidad durante el proceso comicial. A partir de ahí, se estudian los precedentes del TEPJF en la materia, para encontrar la congruencia entre los criterios emitidos y definir si existe una línea jurisprudencial clara en el tema. Por último, se emiten algunas recomendaciones para casos futuros que buscan abonar a la certeza y garantía del principio histórico y fundacional de la separación Iglesia-Estado en materia político-electoral.

Principio separación Iglesia-Estado

Cuando se habla de laicidad

podemos decir que se trata de un concepto político-jurídico utilizado para referir a un particular modo de configuración del Estado con respecto a las instituciones religiosas y convicciones fundamentales particulares, que postula una autonomía real entre poder político y religioso (Capdevielle 2019, 103).

En México, el principio de laicidad ha sido producto de una evolución tanto social como normativa, por lo que es relevante conocer los antecedentes de la relación entre la Iglesia y el Estado para entender el origen de dicho principio. Para ello, se tiene que a lo largo de los siglos las relaciones entre las dos instituciones han sido complicadas e, incluso, han generado conflictos armados. En la época de la Conquista y la dominación de la Nueva España, la Corona de Castilla tuvo un carácter evangelizador, conocido como Estado misionero, en el que existió una “profunda interrelación entre la institución política y la institución religiosa, a tal grado que no se sabía hasta dónde llegaba una y dónde acababa la otra” (Soberanes 2006, 751).

Las relaciones Iglesia-Estado fueron complejas desde la Colonia, situación que se agudizó en el México independiente. A mediados del siglo XIX se comenzó un proceso de cambios normativos que buscaron la separación entre estas dos instituciones, que culminaría con la inclusión del artículo 130 en la Constitución de 1917. Un primer acercamiento a dicha separación fue con la llamada Ley Juárez de 1855, en la cual se suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil, y se declaró renunciable el primero para los delitos comunes (Tena 1998, 491). A ella le siguió por la Ley Lerdo de junio de 1856 relativa a la desamortización de fincas rústicas y urbanas, que establecía la prohibición de que cualquier corporación civil o eclesiástica tuviera capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces (Soberanes 2000, 62-4).

En ese proceso de separación influyó también la llamada Ley Iglesias del 11 de abril de 1857, acerca de los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obvenciones.

Ahora bien, la Constitución de 1857, en específico el artículo 56, prohibió, en materia política, el desempeño de cargos públicos de elección popular a las personas que pertenecían al estado eclesiástico. Dicha Constitución, de tinte liberal, no logró configurar la llamada libertad de cultos; sin embargo, suprimió el principio de intolerancia religiosa y estableció un Estado laico, en el que desapareció la idea de una religión oficial.

Con las Leyes de Reforma (1859-1863) se fraguó la separación Iglesia-Estado, con la promulgación de las leyes de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, Matrimonio Civil, Orgánica del Registro Civil y la muy relevante de Libertad de Cultos.

En 1873 se incorporó al texto constitucional el principio de separación entre el Estado y la Iglesia; asimismo, se expidió, el 14 de diciembre de 1874, el decreto relativo a la Ley Reglamentaria de las Normas Constitucionales, del 25 de septiembre de 1873. Con esta ley se reforzó dicho principio, además de que inauguró la educación laica.

En el régimen de Porfirio Díaz (1876-1911) se vivió una aparente calma en las relaciones Iglesia-Estado, pues si bien es cierto que el entonces

presidente no modificó el texto constitucional, también lo es que impulsó una política de aparente libertad para la Iglesia, cesando la hostilidad gubernamental hacia la confesión católica. Sin embargo, con el estallido de la Revolución mexicana y la influencia del positivismo y el liberalismo, esta aparente tranquilidad terminó, ya que el movimiento fue anticlerical, pues rechazaba a la Iglesia como institución social y se le trataba como obstáculo para el progreso de la ciencia, cuestión que se vio reflejada en la redacción de la Constitución de 1917.

El Congreso Constituyente de 1917 impuso diversos artículos antirreligiosos, en específico el 3, 5, 27 y 130, que postulaban, principalmente, la educación laica; el desconocimiento de la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas denominadas iglesias; la prohibición de los ministros de culto de hacer críticas a las leyes, a las autoridades y al gobierno, y la exclusión del voto activo y pasivo a los ministros de culto, así como de asociarse con fines políticos, entre otras cuestiones.

La Constitución de 1917 impuso medidas drásticas para consolidar el principio histórico de separación Iglesia-Estado, las cuales fueron llevadas a la práctica por las leyes reglamentarias expedidas durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1824-1828), trayendo como consecuencia una persecución religiosa que terminaría en la Guerra Cristera de 1926-1929. Este rompimiento, que llegó incluso a un conflicto bélico, desencadenó que el presidente Emilio Portes Gil firmara unos arreglos con la jerarquía católica, un poco al margen de la ley, con lo cual se inició la etapa conocida como *modus vivendi* (Soberanes 2000, 753).¹

Dicha etapa perduró hasta el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuando se buscó modernizar la relación entre

¹ El *modus vivendi* surgió como una serie de acuerdos para pacificar al país y promover su recuperación con base en lineamientos de mutuo respeto entre el clero y el Estado, los cuales fueron aplicados de distinta forma en cada entidad, con la inminente entrada del proyecto anticlerical callista.

ambas instituciones, anunciando una reforma constitucional en la materia en 1991, la cual contemplaba tres límites a las agrupaciones religiosas:

- 1) Educación pública laica.
- 2) No intervención del clero en los asuntos políticos.
- 3) Imposibilidad de acumulación de bienes temporales en sus manos ni en las de las iglesias o agrupaciones religiosas.

Con estas reformas publicadas en enero de 1992 se les restituyó el derecho a votar a los ministros de culto; también se dotó de personalidad a las asociaciones religiosas. En junio siguiente se fijó dicha reforma constitucional al promulgar la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Con el anterior recorrido histórico, se da cuenta de lo relevante, complicada y fundamental que ha sido la relación entre la Iglesia y el Estado en el país, que incluso ha llegado a conflictos armados. Por ello se considera que la separación Iglesia-Estado prevista en la CPEUM, en específico en su artículo 130, además de ser un principio con supremacía constitucional, es histórico, pues se ha desarrollado en una serie de legislaciones, y es también fundacional del Estado mexicano, pues el Congreso Constituyente de 1917 lo consideró como estandarte para ser incluido en la ley fundamental.

Desde el punto de vista comparado, se tiene que México no es el único país en Latinoamérica que ha incluido la laicidad en sus constituciones, pues existe una tendencia consolidada hacia la secularidad de los estados (en especial, 31) a partir del movimiento de democratización del continente entre las décadas de 1980 y 1990 (Capdevielle 2019, 107).

El principio de separación Iglesia-Estado busca reconocer y garantizar un derecho humano y la libertad fundamental en cualquier régimen democrático: la libertad de culto, reconocida en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte.

Consecuencias en materia político-electoral

El principio de separación Iglesia-Estado trae límites importantes en materia político-electoral que han sido tomados como base para que el TEPJF haya sentado criterios relevantes en el tema. Los límites que impone el texto constitucional en la materia se pueden resumir en:

- 1) Los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos. Sí podrán ejercer su derecho al voto, pero no a ser votados.
- 2) Tampoco podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de algún candidato, partido o asociación política.
- 3) Está prohibido que se forme cualquier clase de agrupación política cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa.
- 4) No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.
- 5) Está prohibido utilizar símbolos religiosos en propaganda político-electoral.

Dichas limitaciones han sido interpretadas por el Tribunal Electoral en diversas sentencias, las cuales han dotado de eficacia al principio de separación Iglesia-Estado en materia política.

El TEPJF ha señalado que el mencionado principio, establecido en el artículo 130, párrafo primero, de la CPEUM, no solo es un principio histórico, pues tiene su explicación y justificación en el proceso de formación del Estado mexicano y su modernización, que requería separarlo de la Iglesia, como dos esferas diferenciadas de la vida social, superando la idea de una religión de Estado, sino que, además, es un principio jurídico fundamental de rango constitucional que constituye la garantía del derecho humano de la libertad de culto.

Por lo tanto, es primordial garantizar su cumplimiento ya que cuando el Estado y las iglesias se funden, desaparece la libertad de creencias; por el contrario, un Estado laico, secular, hace posible la libertad de sufragio y,

por ende, la renovación libre, auténtica y periódica de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el régimen democrático.

Desde esa misma óptica, el Tribunal Electoral ha establecido que una interpretación constitucional, para conseguir una adecuada actualización de los efectos deseados por el constituyente, permite concluir que los principios inspiradores del artículo 130 no son tan solo los enumerados de manera explícita, sino, en general, aquellos que derivan del conjunto de bases normativas intrínsecas que justifican, en lo conducente, al sistema jurídico y permiten su pleno y adecuado funcionamiento.

Dichos principios son los criterios generales de justificación para las diversas disposiciones legales que regulan temas afines, independientemente de la naturaleza que dichos preceptos tengan o del ordenamiento que los contenga. En consecuencia, los principios contenidos en el artículo 130 constitucional, ya sea de forma explícita o implícita, dimanar de manera directa de aquellos fundamentos constitucionales que hacen evidente el sustrato hipotético general de la normativa relativa, que permiten que puedan ser actualizados de manera adecuada.

Como es posible advertir en la historia y los antecedentes de la norma en cuestión, ha sido intención del legislador perfeccionar y desarrollar el principio de la separación entre las iglesias y el Estado mexicano, vigente plenamente, al menos, desde la expedición de la CPEUM en 1917 y consagrado como tal en las reformas constitucionales y legales en la materia de 1992.

En consecuencia, deben sopesarse las sucesivas reformas a la legislación federal electoral de este siglo, que en todo caso han buscado la consagración y la regulación a detalle del mencionado principio histórico en las relaciones de los partidos políticos, a efectos de que estos no pudiesen, en momento alguno, aprovechar en su beneficio la fe de un pueblo.

Mediante adiciones al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1996, se garantizó que ninguna de las fuerzas políticas o sus candidatos pudieran coaccionar moral o espiritualmente a ciudadano alguno, con lo cual se reforzó la libertad de conciencia

de los participantes en el proceso comicial y se consiguió mantener libre de elementos religiosos al proceso de renovación y elección de los órganos del Estado. Esta prohibición se encuentra vigente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE).

En congruencia con todo lo anterior y teniendo en cuenta que el artículo 25, párrafo 1, inciso p, de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP 2014), que rige en el ámbito nacional, establece que dichos institutos están obligados a abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, es válido concluir que tal prohibición es aplicable, por mayoría de razón, a la intervención del clero para favorecer a un partido político, una coalición o un candidato, con el fin de hacer efectiva la observancia y la vigencia del mandamiento constitucional analizado. Es decir, en materia electoral, el legislador ha buscado garantizar la separación absoluta de Iglesia y el Estado, prohibiendo que los asuntos religiosos puedan vulnerar la libertad del voto y de culto de las mexicanas y los mexicanos.

Cabe referir que la Sala Superior del TEPJF ha interpretado el marco constitucional y legal que rige la actividad religiosa en asuntos políticos con los límites señalados con anterioridad. En especial, durante las campañas electorales, dichas prohibiciones tienen como objetivo impedir que algún partido político o candidato y, más aún, las asociaciones religiosas puedan llegar a coaccionar de manera moral o espiritual a los ciudadanos para que voten por determinada opción o se abstengan de hacerlo. Asimismo, buscan garantizar la libertad de conciencia de los participantes en el proceso comicial y dar cumplimiento al principio de separación Iglesia-Estado. Ante esto, su desacato constituye una infracción de carácter grave y, por ello, la sanción puede acarrear la nulidad de la elección, pues se trata de una vulneración directa a la Constitución y a los principios protegidos por ella.

Así, la Sala Superior ha anulado votaciones en las que los candidatos han hecho uso de las instituciones religiosas para posicionarse ante el electorado, ya sea por medio de misas, oraciones o la intervención de líderes religiosos para pedir el voto a favor de determinado personaje.

La libertad tiene muchas facetas, pero es indudable que si la de conciencia se confunde y se mezcla con la libertad de voto, la voluntad será viciada; es decir, lesionada gravemente y, además de vulnerarse un principio constitucional, se está mermando un prerequisite de la democracia.

El caso en concreto: SUP-REC-1874/2021 y acumulado

Ahora bien, como se señaló en la “Introducción”, este capítulo tiene el objetivo de analizar la sentencia SUP-REC-1874/2021 y acumulado, referente a la nulidad de la elección del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, por la vulneración al principio de separación Iglesia-Estado. En ese sentido, se hace una síntesis del caso, así como una explicación de su contexto.

Contexto del caso

El proceso electoral 2020-2021 en México significó la renovación de más de 23,000 cargos tanto federales como locales; entre estos, en Jalisco se renovó el Poder Legislativo (38 diputaciones) y los 125 ayuntamientos. La elección del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque trajo un resultado en el que la diferencia entre el primero y el segundo lugar era de 2,639 votos. Por un lado, Movimiento Ciudadano (MC) obtuvo 59,469 votos, mientras que Morena, 56,825. La votación entró en los supuestos normativos para realizar un recuento total, dando como resultado que MC obtuviera 60,996 votos y Morena, 58,467, manteniéndose una diferencia mínima de 2,529 sufragios; es decir, solo 1.29 % de diferencia. Estos datos son relevantes, ya que demuestran lo cerrada y competida que fue la elección del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.

Derivado de lo anterior, Morena y su candidato presentaron juicios de inconformidad (JIN) en contra de los resultados y la validez de la elección ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (JIN-037/2021 y

acumulados), el cual resolvió en el sentido de confirmar los resultados del recuento y la declaración de validez de la elección, así como la expedición de las constancias de mayoría a favor de la plantilla postulada por Movimiento Ciudadano. Después, dicha sentencia se impugnó ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF (expediente SG-JRC-304/2021 y acumulado), la cual confirmó la resolución y, por lo tanto, sostuvo la validez de la elección.

Sin embargo, Morena y su candidato impugnaron vía recurso de reconsideración (REC), ante la Sala Superior, la cual, por mayoría de cuatro votos,² declaró la nulidad debido, esencialmente, a la violación del principio constitucional de separación Iglesia-Estado, que fue grave y determinante para el resultado de la elección del ayuntamiento.

Litis del caso y agravios planteados

La litis se centraba en determinar si la violación al artículo 130 constitucional referente a la separación Iglesia-Estado era determinante para decretar la nulidad de la elección del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Dicha violación consistió en la intervención del cardenal Juan Sandoval, de la Iglesia católica, quien emitió un mensaje de carácter político-electoral que difundió en redes sociales. El citado mensaje tiene una duración de siete minutos y tres segundos, y contiene la imagen y la voz del aludido. En este, hace un llamado a la ciudadanía vinculado de manera inmediata y directa con el proceso electoral que se estaba desarrollando en ese momento.

La Sala Regional Guadalajara consideró que dicha violación no era de la gravedad suficiente para declarar la nulidad de la elección. Sin embargo,

² Con los votos a favor de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña (ponente), Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Janine M. Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón. Los votos en contra fueron de los magistrados Mónica Aralí Soto Fregoso, Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez, quienes emitieron un voto particular.

a los actores les pareció incorrecta tal decisión, planteando los siguientes agravios encaminados a señalar que la autoridad responsable:

- 1) Resolvió el asunto de manera garante a la Constitución.
- 2) Consideró de manera indebida que las violaciones al artículo 130 de la CPEUM no fueron sustantivas ni determinantes.
- 3) No declaró fundado el agravio relativo a que, en el mensaje del cardenal, sí se refirió a Tlaquepaque y modificó la litis, señalando que este hacía alusión a elecciones concurrentes.
- 4) No tomó en consideración el periodo en el que fue emitido el mensaje y que haya señalado que, de la visualización del video, no se sigue necesariamente la influencia en el sentido del voto.
- 5) Que la sentencia carece de congruencia porque, por una parte, señaló que se violó el principio de laicidad y, por otra, que no existió dicha violación.

Argumentos de la Sala Superior

La mayoría de las y los magistrados de la Sala Superior del TEPJF consideraron como fundados los agravios de los impugnantes dados los argumentos que se exponen a continuación.

El mensaje del cardenal vulnera el principio histórico de separación Iglesia-Estado

Para ello se considera necesario traer a colación el mensaje que emitió el cardenal emérito Juan Sandoval Íñiguez, representante de la religión católica:

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 malos*, 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 y acumulado),§

§ Énfasis añadido.

De acuerdo con la Sala Superior, el mensaje tuvo como objetivo hacer una reflexión e insistir a la ciudadanía que debía proceder de manera debida ante la inminente jornada comicial.

Para el cardenal, en esa elección estarían en juego muchos asuntos, como son:

- 1) 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”.
- 2) La economía, la cual se encontraba muy dañada y podría empeorar, pues, declaraba el prelado, “vamos a quedar muy pobres”, citando como ejemplo a Venezuela y Cuba.
- 3) La familia, porque trae todas las “barbaridades antinaturales” como el aborto, el divorcio exprés, la homosexualidad y el matrimonio entre homosexuales.
- 4) La libertad religiosa, por ser una exigencia marxista, instituyendo una sola religión mundial, quitando las demás.
- 5) La seguridad nacional y la paz, pues “los gobiernos se han aliado con los malhechores con los carteles”. Incluso, las mismas elecciones estaban en riesgo ante las amenazas y homicidios de candidatos.

En este sentido, el cardenal pidió a la ciudadanía que saliera a votar y no dejara “el campo libre a los malos”, quienes sufragaban incluso dos o tres veces. También 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 ejercer este derecho ciudadano.

Por ello, la Sala Superior consideró dicho mensaje como 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 (CPEUM, artículo 130, párrafo segundo, inciso e, 2021).

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

El mensaje señalado se difundió del 1 al 6 de junio de 2021; es decir, dos días antes de que concluyeran las campañas electorales, así como durante el periodo de veda y la jornada comicial. Lo anterior fue considerado por la Sala Superior como una irregularidad grave que afectó el normal desarrollo del proceso por lo siguiente:

- 1) Existe una prohibición constitucional para que los ministros de culto religioso no puedan hacer ningún tipo de proselitismo electoral, ya sea a favor o en contra de algún partido político o candidatura.
- 2) Durante la veda está prohibido hacer propaganda electoral por parte de quienes participan en los comicios y —con mayor razón— de los ministros de culto, lo cuales en ningún momento pueden participar en materia política.
- 3) Derivado de lo anterior, la gravedad de la irregularidad cometida por el cardenal tiene una magnitud relevante, ya que la temporalidad en que aconteció dicha irregularidad fue en la etapa conclusiva de las campañas, en la veda e, incluso, durante la jornada electoral, por lo que se calificó con mayor gravedad.
- 4) Es de una mayor gravedad porque entre más cerca de la jornada electoral se dé la violación, mayores serán las consecuencias en el proceso.

La irregularidad acreditada es determinante para la elección del ayuntamiento

La Sala Superior consideró que la irregularidad calificada como grave era determinante para el resultado de la elección por los siguientes argumentos.

Valoración contextual del caso

Contexto sociopolítico. Se describió que en 2020, 89.20 % de la población de Jalisco profesaba la religión católica y que San Pedro Tlaquepaque se

encontraba entre los cinco municipios que reunían 56.80 % de la población católica del estado.

Jerarquía del líder religioso. Después de un análisis del derecho canónico y otros documentos referentes a la religión católica, se concluyó que el cardenal es un alto jerarca de la Iglesia y, por lo tanto, tenía una posición especial y una importante influencia moral en los feligreses. De esta manera, el mensaje con contenido electoral fue emitido por un alto jerarca católico, por lo que tuvo una influencia importante en la comunidad de San Pedro Tlaquepaque.

Contenido del mensaje. En este apartado la Sala Superior estimó que en el contenido del mensaje que emitió el cardenal, aunque no se detallará el nombre o el partido político de la candidatura que coincidía o no con los valores cristianos, dicha falta no podía ser obstáculo para determinar el destinatario. En este sentido, estableció que del texto y contexto del mensaje se advierte que el cardenal hace mención expresa, clara e inequívoca a Morena y un llamado para votar en contra de dicha fuerza política, además de que no se presentó, por ningún partido, un deslinde de las expresiones hechas por el cardenal.

Contexto temporal o la oportunidad del mensaje. La Sala Superior explica nuevamente la temporalidad en la que se difundió el mensaje, el cual fue durante seis días, que incluyeron la etapa de campañas, la veda y la jornada electoral.

Después de haber realizado la valoración individual y conjunta del contexto en el que se emitió el mensaje, la Sala Superior determinó que se estaba en presencia de una auténtica estrategia para desestabilizar una elección municipal.

Vinculación del mensaje con Morena

La Sala Superior realizó un análisis respecto a cómo el mensaje emitido por el cardenal tenía una vinculación con Morena, esto a partir de la comparación del mensaje y las expresiones del prelado con las políticas, las

referencias y los programas tanto de dicho instituto político como del gobierno federal.³

Se llegó a la conclusión de que hizo referencias expresas, claras e inequívocas, a las políticas impulsadas por Morena conforme a su ideología política y social, así como a las implementadas por sus legisladores en diversas normativas o por el Ejecutivo federal por medio de políticas públicas y programas sociales.

Análisis de la determinancia en concreto

Se destaca que el principio histórico de separación Iglesia-Estado es fundamental o fundacional del Estado mexicano; por tanto, su violación es constitutiva de una especial gravedad porque trasciende al sistema político-electoral del país, razón por la cual se debe sancionar.

Asimismo, que la integridad electoral se refiere a un estándar construido a partir de principios democráticos que normativamente implican que todos los participantes en una elección mantengan un comportamiento íntegro, acorde con los valores y las normas que sustentan las elecciones democráticas, siendo legítimas si se respetan los principios fundamentales.

En ese sentido, la violación en que incurrió un alto jerarca de la Iglesia católica se debe considerar como especialmente grave, porque lesiona los principios democráticos que rigen las elecciones, siendo una mala práctica que debe de ser sancionada, pues pone en duda la integridad del proceso electoral y la certeza acerca del resultado de los comicios.

De ese modo, se acreditó la existencia de hechos violatorios al principio histórico de separación Iglesia-Estado, lo cual constituye una irregularidad grave y sustancial, pues se llamó a no votar por un partido político.

³ Para conocer el análisis y la comparación que realizó la Sala Superior, se pueden consultar las páginas 28 a 33 del expediente SUP-REC-1874/2021 y acumulado.

Además, se acreditó la determinancia de tipo cualitativo, ya que existen violaciones sustanciales al principio antes mencionado, al final de la campaña, durante la veda electoral e incluso el día de la jornada electoral.

La diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 2,529 votos, lo que representa 1.29 % del total de la votación, por lo que no se tiene la certeza de que esa cantidad de sufragios o más fuera emitida en plenas condiciones de libertad, equidad en la contienda y autenticidad, siendo determinante en el caso.

En conclusión, la Sala Superior señaló que la elección se vio afectada por violaciones a un principio constitucional, por lo cual no podría generar efecto válido alguno, sino que, por el contrario, probados esos extremos debía aplicarse, como consecuencia normativa, la privación de validez del acto o la resolución que se encuentre viciado, lo que tiene como efectos los siguientes:

- 1) Revocar la sentencia impugnada, así como la del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.
- 2) Declarar la nulidad de la elección de los integrantes del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, celebrada en el marco del proceso electoral local ordinario 2020-2021.
- 3) Revocar la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez entregadas a la planilla postulada por Movimiento Ciudadano.
- 4) Se ordenó al Congreso de Jalisco que convocara a una elección extraordinaria para la renovación del ayuntamiento en cuestión.
- 5) Se ordenó al organismo público local electoral que ajustara los plazos señalados para las diversas etapas del proceso de la elección extraordinaria referida, conforme a la fecha que, para tal efecto, señalara la convocatoria del Congreso estatal.
- 6) Se dejaron sin efecto los actos de toma de protesta, derivado de la invalidez decretada, conforme a lo establecido en la jurisprudencia 10/2004, de rubro INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE

POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

- 7) Se ordenó dar vista a la Secretaría de Gobernación para que, en el ámbito de sus atribuciones, resolviera lo que conforme a derecho correspondía respecto a la conducta del cardenal emérito Juan Sandoval Íñiguez.

Los resolutivos y los efectos fueron aprobados por una mayoría de cuatro votos, existiendo tres votos particulares en el sentido de confirmar la validez y los resultados de la elección del ayuntamiento. Lo anterior, principalmente porque, a juicio de los magistrados en la posición minoritaria, no era posible sostener que el mensaje emitido por el ministro religioso constituyera proselitismo electoral, pues ni siquiera tuvo relación directa con alguna elección en particular, como tampoco existían pruebas fehacientes que demostraran el nexo causal directo e inmediato entre la violación alegada y el resultado de los comicios. En ese sentido, ante la falta de elementos que colmaran los extremos de la causal de invalidez de la elección por violación a los principios constitucionales, para los tres magistrados se tenía que confirmar la sentencia impugnada y, por lo tanto, la validez y los resultados de los comicios, dado que no se acreditaba la determinación necesaria para anularla.

Dicha posición se sostuvo mediante distintos precedentes de la Sala Superior, los cuales serán analizados en el siguiente apartado, con el objetivo de saber si hay congruencia o no entre los distintos precedentes y la sentencia SUP-REC-1874/2021 y acumulado.

Línea jurisprudencial

Como buena práctica judicial, en la sentencia se menciona la línea jurisprudencial del TEPJF referente a la violación del principio de separación

Iglesia-Estado; sin embargo, solo se mencionan los asuntos y no se hace un análisis de estos, lo cual se hará a continuación.

Es importante mencionar que se utilizará la metodología desarrollada por el jurista Diego Eduardo López Media para definir la línea jurisprudencial de este caso. Así, se tiene que

una línea de jurisprudencial es una pregunta o un problema jurídico bien definido, bajo el cual se abre un espacio abierto de posibles respuestas [...] es una estrategia conveniente para graficar las soluciones que la jurisprudencia ha dado al problema y para reconocer, si existe, un patrón de desarrollo decisional (López 2019, 141).

La pregunta planteada en la línea jurisprudencial que se analizará es la siguiente: ¿La violación al principio de separación Iglesia-Estado es causal de nulidad de una elección? Asimismo, se estudiarán los distintos precedentes del TEPJF para establecer cómo ha acreditado la nulidad de una elección por violación al principio de laicidad.

Ahora bien, de acuerdo con la metodología de López Medina, para trazar una línea jurisprudencial es necesario encontrar patrones en diferentes fallos que traten un problema jurídico en común, ya que la interpretación de casos aislados no da una buena idea del desarrollo de la jurisprudencia. Por lo anterior, se tienen que identificar tres tipos de sentencias hito para estudiar la línea jurisprudencial:

- 1) Sentencias fundadoras de la línea. Son los primeros fallos acerca del tema en el periodo inicial o primera integración del TEPJF (1996-2006).
- 2) Sentencias hito consolidadoras (*leading cases*). Se refiere a aquellas en las que el Tribunal Electoral trata definir con autoridad una subregla de derecho constitucional y en la que se decanta un balance más complejo que el que en un comienzo fue planteado por las sentencias fundadoras de la línea.

- 3) Sentencia dominante. Se trata de aquella que contiene los criterios vigentes y dominantes, por medio de las cuales el TEPJF resuelve un conflicto de intereses en un escenario constitucional.

Una vez definido lo anterior, se identificarán los tres tipos de sentencias necesarias para trazar la línea jurisprudencial en torno al tema de la separación Iglesia-Estado emitidas por el TEPJF. Para ello, habrá que basarse en los fallos que se mencionan en el caso analizado SUP-REC-1874/2021 y acumulado.

Una vez señalados, en el apartado anterior, los principales criterios jurídicos que sustentan la sentencia hito (SUP-REC-1874/2021), se considera oportuno analizar si existe congruencia con otros precedentes del TEPJF acerca de este tema y que se mencionan en la misma resolución, tanto en la parte considerativa aprobada por la mayoría, como en los votos particulares.

Sentencias fundadoras

Caso Zacatelco, Tlaxcala (SUP-JRC-005/2002). Se confirmó la nulidad de la elección porque se acreditó la inducción al voto por medio de la fe católica, dado que el candidato fue objeto de propaganda por medio de agrupaciones religiosas y se colocaron mantas a los costados de una iglesia, en las que se manifestaba el apoyo a dicho candidato. El criterio relevante en este caso fue el referente a que existen iglesias o agrupaciones *de facto*, que aún no se encuentran registradas ante la autoridad competente y que deben ser consideradas para el análisis de la violación al artículo 130 constitucional.

Caso Tepotzotlán, Estado de México (SUP-JRC-069/2003). Se confirmó la nulidad de la elección municipal porque la propaganda de un candidato contenía símbolos religiosos y uno de ellos refería la construcción de una iglesia cuando este fue presidente municipal. Uno de los criterios relevantes fue considerar que los partidos, entendidos como una persona moral o entidad de interés público, con fines políticos, no gozan de la libertad

religiosa o de culto, puesto que no son sujetos activos de una relación jurídica constitucional. Asimismo, se realizó un análisis de convencionalidad respecto a la libertad religiosa y de culto a la luz de diversos tratados internacionales, como el Pacto de San José y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Es importante mencionar que además de la propaganda con símbolos religiosos se acreditaron otros elementos para decretar la nulidad:

- 1) Difusión de logros y programas de gobierno durante los 20 días anteriores al de la elección.
- 2) Realización de obras públicas y desarrollo de programas sociales por el gobierno municipal de Tepotzotlán, durante los 20 días previos a la jornada electoral.
- 3) Fijación de propaganda electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en edificios ocupados por órganos de gobierno y del poder público durante la etapa de preparación de la elección.

Sentencias consolidadoras

Caso Zamora, Michoacán (SUP-REC-34/2003). Se anuló la elección a una diputación federal porque un partido político emitió propaganda en radio con alusiones religiosas evidentes y utilizó un folleto con íconos religiosos, por lo que se consideró que se había influido indebidamente al electorado, dado que la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de menos de 1.00 por ciento. Un criterio relevante fue que se acreditó haber difundido el mensaje político cargado de alusiones religiosas por tres vías (radio, propaganda y entrevistas), lo cual se acreditó como actividad ilícita que lacera los principios de equidad y legalidad que deben ser observados en todo proceso electoral y, por sí sola, podría ser suficiente para anular la elección. Además de la propaganda religiosa, se acreditaron otras faltas como actos anticipados de campaña, inequidad en el acceso a los medios

de comunicación y participación de funcionarios del ayuntamiento de Zamora como representantes del PAN, que tuvieron como consecuencia que se anularan los comicios por la actualización de la causal abstracta.

Caso Yurécuaro, Michoacán (SUP-JRC-604/2007). Se confirmó la nulidad de la elección en virtud de que el candidato violó la libertad del voto y la laicidad, al haber realizado una campaña con la imagen de san Judas Tadeo y la Virgen de Guadalupe, y haber llevado a cabo una misa de acción de gracias para quienes votaron por él. Entre los criterios relevantes, se estableció el referente a que los candidatos también son sujetos de la abstención de vulnerar el principio de separación Iglesia-Estado, junto con los partidos políticos, pues, con motivo de las campañas que despliegan, pueden incurrir en dicha conducta. Se da la nulidad de elección por violación a principios constitucionales.

Caso Chiantla, Estado de México (SUP-REC-1092/2015). Se confirmó la sentencia de la Sala Regional Toluca que anuló la elección del referido municipio, pues el entonces candidato a la presidencia municipal participó en un acto religioso (misa), en el que se distribuyeron invitaciones entre la población a “la misa de bendición de nuestro proyecto”; el candidato tuvo un papel protagónico en dicha celebración religiosa en honor al inicio de su campaña.

La sentencia desarrolló un marco normativo respecto a los elementos que ha considerado el TEPJF para anular una elección por violación a principios constitucionales. En este sentido, señala que la irregularidad debe ser determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o a sus resultados; esto es, que su influencia sea de tal magnitud, cualitativa o cuantitativa, que afecte los comicios en su unidad o totalidad.

Por otro lado, se reconoce la libertad de culto de los candidatos; sin embargo, el libre ejercicio de su religión no puede alcanzar a validar la realización de actos que trasciendan y se manifiesten en la contienda como un medio de exposición de su imagen.

La Sala Superior arribó a la convicción de que la vulneración a ese principio constitucional no requiere de una conducta sistemática y reiterada, dado que por sí misma incide de manera determinante en la elección, siendo conforme a derecho la declaratoria de nulidad.

Caso Ciénega de Flores, Nuevo León (SUP-REC-1732/2018). En ese REC, quedó acreditado que un candidato y diversos ciudadanos que se ostentaron como pastores religiosos realizaron diversos pronunciamientos, invitando a la comunidad a rezar, a encomendarse a Dios, a agradecer por el candidato y a votar por él, en un acto de campaña realizado en una unidad deportiva que duró aproximadamente 15 minutos.

Sin embargo, se resolvió no anular la elección, a partir de considerar que se trató de un solo acto, no se demostró que hubiera tenido influencia generalizada o sistemática en toda la población del municipio, y que el acto proselitista no se realizó en un lugar destinado para el culto religioso. Lo anterior, porque para decretar la nulidad de una elección se debe comprobar, de manera objetiva, la afectación sustancial de los resultados electorales.

Es el primer precedente en el que se toca el tema de la temporalidad de la irregularidad, el cual establece considerar que aquellas acaecidas en la etapa conclusiva de la campaña, en la veda, en el periodo de reflexión e incluso el día de la jornada electoral, deben ser calificadas con una mayor gravedad que aquellas suscitadas en otros periodos.

La violación al principio de separación Iglesia-Estado no puede estar exenta del cumplimiento del requisito de determinancia, que en su vertiente cualitativa es posible constatar a partir de justificar la incidencia en el electorado de determinado mensaje o acto con contenido religioso de la entidad suficiente para variar la voluntad ciudadana de los electores.

Caso El Carmen, Nuevo León (SUP-REC-1132/2021). Se siguió el criterio del REC antes señalado, al confirmar la validez de la elección municipal de El Carmen, Nuevo León, pese a que se acreditó la participación de un ministro de culto en un acto de campaña. Las razones para no anular la

elección versaron, entre otras circunstancias, en que el acto no duró más de 10 minutos y que se llevó a cabo en un lugar público abierto (canchas de una colonia).

Sentencia dominante

Caso San Pedro Tlaquepaque, Jalisco (SUP-REC-1874/2021). Se anuló la elección del ayuntamiento por la difusión de un mensaje de un cardenal emérito en contra de un partido político, durante los últimos días de campaña, la veda y la jornada electoral.

Una vez definidas las sentencias que se analizan en el presente trabajo, es necesario identificar el criterio dominante vigente en el TEPJF respecto del tema, que es el del caso de San Pedro Tlaquepaque, ya que, al ser el más reciente, define criterios relevantes para futuros fallos, siendo la sentencia hito. En ese sentido, se destacan los criterios siguientes.

Separación Iglesia-Estado, principio fundacional

La Sala Superior estableció que el principio de separación Iglesia-Estado estipulado en el artículo 130 constitucional es histórico y fundacional del Estado mexicano; por tanto, su violación es constitutiva de una especial gravedad, porque trasciende al sistema político-electoral del país, razón por la cual se debe sancionar. Esto es así porque la Constitución prohíbe de manera expresa y contundente la intervención de ministros de culto en las elecciones.

Temporalidad como elemento para analizar la gravedad

La temporalidad en que las violaciones se realizaron es un elemento que se debe considerar al momento de analizar la gravedad o la magnitud de las conductas. De ahí que las irregularidades acaecidas en la etapa conclusiva de la campaña, en la veda o el periodo de reflexión, e incluso el día de la jornada electoral deben ser calificadas con una mayor gravedad que

aquellas suscitadas en periodos anteriores; en otras palabras, entre más cerca de la jornada electoral se dé la violación, mayores serán las consecuencias en el proceso.

Análisis contextual del mensaje

La Sala Superior estableció que al existir una irregularidad grave que vulnera el principio histórico de separación Iglesia-Estado, para analizar si es determinante en el resultado de una elección, se tendrá que realizar una valoración contextual de las irregularidades acreditadas. A partir de dicho análisis se resolvió que aunque el mensaje del cardenal no mencionara de manera expresa no votar por Morena, sí estaba encaminado a orientar a la ciudadanía respecto al sentido de su voto, lo que finalmente afectó de forma determinante el resultado de la elección. Lo anterior, porque se hicieron referencias expresas, claras e inequívocas a las políticas impulsadas por el partido conforme a su ideología política y social, así como a las implementadas por sus legisladores en diversas normativas o por el Ejecutivo federal mediante sus políticas públicas y programas sociales.

Acreditación de la determinancia: integridad electoral

En este asunto, la Sala Superior consideró suficiente que se acreditara la determinancia cualitativa para decretar la nulidad de la elección, dejando en un segundo término la cuantitativa. Con este criterio se da un peso relevante a la determinancia cualitativa, pues será una causal de nulidad cuando existan violaciones sustanciales acreditadas, en especial respecto a violaciones al principio de separación Iglesia-Estado en la etapa final de la campaña, durante la veda o el periodo de reflexión, e incluso el día de la jornada electoral. Sin embargo, es importante mencionar que también hace referencia al resultado tan cerrado de la elección, en el que la diferencia fue de 1.26 por ciento.

Utilizó de manera novedosa el concepto de integridad electoral, el cual se refiere a un estándar construido a partir de principios democráticos, aceptados de manera internacional, que normativamente implican que

todos los participantes en una elección mantengan un comportamiento íntegro, acorde con los valores y las reglas que sustentan las elecciones democráticas (Martínez, Pippa y Richard 2015). Dicho concepto fue utilizado por la Sala Superior como un parámetro para tener por acreditada la determinancia de la irregularidad en los resultados comiciales, pues constituye la comisión de malas prácticas que afectan o interfieren en la libre formación de las preferencias electorales de las personas.

Una vez que se señalaron los criterios dominantes que se expusieron en la sentencia SUP-REC-1874/2021 y acumulado, se hará un análisis respecto a si estos son congruentes con las sentencias fundadoras y consolidadoras, para estar en posibilidades de declarar si existe una línea jurisprudencial acerca del tema. Para ello, en el cuadro 1 se presentan, en primer lugar, los criterios de la sentencia hito y, en segundo, se señala si dichos criterios se encuentran presentes y son congruentes con las demás sentencias.

Cuadro 1. Comparación de criterios entre sentencias

Sentencia	Principio histórico y fundacional	Temporalidad	Análisis contextual del mensaje	Determinancia cualitativa (integridad electoral)
Sentencia dominante o hito SUP-REC-1874/2021 (San Pedro Tlaquepaque, Jalisco), tercera integración del Tribunal Electoral	Sí. Considera que el principio de separación Iglesia-Estado estipulado en el artículo 130 constitucional es histórico y fundacional del Estado mexicano, por lo que su violación es constitutiva de una especial gravedad, ya que trasciende al sistema	Sí. Se considera que las irregularidades acaecidas en la etapa conclusiva de la campaña, en la veda o el periodo de reflexión, e incluso el día de la jornada electoral deben ser calificadas con una mayor	Sí. La Sala Superior estableció que al existir una violación grave que vulnera el principio histórico de separación Iglesia-Estado, para analizar si es determinante en el resultado de una elección, se tendrá que realizar una valoración	Sí. La Sala Superior consideró suficiente que se acreditara la determinancia cualitativa para decretar la nulidad de la elección, dejando en segundo término la cuantitativa. Utilizó de manera novedosa el concepto de integridad electoral

Continuación.

Sentencia	Principio histórico y fundacional	Temporalidad	Análisis contextual del mensaje	Determinancia cualitativa (integridad electoral)
	político-electoral del país	gravedad que aquellas suscitadas en otros periodos	contextual de las irregularidades acreditadas	
Sentencia fundadora SUP-JRC-005/2002 (Zacatelco, Tlaxcala), primera integración del Tribunal Electoral	No. Lo reconoce como principio histórico que explícitamente señala el artículo 130 constitucional; sin embargo, todavía no se le da el carácter de fundacional	No. No fue criterio la temporalidad de la falta para determinar la nulidad de la elección	No. No se analizó el contexto del mensaje, sino que se limitaron a acreditar que el candidato fue objeto de propaganda mediante agrupaciones o instituciones religiosas y, por ende, se actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 271 del Código Electoral del Estado de Tlaxcala	No. La legislación de Tlaxcala establecía como causal de nulidad de la elección cuando su candidatura hubiese sido objeto de propaganda por medio de agrupaciones o instituciones religiosas, sin requerir que se acreditara que esta fue determinante para el resultado de esos comicios. No utiliza el concepto de integridad electoral
Sentencia fundadora SUP-REC-069/2003 (Tepotzotlán, Estado de México), primera integración del Tribunal Electoral	Sí. Es la primera sentencia que lo reconoce como principio jurídico fundamental de rango constitucional que es prerequisite de la democracia	No. La Sala Superior arribó a la conclusión de que la propaganda electoral con un claro símbolo religioso fue distribuida, al menos, durante el tiempo que duró la campaña. Por ello, el momento en que ocurrieron	Sí. Se realizó un análisis minucioso de la propaganda electoral que contenía símbolos religiosos para determinar si se podía considerar contraria a la Constitución y a la legislación electoral. Sin embargo, es un tanto distinto a la	Sí. Se analizó la determinancia a partir de las violaciones sustanciales a principios constitucionales (cualitativo), así como desde el punto de vista cuantitativo, pues la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar era

Continuación.

Sentencia	Principio histórico y fundacional	Temporalidad	Análisis contextual del mensaje	Determinancia cualitativa (integridad electoral)
		las irregularidades sí fue determinante para el resultado de la votación. Sin embargo, no se señala que la gravedad sea mayor por haber ocurrido los días previos a la jornada electoral	sentencia dominante, ya que el uso de símbolos religiosos en la propaganda electoral es expreso y realizado por un partido político	solo de 846 votos, lo que representaba 4.34 % del total de la votación emitida. No utiliza el concepto de integridad electoral
Sentencia consolidadora SUP-REC-034/2003 (Zamora, Michoacán), primera integración del Tribunal Electoral	Sí. Lo reconoce como un principio jurídico fundamental de rango constitucional que es prerequisite de la democracia	No. Si bien es cierto que se dice que la propaganda con carácter religioso se realizó durante la campaña electoral, este no es el punto central para anular la elección. Inclusive, la sentencia menciona que las alusiones a cuestiones religiosas en la propaganda de los partidos políticos es una violación grave, aun cuando esta se lleve a cabo en tiempos en los que no existan campañas electorales.	Sí. Se realizó un análisis minucioso respecto a la propaganda electoral con símbolos religiosos, así como de los anuncios en la radio. Sin embargo, es un tanto distinto a la sentencia dominante, ya que el uso de símbolos religiosos en la propaganda electoral es expreso y realizado por un partido político	Sí. Se realizó un análisis respecto a las violaciones generalizadas y sustanciales de los principios constitucionales fundamentales (cualitativa), así como un análisis cuantitativo al establecer que la diferencia entre el primero y el segundo lugar era de 556 votos, lo cual es equivalente a 0.69 %; esta escasa diferencia en la votación evidencia la importancia de las irregularidades de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa. No utiliza el concepto de integridad electoral

Continuación.

Sentencia	Principio histórico y fundacional	Temporalidad	Análisis contextual del mensaje	Determinancia cualitativa (integridad electoral)
		En la salvedad de voto que emitió la magistrada Alfonsina Navarro, señaló que las faltas eran graves y determinantes para el resultado, ya que se realizaron durante la veda y la jornada electoral. En el voto particular del magistrado Eloy Fuentes, se señala que no se actualizaba la causal de nulidad invocada, ya que las irregularidades se habían realizado en una etapa distinta de la jornada electoral		
Sentencia consolidadora SUP-JRC-604/2007 (Yuruécaro, Michoacán), segunda integración del Tribunal Electoral	Sí. Lo considera como un principio histórico y básico de rango constitucional que es prerequisite de la democracia, encaminado a preservar la separación absoluta entre la Iglesia y el Estado, con la intención de	No. La nulidad se da por diversos actos del candidato que vulneraron el principio de separación Iglesia-Estado durante la campaña electoral. Sin embargo, la temporalidad	No. No se analizó el contexto de los actos violatorios al 130 constitucional	No. No se analizó la determinancia, sino que al ser una violación a un principio constitucional, era de la gravedad suficiente para anular la elección. No utiliza el concepto de integridad electoral

Continuación.

Sentencia	Principio histórico y fundacional	Temporalidad	Análisis contextual del mensaje	Determinancia cualitativa (integridad electoral)
	asegurar que, de ninguna manera, puedan contaminarse una institución a la otra	no es analizada como cuestión fundamental para declarar la nulidad		
Sentencia consolidadora SUP-REC-1092/2015 (Chiautla, Estado de México), segunda integración del Tribunal Electoral	Sí. Define al principio como un valor fundamental constitucionalmente. Considera que el incumplimiento al principio de laicidad de orden e interés público constituye una infracción de carácter grave, lo que le da un peso relevante al principio de separación Iglesia-Estado. Asimismo, lo define como un pilar fundamental de la conformación del Estado mexicano	No. La violación acreditada fue al inicio de la campaña electoral, por lo que el tema de la temporalidad no fue tomado en cuenta para anular dicha elección	Sí. Se realizó un análisis minucioso acerca de la invitación a una misa como el acto de apertura de campaña, así como los mensajes que emitió el sacerdote en dicha actividad religiosa	Sí. La nulidad de una elección por violación a principios o preceptos constitucionales está sujeta al principio de determinancia, en cualquiera de sus dos vertientes: cuantitativa o aritmética y cualitativa. Tratándose de la nulidad de una elección, por la vulneración a un principio constitucional, como lo es el de separación entre el Estado y las iglesias, cobra especial relevancia el carácter cualitativo de la determinancia. No utiliza el concepto de integridad electoral

Continuación.

Sentencia	Principio histórico y fundacional	Temporalidad	Análisis contextual del mensaje	Determinancia cualitativa (integridad electoral)
Sentencia consolidadora SUP-REC-1732/2018 (Ciénegas, Nuevo León), tercera integración del Tribunal Electoral	No. Lo considera solo como principio histórico que para efectos de la materia electoral encuentra conexión con las normas constitucionales que protegen los principios y valores democráticos, que son el soporte en que se afianza el Estado mexicano como una república representativa, democrática y federal, finalidad que se alcanza por medio de elecciones y sufragio libres	Sí. La Sala Superior establece que se debe tomar en cuenta la temporalidad en que acontecieron las irregularidades. 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 en otra etapa	Sí. Se debe valorar el contexto de las irregularidades a partir de la temporalidad en que se suscitaron, para definir si estas trascendieron al electorado y al sentido de su voto	Sí. La sentencia justifica las razones por las cuales consideró que la irregularidad acreditada era determinante para el resultado de la votación, pues, en esencia, señala que quedó plenamente comprobada una violación sustancial a los principios de equidad en la contienda y laicidad por parte del entonces accionante, quien, al arranque de su campaña, realizó un discurso en conjunto con pastores religiosos, lo que hacía imposible sostener la validez de los votos que lo llevaron al triunfo. No utiliza el concepto de integridad electoral
Sentencia consolidadora SUP-REC-1132-2021 (El Carmen, Nuevo León), tercera	Sí. Lo estudió para tener por acreditada la procedencia especial que requiere el recurso de reconsideración; es decir, la violación	Sí. La sentencia establece que la participación de un ministro de culto se dio en el inicio de las campañas,	Sí. Se analizó que no se trató de una celebración religiosa, sino solo de expresiones por parte de un ministro de	Sí. Se habla de que no hay determinancia, ya que existió una diferencia de 11 puntos porcentuales,

Continuación.

Sentencia	Principio histórico y fundacional	Temporalidad	Análisis contextual del mensaje	Determinancia cualitativa (integridad electoral)
integración del Tribunal Electoral	al principio histórico de separación Iglesia-Estado	por lo que no fue determinante. Así, hay que tomar en cuenta la temporalidad en que dichas irregularidades acontecieron	culto en un lugar público y en el acto del inicio de campaña del candidato ganador	lo cual obligaba a la recurrente a justificar de manera objetiva la determinancia de la violación acreditada. Asimismo, la irregularidad no es de la entidad suficiente para tenerla como determinante cualitativamente, pues no tuvo una incidencia generalizada en el electorado. No utiliza el concepto de integridad electoral

Fuente: Elaboración propia.

Las sentencias analizadas son aquellas que se mencionan de manera directa en el caso en comento, es decir, en el SUP-REC-1874/2021 y acumulado, tanto en la parte considerativa como en los votos particulares. En ese sentido, se buscó establecer si dichas sentencias cuentan con una congruencia en sus criterios y, por lo tanto, si existe una línea jurisprudencial. De los cuatros criterios definidos con anterioridad, así como del cuadro comparativo, se desprende lo siguiente.

Principio de laicidad: histórico y fundacional

Respecto a este criterio, se sostiene que el TEPJF ha sido congruente en el tratamiento que le da al principio de laicidad establecido en el artículo 130 constitucional, en el sentido de que su relevancia e importancia radican de su carácter histórico, pues su evolución legislativa ha sido consistente desde su aparición en las Leyes de Reforma de 1859 hasta su posterior inclusión en la Constitución de 1917. Asimismo, desde la primera integración se le consideró como un principio fundacional del Estado mexicano, que constituye un prerequisite de la democracia constitucional. Por ello, el principio de laicidad es de orden e interés público, por lo que su vulneración es una infracción de carácter grave.

La seriedad e importancia que le ha dado el Tribunal al principio de separación Iglesia-Estado en sus fallos y criterios ha sido congruente en sus distintas integraciones. Se puede trazar una clara línea jurisprudencial, en la que el tratamiento que se le da a una violación al principio de laicidad en un proceso electoral contempla un análisis riguroso de la vulneración, que puede traer aparejada la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales antes conocida como nulidad genérica.

La primera integración, en las llamadas sentencias fundadoras, sentó las bases para considerar el principio de laicidad como un prerequisite democrático. Siguiendo los mismos pasos, la segunda integración lo consideró como un principio histórico y básico de rango constitucional, con valor fundamental. Por último, la tercera integración le ha dado el carácter de principio histórico y fundacional del Estado mexicano y, por tanto, su violación es constitutiva de una especial gravedad porque trasciende al sistema político-electoral del país, razón por la cual se debe sancionar.

En ese sentido, se tiene que hay congruencia en los precedentes analizados respecto al tratamiento de la relevancia e importancia del principio de laicidad en el Estado mexicano.

Temporalidad como elemento para analizar la gravedad

Respecto al criterio que sostuvo la Sala Superior acerca del análisis de la temporalidad de las conductas para determinar su gravedad, se tiene que sí ha existido un cambio de criterio a lo largo de las distintas integraciones. Al principio, la primera integración no tomó en cuenta la temporalidad para determinar la gravedad de la conducta, mas en un segundo momento estableció que la irregularidad debía de ser cometida durante la campaña electoral, sin establecer que fuera en los últimos días, en la etapa de veda o en la jornada electoral.

La segunda integración no tomó en cuenta el tema de la temporalidad de la falta para determinar la nulidad de la elección; incluso estableció que la irregularidad es una violación grave aun cuando se lleve a cabo en tiempos en los que no existan campañas electorales.

Por último, la tercera integración tomó el criterio de temporalidad como esencial para decretar la gravedad de la falta y, en su caso, declarar la nulidad de la elección. En los precedentes de esa integración se ha definido que las irregularidades acaecidas en la etapa conclusiva de la campaña, en la veda o el periodo de reflexión, e incluso el día de la jornada electoral deben ser calificadas con una mayor gravedad que aquellas suscitadas en otros periodos.

Así, se tiene que sí ha existido un cambio de criterio respecto al análisis de la gravedad de la violación del principio de laicidad y se ha establecido que mientras se esté más cerca de la jornada electoral, la irregularidad se considerará de una gravedad mayor, por lo que se podría anular la elección.

Por lo tanto, no existe una congruencia total entre los distintos precedentes de las integraciones del TEPJF, por lo que no se puede trazar una línea jurisprudencial al respecto, ya que a partir de la tercera integración el criterio que había sostenido el Tribunal cambió para considerar la temporalidad como un elemento esencial para valorar la gravedad de la violación al principio de laicidad.

Análisis contextual del mensaje

Analizar el contexto del mensaje o de la conducta violatoria al principio de laicidad ha variado en los precedentes de todas las integraciones del TEPJF. En la primera hubo un cambio de criterio en sus sentencias, pues al principio solo se tenía que acreditar la violación al principio de laicidad sin que se analizara el contexto completo para determinar su gravedad, mientras que en un segundo momento sí se realizó un análisis más minucioso de las faltas. Sin embargo, es un tanto distinto a la sentencia dominante, ya que el uso de símbolos religiosos en la propaganda electoral es expreso y lo realiza un partido político.

En los precedentes de la segunda integración también existe una variación respecto a ese criterio, ya que en el primer precedente abordado no se analizó el contexto de la violación, sino que solo se acreditó, mas en el segundo precedente sí se tuvo que realizar un análisis minucioso de la conducta violatoria al artículo 130 constitucional, en el cual se contextualizó el tipo de mensajes que se difundieron.

En la tercera integración se ha establecido que es necesario realizar una valoración contextual de las irregularidades acreditadas para establecer si es determinante en el resultado de la elección. El análisis contextual tiene que ir más allá de referencias explícitas a un partido político o candidato, y, por lo tanto, se tiene que analizar si de los mensajes y la propaganda que utilizaron símbolos religiosos se puede desprender que apoyaran a una fuerza política específica.

Por lo tanto, no existe una línea jurisprudencial clara acerca de dicho criterio. No obstante, pareciera que los precedentes se abocan más a que sí será necesario desarrollar un análisis contextual de las faltas cometidas al principio de laicidad, lo cual es congruente con la sentencia dominante.

Acreditación de la determinancia: integridad electoral

El criterio respecto a cómo se debe acreditar la determinancia para anular una elección ha sido complicado de establecer. Por un lado, existen las sentencias en las que solo acreditando la determinancia cualitativa se debe anular una elección, mientras que otras mencionan también la necesidad de acreditar la cuantitativa. Esto también se debe a que la legislación ha cambiado durante las distintas integraciones, por lo que la primera, al analizar los temas, estableció la causal de nulidad genérica, la cual no estaba del todo contemplada en el orden normativo electoral. En ese sentido, cuando analizaba dichos casos se enfocaba más en la determinancia cualitativa, al ser una violación a un principio constitucional, aunque también realizaba su análisis respecto de la cuantitativa, pero como un reforzamiento.

Los precedentes de la segunda integración se encaminan a sostener que, tratándose de la nulidad de una elección por la vulneración a un principio constitucional, como lo es la separación entre el Estado y las iglesias, tiene especial relevancia el carácter cualitativo de la determinancia, por lo que dejan a un lado la cuantitativa.

En la tercera integración, la determinancia que tiene mayor relevancia es la cualitativa. No obstante, pareciera que también tiene un peso relevante la cuantitativa, sobre todo porque la Constitución federal establece que esta se acredita cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor de 5.00 por ciento. Por esa regulación se realiza el análisis de la determinancia. Asimismo, se establece que es clara la voluntad del legislador de que toda causa de nulidad —incluso las que se fundan en hechos prohibidos por la Constitución— debe justificar su trascendencia en los resultados, por lo que dan un peso importante al efecto que pudo traer cuantitativamente en los resultados.

En conclusión, existe una congruencia en el sentido de que la violación al principio de laicidad en materia electoral debe ser analizada por su determinancia cualitativa, más que la cuantitativa. Sin embargo, no queda

claro si la cuantitativa también tiene un papel importante para considerar la nulidad de una elección, por lo que no se puede definir una línea jurisprudencial clara al respecto.

Por último, se tiene que la sentencia dominante es la primera que utiliza el concepto de integridad electoral para analizar la determinancia cualitativa en una elección, lo que se considera como un acierto y una buena práctica para los casos en los que se analice si unos comicios se llevaron a cabo con los estándares democráticos o no, y, en su caso, declarar la nulidad.

A manera de conclusión. Recomendaciones y lecciones aprendidas

Derivado del análisis anterior, se puede vislumbrar la relevancia que ha tenido un principio como el de separación Iglesia-Estado en México y, sobre todo, en materia electoral. Desde su origen, el principio de laicidad protegido por el artículo 130 constitucional tuvo la finalidad de evitar que se vulnerara la libertad del voto por cuestiones religiosas, una razón fundamental que ha sido tomada en cuenta por el Tribunal Electoral para garantizar el derecho al sufragio de las mexicanas y los mexicanos.

La vulneración a este principio en materia electoral ha sido interpretada por el TEPJF mediante diversas sentencias y criterios que han buscado sentar una línea jurisprudencial que garantice que las cuestiones religiosas no se involucrarán en los procesos electorales. Sin embargo, desde el punto de vista de quien escribe y derivado del análisis realizado en el presente capítulo, se considera que existen algunos criterios en los que el Tribunal aún no ha logrado definir una línea jurisprudencial nítida, ya que hay algunas variaciones entre estos, que merman la certeza en dichos casos. Por ello, se concluye este ensayo dando algunas recomendaciones que pueden ayudar a fortalecer la línea jurisprudencial del máximo órgano electoral y la certeza en futuras ocasiones.

Congruencia en la interpretación del principio de laicidad como histórico y fundacional

En primer lugar, del análisis realizado se concluye que ha existido congruencia en el tratamiento del principio de laicidad en las sentencias del TEPJF, en el sentido de que este se considera como histórico y fundacional del Estado mexicano y, por lo tanto, su vulneración en un proceso comicial puede traer aparejada la máxima sanción en la materia: la nulidad de una elección. Por ello, existe congruencia en su tratamiento, ya que al ser un prerequisite democrático y un principio de carácter constitucional, el Tribunal le ha dado la relevancia y peso específico cuando existe una violación a este.

Lo anterior es una buena noticia para la democracia mexicana y para la justicia electoral, ya que el TEPJF, en su calidad de tribunal constitucional, ha velado porque la CPEUM, como ley suprema, se garantice y se respete en todos los actos en materia electoral. La separación Iglesia-Estado, al ser un principio constitucional, ha sido interpretado por el Tribunal Electoral como uno fundacional del Estado mexicano, dándole un lugar preponderante en los procesos comiciales, por lo que su violación debe de ser considerada de una gravedad mayor, pudiendo llegar, incluso, a la nulidad.

Temporalidad como criterio que merma la relevancia del principio de laicidad

Acerca del tema de temporalidad, ya se analizó que en la sentencia SUP-REC-1874/ 2021 y acumulado, considerada como la dominante o hito, la Sala Superior del TEPJF determinó que es necesario tomar en cuenta el momento del proceso electoral en que ocurrieron los hechos que se consideran violatorios al principio de laicidad, ya que las irregularidades acaecidas en la etapa conclusiva de la campaña, en la veda o el periodo de reflexión, e incluso el día de la jornada electoral, deben ser calificadas con una mayor gravedad que aquellas suscitadas en otros periodos. No

obstante, la primera y la segunda integración no habían tomado en cuenta la temporalidad como determinante para declarar la nulidad de una elección. Por ello, existe una diferencia o cambio de criterio que no permite trazar la línea jurisprudencial en el tema.

Desde el punto de vista de quien escribe, entre los dos criterios —tomar en cuenta o no la temporalidad para determinar la gravedad de la vulneración al principio de laicidad—, el que otorga mayor certeza y es acorde a la finalidad del artículo 130 constitucional es el que sostuvieron la primera y la segunda integración; es decir, que no sea un factor determinante para el análisis la etapa del proceso electoral en que fueron cometidas las conductas violatorias. En primer lugar, porque el principio de laicidad ha sido definido por el TEPJF como histórico y fundacional del Estado mexicano, que constituye un prerrequisito de la democracia constitucional; está encaminado a preservar la separación absoluta entre la Iglesia y el Estado, e intenta asegurar que, de ninguna manera, pueda contaminarse una institución con la otra. En otras palabras, el Tribunal ha establecido que no se trata de cualquier principio, sino de uno constitucional, histórico y fundacional, y, por ende, su violación debe ser analizada desde una óptica mucho más rigurosa, ya que pudiera convertirse en una vulneración a la libertad del voto.

Ahora bien, una violación a dicho principio debe ser considerada como grave y puede resultar en la nulidad de la elección. Sin embargo, con el criterio del SUP-REC-1874/2021 y acumulado se estableció que la gravedad deberá determinarse de acuerdo con la etapa del proceso electoral en que se cometió y esto, desde el punto de vista de quien escribe, es incongruente con el carácter de histórico y fundacional que se le reconoce. Lo anterior, debido a que una violación a este principio, en cualquier momento del proceso electoral, debería ser considerada grave, ya que es una transgresión a un principio constitucional que pudiera traer aparejada la vulneración de la libertad del voto.

De lo contrario, no se estaría buscando inhibir del todo la conducta violatoria, porque si esta se da al principio del proceso electoral, por ejemplo,

en la etapa de precampañas o intercampañas, o incluso en las primeras semanas de la campaña, de acuerdo con el criterio de temporalidad sostenido por el TEPJF, no sería de la gravedad necesaria para llegar a la nulidad de la elección. Es decir, con dicho criterio se establece un precedente peligroso, en el sentido de que los actores políticos o los líderes religiosos pudieran vulnerar el principio histórico y fundacional de laicidad durante las primeras etapas del proceso comicial, ya que dichas conductas no serían consideradas de una gravedad especial para llegar a la nulidad de la elección. Así, en vez de buscar inhibir las conductas violatorias al artículo 130 constitucional, se está dando un mensaje equivocado en el sentido de que dependerá en qué etapa se cometió la violación para que los comicios se puedan anular o no, lo que inclusive podría servir para estrategias electorales.

Con ese criterio se merma el carácter histórico y fundacional del mencionado principio, pues se atenúa la gravedad dependiendo del momento del proceso electoral en que se cometa, apartándose del espíritu del Constituyente Permanente, pues lo que buscó es que en todo momento hubiera una separación absoluta entre la Iglesia y el Estado. Por lo anterior, es más congruente que cuando se analice la posible nulidad de una elección por violación al principio de laicidad en un proceso comicial la temporalidad no sea determinante para calificar la gravedad de las conductas. Una violación a un principio constitucional, histórico y fundacional debe ser considerada como grave, sin importar la etapa del proceso electoral en el que se cometa, incluso, como se sostuvo en el SUP-REC-34/2003, cuando esta se lleve a cabo en tiempos en los que no existan campañas.

Análisis contextual para evitar simulaciones

Respecto al criterio del análisis contextual del mensaje, ya se explicó que han existido cambios de criterios durante las diferentes integraciones y precedentes, pues en un primer momento no se analizaba el contexto de la falta o la irregularidad, sino que simplemente se tenía por acreditada,

mientras que con la sentencia dominante se establece que es necesario realizar un análisis contextual para determinar si existe vulneración al principio de laicidad.

En ese sentido, se considera que es muy relevante el criterio que sostuvo la Sala Superior en el SUP-REC-1874/2021 y acumulado, ya que busca evitar simulaciones en el respeto de dicho principio. Esto es así porque, con el criterio sostenido, no es necesario que se realicen declaraciones, manifestaciones o mensajes religiosos en los que, de manera expresa, se llame a votar a favor o en contra de una opción política, sino que se realizará un análisis contextual del mensaje para verificar si se puede estar en presencia de propaganda religiosa prohibida. Este análisis contextual se tendrá que hacer desde distintas aristas, por ejemplo, tomando en cuenta la persona que difunda el mensaje y su contenido, entre otras cuestiones. Con esto se busca evitar una simulación, pues aunque el mensaje no mencione de manera expresa no votar por un partido, puede estar encaminado a orientar a la ciudadanía respecto al sentido de su voto.

Ante ello, se considera que, en futuros casos en los que se analice una violación al principio de laicidad, es necesario hacer un análisis contextual de las irregularidades acreditadas, con el objetivo de evitar caer en simulaciones, derivadas del uso del lenguaje o de alguna otra estrategia. Por ello, el criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REC-1874/2021 viene a fortalecer la certeza y la garantía al respeto del principio de separación Iglesia-Estado, pues busca eliminar cualquier tipo de simulación por medio de un análisis contextual de las irregularidades acreditadas.

Determinancia cualitativa como principal elemento para acreditar la nulidad

Como ya se estableció en líneas anteriores, el tema de la acreditación de la determinancia para decretar la nulidad por violación al principio de laicidad ha sido diverso, pues en algunos precedentes solo se establece que se debe acreditar la cualitativa, mientras que en otros se añade también

la cuantitativa. En el SUP-REC-1874/2021 y acumulado se indica como principal elemento para acreditar la nulidad la determinancia cualitativa; sin embargo, también se hace referencia a la cuantitativa, ya que se hace hincapié en la diferencia de 1.29 % entre el primero y el segundo lugar.

Desde la óptica de quien escribe, en ese tipo de violaciones a un principio constitucional de la relevancia del de laicidad, considerado como histórico y fundacional, se deberá seguir un criterio cualitativo para acreditar la determinancia en los resultados de una elección para anularla, pues, como se ha descrito, representa una vulneración directa a la CPEUM, que se traduce en una violación a la libertad del voto, lo cual es de una entidad suficiente para que sea determinante.

Ahora bien, también es importante señalar que la Constitución establece tres causales de nulidad, indicando que “[s]e presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento” (CPEUM, artículo 41, fracción VI, 2021). Lo anterior no debería ser tomado como limitativo para el juez electoral, en el sentido de que solo se acreditará la determinancia cuando la diferencia sea menor de 5.00 % entre el primero y el segundo lugar, ya que cuando existe una violación a un principio constitucional de la importancia del de laicidad, la determinancia cuantitativa debe pasar a un segundo término, pues lo que se está poniendo en riesgo es la constitucionalidad del proceso electoral y los estándares democráticos de este.

Por ello, se considera muy relevante la inclusión del concepto de integridad electoral para el análisis de este tipo de casos, pues así se da preferencia a la determinancia cualitativa, ya que lo que busca es que el proceso cumpla con un estándar construido a partir de principios democráticos, aceptados de manera internacional, que normativamente implican que todos los participantes en unos comicios mantengan un comportamiento íntegro, acorde con los valores y las normas que sustentan las elecciones democráticas. Al existir una violación al principio de laicidad, lo que se pone en riesgo es la libertad del sufragio de la ciudadanía, una cuestión

que va en detrimento de la calidad de la elección y, por lo tanto, vulnera su integridad.

En conclusión, se tiene que para futuros casos y para que exista congruencia en la línea jurisprudencial del TEPJF, se debe dar preferencia a la determinancia cualitativa cuando se analicen este tipo de violaciones al principio de laicidad, lo anterior porque la vulneración de dicho principio merma la integridad de las elecciones en un elemento fundamental que es la libertad del sufragio. Por tanto, la determinancia cuantitativa (diferencia entre el primero y el segundo lugar) no debe ser lo fundamental para considerar la nulidad de los comicios por violación al principio de separación Iglesia-Estado; puede ser utilizada para reforzar un argumento, pero no para determinar si se anula o no una elección.

Las anteriores son algunas conclusiones a las que se llega a partir del análisis de los precedentes que la sentencia SUP-REC-1874/2021, como parte de la línea jurisprudencial. En esencia, se tiene que el Tribunal Electoral ha sido congruente en el tratamiento del principio de laicidad, en el sentido de que le da una importancia de carácter constitucional, histórico y fundacional; es decir, que en todos los precedentes tiene una gravedad relevante la vulneración del multicitado principio.

Sin embargo, todavía existe una ventana de oportunidad para que el TEPJF, en futuros casos, construya una línea jurisprudencial acerca de otros criterios referentes al tema, en los que han quedado dudas derivadas de los cambios de criterios entre sentencias. Así, se tiene que el criterio de temporalidad no abona a la garantía y certeza del principio de laicidad. Respecto del análisis contextual del caso, se considera que fortalece la causa, pues busca evitar simulaciones que en realidad son fraudes a la Constitución. Por último, el tema de la determinancia debe pasar por su carácter cualitativo antes que del cuantitativo, ya que lo que se busca proteger es la integridad electoral en los distintos procesos, evitando que exista una posible vulneración al principio de laicidad y, sobre todo, a la libertad del sufragio.

El análisis realizado tuvo como base los criterios establecidos en la sentencia SUP-REC-1874/2021 y acumulado, en los que se tomó una

decisión congruente con los precedentes de la Sala Superior, al anular una elección por la intromisión directa de un cardenal, vulnerando así el artículo 130 constitucional. A partir de ello se buscó establecer una línea jurisprudencial con los precedentes citados en dicha resolución, por lo que los resultados y las recomendaciones realizadas buscan abonar al tema y fortalecer el trabajo jurisdiccional del TEPJF, mediante la congruencia en sus decisiones. El Tribunal Electoral deberá otorgar certeza y seguridad jurídica a los justiciables, vigilando que casos similares sean analizados por la magistratura con la misma lupa e iguales criterios.

La actividad jurisdiccional siempre debe ponerse al escrutinio de la academia, en un ejercicio de transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento institucional, una cuestión que se ha buscado llevar a cabo en el presente ensayo.

Fuentes consultadas

- Adame, Jorge. 1992. *Las reformas constitucionales en materia de libertad religiosa*. México: Imdosoc.
- Capdevielle, Pauline. 2019. Laicidad y nuevo constitucionalismo latinoamericano. En *Escenarios actuales de la laicidad en América Latina*, coords. Pauline Capdevielle y Fernando Arlettaz, 95-123. México: UNAM.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: TEPJF.
- Jurisprudencia 10/2004. INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. México: TEPJF, 150-2.

- Martínez, Ferrán, Norris Pippa y Frank W. Richard. 2015. Integridad en las elecciones de América 2012-2014. En *América hoy*, 37-54. Vol. 70. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Mata Pizaña, Felipe de la. 2019. "El principio de laicidad y la nulidad electoral". La Silla Rota, 17 de enero. Disponible en <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/116#:~:text=Es%20un%20principio%20constitucional%20fundamental,de%20la%20elecci%C3%B3n%5B2%5D> (consultada el 17 de mayo de 2022).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2021. México: INE.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: Cámara de Diputados.
- López Medina, Diego Eduardo. 2019. *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*. Bogotá: Legis.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2013. Laicidad y elecciones. En *Para entender y pensar la laicidad*, coords. Pedro Salazar Ugarte y Pauline Capdevielle, 463-515. Vol. III. México: Porrúa.
- Ruiz Massieu, José Francisco. 1992. *Relaciones del Estado con la Iglesia*. México: UNAM/Porrúa.
- Salazar Ugarte, Pedro. 2007. *La laicidad: antídoto contra la discriminación*. México: Conapred.
- Sentencia JIN-037/2021 y acumulados. Actor: Partido Político Morena. Autoridad responsable: Consejo Municipal Electoral de Santiago Tlaquepaque y Consejo General, ambos del Instituto de Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Disponible en <https://www.triejal.gob.mx/jin-037-2021-y-acumulados-jin-038-2021-y-jin-051-2021/> (consultada el 14 de mayo de 2022).
- SG-JRC-304/2021 y acumulado. Actor: Morena y Alberto Maldonado Chavarrín. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JRC-0304-2021.pdf> (consultada el 14 de mayo de 2022).

- SUP-JRC-005/2002. Actor: Partido Alianza Social. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tlaxcala. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-00005-2002> (consultada el 14 de mayo de 2022).
- SUP-JRC-069/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-0069-2003> (consultada el 14 de mayo de 2022).
- SUP-JRC-604/2007. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/legislacion/mx/SUP-JRC-0604-2007.pdf> (consultada el 14 de mayo de 2022).
- SUP-REC-34/2003. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional de la quinta circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-00034-2003> (consultada el 14 de mayo de 2022).
- SUP-REC-1092/2015. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y Ángel Melo Rojas. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en la ciudad de Toluca, Estado de México. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-01092-2015> (consultada el 14 de mayo de 2022).
- SUP-REC-1732/2018. Recurrente: Pedro Alonso Casas Quiñones. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1732-2018.pdf (consultada el 14 de mayo de 2022).

- SUP-REC-1132/2021. Recurrente: Linda Melissa Díaz Treviño. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1132-2021.pdf (consultada el 14 de mayo de 2022).
- SUP-REC-1874/2021. Actores: Alberto Maldonado Chavarín y Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara. Disponible en <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/918ec37fd2281c8.pdf> (consultada el 14 de mayo de 2022).
- Soberanes Fernández, José Luis. 2000. *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*. México: IJ-UNAM.
- . 2006. Comentarios al artículo 130. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 749-59. México: Porrúa.
- Tena Ramírez, Felipe. 1998. *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*. 21.^a ed. México: Porrúa.
- Valadés, Diego. 2016. *Visión panorámica del constitucionalismo en el siglo xx*. México: UNAM.

Nulidades electorales.

Violencia política de género (SUP-REC-1861/2021)

Irene Spigno

Introducción. Violencia política de género en América Latina y México

Es muy peligroso ser mujer en América Latina; más aún cuando se tiene una proyección pública y política, ya que la violencia política de género es una práctica difusa en toda la región. La presencia de las mujeres en los espacios públicos es un fenómeno bastante reciente, fruto de un largo camino.

En distintos países de la región, en las últimas décadas, las mujeres han conquistado espacios tradicionalmente dominados por los hombres gracias a la implementación de medidas y acciones afirmativas

—como las cuotas de género—,¹ que junto con otros elementos, como el tipo de sistema electoral y el rol de los partidos políticos en la conformación de las listas, han garantizado, de manera progresiva, una cierta paridad política y un mejor posicionamiento de ellas en el espacio público (Archenti y Albaine 2013; Archenti y Tula 2008; Cerva 2014; Jones, Alles y Tchin-tian 2012; Ríos 2008).

La implementación de las acciones afirmativas y la conquista de la paridad política han sido acompañadas por la exaltación de ciertas conductas patriarcales ejercidas por los institutos políticos, los medios de comunicación y la sociedad. De manera progresiva, las mujeres han empezado a conquistar espacios que antes eran un privilegio, casi exclusivo, de los varones. Su paulatino apropiamiento de los espacios públicos ha roto con un paradigma de homogeneidad y ha sido percibido como una amenaza por el *statu quo* patriarcal, lo que ha generado —entre otros problemas— un aumento de la violencia política, entendida —gracias a la conceptualización por parte de los movimientos feministas de estos actos— como acoso y violencia política en razón de género (Krook y Mackay 2011).

En ese sentido, la adopción e implementación de esas medidas ha encontrado una fuerte resistencia debido a la profunda cultura patriarcal todavía arraigada en muchos países de América Latina y aún más presente en los contextos públicos, que se ha traducido en dinámicas de dominación que implican la invisibilización, la ridiculización, la retención de información para que las mujeres no puedan ejercer su cargo, la humillación, la objetificación y, en los casos más extremos, amenazas o ejercicios de violencia física (Cerva 2014).

Se trata de un cambio revolucionario que ha permitido a las mujeres salir de los espacios privados, en los que el patriarcado las había

¹ Nélidia Archenti y Laura Albaine (2013, 197) destacan que, desde 1991 y hasta 2009, 14 países aprobaron leyes de cuotas: Argentina (1991), México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colombia (2000), Honduras (2000) y Uruguay (2009).

confinado, a lugares que, según la cultura patriarcal, no les pertenecían. Los hechos demuestran que con la adopción de la paridad de género han surgido problemas en la disputa por el poder, la toma de decisión y la redistribución de los recursos (Machicao 2011). Son problemas que, en algunas ocasiones, surgen debido a que se percibe a las mujeres como una amenaza a la hegemonía masculina y, con frecuencia, se apela a la violencia como una estrategia para expulsarlas del ámbito público. Se trata de un fenómeno de *backlash*, entendido como aquella reacción adversa al incremento de la presencia femenina en el espacio público (Gilas 2020, 84).

Sin embargo, la reacción patriarcal violenta a la progresiva mayor inclusión de las mujeres en cargos no simbólicos, sino que implican un ejercicio efectivo del poder, no es la única posible explicación. También hay que considerar que los países de América Latina se caracterizan por un problema estructural de violencia generalizada, tanto de género (Spigno 2019) como de política —incluso aquella en contra de los hombres (Dammert 2013)—. Sin embargo —y aunque también ellos sufren de violencia política—, el impacto de ese tipo de violencia en las mujeres es distinto debido al sistema de género (Piscopo 2017).

México no es ninguna excepción. En el país son más las mujeres víctimas de la violencia política relacionada con la mejora de las condiciones de acceso a los cargos de representación política, que ha favorecido una mayor presencia de ellas en la arena pública (Cerva 2014; Freidenberg y Osornio 2017). Todos los esfuerzos constitucionales y normativos que tenían el objetivo de elevar la participación y la representación política en México tuvieron consecuencias inesperadas.

El problema de la violencia política en razón de género en contra de las mujeres se ha hecho más visible desde la reforma constitucional de 2014,² que incluyó el principio de paridad en la Constitución Política

² De acuerdo con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, entre 2013 y 2016 se detectaron 416 expedientes que podrían constituir violencia política en razón de género. De estos casos, 53.10 % tuvo lugar en 2016 (FEPADE 2017, 4-5).

de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)³ y que fue el *turning point* de su inclusión en la vida pública en el país.

A pesar de que la democracia paritaria tiene ya más de 20 años de historia (Zaramberg 2009, 110), los índices de violencia política de género siguen siendo muy altos. El proceso electoral 2017-2018 fue el más violento de la historia democrática nacional y aquel en el que fue más visible (Dávila 2018), mientras que en el proceso electoral 2020-2021 se presentaron 150 quejas por ese tipo de violencia (INE 2021, 5).

En las páginas siguientes se abordará, en primer lugar, el problema de la definición normativa de la violencia política de género y su progresiva reglamentación, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Posteriormente, se analizará el desarrollo jurisprudencial en materia de violencia política en razón de género por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para luego centrarse en los casos en los que esta clase de violencia puede determinar la nulidad de los procesos electorales (analizando el caso SUP-REC-1861/2021). Cierra el capítulo un apartado de reflexiones finales, en el que se desarrollarán algunas consideraciones acerca de las debilidades, los retos y los desafíos para el futuro de la jurisprudencia entorno a dicho tema.

³ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional en materia electoral en la que se reformaban e incorporaban diversos artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Producto de esta, se aprobó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sustitución al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se promulgó la Ley General de Partidos Políticos (dof 2014). Entre las otras disposiciones, la reforma político-electoral de 2014 estableció, en el artículo 41 constitucional, la obligación de los partidos políticos de sujetarse al principio de paridad de género. Dicha obligación ha sido reforzada de manera reciente con la reforma del 6 de junio de 2019, en la que se incluye respetar la paridad de género en la integración de todos los órganos de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) —incluso los unipersonales—, así como en el ámbito estatal.

Definición normativa de la violencia de género y su progresiva reglamentación

La reglamentación de la violencia política en razón de género es un fenómeno bastante reciente y una conquista que representa el resultado de un largo camino que ha encontrado diferentes obstáculos. El primero es definir el concepto de violencia política de género. En efecto, uno de los principales problemas relacionados con este tipo de violencia consiste en el intento por definirla, siendo un concepto que se compone de tres elementos: la violencia; el contexto en el que se desarrolla, es decir, lo político —que en general se caracteriza por un muy alto grado de conflictividad (Aziz 2007)—, y las razones, esto es, el género.

La violencia política en razón de género, en especial contra las mujeres, tiene su origen en la desigualdad entre hombres y mujeres (Krants y García 2005) y representa una de las violaciones más graves a los derechos humanos en el mundo (ONU Mujeres 2015). Sin embargo, el interés de la comunidad internacional hacia la promoción y protección de sus derechos es un fenómeno reciente. Los primeros pasos se dieron en la mitad de la década de 1960, cuando la teoría feminista (Lacey 2004) visibilizó e impulsó la necesidad de garantizar una protección específica de los derechos de las mujeres en el ámbito internacional. El resultado principal fue la adopción, en 1979, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) que, empero, no contenía alguna referencia acerca de la violencia.

Para encontrar las primeras definiciones habría que esperar hasta la década de 1990. De hecho, será solo hasta 1992 que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer incluyó oficialmente en el contenido de la CEDAW la condena a esta situación, destacando qué es lo que se entiende por violencia contra la mujer, la responsabilidad de los estados parte de erradicarla, y las medidas jurídicas, de asistencia y

de prevención que deberían ser adoptadas en cumplimiento de lo dispuesto en dicho instrumento internacional (Pérez 1999).

La década de 1990, en específico 1993, fue muy importante para la elaboración de un concepto definitorio de la violencia de género, entendido como un objetivo fundamental a tratar por la comunidad internacional. Así, el 25 de junio de 1993, durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se aprobó la Declaración y Programa de Acción de Viena. Según este documento, la violencia basada en el género y todas las formas de explotación y hostigamiento sexual son incompatibles con la dignidad y el valor de todo ser humano, por lo que se debe luchar y trabajar para eliminarlas. Posteriormente, en el mismo año, se aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer,⁴ según la cual, la violencia de género es

todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, artículo 1, 1994).

Además, este documento establece las medidas que los estados parte deberán adoptar para lograr erradicar todas las formas de violencia de género, tanto en lo público como en lo privado.

Otro antecedente próximo fue la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), durante la Sexta Conferencia Internacional Americana, gracias a la presión ejercida por movimientos feministas activos desde principios de la década de 1920. Su finalidad fue estudiar el problema de la violencia contra las mujeres y las niñas en la región, así como los

⁴ Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

factores que determinan su existencia y los problemas para su erradicación o disminución. La CIM contribuyó de manera relevante a la adopción de varios instrumentos internacionales, entre los que destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).⁵ Este último es considerado el primer documento internacional acerca de la eliminación de la violencia de género (CIM 1990 y 1995; Tramontana 2011, 147-8); sin embargo, a pesar del importante avance que representa su aprobación en el contexto latinoamericano, esta tampoco contiene una definición de la violencia política de género.

Estas dificultades definitorias se han reflejado en el que ha sido el segundo obstáculo; es decir, una muy lenta reglamentación normativa que se tradujo en que solo muy recientemente los países de la región han empezado a legislar en la materia. La experiencia comparada latinoamericana se caracteriza por una muy reciente tendencia a legislar en la materia, sea mediante la adopción de leyes específicas acerca del tema —como en Bolivia, Panamá y Perú—, sea por la inclusión de la violencia política de género entre las infracciones electorales —como en Ecuador (Archenti y Albaine 2013)— o por su conceptualización en las leyes en la materia —como en Costa Rica y Honduras (González 2021)—. Como se verá más adelante, en México, la reforma de 2020 respecto de este tema fue de carácter integral y se incluyó tanto entre las infracciones electorales como en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

El primer país en adoptar una norma *ad hoc* para sancionar la violencia política en razón de género fue Bolivia, con la Ley no. 243 contra el acoso o violencia política de género de 2012. Esto fue el logro de una intensa

⁵ Entre los documentos internacionales que se han adoptado gracias al impulso de la Comisión Interamericana de Mujeres, se señalan la Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer (1933), la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948) y la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (1948).

lucha feminista que duró más de 10 años (Machicao 2004), desde que en 2001 la Asociación de Concejalas de Bolivia presentó el Proyecto de Ley Contra el Acoso Político (Barrientos 2018). La normativa boliviana contiene una definición de acoso⁶ y de violencia política,⁷ e indica qué actos pueden considerarse como estos, entre los que destacan: la imposición de estereotipos de género; la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones del cargo; la asignación de responsabilidades que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función político-pública; proporcionar información falsa, errada o imprecisa; evitar, por cualquier medio, que las mujeres electas, titulares, suplentes o designadas asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones, impidiendo o suprimiendo el derecho a voz y voto en igualdad de condiciones que los hombres; proporcionar al Órgano Electoral Plurinacional datos falsos o información incompleta de la identidad o el sexo de la persona candidata; impedir o restringir su reincorporación al cargo cuando hagan uso de una licencia justificada; restringir el uso de la palabra; imponer sanciones injustificadas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos; aplicar sanciones pecuniarias, descuentos arbitrarios e ilegales, y la retención

⁶ Según el artículo 7 de la Ley no. 243 de 2012, el acoso es definido como "[e]l acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos".

⁷ La misma disposición normativa define la violencia como "[l]as acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos" (Ley no. 243, 2012).

de salarios; discriminar, por ejemplo, por encontrarse en estado de embarazo, parto o puerperio, impidiendo o negando el ejercicio de su mandato, y presionar o inducir a las mujeres electas o designadas a presentar su renuncia al cargo (Ley no. 243, artículo 8, 2012).

En México, la versión originaria de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, adoptada en febrero de 2007, no contenía una definición de violencia política de género. La falta de un marco normativo adecuado implicó que no se pudieran atender las denuncias de ese tipo de violencia que se suscitaron entre 2013 y 2016. Para resolver dicha ausencia, en 2016 se adoptó el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Se trata de un documento que contiene la primera configuración normativa de la violencia política de género en el país y ha sido adoptado a iniciativa del TEPJF, en comunión con el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra).

El protocolo define la violencia política en razón de género como aquella que

comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo (Protocolo para la Atención de la Violencia Contra las Mujeres en Razón de Género 2017: 41).

El protocolo recoge los estándares internacionales, pero también lo señalado, entre otros criterios, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2016

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)⁸ acerca de los elementos para juzgar con perspectiva de género. En términos generales, para las personas juzgadas, la perspectiva de género consiste en la obligación de “incorporar en sus sentencias un análisis de los posibles sesgos de desequilibrio que, de manera implícita o explícita, pueden estar contenidos en la ley o en el acto de autoridad sujeto a su revisión” (SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 acumulados). Sin embargo, la aprobación del protocolo no fue suficiente, ya que el proceso electoral 2017-2018 fue uno de los más violentos en la historia política del México democrático.

A partir de la lucha feminista y el compromiso de las instituciones, el 13 de abril de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una importante reforma acerca del tema (DOF 2020). En primer lugar, en dicha reforma se conceptualiza la violencia política de género. El artículo 20 bis de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia recoge una definición muy amplia, en la que se afirma que no solo es toda acción u omisión (como en las anteriores definiciones ya mencionadas), sino que también lo es la tolerancia, basada en elementos de género, a la violencia ejercida en la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos-electorales de una o varias mujeres; el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad; el libre

⁸ En la jurisprudencia 1a./J. 22/2016, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se abordan los elementos para juzgar con perspectiva de género. De acuerdo con el Tribunal Electoral, quien juzga tiene la obligación de “incorporar en sus sentencias un análisis de los posibles sesgos de desequilibrio que, de manera implícita o explícita, pueden estar contenidos en la ley o en el acto de autoridad sujeto a su revisión” (SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 acumulados). Acerca de juzgar con perspectiva de género, véanse las sentencias SUP-REP-120/2016 (15 de junio de 2016), SUP-REP-119/2016 (15 de junio de 2016), SRE-PSC-68/2017 (17 de mayo de 2017), SUP-RAP-393/2018 y acumulado SUP-JE-63/2018 (20 de febrero de 2019), SUP-JDC-204/2018 (18 de abril de 2018), SM-JDC-95/2019 y SM-JDC-96/2019 acumulado (18 de abril de 2019) y SX-JE-221/2019 (7 de noviembre de 2019).

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. Ese concepto fue retomado del mencionado protocolo y de la jurisprudencia 21/2018 del TEPJF.

En segundo lugar, la disposición normativa también da una definición de lo que significa “por razones de género”, entendido como aquellas acciones u omisiones que se dirigen a una mujer por su condición de mujer, le afectan de manera desproporcionada o tienen un impacto diferenciado en ella (impacto que el mismo acto no tendría en un hombre).

Además, la reforma incluyó en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia un listado muy amplio y explicativo, mas no limitativo, de las conductas que pueden configurar ese tipo de violencia y que incluye todas aquellas que pueden restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de las mujeres; obstaculizar la toma de decisiones o el desarrollo de sus funciones y actividades (incluso proporcionar información falsa o incompleta); impedir que la competencia en el proceso electoral se desarrolle en condiciones de igualdad; realizar o distribuir propaganda política o electoral que calumnie, degrade o descalfique 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; estorbar el ejercicio de sus funciones políticas; amenazar o intimidar a una o varias mujeres, a su familia o colaboradores, con el objeto de inducir su renuncia a la candidatura o al cargo para el que fue electa o designada, y entorpecer, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier puesto o encargo público tomen protesta, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias, o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto.

La normativa mexicana, además, reconoce como violencia política en razón de género la que deriva en la restricción de los derechos políticos de

las mujeres con base en la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios que sean violatorios de los derechos humanos, así como la imposición, con base en estereotipos de género, de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política, cargo o función, entre otras.

Asimismo, de las disposiciones adicionadas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se reformaron y adicionaron también diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), 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, para conseguir una reforma integral del sistema y prever las sanciones establecidas por la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas, así como las medidas cautelares y de reparación a favor de la víctima.

La historia mexicana de la tipificación legislativa de la violencia política de género debe ser interpretada a la luz de la evolución de los distintos criterios jurisprudenciales que el juez electoral ha elaborado en las distintas etapas en las que todavía no se contaba con un marco normativo sólido, como se verá en las siguientes páginas. Sin embargo, para que el TEPJF se pronunciara acerca de la posibilidad de declarar la nulidad de un proceso comicial por violencia política de género, se tuvo que esperar a que México desarrollara un marco normativo elaborado, amplio e integral en la materia.

Desarrollo jurisprudencial en materia de violencia política de género

La violencia política en razón de género implica una conducta reprochable, toda vez que se vulneran derechos fundamentales de la víctima y se

produce un impacto negativo en el principio de paridad y en la conformación de una democracia incluyente.

Como se vio en el apartado anterior, la reglamentación normativa de dicha violencia es un fenómeno muy reciente y es el resultado de un largo camino en el que uno de los principales protagonistas ha sido el TEPJF. No cabe duda de que el Tribunal ha tenido un papel importante en la consolidación y el reconocimiento de los derechos de las mujeres.

Un resultado tangible de su compromiso por lo derechos femeninos fue la emisión del Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Pero no se conformó con su publicación, sino que además ha emitido una línea jurisprudencial acerca de su aplicación y alcance, colmando incluso algunos vacíos dejados por el protocolo.

Conforme a lo anterior, los criterios del TEPJF han buscado reparar y prevenir los contextos de violencia hacia las mujeres en el ámbito público. Entre los temas que se han discutido, destacan la influencia de los estereotipos de género en la propaganda electoral, en los discursos y en la emisión de las sentencias, y la trascendencia de los actos de violencia en las elecciones, en el acceso a la justicia y su relación con el valor probatorio y las medidas de reparación.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral mexicano respecto de esos temas se puede agrupar en tres momentos medulares: el primero, antes de la emisión del protocolo; el segundo, representado por su aplicación y la emisión de la jurisprudencia 21/2018, y el tercero, que empieza con la reforma de 2020 en materia de violencia política en razón de género.

Se puede ubicar el inicio de la primera etapa a partir de la reforma en materia electoral de 2014, cuando la participación política de las mujeres aumentó de manera exponencial y, desafortunadamente, también los actos de violencia en su contra. Ante esta situación y con el objetivo de salvaguardar los derechos de ellas, el TEPJF realizó esfuerzos y emitió diversos criterios que, de forma paulatina, han clarificado la competencia de las autoridades, así como las medidas de reparación y sanciones, y la relación

entre la violencia política de género y el modo honesto de vivir como criterio de elegibilidad.

Es conveniente señalar que, en las primeras sentencias, la autoridad electoral no sancionaba a la luz de dicha violencia, precisamente por la falta de criterios respecto del tema. La primera línea argumentativa desarrollada por el juez electoral giraba en torno al principio de igualdad y no discriminación. Una sentencia que es un vivo reflejo de ello es la SUP-REP-16/2014 (5 de marzo de 2014), en la que el juez electoral se pronunció acerca de la negativa que recibió Abigail Vasconcelos Castellanos para postularse en las ternas de candidaturas para la elección de los cargos públicos en el ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca.

A juicio de la autoridad jurisdiccional, se violó el principio de igualdad y participación, al impedirle a las mujeres acceder a un cargo de elección popular, en específico como candidatas a concejales, con el argumento del derecho a la autodeterminación por parte de las comunidades indígenas.

A causa del contexto generalizado de violencia en contra de ellas y la falta de criterios claros respecto de qué conductas sancionar y qué procedimiento seguir,⁹ en el proceso electoral 2015-2016 abundaron asuntos relacionados con la violencia política en razón de género.¹⁰

⁹ Sin embargo, a falta de un ordenamiento expreso en el que se estableciera la competencia y la vía para la denuncia de la violencia política en razón de género, la autoridad electoral estableció, en un primer momento, que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano era el medio idóneo para conocer de este tipo de actos, en el caso de que se alegara una violación al derecho político-electoral de ser votada, en su modalidad de acceso y desempeño del cargo (SUP-AG-93/2016). Asimismo, se señaló que en el caso de denuncias en contra de funcionarios de un organismo público local electoral, la vía idónea era el procedimiento sancionador, por lo que la facultad de investigar correspondía a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (SUP-JDC-5/2017). Es preciso indicar que la reforma de 2020 señala de manera expresa que el procedimiento especial sancionador es la única vía para conocer de este tipo de asuntos (LGIPE, artículos 440, 442 y 470, 2020).

¹⁰ Ejemplo de ello es que en las elecciones de Sonora de 2015 aparecieron mantas en la vía pública con frases como "La panocha en las coyotas, ¡no en palacio!" y "Las mujeres, como las

En algunos casos, hechos constitutivos de esta violencia fueron perseguidos por el delito de obstaculización del adecuado ejercicio de la función electoral y no por violencia de género;¹¹ sin embargo, durante el proceso electoral 2015-2016, el TEPJF introdujo el concepto de violencia política de género en varias decisiones. Así fue en el caso de una magistrada electoral de San Luis Potosí, en el que se señaló que el hostigamiento y las dificultades en el desempeño de su cargo que generaban otros magistrados —hombres— (SUP-JDC-4370/2015) constituían ese tipo de violencia. En otras ocasiones, el juez electoral mexicano se pronunció respecto de la violencia de género en los contenidos de propaganda electoral (SRE-PSC-43/2016 y SUP-REP-88/2016, SUP-REP-90/2016 y SUP-REP-92/2016, acumulados) y de los materiales de promoción del voto ciudadano, que deben utilizar el lenguaje incluyente (SUP-JDC-1619/2016).

La segunda etapa de este desarrollo jurisprudencial comienza con la aprobación del protocolo. El Tribunal lo aplicó por primera vez en la decisión ST-JDC-215/2016, relativa a la indebida destitución de una regidora, para determinar que la actora había sido víctima de violencia política de género. En específico, según los hechos del caso, la actora fue electa como regidora propietaria en el municipio de Zapotlán de Juárez, Hidalgo. En sesión ordinaria del ayuntamiento, se le ordenó al suplente (hombre) que asumiera el cargo en razón de que esta no había asistido a cuatro sesiones de manera consecutiva sin justificación alguna. La Sala Regional Toluca resolvió que el tribunal local no había actuado en pro de la prevención de la violencia, al no tomarse en consideración las circunstancias de

escopetas, cargadas y en el rincón". Un año después, el dirigente del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz dijo públicamente que su partido político aplicaría "pruebas anti-embarazo a las aspirantes a una candidatura" (Otálora 2017, 150).

¹¹ Como en el caso de Lorena Nava Cervantes, quien fungía como vocal ejecutiva de la Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral, con sede en Juchitán, Oaxaca, que había sido víctima de agresiones, insultos, le jalaban la ropa y el cabello, le lanzaban huevos y la semidesnudaron.

tiempo y lugar, ni los comentarios de los que fue víctima (por ejemplo “las mujeres no son constantes”, “las mujeres debemos de ser condescendientes y hacer lo que los hombres nos indiquen, sin hacer mayor pregunta” [ST-JDC-215/2016, 22]).

En este caso, el TEPJF sostuvo que los hechos denunciados podían constituir violencia política de género pues se dirigían a una mujer por el simple hecho de serlo, mediante el uso de términos simbólicos fundados en estereotipos y prejuicios, y las agresiones referidas por la recurrente tenían la finalidad y el resultado de menoscabar el reconocimiento, el goce y el ejercicio de sus derechos político-electorales, colocándola en subordinación de sus pares de sexo masculino. Además, los hechos se dieron en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales de la demandante y en el desempeño del cargo público por el que había sido electa.

En esta sentencia se identifican los hechos y el alcance de las acciones discriminatorias. Además, se reafirmó la obligación de juzgar con perspectiva de género.¹² Si bien es cierto, no se confirmó que fuera víctima de dicha violencia, sí se vinculó a otras autoridades para la investigación de los hechos.¹³

Otro caso paradigmático en el que se aplicó el protocolo fue la sentencia SUP-JDC-1654/2016. En este juicio se proveyeron medidas de protección a favor de la actora, Rosa Pérez, presidenta municipal de Chenalhó, Chiapas, considerada por el Tribunal como víctima de esa clase de violencia, por haber sido obligada a firmar y presentar una licencia indefinida a su cargo de alcaldesa y haber sufrido violencia psicológica. La autoridad electoral resolvió, entre otras medidas, la reincorporación al cargo por el que fue electa, al concluir que, en efecto, fue coaccionada a renunciar (SUP-JDC-1654/2016).

¹² Véase la nota 8 de este mismo capítulo.

¹³ Otra sentencia en la que se reafirma la trascendencia del protocolo es la SUP-JE-102/2016 (19 de octubre de 2016).

Este fallo es relevante porque la Sala Superior, desde un enfoque de género e interseccional, estudió el caso a pesar de presentarse de manera extemporánea, considerando que la víctima tuvo que ocultarse para resguardar su integridad física, lo que le impidió conocer el decreto por el cual el Congreso estatal aprobó su renuncia. Además, la autoridad jurisdiccional le permitió no agotar todas las instancias. Asimismo, el juez electoral destacó cómo en muchas ocasiones se trata de agresiones que se encuentran planificadas y orientadas a las mujeres por una condición sexual y por lo que representan simbólicamente.

Ese mismo criterio fue reiterado en el caso SUP-JDC-1773/2016 y su acumulado SUP-JDC-1806/2016 (19 de octubre de 2016). La actora, Felicitas Muñoz Gómez, entonces presidenta del ayuntamiento de Mártir de Cuilapan, Guerrero, para el periodo 2015-2018, señaló que desde el inicio de su campaña electoral hasta el ejercicio de su cargo había sido víctima de violencia política en razón de género, ya que durante su campaña se difundieron fotografías y lonas con frases como: “No dejes que te gobierne una vieja”; “Vete a la verga, el pueblo no te quiere”; “Chita, eres una puta”; “La peor vergüenza del pueblo”; “No votes por la leona”, y “Maldita vieja, las mujeres no saben gobernar solo sirven para coger”.

Respecto al periodo en el que ejerció el cargo, se difundieron diversas caricaturas en las que se presentaba a Felicitas con los pantalones abajo y un hombre la tocaba por detrás con la lengua; un meme en el que salía una gata con la cara de la entonces presidenta con la frase “no me saquen, quiero seguir robando”, entre otras imágenes. Además, se reprodujeron grabaciones frente al ayuntamiento con mensajes como: “Despierta pueblo, ¿no te da vergüenza que una vieja te mande?” y “Las mujeres al petate”. También se destacó que en un lugar simulaban que estaba muerta y pusieron un ataúd con su nombre. Asimismo, la actora señaló que había sufrido daños en su propiedad privada, saqueos en perjuicio del ayuntamiento y habían incendiado camionetas de este.

Después del análisis de todas las pruebas, la Sala Superior consideró que existían los elementos suficientes para señalar que los actos constituían violencia política de género, afirmando que

los elementos de convicción a que se ha hecho referencia acreditan una actitud persistente y continua dirigida a atacar a la citada ciudadana por su condición de mujer. Ello, al hacerse patente la existencia de afirmaciones basadas en estereotipos discriminatorios relacionados con la incapacidad de las mujeres para gobernar y ocupar puestos públicos, mismos que denotan cómo el hecho de que sea una mujer quien gobierna pone en duda la masculinidad de los varones pertenecientes a la comunidad (SUP-JDC-1773/2016 y su acumulado SUP-JDC-1806/2016).

A juicio de la Sala Superior existieron, por lo tanto, elementos suficientes para acreditar la violencia política en razón de género. Al analizar los discursos, se llegó a la conclusión de que estos fueron dirigidos a la ciudadana por su condición de mujer, al ser expresiones que se basaban en estereotipos discriminatorios relacionados con la “incapacidad” de las mujeres para gobernar.

Al igual que en el caso de Rosa Pérez, también en el de Felicitas la autoridad jurisdiccional vinculó a las diversas autoridades a fin de garantizar el correcto desempeño del cargo de la actora. Además, se admitieron las pruebas después del plazo previsto en la ley, al tomarse en consideración que la ciudadana no había tenido la posibilidad de ofrecerlas al no estar en el ayuntamiento por las amenazas que había recibido.

Una contribución importante en la construcción de la jurisprudencia electoral en materia de violencia de género deriva de los criterios elaborados con referencia al lenguaje incluyente y su relación con la libertad de expresión,¹⁴ y a la lucha en contra de los estereotipos de género y del len-

¹⁴ Un caso paradigmático relativo al tema es el recaído en el expediente SUP-REP-623/2018 y acumulado (11 de julio de 2018), acerca del promocional Pue L Espejito. En esta sentencia,

guaje sexista, teniendo este un impacto diferenciado en las mujeres, ya que en muchas ocasiones es idóneo para construir y reforzar los estereotipos y roles de género, lo cual constituye —por lo menos— violencia simbólica. En ese sentido, según la jurisprudencia electoral, las autoridades deben romper con los estereotipos de género que históricamente se han adquirido, por lo que es fundamental adoptar criterios que garanticen la protección de los derechos de las mujeres. Además, señala que, frente a los casos en los que concurra el derecho a la libertad de expresión y los de las mujeres, se debe ser sensible en el análisis de los hechos, sin incurrir en especulaciones.¹⁵

Por otro lado, es preciso señalar que el Tribunal Electoral ha reconocido la responsabilidad, tanto de los partidos políticos como de la ciudadanía en general,¹⁶ en lo que se refiere a la promoción de los estereotipos de

además de definir qué se entiende por estereotipos de género, se discute si todos los discursos se encuentran protegidos por el derecho a la libertad de expresión. En el *spot* se representa un cuento de hadas, en el que se visualiza una mujer (princesa) viendo un espejo. A juicio de la Sala Superior, esta representación y la frase "votar por Martha Erika es reelegir a Moreno Valle", muestra a las mujeres como "superficiales, berrinchudas [...] sin capacidad individual para ser candidata a un cargo de elección popular y ejercerlo por sí sola" (SUP-REP-623/2018 y acumulado). Véanse también las decisiones: SUP-REC-602/2018 (3 de agosto de 2018), SRE-PSC-32/2017 (29 de marzo de 2017) y SUP-JDC-1046/2021 y SUP-JE-155/2021 acumulados (7 de julio de 2021). En fallos como SUP-REP-305/2021 (21 de julio de 2021) se ha señalado que no toda crítica severa o molesta hacia una mujer constituye violencia política de género. Por lo tanto, hay expresiones que van dirigidas en un contexto electoral, que pueden ser desagradables, pero que se encuentran protegidas por el derecho a la libertad de expresión.

¹⁵ Véase la decisión SUP-REP-119/2016 (15 junio 2016). Es importante señalar que la actora, Blanca Alcalá, promovió diversos juicios en los que denuncia varios *spots* de campaña en contra su persona. En la sentencia SUP-REP-88/2016, SUP-REP-90/2016 y SUP-REP-92/2016 acumulados (1 junio 2016) se analiza la frase "Blanca se fue en blanco". Otra sentencia relevante es el caso SRE-PSC-57/2016 (1 junio 2016).

¹⁶ En algunos casos se han sancionado a los medios de comunicación y particulares. Véase la sentencia SUP-REC-278/2021, SUP-REC-294/2021 y SUP-REC-295/2021 acumulados (12 mayo 2021).

género.¹⁷ Un ejemplo de la reproducción de estos se encuentra en la sentencia SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 acumulados, que tuvo lugar en el proceso para la renovación de la gubernatura de Puebla (2015-2016). En la publicación emitida por el organismo público local electoral se promovía el voto con el mensaje: “El 5 de junio es el día. Elige a tu próximo gobernador”. Dos de las candidatas a la gubernatura promovieron un juicio al considerar que dicha publicidad les causaba un agravio, al no garantizar la equidad de género porque el mensaje señalaba que solo se votara por hombres. A juicio de la autoridad electoral, el lenguaje contribuye a la representación de que lo masculino es superior frente a lo femenino, descalificándolo.¹⁸

En el caso analizado, si bien es cierto que no hay ninguna norma expresa que ordene a la autoridad utilizar lenguaje no sexista o incluyente, se desprende que hay un desequilibrio por motivos de género al utilizarse las frases con estereotipos, lo que impide la materialización del principio de igualdad. Asimismo, considera que

el lenguaje incluyente (al ser un elemento fundamental dentro de la perspectiva de género, que lo dota sustantividad) posee un potencial transformador que impone el deber del Instituto Electoral del Estado de Puebla de utilizarlo para garantizar de forma efectiva el derecho a la igualdad y

¹⁷ La discusión del impacto de los estereotipos de género sigue siendo muy actual. En la sentencia SUP-JDC-1046/2021 y SUP-JE-155/2021 acumulados (7 julio 2021) se confirmó la responsabilidad de un candidato al considerar que la expresión de que las mujeres son más inteligentes al lograr que los hombres las mantengan se basa en estereotipos discriminados que agreden la dignidad de ellas.

¹⁸ Véanse las decisiones SRE-PSD-123/2018 (5 julio 2018); SUP-REP-623/2018 y acumulado (11 julio 2018); SUP-JDC-111/2019 (3 julio 2019); SRE-PSC-68/2017 (17 mayo 2017); SUP-REP-252/2018 (11 junio 2018); SRE-PSC-012/2019 (21 marzo 2019); SRE-PSC-8/2019 (6 marzo 2019); SRE-PSD-49/2019 (11 julio 2019), y SRE-PSD-48/2019 (11 julio 2019).

lograr la inclusión de las mujeres en la vida democrática del Estado de Puebla (SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 acumulados).¹⁹

Los criterios emitidos en este caso y en las sentencias SUP-JDC-1706/2016 y acumulados (28 de septiembre de 2016) y SUP-JDC-1679/2016 (19 de octubre de 2016) permitieron al pleno aprobar la jurisprudencia 48/2016, con el rubro “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES”. En ella se estableció que debido a la complejidad que implican este tipo de casos, es necesario que se analice cada uno de forma particular para poder identificar si se trata o no de violencia de género y, en su caso, se sancione de manera adecuada tal conducta.

Frente a la necesidad de establecer criterios para identificar cuándo se estaba ante casos de violencia política en razón de género y cuando no,²⁰ el Tribunal Electoral emitió la jurisprudencia 21/2018, de rubro “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”. Esta jurisprudencia es relevante porque, entre otras cosas, señala que es necesario identificar que la violencia se dirija a la mujer por ser mujer,²¹ que el acto tenga un impacto diferenciado o que les afecte de modo desproporcional;²² es decir, se debe tratar de hechos que afectan

¹⁹ Véase también la sentencia SUP-REC-602/2018.

²⁰ En sentencias como SUP-REC-61/2020 (29 de agosto de 2020) se señala que, en ocasiones, existen actos de violencia política, pero no de género. En esa línea, en la sentencia SUP-JDC-383/2017 se determinó que las expresiones insidiosas, ofensivas o agresivas no se traducen necesariamente en violencia política de género. Para más información, véase SX-JRC-50/2016 y acumulado (18 de mayo de 2016).

²¹ Véanse SUP-JDC-1773/2016 y su acumulado SUP-JDC-1806/2016, así como SUP-JDC-1654/2016 (17 de agosto de 2016).

²² Véanse SUP-JDC-383/2017 (12 de julio de 2017), SX-JDC-365/2017 (5 de mayo de 2017) y SUP-REP-139/2018 (23 de mayo de 2018).

de manera diferente o en mayor medida a las mujeres o, en su caso, que puedan verse agravados por su condición de mujer.²³ Más en detalle, la jurisprudencia 21/2018 establece cinco elementos que tienen que existir y que la autoridad jurisdiccional electoral debe tomar en cuenta para acreditar dicha violencia en el debate político:

- 1) Los hechos denunciados deben haber sucedido en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, o bien, en el ejercicio de algún cargo público.
- 2) Estos hechos deben haber sido cometidos por el Estado o sus agentes, superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o sus representantes, medios de comunicación y sus integrantes, un particular o un grupo de personas.

²³ En este sentido, el Tribunal Electoral, en la decisión SUP-JDC-383/2017 (12 de julio de 2017), declaró que las expresiones agresivas o insidiosas en contra de una mujer no siempre constituyen violencia política en razón de género, pues para serlo deben basarse en la condición diferenciada de mujer de la candidata. En la sentencia referida, la actora, Delfina Gómez Álvarez, denunció presuntos actos de violencia política en su contra, cometidos por el entonces consejero nacional, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; Ricardo Anaya, presidente nacional del Partido Acción Nacional, y Enrique Ochoa Reza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. La actora se quejaba de expresiones publicadas en Twitter o conferencias de prensa como, por ejemplo: "¿Delfina es nombre propio? ¿O así le dicen por cómo la trata quien la nombró y es su jefe?"; "Esto no tiene nada que ver con el género. Lo hizo con Rafael Acosta, conocido como Juanito, un varón, ahora pretende hacerlo con Delfina Gómez, una mujer" (SUP-JDC-383/2017). La Sala Superior, al analizar los cinco elementos para acreditar la existencia de este tipo de violencia, sostuvo que, en efecto, las expresiones denunciadas se realizaron en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales de la actora; eran verbales, y se emitieron por integrantes de partidos políticos. Sin embargo, no se cumplió con el elemento de menoscabar o anular el reconocimiento, el goce o el ejercicio de los derechos político-electorales, ya que los hechos denunciados no limitaron el derecho de la actora a ser electa, ni la obstaculizaron para contender por la gubernatura, como tampoco generaron condiciones de desigualdad. En específico, respecto del impacto diferenciado, señaló que las expresiones no se realizaron por la condición sexo-genérica, sino que eran protegidas por el derecho a la libertad de expresión, porque cuestionaban la vinculación de la candidata con quien presidía su partido, información que era relevante para el electorado y aportaba elementos para el debate público.

- 3) Se puede tratar de actos que constituyen violencia simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual o psicológica.
- 4) El objeto o resultado de dichos hechos debe ser menoscabar o anular el reconocimiento, el goce o el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
- 5) Deben dirigirse a una mujer por su condición de mujer y tener un impacto diferenciado en ellas.

Respecto al elemento de dirigirse a la mujer por ser mujer, se establece que la agresión debe estar planificada y orientada justo por su condición, es decir, por lo que representa lo femenino y, por lo tanto, se basa en prejuicios y estereotipos de género.

La tercera etapa de este camino jurisprudencial comienza con la reforma de 2020, cuando el ordenamiento mexicano ya toma en serio el tema de la violencia política en razón de género, al preverla como delito y conducta sancionable, y establecer la competencia de las autoridades, así como las reglas para una reparación del daño, con enfoque transformador y no solo de carácter económico.²⁴

²⁴ Cabe decir que con la reforma de 2020 se incorporó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la obligación para las autoridades resolutorias de dictar medidas de reparación integral; entre estas, se encuentran la restitución del cargo, una disculpa pública, indemnización y no repetición. Además, a fin de no dejar en estado de indefensión a las víctimas, la autoridad electoral ha emitido diversas medidas, como la impartición de cursos de capacitación acerca de temas de género y la emisión de lineamientos para prevenir, sancionar, atender y erradicar la violencia. En ese sentido, véanse las sentencias ST-JDC-262/2017 y acumulado (6 de diciembre de 2017), SRE-PSC-28/2021 (18 de marzo de 2021) y SRE-PSC-055/2021 (29 de abril de 2021). Otra resolución relevante que parte de un enfoque transformador es la SUP-JDC-1046/2021 y SUP-JE-155/2021 acumulados (7 de julio de 2021). En esa resolución, al actor, además de otorgarle literatura en materia de género a fin de ampliar su conocimiento del tema, se le ordenó que, en un periodo no mayor de cinco días contados a partir de la notificación de la sentencia, acreditará el curso en línea "Introducción a la igualdad entre mujeres y hombres". En el fallo se puede visualizar un avance en la interpretación del alcance de las medidas de reparación, ya que en otras sentencias, en las que la autoridad electoral también analizaba discursos, solo se sancionó de manera económica.

En el ordenamiento mexicano, tras la reforma de 2020, entre las sanciones previstas para las personas responsables está la pérdida de la presunción del modo honesto de vivir, como elemento de elegibilidad.²⁵ En realidad, ya desde 2018 el juez electoral afirmó que la expresión “modo honesto de vivir” incluye la prohibición de realizar actos u omisiones que constituyan violencia política de género, ya que significa, a la vez, una violencia de carácter institucional. En términos generales, esto implica un deber de respetar las leyes y tener una conducta que se ajusta al orden social, así como el respeto a los derechos humanos, que vincula a las autoridades y a los particulares.²⁶

Acto seguido, se ha integrado una lista de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género. El Tribunal Electoral se

Véanse las resoluciones SRE-PSC-085/2021 (10 de junio de 2021), SRE-PSC-18/2020 (19 de noviembre de 2020), SRE-PSC-17/2020 (19 de noviembre de 2020) y SUP-REP-623/2018 y acumulado (11 de julio de 2018).

²⁵ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-REC-531/2018 (30 de junio de 2018), interpretó la expresión “modo honesto de vivir” y definió su alcance como requisito de elegibilidad, concluyendo, en el caso particular, que quien aspire a la reelección inmediata debe respetar los principios democráticos. Acerca de la pérdida del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, véase SUP-REC-405/2021, SUP-REC-406/2021 y SUP-REC-407/2021 acumulados (2 de junio de 2021); SX-JRC-140/2018 (22 de junio de 2018); SUP-RAP-138/2021, SUP-JDC-999/2021 y SUP-JDC-1000/2021, acumulados (2 de junio de 2021). Solo la autoridad jurisdiccional, al emitir la sentencia, puede determinar la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir; es decir, la autoridad administrativa electoral carece de facultades. Al respecto, véase la jurisprudencia 18/2001, “MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO” (26 de noviembre de 2001).

²⁶ Así en el juicio SX-JRC-140/2018 (22 de junio de 2018), en el que la Sala Regional Xalapa canceló el registro de Juan García Arias y Pablo Ánica Valentín como candidatos al cargo de presidente municipal del ayuntamiento de San Juan Colorado Jamiltepec y San Juan Bautista Lo de Soto, en Oaxaca. Es conveniente señalar que la demandante era síndica municipal de San Juan Colorado Jamiltepec y denunció que el entonces presidente municipal hizo una campaña en su contra en la comunidad y le decía frases como: “bruja”, “no vales nada”, “ella no es nadie” y “estafadora”. Además, no era convocada de manera formal a las sesiones de cabildo, se le ocultaba información y los recursos económicos para viáticos le eran negados.

pronunció respecto de su validez constitucional,²⁷ afirmando que el principal argumento a favor de la lista es que se permite verificar si una persona cumple o no con el requisito previsto en la Constitución para el ejercicio de los derechos político-electorales de tener un modo honesto de vivir. A juicio de la Sala Superior, este tipo de listas dan a conocer de manera puntual a los infractores de los derechos políticos de las mujeres, lo que, a la vez, contribuye en la protección y sirve como instrumento tendiente a la erradicación de la violencia contra ese grupo vulnerable. Además, es una medida de reparación integral por violaciones a los derechos humanos y se enmarca como una garantía de no repetición y como herramienta para erradicar la violencia contra las mujeres, obligación derivada de la CPEUM y los tratados internacionales aplicables a la materia. Sin embargo, la generación de dicha lista, por sí sola, no constituiría una sanción ni tampoco el hecho de que una persona se encuentre en dicho registro implica necesariamente que se haya desvirtuado la presunción de su modo honesto de vivir, pues ello depende, en todos los casos, de una sentencia o resolución firme emitida por la autoridad electoral competente.

Así, el juez electoral mexicano estimó que es válido dejar sin efectos una candidatura al desvirtuarse la presunción del modo honesto de vivir, si se demuestra que durante el desempeño de un cargo público se incurrió en actos reprochables al obstaculizar a una servidora pública para que cumpliera con sus funciones, acción que implica violencia política en razón de género de carácter institucional.²⁸

²⁷ Véase el caso SUP-REC-91/2020 y acumulado (29 de julio de 2020). En esta sentencia, además, se ordena al Instituto Nacional Electoral la emisión de lineamientos para la creación de un Registro Nacional de Infractores, considerando que no se debe dar vista a las autoridades electorales administrativas en el caso de que se haya cometido la infracción antes de la existencia del registro. Además, se hizo hincapié que dicha herramienta solo tiene efectos de publicidad, por lo que se determinaron elementos mínimos para la integración del registro. Véanse también las resoluciones SUP-REC-165/2020 (15 de septiembre de 2020) y SUP-REC-288/2021 (19 de mayo de 2021).

²⁸ Es importante señalar que con la reforma de 2020 se estableció en el artículo 10, párrafo 1, inciso g, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como requisito de

Siguiendo esa línea argumentativa, en la sentencia SUP-JDC-552/2021 (5 de mayo de 2021) se discutió respecto de los requisitos que deben cumplir las personas que se registran en una candidatura, tanto propietarias como suplentes, por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, para contender por una diputación federal; en específico, el previsto en el formato 3 de 3 contra la violencia (no haber sido persona condenada o sancionada mediante resolución firme por violencia familiar o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público; delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal; deudor alimentario o moroso que atente contra las obligaciones alimentarias, salvo que se acredite estar al corriente del pago o que cancele en su totalidad la deuda).

A juicio de la autoridad jurisdiccional, es idónea la verificación de los requisitos de los supuestos del formato 3 de 3 contra la violencia, al ser una garantía de protección que posibilita a la ciudadanía que las candidaturas no detenten antecedentes de esa naturaleza, sin ser un requisito de elegibilidad. En ese sentido, la verificación oficiosa por parte de la autoridad es acorde con el compromiso de prevención, protección y erradicación de la violencia de género en el ámbito de la participación política.²⁹

Sin embargo, la sanción más fuerte que puede generar ese tipo de violencia política es la declaratoria de nulidad de las elecciones, que se abordará a continuación.

elegibilidad para ser diputada o diputado federal, senadora o senador, además de los previsto en los artículos 55 y 58 de la Constitución federal, no estar condenado o condenada por el delito de violencia política en razón de género.

²⁹ Véanse las resoluciones SUP-REC-911/2021 y SUP-REC-915/2021 acumulado (28 de julio de 2021) y SUP-OP-27/ 2020 (15 de septiembre de 2020).

Hacia la nulidad de las elecciones por violencia política de género

¿La violencia política en razón de género constituye una causal de nulidad de la elección? Y de ser así, ¿en qué casos y circunstancias? En México, la nulidad de una elección encuentra su fundamento constitucional en el artículo 41, fracción VI, previendo el sistema de medios de impugnación y, por lo tanto, el sistema de nulidades (Nieto 2016). De forma expresa, dicha disposición refiere a la ley para la definición del sistema de nulidades de las elecciones federales o locales, estableciendo, de manera limitativa, que la nulidad de un proceso comicial se puede dar “por violaciones graves, dolosas y determinantes” (CPEUM, artículo 41, fracción IV, 2022). La misma norma constitucional hace referencia explícita a tres supuestos:

- 1) En el caso en que se exceda el gasto de campaña en 5.00 % del monto total autorizado.
- 2) En referencia con la compra o la adquisición de tiempo en radio o televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.
- 3) Referido al supuesto de que durante las campañas se hayan recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos.

En acotación a lo previsto por el precepto constitucional, el artículo 71 de la LGSMIME, en su título sexto “De las nulidades”, establece que se puede anular la votación emitida en una o varias casillas; la de un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputaciones de mayoría relativa o la asignación de primera minoría; la de una entidad federativa para la fórmula de senadurías por el principio de mayoría relativa o asignación de primera minoría, o la elección de presidente de la república.

En la misma línea, el artículo 78 bis señala que las elecciones federales o locales pueden ser nulas ante violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la fracción VI del artículo 41 constitucional. Esas violaciones deben acreditarse de manera objetiva y mate-

rial. Además, se presumirá que la circunstancia fue determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5.00 por ciento.

Así, para declararse la nulidad de una elección es necesario que se promueva mediante un juicio resuelto por el TEPJF. La autoridad jurisdiccional, en principio, debe identificar alguna de las causales de nulidad previstas en la Constitución, así como la violación a alguno de sus principios.

El objeto de la nulidad debe estar relacionado de manera directa con los resultados electorales y tiene que ser resultado de una falta grave. Además, se deben salvaguardar los principios constitucionales, como la libertad de sufragio, la equidad en la contienda y la imparcialidad e independencia de los órganos electorales. Por lo tanto, si en un proceso se vulnera alguno de los principios previstos en la CPEUM, se puede declarar la nulidad de la elección, siempre y cuando la vulneración sea determinante.

Hay dos tipos de determinancia de las violaciones para declarar la nulidad de la elección: la cuantitativa y la cualitativa. Ambos tienen que concurrir para que la violación se considere determinante.³⁰ La cualitativa se actualiza cuando la presencia de una violación sustancial involucra la conculcación de ciertos principios o la vulneración de algunos valores constitucionales. Por otro lado, el elemento cuantitativo o aritmético se refiere a la magnitud medible y

puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial, a fin de establecer si esa irregularidad grave

³⁰ En este sentido, según la tesis XXXI/2004 del Tribunal Electoral, de rubro "NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD", el carácter determinante de la violación supone, de manera necesaria, la concurrencia de estos dos elementos de determinancia: cualitativo y cuantitativo.

o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección (SCM-JRC-194/2018, 30).

En un primer momento, el criterio jurisprudencial prevalente fue que la violencia política en razón de género no podía considerarse una causal suficiente para la declaración de nulidad. En ese sentido, la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumulados 16, 18 y 19 de 2017, declaró inconstitucional, con efectos *erga omnes*, el artículo 27, apartado D, numeral 2, de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, que preveía de manera explícita la nulidad de la elección o del proceso de participación ciudadana en el que se haya acreditado la existencia de esa violencia e irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso comicial. La razón de dicha inconstitucionalidad residía en la falta de una relación entre el supuesto de la violencia política de género y las condicionantes de dolo, gravedad y determinación indicadas en la CPEUM.

El Tribunal Electoral tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca de si la acreditación de actos de violencia política de género era determinante para el resultado electoral ya desde 2016 en la sentencia SUP-REC-220/2016 y SUP-REC-222/2016 acumulado (31 de agosto de 2016). Esa decisión modificaba la resolución ST-JRC-56/2016 (15 de agosto de 2016), mediante la cual la Sala Regional Toluca anulaba la elección del ayuntamiento de San Felipe Orizatlán, Hidalgo.

En la sentencia impugnada, la Sala Regional resolvió que la candidata Brenda Lizette Flores Franco había sido víctima de violencia política en razón de género, a causa de algunas publicaciones que se hicieron en Facebook acerca de ella. Asimismo, se difundieron audios con el mensaje “optó por poner a una niña caprichosa y berrinchuda, que va a estar nuevamente a las sombras de Manuel Rivera” (ST-JRC-56/2016). También se acreditó la presencia en las inmediaciones de las casillas y las urnas de sujetos identificados como visores electorales. Según la demandante, todos estos actos afectaron de forma grave los resultados electorales.

Sin embargo, a juicio de la Sala Superior, las publicaciones no estaban dirigidas a la candidata ni relacionadas con el procedimiento comicial. En

la misma línea, respecto al audio, se consideró que se encontraba protegido por el derecho a la libertad de expresión.³¹ Por lo tanto, de la valoración en conjunto de los actos no se acreditó la violencia política de género. En ese contexto, tampoco se acreditó que las conductas hubiesen afectado el procedimiento comicial.³² No obstante, esta primera decisión llegaba en un momento en el que apenas se estaba implementando el protocolo y todavía el marco normativo en la materia era muy débil, si no es que casi ausente.

Un segundo esfuerzo por identificar la violencia política en razón de género como una causal para anular una elección es la sentencia SUP-REC-1388/2018 (30 de septiembre de 2018). En esta, la Sala Regional Ciudad de México, con la decisión SCM-JRC-194/2018 y SCM-JRC-197/2018 acumulados (21 de septiembre de 2018), determinó la nulidad de la elección por el uso indebido de recursos públicos en las campañas, mediante la utilización de programas sociales, un acto que, a su juicio, vulneraba el principio constitucional de equidad y legalidad. Además, confirmó que la entonces candidata al ayuntamiento de Coyoacán, María de Lourdes Rojo e Incháustegui, había sido víctima de esa violencia.

Entre los actos dirigidos en contra de la candidata, hubo intimidación y ataques a su imagen y honra, al difundirse diversos materiales en los que se le imputaba la comisión de delitos relacionados con enriquecimiento ilícito, fraude, lavado de dinero, corrupción y la muerte de una persona de la tercera edad. Asimismo, se descalificaba a la candidata con frases como “amante de René Bejarano”, “Mataviejitas” y “¡Fuera Rojo!”. También, se

³¹ Otras sentencias en las que se resolvió que las expresiones con un cierto tinte potencialmente sexista se encuentran protegidas por el derecho a la libertad de expresión son: SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 —“No es ella, es él”; “Todos sabemos quién la hizo presidenta municipal de Puebla”—, y SUP-JDC-383/2017 (12 de julio de 2017) —“¿Delfina es nombre propio? ¿O así le dicen por cómo la trata quien la nombró y es su jefe?”—.

³² En la sentencia SUP-JDC-1706/2016 y acumulados (28 de septiembre de 2016) tampoco se acreditó que la candidata a gobernadora fuera víctima de violencia política de género y, por lo tanto, no se declaró la nulidad de la elección.

acreditaron actos perpetrados a las afueras de su domicilio (balazos, actos de violencia y odio), a fin de que renunciara a su candidatura.

A juicio de la Sala Regional, esos actos constituían una violación grave, al centrarse en denigrar a la candidata por cuestiones de género, ajenas a la contienda comicial, lo cual había afectado el ánimo del electorado y, por lo tanto, los resultados de la elección, rompiendo con el principio de equidad en la contienda y la posibilidad de emitir el voto de forma libre (SCM-JRC-194/2018, 110). La autoridad jurisdiccional manifestó que dichas conductas no solo dañaron personalmente a la candidata, sino también al sistema democrático.

Sin embargo, a juicio de la Sala Superior, los actos de violencia política en razón de género de los que había sido víctima no eran suficientes para anular la elección, al no actualizar el estándar de determinancia cuantitativa ni acreditarse el grado de afectación que la irregularidad produjo en el proceso comicial. En específico, se señaló que las conductas no fueron generalizadas ni hubo la entidad suficiente para invalidar la elección, toda vez que no se puede conocer la trascendencia de dichos actos en el proceso.

El principal argumento de la Sala Superior fue que la nulidad solo se puede declarar cuando se acredite el supuesto previsto en la ley y que sea determinante, lo que implica probar que la voluntad del electorado fue viciada.

Para identificar la determinancia se tomaron en consideración: las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la diferencia entre el primero y el segundo lugar; la atribuibilidad de la conducta; la incidencia concreta en el proceso comicial, y la afectación que en materia electoral pudo haber tenido la violencia política de género en la validez de la elección (SUP-REC-1388/2018, 45).

Respecto al primer elemento, se decidió que la difusión de los videos no se puede medir, al no conocer cuántas personas lo vieron durante la campaña, ni la importancia que tuvo el día de la elección. Acerca del segundo elemento, la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 11.11 por ciento. Finalmente, de lo relativo a la incidencia concreta en el

proceso comicial, la Sala Superior señaló que de los hechos acreditados no se desprende la trascendencia que tuvieron en el proceso en su conjunto.

Por lo anterior, se concluyó que las violaciones acreditadas no incidieron en el resultado de la elección. De esta forma, se revocó la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México y se confirmó la declaración de validez de la elección *de qua*. Así, la Sala Superior avaló los comicios al considerar que, si bien se acreditó la violencia política de género, los hechos no constituían una irregularidad determinante o suficiente que justificara la nulidad, al no ser generalizados.

Contrario a las sentencias anteriores y de la mano con la reforma en la materia de 2020 mencionada líneas arriba, en la sentencia SUP-REC-1861/2021 (29 de septiembre de 2021), el TEPJF fue llamado una vez más a pronunciarse acerca de si los actos de violencia son suficientes para alterar un resultado electoral y cuándo lo son, pero en este caso, con una decisión histórica, se acreditó la nulidad. Los hechos se refieren a la elección del ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero, en el reciente proceso 2020-2021, en el cual se difundieron pintas seis días antes de la celebración de la jornada comicial e, incluso, durante el periodo de reflexión de la veda, con mensajes como “las mujeres no saben gobernar”, “ninguna vieja más en el poder”, “es tiempo de hombres” y “las viejas no cirben [sic]”. En algunas pintas, los mensajes eran dirigidos a una candidata al cargo de presidenta municipal y en la publicidad de su partido, Movimiento Ciudadano, se dibujaron objetos con la intención de alterar su imagen.

El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero tuvo por acreditado que en 14 lugares del municipio de Iliatenco se difundieron mensajes constitutivos de violencia política de género. Sin embargo, a su juicio no eran determinantes para el resultado final de la elección (TEE/JIN/024/2021).

Derivado de lo anterior, el partido Movimiento Ciudadano acudió a la Sala Regional Ciudad de México al considerar que las conductas infractoras sí influyeron de manera determinante en la toma de decisiones de los votantes y en el resultado final de la elección (SCM-JRC-0225/2021).

La Sala Regional declaró la nulidad, revocando el otorgamiento de las constancias de mayoría, al reconocer que los hechos de violencia política de género constituyeron una violación grave que tuvo un impacto importante en el resultado de la contienda. Dicha conclusión se fundamentó en los siguientes elementos: los hechos se presentaron a pocos días de la jornada electoral; la diferencia entre el primero y el segundo lugar representó 0.97 % (53 votos), y en las secciones electorales en las que sucedieron los actos denunciados existía una diferencia mayor entre el primero y el segundo lugar. En ese sentido, a juicio de la autoridad en la materia, la violencia política de género de la que fue víctima la candidata de Movimiento Ciudadano sí inhibió su participación libre en la contienda, lo que generó un desequilibrio en las condiciones de la competencia y trascendió en el resultado de la elección.

Por su parte, la Sala Superior estimó que fue acertado el criterio de la Sala Regional Ciudad de México y que la resolución se encontraba apegada a derecho, aunado a que la determinación obedecía a la perspectiva de género y la interseccionalidad (siendo la candidata una mujer indígena y en situación de precariedad). Si, por un lado, no surge duda alguna con referencia a la acreditación de los hechos como violencia política de género, al considerar demostrada la existencia de las pintas con connotaciones peyorativas de esa naturaleza, los criterios desarrollados por el juez electoral en este caso aplicaron el enfoque de género³³ y se concentraron, de manera prevalente, en tres puntos relevantes: la valoración de la prueba de los alcances de esta violencia, la determinancia y la atribuibilidad de la conducta.

³³ La perspectiva de género es entendida como "la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género" (Gobierno de México 2018).

En primer lugar, aplicar dicho enfoque a casos de violencia política en contra de las mujeres por razones de género implica y exige flexibilizar la carga probatoria. De lo contrario, se impondría un requerimiento excesivo para acreditar el impacto directo de dichas conductas en el voto del electorado y en el resultado final —así también se consideró en los fallos SUP-REC-91/2020 y acumulado, y SX-JDC-390/2019—, con una consecuente revictimización de la mujer, ya que sería prácticamente imposible conocer la voluntad de los electores y si esta estuvo influida de alguna forma específica por los actos de violencia referidos.

Dicho estándar probatorio construido con un enfoque de género se cumplió, según el TEPJF, al resaltar que en aquellas casillas ubicadas en los lugares en los que sucedieron los hechos —es decir, en las que los electores debían transitar por donde estaban los mensajes—, fueron en las que la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue mayor. Ese elemento ha sido considerado suficiente para inferir que hubo un alto grado de influencia en la decisión del electorado, tomando en cuenta también que la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 0.97 por ciento.

La población estuvo expuesta a los mensajes en un periodo muy cercano a la elección, así como durante el periodo de reflexión.

En lo que se refiere al segundo elemento, el de la determinancia, la Sala Superior, retomando el precedente establecido en el SUP-REC-1388/2018, afirmó que la violencia política en razón de género constituye una causa suficiente para declarar la nulidad de la elección en todos aquellos casos en que exista un clima generalizado de violencia idóneo para generar violaciones graves y sustanciales de los principios constitucionales, conforme a lo previsto en el artículo 41 de la CPEUM. En este punto, hay que considerar los siguientes elementos: circunstancias de tiempo, modo y lugar; diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar; la incidencia concreta en el proceso electoral, y la afectación de los derechos político-electorales de la víctima.

En particular, en lo que se refiere al contexto, el juez electoral hizo hincapié en el hecho de que Iliatenco es un municipio que, por su

ubicación geográfica y su población mayoritariamente indígena, tiene altos índices de marginación y atraso económico. Además, destacó que en los últimos tres procesos comiciales realizados en dicho municipio la diferencia entre el primero y el segundo lugar había sido menor a 5.00 por ciento. Ese dato contradice lo que había afirmado el actor, según el cual dicha diferencia no puede tomarse como parámetro, ya que “*si hubieran sido determinante* se habrían reflejado en la disminución de votos significativa”(SUP-REC-1861/2021);[§] lo anterior es interpretado por la Sala Superior en el sentido de que, a pesar de que en los dos procesos anteriores las ganadoras fueron mujeres, las pintas y los mensajes denostativos, como “las mujeres no saben gobernar”, emitidos en contra de la candidata de Movimiento Ciudadano, tuvieron un efecto negativo hacia la imagen de una mujer gobernante. Además, en lo que se refiere a la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar, la Sala Superior ha señalado que, conforme a la presunción de determinancia, parámetro previsto en el artículo 41 constitucional, en los casos en que dicha diferencia sea menor a 5.00 %, se actualiza la presunción de *iuris tantum*, en la que la irregularidad fue determinante para el resultado de la elección, mientras no se desvirtúe con prueba en contrario (jurisprudencia 2/2018). En el caso analizado, la diferencia representó 0.97 %, es decir, 53 votos. En el caso de que hubiera un porcentaje mayor a 5.00 %, se necesitarían otras pruebas.

Con referencia al último elemento, el de la atribuibilidad de la conducta, el estándar que elabora el juez electoral mexicano —superando cuanto ya se había establecido en el SUP-REC-1388/2018— prevé que si bien no existieron elementos para afirmar que los actos de violencia política en razón de género fueron ejercidos por los contrincantes o quienes simpatizaban con ellos, el carácter anónimo de las pintas y de los mensajes no

§ Énfasis añadido.

puede constituir un obstáculo para justificar la impunidad, ya que de todos modos se puede inferir que fueron realizados por personas opositoras a su postulación que apoyaban a otra opción política.

En ese sentido, la aplicación de la perspectiva de género implica que lo que realmente cuenta para declarar la nulidad de un proceso electoral marcado por episodios de violencia política —y así ir pagando la grande deuda histórica que los sistemas democráticos tienen con las mujeres— es la existencia de la certeza de las conductas, la exposición del electorado y la afectación de los principios constitucionales de igualdad, no discriminación, libertad y equidad en el voto.

Reflexiones finales. Debilidades, retos y desafíos

La violencia política en razón de género es un problema estructural y común en muchos países de Latinoamérica. Aunque es cierto que existe en todos los ámbitos, se da en mayor medida en el público, pues hay factores estructurales que aún imposibilitan o restringen el pleno ejercicio de los derechos políticos a las mujeres, ya que se siguen reproduciendo y normalizando roles y estereotipos de género. En principio, esta problemática se genera debido a que se les ve como intrusas. Por ello, es frecuente que, en el ámbito político, los liderazgos masculinos no sean del todo amigables con ellas, los protocolos de elección de las candidaturas sean poco incluyentes y que, en algunos casos, sea complicado ser candidata o suplente, sobre todo en los espacios del Ejecutivo.

Es claro que las condiciones en que las mujeres participan en la política no guardan simetría con aquellas a las que se enfrentan los hombres. Tan es así que la realidad apunta a que quienes que incursionan en la vida pública sufren, de manera persistente, de violencia sexista; por ejemplo, se les hacen bromas o insinuaciones machistas, se les pregunta por su intimidad y por situación sentimental, sufren de acoso sexual, se les descalifica, se les

hacen comentarios relacionados con su físico o atuendo, y se les aparta de los espacios o reuniones en los que se toman decisiones, entre otras cosas.

En la mayoría de los estados, con la incorporación de normas a favor de las cuotas de género o la paridad, los índices de violencia política contra las mujeres han aumentado o se han visibilizado en mayor medida. México no es la excepción. Ejemplo de ello es que, a partir de la reforma constitucional de 2014 en materia de paridad de género y de acuerdo con la FEPADE, entre 2013 y 2016 hubo 416 expedientes relacionados con este tipo de violencia, de los cuales, 53.10 % ocurrieron en 2016.

El principal problema que se presentó fue que las denuncias no prosperaron porque no había un marco normativo integral. Sin embargo, incluso después de la previsión de un marco normativo muy avanzado como el que se produjo en México después de la reforma de 2020, los índices de violencia política de género siguen siendo muy altos.

En la construcción de la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia —en este caso— política, el Tribunal Electoral ha desempeñado un papel muy vanguardista. La sentencia SUP-REC-1861/2021 representa el triunfo de los derechos de las mujeres y de una democracia incluyente, que se fundamenta en tres pilares:

- 1) La determinancia, entendida como la relación entre los actos de violencia política en razón de género y los resultados electorales.
- 2) El destacar que para que se pueda declarar la nulidad de una elección por esta clase de violencia no es necesario que dichas conductas sean atribuidas o atribuibles a los candidatos ganadores.
- 3) La identificación de cómo la violencia política de género afecta el resultado de la elección.

El camino que el TEPJF ha iniciado con esta sentencia, al reconocer que ciertos tipos de violencia pueden determinar la nulidad de las elecciones, no es sencillo y sin obstáculos. El estándar desarrollado por el Tribunal Electoral en el fallo comentado puede ser muy criticable, en especial,

lo que se refiere a la debilidad del criterio de determinancia y la relación entre los actos que constituyen violencia política de género y el resultado del proceso electoral. Críticas que expresa el magistrado José Luis Vargas Valdez en su voto particular, en el que destaca cómo, en su opinión, los hechos del caso no son determinantes para el resultado de los comicios, porque no se cuenta con evidencias sólidas de su influencia en el electorado ni se tiene la certeza de quiénes fueron los responsables. Finalmente, según el magistrado, con la anulación de un proceso comicial, al que se sanciona es al electorado.

El estándar de protección introducido en esa decisión ha sido reafirmado en una sentencia posterior en el caso SUP-REC-2214/2021 y acumulados, con la que se confirmó una decisión de la Sala Regional Toluca que declaraba la nulidad de la elección del ayuntamiento de Atlautla, Estado de México. Los hechos del caso se referían a la pintura de bardas con propaganda electoral, poniendo frases como “Puta Carreño”, “Puta ratera” y “Puta vieja”, así como dos pintas ofensivas ubicadas en bardas sin propaganda electoral con frases como “Puta Carreño” y “Muera Carreño”.

También en esta decisión, más reciente, se reiteran los criterios elaborados por el TEPJF en lo que se refiere al estándar probatorio relativo a la determinancia y trascendencia de los actos constitutivos de violencia política en razón de género en el resultado de las elecciones, construido en la consideración de las circunstancias de tiempo, modo y lugar (en el caso específico, dada su ubicación, gran parte de la población estuvo expuesta al mensaje); la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar (de 2.56 %, lo que equivale 379 votos), pero también con referencia a la atribuibilidad de la conducta. Como se vio, esta última constituye uno de los puntos más debatidos del tema de la nulidad: si bien no se podría identificar con precisión a la persona o las personas físicas que realizaron las pintas, sí es posible determinar que se benefició al resto de los partidos y las candidaturas y, al mismo tiempo, se afectó a la demandante.

Es evidente cómo en este tipo de análisis es fundamental utilizar herramientas analíticas que permitan evaluar el caso con parámetros objetivos,

ya que no toda irregularidad —aunque pueda ser considerada una violencia política de género— implica la nulidad de un ejercicio democrático, como lo es la elección (SUP-REC-2214/2021 y acumulados, 37). Sin embargo, es necesario acreditar el carácter determinante de las violaciones objeto de la nulidad mediante la aplicación de la perspectiva de género, que ponga en evidencia todas aquellas dinámicas que reproducen situaciones de subordinación entre hombres y mujeres, tanto en lo individual como en lo social. Y para poder llegar a esa conclusión se deben considerar distintos elementos: en primer lugar, la generalización de la violencia o el análisis del contexto y, con base en este elemento, se debe evaluar si la conducta fue aislada, o bien, tiene rasgos de generalización, es estructural y fue conocida y difundida.

Además, el juez electoral siempre dejó muy en claro que para poder declarar la nulidad de una elección es fundamental que la determinancia se evalúe con una perspectiva de género, que se sustente también en elementos objetivos y, de alguna manera, medibles. El TEPJF ha identificado como estándar adecuado la existencia de una diferencia menor a 5.00 % entre el primero y el segundo lugar. En este caso, si la diferencia es menor al porcentaje mencionado, se actualiza la presunción *iuris tantum* de que la irregularidad fue determinante, salvo que se pruebe en contrario. Si hay una diferencia mayor, es necesario que existan elementos adicionales para presumir que la violación es determinante; por ejemplo, el atribuir la conducta a algún candidato o fuerza política (SUP-REC-2214/2021 y acumulado, 43).

Lo que sí es importante tener en cuenta es que la nulidad de un proceso electoral tiene que ser considerada como medida reparatoria para proteger los derechos vulnerados de las víctimas, en este caso, de violencia política en razón de género. No se trata de una medida excesiva, ya que esta violencia sigue siendo uno de los principales obstáculos para que las mujeres podamos ejercer una ciudadanía de verdad incluyente.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017. Promoventes: Morena, Partido Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scnj/documento/2018-08/Acción%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- Archenti, Nélica y Laura Albaine. 2013. "Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador". *Revista Punto Género* 3 (noviembre): 195-219.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula, eds. 2008. *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Aziz Nassif, Alberto. 2007. "El retorno del conflicto". *Desacatos* 24 (mayo-agosto): 13-54.
- Barrientos Jiménez, Óscar Gonzalo. 2018. "Democracia paritaria en Latinoamérica: la situación de jure y de facto de la participación política de las mujeres en el contexto boliviano". *Revista Derecho del Estado* 40 (diciembre): 87-112.
- CEDAW. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 1979. Nueva York: ONU.
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LIX (septiembre-diciembre): 1-20.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.
- CIM. Comisión Interamericana de Mujeres. 1990. *Historia de la Comisión Interamericana de Mujeres: 1928-1997*. Washington D. C.: CIM.
- . 1995. *Un siglo de luchas por los derechos de la mujer en las Américas: la CIM conquista lo prometido*. Washington D. C.: CIM.

- Convención de Belém do Pará. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. 1994. Washington D. C.: OEA.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2022. México: Cámara de Diputados
- Dávila, Patricia (2018). "La FEPADE reporta 200 denuncias por violencia política de género". *Proceso*, 25 de abril. [Disponible en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/4/25/la-fepade-reporta-200-denuncias-por-violencia-politica-de-genero-203896.html> (consultada el 28 de abril de 2022)].
- Dammert, Lucia. 2013. Security challenges for democratic governance. En *Constructing democratic governance in Latin America*, eds. Jorge I. Domínguez y Michael Shifter, 78-101. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer. 1994. Nueva York: ONU.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero. [Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultada el 30 de abril de 2022)].
- . 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. 13 de abril.

- FEPADE. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. 2017. *Informe de la FEPADE sobre la atención de violencia política contra las mujeres. Diagnóstico y avances (2013-2016)*. México: FEPADE.
- Freidenberg, Flavia y Gabriela del Valle Pérez, eds. 2017. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. México: ILJ-UNAM/TECDMX.
- Freidenberg, Flavia y María Cristina Osornio Guerrero. 2017. Las consecuencias imprevistas de la participación: la violencia política hacia las mujeres en México. En *La representación política de las mujeres en México*, coord. Flavia Freidenberg, 273-98. México: INE/UNAM.
- Gilas, Karolina M. 2020. "Violencia política en razón de género y nulidad de las elecciones locales en México". *Regiones y Desarrollo Sustentable* 38: 79-99.
- Gobierno de México. 2018. ¿Qué es la perspectiva de género y por qué es necesario implementarla? Disponible en <https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-la-perspectiva-de-genero-y-por-que-es-necesario-implementarla> (consultada el 28 de abril de 2022).
- González Briones, Karla Victoria. 2021. *La violencia política en razón de género: caso Coahuila 2020*. Tesis de maestría, Academia Interamericana de Derechos Humanos-UADEC.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2021. *Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 19 de agosto*. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124746/CGor202108-27-ip-6.pdf> (consultada el 20 de abril de 2022).
- Jones, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian. 2012. "Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina". *Revista de Ciencia Política* 32: 331-57.

- Jurisprudencia 18/2001. MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2001&tpoBusqueda=S&Word=> (consultada el 30 de abril de 2022).
- 1a./J. 22/2016. ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 29, t. II (abril): 836.
- 48/2016. VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 19 (noviembre): 47-9.
- 2/2018. NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN. Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-2-2018/> (consultada el 30 de abril de 2022).
- 21/2018. VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* 21 (agosto): 21-2.
- Krants, Grunilla y Claudia García Moreno. 2005. "Violence against women". *Journal of Epidemiology and Community* 59 (octubre): 818-21.
- Krook, Mona Lena y Fiona Mackay. 2011. Introduction: Gender, politics, and institutions. En *Gender, politics, and institutions: Towards a feminist institutionalism*, eds. Mona Lena Krook y Fiona Mackay, 1-20. Londres: Palgrave Macmillan.
- Lacey, Nicola. 2004. Feminist legal theory and the rights of women. En *Gender and human rights*, ed. Karen Knop, 13-56. Oxford: Oxford University Press.

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2007. México: Cámara de Diputados.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: Cámara de Diputados.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. México: Cámara de Diputados.
- Ley no. 243. Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. 2012. Bolivia: ILO.
- Machicao Barbery, Ximena. 2004. *Acoso político: Un tema urgente que enfrentar*. Bolivia: PADEP/GTZ/Acobol.
- . 2011. "Participación política de las mujeres: Acoso y violencia política". *Revista Mujer Salud 2* (mayo-agosto).
- Nieto Castillo, Santiago. 2016. *Teoría de la nulidad de elecciones*. México: Tirant lo Blanch.
- ONU Mujeres. Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. 2015. Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer. Disponible en <https://https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/a-framework-to-underpin-action-to-prevent-violence-against-women-es.pdf?la=es&vs=3748> (consultada el 12 de junio de 2020).
- Otálora Malassis, Janine. 2017. Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas. En Freidenberg y Valle 2017, 145-56.
- Pérez Contreras, María de Montserrat. 1999. "Comentarios a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer: Convención de Belém Do Pará". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 95 (enero): 667-79.

- Piscopo, Jennifer. 2017. Los riesgos de “sobre-legislar”: Repensando las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina. En Freidenberg y Valle 2017, 75-101.
- Protocolo para la Atención de la Violencia Contra las Mujeres en Razón de Género. 2017. México: INE. Disponible en https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/01/Protocolo_Atencion_Violencia.pdf (consultada el 20 de abril de 2022).
- Ríos Tobar, Marcela, ed. 2008. *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: Flacso/IDEA Internacional.
- Sentencia SUP-AG-93/2016. Promovente: Felicitas Muñoz Gómez. Autoridades responsables: Benito Sánchez Ayala (síndico procurador), Eldemira del Moral Miranda (regidora), Humberto Palacios Celino (regidor) y otros. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/AG/93/SUP_2016_AG_93-600761.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SCM-JRC-194/2018 y SCM-JRC-197/2018 acumulados. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JRC-0194-2018.pdf> (consultada el 20 de abril de 2022).
- SCM-JRC-0225/2021. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en https://te.gob.mx/EE/SCM/2021/JRC/225/SCM_2021_JRC_225-1087521.pdf (consultada el 20 de abril de 2022).
- SM-JDC-95/2019 y SM-JDC-96/2019 acumulados. Actores: Gabino Morales Mendoza y Martha Lisett García García. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0095-2019.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).

- SRE-PSC-43/2016. Promoventes: Partido Revolucionario Institucional. Denunciado: Partido Acción Nacional. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0043-2016.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SRE-PSC-57/2016. Promovente: Partido Revolucionario Institucional. Partes involucradas: Partido Acción Nacional y otro. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0057-2016.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SRE-PSC-32/2017. Promoventes: Juan Manuel Cortés Pulido y otros. Partes vinculadas: Ricardo Anaya Cortés y Margarita Ester Zavala Gómez del Campo. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0032-2017.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SRE-PSC-68/2017. Promovente: Partido Revolucionario Institucional. Denunciado: Partido Acción Nacional. En *Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género*, 2020. México: INE.
- SRE-PSC-28/2021. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Parte involucrada: Morena. Disponible <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0028-2021.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SRE-PSC-8/2019. Denunciante: Partido Acción Nacional. Denunciados: Jaime Bonilla Valdez y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0008-2019.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SRE-PSC-012/2019. Promovente: Partido Acción Nacional. Involucrado: Partido del Trabajo. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0039-2019.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SRE-PSC-17/2020. Promovente: Nydia Natalia Castillo Vera. Denunciado: José Ricardo Gallardo Cardona. Disponible

- https://www.te.gob.mx/herramientas_genero/media/pdf/2b915cb9c56a74e.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SRE-PSC-18/2020. Promovente: María Lilly del Carmen Téllez García, entonces candidata a senadora por Sonora. Partes involucradas: Sergio Jesús Zaragoza Sicre y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0018-2020.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
 - SRE-PSC-085/2021. Promovente: Morena. Partes involucradas: S.A.D.S y otro. Disponible en <https://vlex.com.mx/vid/sentencia-tribunal-electoral-poder-870860022> (consultada el 30 de abril de 2022).
 - SRE-PSD-48/2019. Promovente: Partido Acción Nacional. Partes involucradas: Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSD-0048-2019.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
 - SRE-PSD-49/2019. Promovente: Partido Revolucionario Institucional. Partes involucradas: María Guadalupe Daniel Hernández y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSD-0049-2019.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
 - SRE-PSD-123/2018. Promovente: Beatriz Mojica Morga. Partes involucradas: Diputado federal David Jiménez Rumbo. Disponible en https://www.te.gob.mx/herramientas_genero/media/pdf/65bbdf8bfdba135.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
 - ST-JDC-215/2016. Actora: Claudia Nicté de la Rosa Ramírez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/ST/2016/JDC/215/ST_2016_JDC_215-573791.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
 - ST-JRC-56/2016. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

- Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/ST-JRC-00056-2016> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-JDC-4370/2015. Actor: Yolanda Pedroza Reyes. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-04370-2015> (consultada el 20 de abril de 2022).
 - SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 acumulados. Actor: Ana Teresa Aranda Orozco y otra. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01619-2016> (consultada el 20 de abril de 2022).
 - SUP-JDC-1654/2016. Actor: Rosa Pérez Pérez. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Chiapas. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1654-2016> (consultada el 20 de abril de 2022).
 - SUP-JDC-1679/2016. Actor: Erika Cecilia Ruvalcaba Corral. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1679-2016> (consultada el 20 de abril de 2022).
 - SUP-JDC-1706/2016, SUP-JDC-1707/2016, SUP-JDC-1776/2016, SUP-JRC-304/2016, SUP-JRC-305/2016 y acumulados. Actor: Lorena Cuéllar Cisneros y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tlaxcala y otras. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1706-2016> (consultada el 20 de abril de 2022).
 - SUP-JDC-1773/2016 y su acumulado SUP-JDC-1806/2016. Actor: Felicitas Muñoz Gómez. Autoridad responsable: Benito Sánchez Ayala (síndico procurador), Edelmira del Moral Miranda,

María del Rosario López García (regidoras), Humberto Palacios Celino (regidor) y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1773-2016> (consultada el 20 de abril de 2022).

- SUP-JDC-5/2017. Actora: Dora Rodríguez Soriano. Autoridades responsables: Consejeros electorales del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, director de Asuntos Jurídicos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y otros. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/5/SUP_2017_JDC_5-630660.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- ST-JDC-262/2017 y acumulado. Actores: Yuritzi Jhosselin López Oropeza y Presidente Municipal de Jaltenco, Estado de México. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible https://www.te.gob.mx/EE/ST/2017/JDC/262/ST_2017_JDC_262-676802.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-JDC-383/2017. Actora: Delfina Gómez Álvarez. Responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0383-2017-PSD-0048-2019.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-JDC-204/2018. Actora: Eunice Sierra Ocampo. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México. En *Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género*, 2020. México: INE.
- SUP-JDC-111/2019. Actor: Alejandro Rojas Díaz. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicicinal/sesion_publica/executoria/sentencias/SUP-JDC-0111-2019.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-JDC-552/2021. Actoras: Guadalupe Alamaguer Pardo y Esmeralda Arizmendi Bahena. Autoridad responsable: Consejo

- General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/Sentencia%203de3%20SUP-JDC-552-2021%20%281%29.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-JDC-1046/2021 y SUP-JE-155/2021 acumulados. Actores: Jorge Hank Rhon y Partido Encuentro Solidario. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1046-2021.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
 - SUP-JE-102/2016. Actor: Claudia Carrillo Gasca. Autoridad responsable: Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0102-2016.pdf (consultada el 20 de abril de 2022).
 - SUP-JE-68/2018. Recurrente: Morena y Claudia Carrillo Gasca. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. En *Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género*, 2020. México: INE.
 - SUP-OP-27/2020. Promoventes de las acciones: Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y Partido Político Local Unidad Ciudadana. Autoridades responsables: Congreso y gobernador, ambos del Estado de Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-OP-0027-2020.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
 - SUP-RAP-393/2018. Recurrente: Morena y Claudia Carrillo Gasca. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. En *Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género*, 2020. México: INE.

- SUP-RAP-138/2021, SUP-JDC-999/2021 y SUP-JDC-1000/2021, acumulados. Recurrentes: Morena, Ana Elizabeth Ayala Leyva y Manuel Guillermo Chapman Moreno. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REC-220/2016 y SUP-REC-222/2016 acumulado. Actor: Raúl Valdivia Castillo y otro. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en la ciudad de Toluca, Estado de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0220-2016.pdf (consultada el 20 de abril de 2022).
- SUP-REC-602/2018. Recurrente: Partido Nueva Alianza. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0602-2018.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REC-1388/2018. Actor: Manuel Negrete Arias. Autoridad responsable: Sala Regional de la Ciudad de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1388-2018.pdf (consultada el 20 de abril de 2022).
- SUP-REC-61/2020. Recurrente: Rosa María Aguilar Antonio. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-0061-2020> (consultada el 30 de abril de 2022).

- SUP-REC-91/2020 y acumulado. Recurrente: Dante Montaña Montero. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REC-165/2020. Recurrente: Juan Antonio Aguilar Mancha. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0165-2020.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REC-278/2021, SUP-REC-294/2021 y SUP-REC-295/2021 acumulados. Recurrentes: José Abella García y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0278-2021.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REC-288/2021. Recurrente: Julián Nazar Morales. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-288-2021> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REC-405/2021, SUP-REC-406/2021 y SUP-REC-407/2021 acumulados. Recurrentes: Movimiento Ciudadano, María Eugenia del Pilar Núñez Zapata, y Flor de Liz Xóchitl Delgado Caballero. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la

tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0405-2021.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).

- SUP-REC-911/2021 y SUP-REC-915/2021 acumulado. Recurrentes: Morena y otro. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0911-2021.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REC-1861/2021. Actor: Eric Sandro Leal Cantú, Eugenia Cantú Cantú y Sandra Ramos Tomás. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en Ciudad de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf (consultada el 20 de abril de 2022).
- SUP-REC-2214/2021 y acumulados. Actor: Movimiento Ciudadano y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede Toluca, Estado de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-2214-2021.pdf (consultada el 20 de abril de 2022).
- SUP-REP-16/2014. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. En *Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género*, 2020. México: INE.
- SUP-REP-88/2016, SUP-REP-90/2016 y SUP-REP-92/2016 acumulados. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del

- Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00088-2016> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REP-90/2016. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00129-2016> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REP-92/2016. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REP/92/SUP_2016_REP_92-573805.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REP-119/2016. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En *Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género*, 2020. México: INE.
- SUP-REP-120/2016. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En *Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género*, 2020. México: INE.
- SUP-REP-139/2018. Recurrente: Morena. Autoridad responsable: Vocal ejecutivo de la 05 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz. Disponible <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00139-2018> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REP-531/2018. Recurrente: Julio García Arias. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/531/SUP_2018_REC_531-768274.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).

- SUP-REP-623/2018 y acumulado. Actor: José Enrique Doger Guerrero. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-195/2018. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00623-2018> (consultada el 20 de abril de 2022).
- SUP-REP-252/2018. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0252-2018> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SUP-REP-305/2021. Actora: Mariela Araceli Pérez Ramírez. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0305-2021.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).
- SX-JDC-365/2017. Actoras: Beatriz Vicente Palacios y otras. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0365-2017.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SX-JE-221/2019. Actores: Testado en versión pública. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JE-0221-2019.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SX-JRC-50/2016 y acumulado. Actores: Morena y otro. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JRC-0050-2016.pdf> (consultada el 30 de abril de 2022).
- SX-JRC-140/2018. Actor: Partido de las Mujeres Revolucionarias. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SX/2018/JRC/140/SX_2018_JRC_140-762023.pdf (consultada el 30 de abril de 2022).

- TEE/JIN/024/2021. Actor: Partido Movimiento Ciudadano. 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> (consultada el 20 de abril de 2022).
- Spigno, Irene. 2019. "Gender violence against low-income women in Mexico. Analysis of the Inter-American doctrine". *Rivista Diritti Comparati* número especial I: 167-93.
- Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-xxx-2004/> (consultada el 30 de abril de 2022).
- Tramontana, Enzamaría. 2011. "Hacia la consolidación de la perspectiva de género en el sistema interamericano: avances y desafíos a la luz de la reciente jurisprudencia de la Corte de San José". *Revista IIDH* 53 (enero-junio): 141-81.
- Zaramberg, Gisela. 2009. ¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, dirs. Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna, 75-122. México: TEPJF.

Principios interpretativos de la justicia electoral en el proceso 2020-2021

Giovanni Azael Figueroa Mejía

Objeto, metodología y fines de la investigación

Se ha dicho que los elementos esenciales para la introducción de una investigación que pretenda ser científica son el objeto de estudio, la metodología que se utilizará y los fines que se pretenden alcanzar,¹ para garantizar así que el lector tenga la posibilidad de verificar, con precisión, los resultados del trabajo desarrollado.

Desde esa perspectiva, el objeto de la presente investigación es referente a los principios interpretativos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

¹ En ese sentido, véase Scarciglia (2006, 36, 50, 68 y ss.), quien establece la relación que existe entre método, fines y objeto.

la Federación (TEPJF) en las resoluciones que emitió en el proceso electoral 2020-2021.

Ese primer contacto con el objeto de la investigación requiere una delimitación más precisa de su ámbito de estudio. Para empezar, el capítulo se circunscribe a señalar qué son los principios. Después, en determinar el contenido mínimo de los principios que se tendrán en consideración, como el de interpretación conforme a la Constitución, el de presunción de constitucionalidad de la ley y el de argumento de autoridad. Finalmente, se ubicarán los citados principios en las resoluciones que ha pronunciado la Sala Superior durante el mencionado proceso electoral en los siguientes juicios: recursos de apelación (RAP), juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), recursos de reconsideración (REC), recursos de revisión del procedimiento especial sancionador (REP) y juicios de revisión constitucional electoral (JRC).

La delimitación del objeto de estudio que ha quedado expuesto se enlaza con las cuestiones metodológicas y los fines de la investigación.

En cuanto a la metodología empleada, se realiza un análisis de los elementos esenciales de cada principio y, después, se emprende el examen y la glosa de las resoluciones de la Sala. El estudio de esas decisiones ha requerido de un criterio idóneo para realizar una adecuada sistematización de todos los documentos consultados.

En ese sentido, en relación con cada uno de los pronunciamientos se elaboró una ficha que, con forma de cuadro, contiene el número de expediente, la fecha en la que se emitió la sentencia, el nombre del principio empleado y la ubicación del desarrollo del principio en la resolución. Adicionalmente, para el caso del principio de argumento de autoridad en relación con la doctrina, también se ubicaron los datos del autor o institución citada, los datos de identificación de la obra citada —como aparecen en la sentencia—, el nombre de la autora o el autor, su nacionalidad, la materia de la obra y el capítulo o artículo citado. Posteriormente, los datos recabados en la ficha jurisprudencial descrita se vaciaron a otro cuadro, en el cual se indicó el número de veces que fue citado cada autor.

El fin general de este trabajo es verificar de qué forma y qué tanto se han empleado esos cánones interpretativos por la Sala Superior en la resolución de los asuntos que se someten a su jurisdicción.

Los principios y su importante aportación en interpretación de disposiciones electorales

Un enfoque analítico de la investigación² presupone la definición del vocablo *principios*,³ puesto que, desde esta corriente del conocimiento, es necesario iniciar con una idea aproximada de aquellos términos que son la base de este estudio. Sin embargo, en las siguientes páginas no se busca realizar un examen profundo de dicho vocablo. Tampoco es este el lugar para entrar en el debate que acerca de él se ha desarrollado, pues no es tal el objetivo ni se podría hacer en un trabajo de esa magnitud. Lo que sí se procura es determinar cuáles son los elementos esenciales, así como las similitudes y diferencias que existen entre los principios que se analizarán, que son un importante apoyo para la actividad que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² Para una noción de teoría analítica en relación con el término aplicado al ámbito del derecho puede verse a John Austin, Herbert Hart, Ludwig Wittgenstein y Uberto Scarpelli, quien es el fundador de la escuela italiana, así como Norberto Bobbio y Riccardo Guastini, que se caracterizan por su claridad expositiva, entre muchos otros.

³ Acerca del tema del lenguaje jurídico, desde una perspectiva general, véase Scarpelli (1982, 219 y ss.), quien ha sugerido que, al establecer definiciones, debe perseguirse un equilibrio para huir tanto del excesivo conservadurismo lingüístico como de la vana complacencia de novedades inútiles; de ahí que sea necesario mantenerse fiel a los términos y significados usuales, de modo que no se incurra innecesariamente en complicaciones y riesgos de incomprensión. Véase también Irti (1984, 165 y ss).

Los principios

En relación con el término *principio*, conviene advertir que este ha sido uno de los más discutidos de la teoría del derecho⁴ y que frecuentemente es utilizado de manera ambigua por los juristas, por lo cual, para tener un primer acercamiento a su contenido, parece adecuado señalar que por su propia naturaleza pretenden abarcar un número, cuanto más alto mejor, de cuestiones de hecho (Romano 1950, 101), y que se caracterizan por la particular fisonomía del deber que incorporan, consistente en seguir una determinada conducta que puede ser realizada en la mayor medida posible (Prieto 2009, 139). Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que pueden ser cumplidos en diversos grados y cuya medida ordenada para su cumplimiento no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las jurídicas (Alexy 1988, 143-4). En ese sentido, por la particular fisonomía del deber que incorporan, los principios admiten una valoración respecto a la oportunidad de su aplicación sin que su validez sea menoscabada (Huerta 2007, 42).

En el ordenamiento jurídico mexicano, esas directrices interpretativas formalmente se colocan en un plano inferior y subsidiario de la ley, como se desprende del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el que se indica que “en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a

⁴ Es comúnmente aceptado que el debate acerca de este término se inicia con un trabajo de Ronald Dworkin: “¿Es el derecho un sistema de reglas?” (1967), contenido en Dworkin (1980, 119 y ss). Dicho debate también está incluido en el segundo capítulo de su obra *Los derechos en serio* (Dworkin 2002, 80 y ss.), con el epígrafe “Los principios y el concepto de derecho”. No obstante, autores como Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero (1991, 101) consideran que la reflexión respecto a los principios ya había estado presente en la teoría o filosofía del derecho anterior a Dworkin, en autores como Giorgio del Vecchio (1958), Josef Esser (1956) y Norberto Bobbio (1966). Pero, por otra parte, precisan que si, a pesar de esto último, el planteamiento de Dworkin ha sido considerado como innovador, dejando a un lado los grandes méritos que posee, se debe a que se opuso a la concepción dominante en la teoría del derecho del momento y que él identificaba con la obra de Herbert Lionel Adolphus Hart.

la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho” (CPEUM, artículo 14, párrafo tercero). Sin embargo, en la actualidad la eficacia de los principios no puede relativizarse otorgándoles a todos una naturaleza cercana a la de simples pautas valorativas (Larenz 1980, 218) o meros principios científicos o dogmas (Crisafulli 1939, 18), pues no todos actúan de manera subsidia-ria (Canosa 1989, 141).

Hay que recordar que algunos principios se han convertido en derecho positivo con plena eficacia normativa,⁵ y desempeñan una trascendental función en la doble vertiente constitucional e infraconstitucional (Canosa 1989, 142). Su inclusión en la carta magna permite considerarlos principios positivos superiores, necesarios para todo el ordenamiento jurídico (Esser 1961, 317), ya que las restantes disposiciones constitucionales encuentran en ellos la pauta misma de su esclarecimiento y la legislación infraconstitucional se fundamenta en ellos.

Basta poner como ejemplo algunos principios que, de manera explícita, se han incorporado a la carta magna y que influyen en todo el ordenamiento jurídico mexicano, como el de interpretación conforme a la CPEUM (artículo 1, párrafo segundo), el de interpretación conforme al derecho convencional (artículo 1, párrafo segundo) y el de presunción de inocencia (artículo 20, apartado B, fracción I), por mencionar algunos. También hay otros que no se encuentran formulados de manera explícita, sino que tienen que ser descubiertos mediante interpretación, ya que se hallan implícitos en diversas normas (Huerta 2007, 195). Entre los principios que están integrados en la Constitución mexicana se pueden señalar el de máxima publicidad (artículo 6), el de legalidad (artículo 14, párrafo segundo; artículo 16, primera parte) y el de supremacía constitucional (artículo 133).

⁵ En ese sentido, véase a Origone (1935, 23), quien señala que los principios cambian su carácter subjetivo, hipotético y doctrinal para convertirse en normativos.

Además de que los principios constitucionales trazan las directivas y los límites al contenido de las leyes (Kelsen 1981, 143 y ss.), hay otros principios que están insertos explícita o implícitamente en la legislación secundaria o en la jurisprudencia, que desde luego impactan en las específicas ramas del derecho. La gran cantidad de principios incorporados en la Constitución, la legislación y la jurisprudencia penetra con la fuerza normativa de todo precepto, redimensiona la interpretación que debe darse al citado artículo 14 de la CPEUM e influye en el trabajo de las y los magistrados electorales, al orientar su labor hermenéutica.

En el proceso de toma de decisiones, los principios generales del derecho también pueden ser invocados con el objeto de hacer evidente la existencia de un impedimento para aplicar una norma. De esa forma, hay ocasiones en que surgen conflictos entre la norma aplicable y un principio durante el proceso de justificación, cuando el juez o el órgano decisor considera que la norma no debe ser aplicada (Huerta 2007, 195). En casos así, los principios tienen un papel esencial en los argumentos que fundamentan juicios referentes a determinados derechos y obligaciones jurídicas. Una vez decidido el caso, la resolución crea una norma que no existía antes de que el asunto haya sido decidido; el órgano jurisdiccional cita principios que justifican la adopción de una norma nueva.⁶

A tenor de lo dicho, un análisis del concepto de obligación jurídica permite ubicar dos aspectos a tomar en cuenta para determinar el importante papel que tienen los principios cuando se trata de llegar a determinadas decisiones jurídicas:

⁶ En ese sentido, véase a Dworkin (2002, 80), quien hace referencia al caso *Riggs*, en el que el tribunal dejó de aplicar una normativa vigente y cita el principio de que "nadie puede beneficiarse de su propio delito" como estándar básico con arreglo al cual debía entenderse la ley testamentaria, y así justificó una nueva interpretación de dicha ley, impidiendo que el asesino *de cuius* recibiera la herencia, o bien en el caso *Henningsen*, en el que el tribunal dictó diversos principios y directrices que se interferían, como autoridad sobre la cual fundar una nueva norma referente a la responsabilidad de los fabricantes por los defectos de los automóviles.

a) Se podrían equiparar a los principios jurídicos con las normas jurídicas, y decir que algunos principios son obligatorios como derecho y que han de ser tomados en cuenta por los jueces y juristas que toman decisiones de obligatoriedad jurídica. Si se adopta este punto de vista, se tendría que decir que el “derecho” incluye tanto principios como normas; b) si se niega que los principios pueden ser obligatorios de la misma manera que lo son algunas normas. Se diría en cambio que el juez va más allá de las normas que está obligado a aplicar (es decir, va más allá del “derecho”), en busca de principios extra-jurídicos que es libre de seguir si lo desea (Dworkin 2002, 80-1).

Estas dos maneras de enfocar los principios corren paralelas. Con la primera se concibe a los principios como vinculantes para los órganos jurisdiccionales, de modo que éstos hacen mal en no aplicar los principios cuando vienen al caso. Con el segundo los principios como resúmenes de lo que la mayoría de los jueces hacen “por principio” (o “se hacen el principio de hacer”) cuando se ven obligados a ir más allá de las normas que los obligan (Dworkin 2002, 80-1).

Los principios interpretativos en particular

Con el propósito de emplear una adecuada metodología expositiva, antes de entrar en el análisis de las sentencias de la Sala Superior, es necesario, en principio, determinar el contenido básico de cada uno de los tres principios objeto de este estudio: de interpretación conforme, de presunción de constitucionalidad de la ley y de argumento de autoridad, para después ubicarlos en cada sentencia en consideración.

La utilidad y la relevancia de dichos cánones hermenéuticos dependen de la reiteración que en la práctica hacen de ellos las y los magistrados electorales, del prestigio que cada principio sea capaz de generar y de su mayor o menor empleo, aunque algunos de tales principios les son impuestos a las y los jueces, y su actividad en relación con estos elabora jerarquías

estructurales y contribuyen, de diversa manera, a la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Principio de interpretación conforme

La interpretación conforme a la Constitución ha de ser diferenciada de la interpretación orientada con base en la ley fundamental. Esta última resulta de la significación de la carta magna para todo el ordenamiento jurídico y ha de ser puesta en práctica por todo órgano aplicador del derecho (Stern 1987, 298). Por el contrario, la interpretación conforme a la Constitución es un instrumento para el mantenimiento de una norma que, siendo parcialmente inconstitucional, no es declarada inválida o nula, al poder ser interpretada en consonancia con la ley fundamental.

No puede pasar inadvertido que el principio de interpretación conforme, a pesar de ser primordialmente de formulación jurisprudencial, se encuentra también expresamente consagrado en algunos ordenamientos jurídicos.⁷

Ese principio ha adquirido una importancia creciente, adoptándose hidalgamente con ese nombre u otros equivalentes en casi todos los tribunales constitucionales europeos y, de forma reciente, también se ha utilizado en la formulación jurisprudencial de los tribunales constitucionales de América Latina.

⁷ En el ámbito europeo es paradigmático el artículo 5.1. de la Ley Orgánica del Poder Judicial español, cuyo contenido conviene transcribir: "La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los jueces y tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos". Por su parte, en Latinoamérica la justicia constitucional boliviana también había consagrado este principio en el artículo 4o. de la Ley del Tribunal Constitucional (Ley núm. 1836 del 1o. de abril de 1988). En dicho artículo se señalaba: "En caso excepcional de que una ley, decreto, o cualquier género de resolución admita diferentes interpretaciones, el Tribunal Constitucional en resguardo del principio de conservación de la norma adoptará la interpretación que, concuerde con la Constitución".

En México, sobre todo a partir de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se ha convertido en un parámetro indispensable y necesario para determinar la validez, la eficacia y la funcionabilidad de las diversas normas generales que integran el sistema normativo del país. Así, cuando en algún juicio se valora la regularidad constitucional de una disposición normativa secundaria, lo que la jurisdicción constitucional prefiere —siempre que las circunstancias lo permitan y con el objeto de evitar las consecuencias que genera la declaración de inconstitucionalidad— es extraer de la disposición impugnada el contenido que más correspondencia tenga con la carta magna.

Entonces, la interpretación de un ordenamiento jurídico de conformidad con su ley fundamental es un principio jurídico básico que deriva del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, se fundamenta en la idea de que la carta magna articula la unidad y coherencia de todo el ordenamiento jurídico. En función de estas, las leyes emanadas de la vigencia de la ley fundamental deben ser interpretadas en consonancia con ella, así como el derecho aún vigente desde hace mucho tiempo debe ser adaptado a la nueva situación constitucional.

Ahora bien, el principio de interpretación conforme a la Constitución recibe un crédito casi unánime en la jurisprudencia, al ser considerado una necesidad intrínseca de cualquier proceso de carácter hermenéutico. Se suele señalar que este principio tiene su origen en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, que exigía la interpretación de todas las leyes y los actos de la administración *in harmony with the Constitution*. Sin embargo, dicha afirmación hay que matizarla, pues a pesar de que en varios estudios acerca del tema se hace el anterior reconocimiento, en realidad fue el sistema de control constitucional europeo el que ocasionó el cambio de paradigma en cuanto a la configuración como se concibe en la actualidad.

En Europa, el Tribunal Federal suizo fue el que por primera vez, el 8 de julio de 1908, empleó esa técnica al resolver un conflicto de

inconstitucionalidad de leyes cantonales. Posteriormente, en reiteradas ocasiones ha enfatizado que en el control abstracto de las normas el tribunal anula una disposición de derecho cantonal solo si esta no se presta a una interpretación conforme a la Constitución —en ese sentido, puede verse la decisión BGE 109 Ia273, del 9 de noviembre de 1983, considerando 20.—.

También el Tribunal Constitucional Federal alemán adoptó muy pronto este principio. Ya en 1953, en la decisión Rec. 2, 266, 282 —asistencia a los alemanes en el territorio federal—, introdujo la formulación básica que establece que

una ley no debe ser declarada nula, si puede ser interpretada de acuerdo con la Constitución, pues no solo hay una presunción a favor de la constitucionalidad de la ley, sino que el principio que aparece en esta presunción exige también, en caso de duda, una interpretación de la ley conforme a la Constitución.

Por supuesto que el principio de la interpretación conforme no es nuevo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana —el presidente de la Corte, Gaetano Azzariti, desde 1957 ya hablaba de este—, y ha sido también utilizado como criterio hermenéutico general por los demás tribunales italianos en el momento de individualizar la norma del juicio y, por tanto, a la hora de verificar si existen o no los presupuestos para elevar la cuestión de inconstitucionalidad ante la Corte (sentencia 138/1983 del Tribunal Administrativo Regional de Basilicata, en Trib. Amm. Reg., 1984, I y sentencia 60/1995, de la Corte di Conti, en Consiglio di Stato, 1995, II, entre muchas otras).

Por su parte, el Tribunal Constitucional español declaró, desde sus primeras sentencias, que es

necesario apurar las posibilidades de interpretación de los preceptos impugnados conforme a la Constitución y declarar tan solo la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente derogación de aquellos cuya

incompatibilidad con la misma resulte indudable por ser imposible llevar a cabo tal interpretación” (STC 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico 1o.); [y es que] “la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas” (STC 58/1982, de 27 de julio, fundamento jurídico 2o.), [pues,] “si existen varios sentidos posibles de un norma (léase disposición), es decir, diversas interpretaciones posibles de la misma, debe prevalecer, a efectos de estimar su constitucionalidad, aquella que resulta ajustada a la Constitución frente a otros posibles sentidos de la norma no conformes con el fundamental (STC 122/1983, del 16 de diciembre, fundamento jurídico 6o.).

En Latinoamérica también hay varios tribunales que están empleando dicha técnica. Así, entre otros, la Corte Constitucional colombiana, en virtud del artículo 4 de su ley fundamental, ha entendido este principio “como una técnica de guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución” (sentencia C-100 del 7 de marzo de 1996, fundamento jurídico 10). Y en otro momento ha sostenido que

la hermenéutica legal en un sistema constitucional debe estar guiada, ante todo, por el método de interpretación conforme, según el cual las disposiciones jurídicas deben leerse en el sentido que mejor coherencia guarden con lo dispuesto en la carta política (Sentencia C-649 de 2001).

En la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal brasileño, el marco concerniente a la interpretación conforme es el voto del juez Moreira Alves en la resolución 1417 de 1987, en la que se estableció que

[la] interpretación de la norma sujeta a control debe partir de una hipótesis de trabajo, la llamada presunción de constitucionalidad de la cual se extrae que, entre dos entendimientos posibles del precepto impugnado, debe prevalecer el que sea conforme a la Constitución (RTJ 126, 48 [53]).

El Tribunal Constitucional chileno ha manifestado que

de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución, entre los varios sentidos posibles de una regla de derecho, el intérprete ha de estar por aquel que mejor se acomode a los dictados constitucionales (Sentencia Rol 309/2000).

En algunas decisiones en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha expresado que

el juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe optar [...] por aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico (tesis 2a./J. 176/2010, 381).

En otras palabras, cuando una disposición normativa

admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Constitución, siempre que sea posible, este órgano de control optará por adoptar o acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, pues de esta manera este Tribunal Constitucional, en su carácter de intérprete, admite o acepta el método de interpretar conforme a la Constitución que conduce a declarar la validez constitucional de la norma impugnada (tesis P./J. 38/2002, 5; tesis P./J. 45/95, 41).

En los sistemas de justicia constitucional antes citados, sin que ello sea restrictivo, el principio de interpretación conforme se ha convertido en uno de los más relevantes de la jurisprudencia constitucional, ya que en virtud de este se precisa agotar las posibilidades de solución que permitan mantener el texto o acto impugnado en toda su vigencia. Su empleo

ha sido la fuente de toda una tipología de sentencias interpretativas emanadas de los tribunales constitucionales (Figueroa 2011), mediante las cuales se perfilan algunas de las características que el corpus jurisprudencial y la doctrina han ido asentando. En ellas se deja ver que las cortes o tribunales constitucionales están facultados no solo para decidir si una ley vulnera o no el texto constitucional, sino también para interpretar estas con el fin de pronunciarse acerca de cuál o cuáles son las interpretaciones constitucionalmente admisibles y cuál o cuáles deben rechazarse.

Principio de presunción de constitucionalidad

En los últimos años, la presunción de constitucionalidad de la ley —un criterio de deferencia hacia la voluntad del legislador plasmada en los enunciados normativos— se ha convertido en uno de los más relevantes de la jurisdicción constitucional. Esa deferencia no debe entenderse solo como la afirmación formal de que cualquier ley se tendrá por válida hasta que sea declarada inconstitucional, sino que materialmente representa que

- 1) Se otorga una confianza al legislador porque, cuando elabora una disposición, realiza su función teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la Constitución y manteniendo coherencia en la producción normativa.
- 2) Solo se deben declarar inconstitucionales aquellas leyes cuya contradicción con la Constitución sea muy evidente, para no dejar lugar a la duda razonable.⁸
- 3) Cuando una ley esté redactada en términos tan amplios como para permitir una interpretación inconstitucional, deberá presumirse que el legislador ha sobrentendido que la interpretación con la cual habrá

⁸ La Sala Superior, en reiteradas ocasiones, ha retomado la configuración que de estos dos principios ha realizado la jurisprudencia de la Suprema Corte y la doctrina nacional y extranjera, adaptando los argumentos a la materia electoral.

de aplicarse dicha ley es precisamente la que permita mantenerla en los límites constitucionales (García 1981, 102).

Para desglosar y precisar el contenido de la citada presunción, es necesario considerar algunos argumentos que justifican su empleo y, entre los de mayor relevancia, se encuentran los siguientes:

1. La presunción de constitucionalidad de los productos legislativos es una consecuencia del principio democrático, debido a que se considera que la ley está revestida de una especial dignidad, al ser aprobada por el órgano del Estado que se encuentra en la mejor posición institucional para expresar la voluntad popular: el Poder Legislativo, elegido periódicamente por sufragio universal. Por ello, una estimación adecuada del valor de la democracia debe llevar al juez constitucional a actuar con especial cuidado al decidir si una ley debe declararse inconstitucional o no, por lo cual debe partir de una actitud de respeto al legislador, quien, al elaborar una ley, presumiblemente efectuó un análisis preliminar acerca de su constitucionalidad, imprescindible para regular determinada materia.

2. La respuesta que el legislador da a un conflicto de intereses es probablemente más correcta que la que pueda dar el juez, en virtud de que la ley es el resultado de un proceso que cristaliza los compromisos entre las diversas fuerzas políticas y sociales en el marco de la Constitución.

3. El juez debe presumir la validez de la ley porque constituye una ofensa, en el sentido de la igualdad de las personas, el hecho de que una ley, aprobada democráticamente, sea invalidada por alguien a quien le corresponde interpretarla y aplicarla, cuando la cuestión de fondo es controvertida y acerca de la cual personas razonables pueden discrepar. En la medida en que la ley es fruto de un proceso político ajustado a este principio de igualdad, el juez tiene una razón para tratarla con cortesía (Ferrerres 2007, 173 y ss.).

Adicionalmente, la presunción de constitucionalidad de la ley, contemplada desde un punto de vista teórico, coincide con exigencias prácticas, como las que se enuncian enseguida.

4. Huir del vacío que se provoca cuando una disposición legal se declara nula o inválida, según corresponda, de acuerdo con la configuración de los efectos de las sentencias estimatorias en cada sistema de justicia constitucional. Esta idea es particularmente útil, sobre todo si se recuerda que la eliminación definitiva de uno o varios artículos, e incluso de toda una ley, es un suceso muy grave que puede originar una situación de mayor inconstitucionalidad en la solución práctica de los problemas que regulaba la ley invalidada (Vigo 2003, 118); tal gravedad se deriva de las repercusiones del vacío, especialmente si el legislador, in ben altre faccende affaccendato, no se preocupa de colmarlo rápidamente con nuevas leyes que se estimen conformes con los dictámenes constitucionales (Monteleone 1994, 110), o, dicho de otra forma, cuando el legislador carece de la agilidad necesaria para cubrir de inmediato el hueco que deja la ley expulsada del ordenamiento, y esa laguna genera una gran confusión jurídica para los ciudadanos y para todos los poderes públicos (Fernández 2003, 117).

5. La corrección de errores cometidos por los jueces al emitir una sentencia. Por una parte, puede ocurrir que el juez que debe resolver un juicio de constitucionalidad invalide una ley que, en realidad, tras una reflexión más profunda, a la luz de nuevos datos y argumentos, es perfectamente constitucional. Ello, porque la disposición invalidada con efectos *erga omnes*, al ya no formar parte del ordenamiento jurídico, no puede dar origen a que se inicie un nuevo proceso para que sea declarada conforme con la Constitución. Por otra parte, puede suceder que el juez declare válida una ley que, en realidad, es inconstitucional, como se podría advertir tras un mayor análisis. Entonces, el riesgo de error se produce en las dos direcciones indicadas; sin embargo, en los sistemas de justicia constitucional en los que existe control abstracto, el juez constitucional debe presumir la validez de la ley porque es más fácil que en el futuro otros jueces corrijan el error, consistente en declarar válida una ley inconstitucional.

Como se puede ver, los tres primeros razonamientos buscan combinar, por un lado, el control de constitucionalidad y la supremacía de la Constitución que lo justifica con la majestad democrática de la ley y, por

el otro, la confianza en que el legislador no quiso aprobar una disposición inconstitucional; por su parte, el cuarto y el quinto razonamiento se relacionan con las consecuencias de una larga carencia de disposiciones en un determinado ámbito, así como la necesidad de facilitar la corrección de errores, lo cual implica que, en caso de duda acerca de la constitucionalidad de una ley, el tribunal presuma su validez, pues de ese modo las posibles faltas que se cometan podrán corregirse posteriormente y con mayor facilidad.

El hecho de que la ley se beneficie de una presunción de constitucionalidad impone, a quien sostiene que es inconstitucional, la carga de argumentar convincentemente acerca de la incompatibilidad entre la norma que ese texto expresa y el sistema de normas enunciado por el texto constitucional, lo que se traduce en que el juez puede invalidarla solo cuando existen suficientes razones en contra de la ley. Se aplica, de ese modo, un criterio normal de derecho procesal; ello no significa que no haya una justificación extraprocesal, la cual radica en la necesidad de conservar el derecho y evitar caer en el absurdo que supondría partir de la hipótesis opuesta, es decir, considerar que las leyes sometidas a control son inconstitucionales.

Finalmente, debe señalarse que la presunción en favor de la ley y la idea de que solo se procederá a su declaración de invalidez como último recurso no se puede entender en el sentido de que preservar una disposición permita lesionar la Constitución, ya que cuando no hay duda acerca de cuáles son las normas que el legislador quiso expresar en el texto legal y estas son claramente incompatibles con la ley fundamental, el tribunal constitucional o la corte suprema debe emitir una sentencia que declare su invalidez, garantizando así el orden elemental que anima el sistema jurídico, en el cual la carta magna tiene una prevalencia jerárquica con respecto al resto de las normas jurídicas.

Principio de argumento de autoridad en relación con la doctrina científica

El principio estudiado se emplea cuando los órganos jurisdiccionales invocan en sus sentencias la opinión de una autoridad al margen del proceso, para argumentar su decisión o para atribuir a un enunciado normativo el mismo significado atribuido por dicha autoridad (Ezquiaga 1985, 120 y ss.). Esta opinión, generalmente, viene personificada en algún profesor de derecho,⁹ en la jurisprudencia de otros órganos jurisdiccionales nacionales o extranjeros, o en la de una corte o tribunal transnacional.¹⁰ También puede tener lugar cuando se señala el significado de un término dado por un diccionario jurídico o a uno perteneciente a otra disciplina.

Cabe señalar que este argumento no suele revestir un carácter determinante, toda vez que sobre este no descansa exclusivamente la toma de postura definitiva del tribunal. No obstante, su inclusión contribuye a reforzar la adhesión, ya que alinea la opinión de la o el magistrado.

⁹ En relación con el papel que tiene la doctrina en las sentencias, véase Austin (1981). También el *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* (2015), en el cual se realiza una amplia investigación en el ámbito mundial titulada "Courts, professors and the inclusive society: the impact of scholarly opinions on the highest courts", cuya finalidad es analizar, clasificar e interpretar, por investigadores de diversos países, la circulación de la doctrina en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales y cortes supremas de las siguientes áreas: 1) área de habla inglesa: Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América; 2) área de habla alemana: Alemania, Austria y Suiza; 3) área de habla francesa: Francia y Bélgica; 4) Este de Europa: Hungría, Polonia, Eslovenia, Croacia, Rumania, Albania, Bosnia y Herzegovina y República Checa; 5) Mediterráneo, Oriente Medio y el Islam asiático: Marruecos, Egipto, Túnez, Israel y Turquía; 6) Norte de Europa: Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia; 7) ordenamientos mixtos: Quebec, Sudáfrica y Filipinas; 8) Asia y África: India, Japón y Nigeria; 9) área iberoamericana: España, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú. Más recientemente, se publicó la obra colectiva *Profesores y jueces. Influjos de la doctrina en la jurisprudencia constitucional de Iberoamérica* (Pegoraro y Figueroa 2016), en la cual se presentan los resultados del análisis de miles de sentencias del área iberoamericana apenas referida, *passim*.

¹⁰ A esta circulación de la jurisprudencia entre las diversas cortes, a la que se debe la idea del diálogo judicial, se han referido Lucio Pegoraro, Vincenzo Zeno-Zencovich, Angioletta Sperti, Giuseppe de Vergottini y Tania Groppi.

Así, dicho principio pretende atribuir a una disposición normativa el significado sugerido por alguien, y su fuerza persuasiva depende enteramente de la autoridad invocada. Sin embargo, los principales problemas que su utilización genera residen en la justificación de su aplicación, de su contenido y de la selección de la autoridad que se invoca.¹¹

Concretamente, para lo que aquí interesa, algunos tribunales suelen reconocer a la doctrina como fuente del ordenamiento jurídico, aunque esta no derive de la Constitución, pero recurren a ella para “ilustrar, aclarar o precisar los fundamentos jurídicos que respaldarán los fallos que se sustentan en la Constitución, en las normas aplicables al caso y en la jurisprudencia”. Tal afirmación es acompañada de un conjunto de posiciones polémicas de un magistrado de tribunal, el cual, retomando la tesis de Manuel Atienza, ha definido la praxis de las citaciones como peligrosa (Landa y Díaz 2016, 471-2).

Ahora bien, en este apartado se quiere evidenciar que los jueces no se encierran en sus monólogos, sino que, en algunas ocasiones, es notorio que la doctrina incide en la jurisprudencia por medio de la formación de los jueces, pues el bagaje de conocimientos jurídicos obtenidos por estos determina necesariamente la manera como entienden su función, además de que influye en el proceso de justificación de la decisión en el caso concreto. Lo mismo se puede decir en relación con el grado de profundidad que el juez, por sí solo o con la ayuda de sus colaboradores, define en cada caso la controversia, por lo que, incluso en ausencia de citas directas, puede aparecer más o menos evidente cómo se inspiran en determinadas teorías o argumentos académicos jurídicos y no jurídicos (Pegoraro y Figueroa 2016, XXI-XXII).

El análisis comparativo muestra que existen ordenamientos en los que los tribunales normalmente fortalecen sus propios argumentos con

¹¹ En ese sentido, véase Esquiaga (2012, 311).

referencias expresas a monografías, artículos, ensayos de diversa índole, voces de diccionarios o enciclopedias e, incluso, tesis doctorales —este es el caso, por citar algunos ejemplos, de Canadá y Suiza— (Pegoraro 2016, 11).

También hay ordenamientos en los que esto se considera, si no un sacrilegio, por lo menos inútil para los fines de los jueces (Pegoraro 2016, 11). Por ejemplo, se ubican los llamados tribunales mudos —que no citan doctrina en las sentencias—,¹² y los denominados autistas —como el estadounidense, donde las citas son exclusivamente o casi internas, sin ninguna apertura fuera de ellas—.¹³ La ausencia de referencias doctrinales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana, por el influjo de específicas disposiciones de leyes¹⁴ o de la praxis que prohíbe citar la doctrina jurídica en las sentencias (Consejo Constitucional francés y Tribunal Constitucional español), condiciona a los jueces¹⁵ —inclusive a los constitucionales, a causa del *continuum* entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional— a la búsqueda de los materiales seleccionados para la solución de un caso.

Junto al tradicional estilo de las sentencias, la apertura no solo a la doctrina interna, sino también a la extranjera, se atribuye a fenómenos objetivos (como la globalización del derecho) y a hechos subjetivos, vinculados a que los jueces realizan estudios o estancias de investigación en prestigiosas

¹² Acerca de Italia, Francia, Bélgica, que no citan para nada, y España, que cita muy poco, véanse, respectivamente, Serio (2015, 25-42) y Passaglia y Ragone (2015, 63-87); ambos capítulos se encuentran en *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* (2015), así como Ragone (2015) y, para China, Jie (2015, 123-40). Ni siquiera las cortes europeas citan (analogamente) a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase Caria y Montaldo (2015, 89-122).

¹³ Véase, en particular, Smorto (2015, 143-63).

¹⁴ En Italia, se trata del artículo 118 de las disposiciones de actuación del Código Procesal Civil. Acerca de su origen, véase Gorla (1969, 639 y ss.). Y ahora Serio (2015, 25 y ss.).

¹⁵ No obstante, esa prohibición ha sido elegantemente sorteada obviando el nombre de los autores y señalando que el punto de vista discutido era defendido por una parte de la doctrina, con lo cual los especialistas sabían muy bien de quién o quiénes se trataba.

universidades en el extranjero, de donde regresan con orientaciones y actitudes legales/culturales de gran importancia en su formación. En otras palabras, la cultura jurídica de quienes integran los órganos jurisdiccionales puede variar de acuerdo con el lugar en el que principalmente se haya capacitado y, también en el caso del derecho comparado, en relación con el lugar en el que el juez haya realizado estudios y especializaciones fructíferas (Pegoraro 2013, 257 y ss.).

Puede suceder que los tribunales busquen en los estudios doctrinales el modo para desviarse del derecho positivo vigente o, viceversa, que encuentren la manera para reiterar una alineación propia en la doctrina (sea autóctona o extranjera).

Principios empleados por la Sala Superior en el proceso electoral 2020-2021

El análisis realizado en el epígrafe precedente ha permitido identificar dos principios relevantes para la interpretación de las disposiciones normativas electorales, a los que es necesario añadir el que se ha denominado principio de argumento de autoridad, que es indispensable para que las y los magistrados electorales den sentido al contenido de algunas figuras jurídicas y no jurídicas.

Procede ahora examinar cómo la Sala Superior ha utilizado esos principios durante el proceso electoral 2020-2021. El periodo en el que se realiza el estudio inicia con la resolución del 29 de diciembre de 2020 y concluye con la del 14 de octubre de 2021.

Por lo tanto, este estudio no se limita a formular simples hipótesis o a expresar meras opiniones carentes de base científica; sino que cuenta con el apoyo de datos fiables que pueden ser verificados por el lector, pues se desprenden del escrutinio de las sentencias pronunciadas en los siguientes RAP, JDC, REC, REP y JRC: SUP-RAP-56/2020 y acumulados; SUP-RAP-121/2020 y acumulados; SUP-JDC-416/2021 y

acumulados; SUP-JDC-623/2021 y acumulados; SUP-RAP-74/2021; SUP-JDC-424/2021; SUP-JDC-425/2021 y acumulados; SUP-RAP-108/2021; SUP-RAP-109/2021; SUP-JDC-630/2021; SUP-JDC-650/2021; SUP-JDC-751/2021 y acumulados; SUP-RAP-180/2021; SUP-RAP-235/2021; SUP-RAP-317/2021; SUP-RAP-399/2021; SUP-JDC-1129/2021; SUP-JDC-1132/2021 y acumulados; SUP-RAP-172/2021; SUP-RAP-420/2021; SUP-RAP-421/2021; SUP-RAP-422/2021; SUP-RAP-68/2021 y acumulados; SUP-REC-1414/2021; SUP-REC-1415/2021; SUP-REC-1416/2021; SUP-REC-1417/2021; SUP-REC-1418/2021; SUP-REC-1419/2021; SUP-REC-1420/2021; SUP-REC-1421/2021 y acumulados; SUP-REC-1861/2021; SUP-REC-1874/2021; SUP-REC-1876/2021 y acumulados; SUP-REP-250/2021 y acumulados; SUP-REP-382/2021 y acumulados, y SUP-JRC-128/2021 y acumulados.

Principios de interpretación conforme y presunción de constitucionalidad

La interpretación conforme a la Constitución de toda disposición normativa que integra el ordenamiento jurídico

tiene una correlación lógica en la prohibición, que hay que estimar implícita, de cualquier construcción interpretativa [...] que concluya en un resultado directa o indirectamente contradictorio con los valores, *principios y reglas* constitucionales (García 1981, 108).[§]

§ Énfasis añadido.

Por ello, los actos normativos serán conformes con la carta magna cuando no violen el sistema constitucionalmente establecido y cuando no contraríen, de manera positiva o negativa, los parámetros materiales plasmados en las reglas o los principios constitucionales.¹⁶

Entonces, si la Sala Superior, en algún juicio, está valorando la regularidad constitucional de una disposición normativa, solo podrá declarar su inconstitucionalidad cuando no sea posible encontrarle por lo menos una interpretación que se ajuste a la ley fundamental, o bien, desde otra perspectiva, una disposición normativa o un acto no debe considerarse inconstitucional si se le puede interpretar de acuerdo con la Constitución. Dicha formulación básica del principio en estudio posiblemente parezca repetitiva; sin embargo, no lo es, pues una cosa es que los magistrados rechacen aquellas interpretaciones con las cuales la norma o acto se identifica como incompatible con la carta magna (interpretación constitucionalmente inadmisibles) y otra que el órgano jurisdiccional opte, entre varios significados, por el conforme con la Constitución (interpretación constitucionalmente válida).

El anterior planteamiento ha estado presente en la jurisprudencia de la Sala Superior desde mucho antes de la reforma al artículo 1 constitucional de junio de 2011, pues en varias ocasiones ha indicado que

Quando un enunciado normativo admite la posibilidad de ser interpretado en dos o más sentidos diferentes, debe permanecer como válido el sentido que resulte acorde con una regla o principio constitucional.¹⁷

Ahora bien, el principio que impone la interpretación conforme a la Constitución se relaciona con la presunción de constitucionalidad de

¹⁶ Acerca de este argumento, véase Gomes (2003, 890).

¹⁷ En ese sentido, véanse los asuntos SUP-JDC-489/2007 y SUP-JDC-695/2007.

la ley, pues pretende conservar la normativa secundaria como homenaje a la autoridad legislativa (Lucas 1984, 285). Ello, porque la voluntad y la conducta del legislador democrático gozan de una presunción de constitucionalidad que se extiende, como no podría ser de otra manera, a los productos legislativos.¹⁸ Ese *favor legis* o *favor legislatoris* se vincula, para algunos, con la suposición de que el legislador actúa racionalmente de conformidad con la Constitución;¹⁹ pero otros lo justifican en una exigencia de carácter práctico: evitar, por medio de la interpretación, vacíos innecesarios en el ordenamiento jurídico.²⁰

Es verdad que los problemas que crea una laguna normativa no se pueden resolver desde un plano meramente teórico, prescindiendo por completo de la experiencia y del conocimiento de datos esenciales, como el tiempo necesario para que se agote el inter legislativo o las consecuencias probables de una larga carencia de normas acerca de una determinada materia. De ahí que la preocupación por evitar los vacíos legislativos o lagunas no sea meramente doctrinal, sino que ha estado siempre presente, en mayor o menor grado, en las resoluciones de los tribunales o cortes constitucionales (Sandulli 1967, 62).

Esa forma de interpretar y aplicar el derecho ha estado presente y ha sido definida de manera reiterada y conjunta en otras sentencias de la Sala Superior, previas al proceso electoral 2020-2021. La Sala, en otras

¹⁸ Para profundizar en el estudio de este argumento, véase Figueroa (2010). En dicho trabajo se muestran algunos ejemplos en los que la jurisdicción constitucional mexicana ha empleado tal criterio en sus sentencias.

¹⁹ Según Ribera (1989, 225), la presunción de constitucionalidad de las leyes supone un actuar del legislador conforme a la carta magna. Esto significa que el tribunal constitucional parte del hecho de que el legislador conoce la ley fundamental y tiene un accionar enmarcado en sus límites, por lo que debe interpretar los proyectos de ley de manera que no estén en contradicción con la Constitución.

²⁰ Entre quienes justifican el empleo del principio de interpretación conforme para evitar la inseguridad que provocaría el vacío que dejaría la ley anulada, se encuentra Vigo (2003, 118).

sentencias, ya había tendido un puente entre el principio de interpretación conforme y el de presunción de constitucionalidad de la ley, así como con las exigencias derivadas de la seguridad jurídica y la necesidad de mantener el máximo de aquello que el legislador democrático ha querido establecer en el ordenamiento jurídico.²¹

En relación con el proceso electoral 2020-2021, los dos principios que se están analizando se aludieron en las sentencias emitidas en los siguientes asuntos: SUP-JDC-416/2021 y acumulados; SUP-RAP-74/2021; SUP-JDC 424/2021, y SUP-JDC-425/2021 y acumulados.

En esas decisiones se consideró que

al momento de interpretar la validez de una norma a la luz de los derechos humanos contenidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales, los órganos jurisdiccionales deben partir de que su creación a través de procesos democráticos les otorga una presunción de constitucionalidad (SUP-JDC-416/2021 y acumulados; SUP-RAP-74/2021; SUP-JDC-424/2021; SUP-JDC-425/2021 y acumulados).

Sin embargo,

²¹ Tal afirmación se pone de manifiesto, por ejemplo, en la sentencia emitida en el recurso de reconsideración 3/2014, en el cual se sometió a control de constitucionalidad el contenido del artículo 30 del Reglamento de Agrupaciones Políticas del Estado de San Luis Potosí. En esa decisión la Sala señaló que "el ejercicio del control de regularidad constitucional y convencional tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en el catálogo constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte". En ese sentido, "la interpretación conforme, en sentido amplio, consiste en la definición del orden jurídico conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano es parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas, con la protección más amplia". En cambio, "la interpretación conforme, en sentido estricto, se realiza cuando se advierten diversas interpretaciones jurídicamente válidas y los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, optar por aquella que resulta acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República y en los citados tratados internacionales".

pueden existir situaciones en las cuales una disposición pueda admitir diversas interpretaciones, de entre ellas, algunos significados que resulten contradictorios frente a los derechos humanos. En esos casos, la interpretación conforme no implica eliminar o desconocer la presunción de constitucionalidad, sino que permite armonizar su contenido con los principios constitucionales (SUP-JDC-416/2021 y acumulados; SUP-RAP-74/2021; SUP-JDC-424/2021; SUP-JDC-425/2021 y acumulados).

Continuando con su argumento, la Sala refirió que

la interpretación conforme es una técnica que tiene su justificación en los principios de supremacía constitucional. De este modo, esta técnica interpretativa se utiliza principalmente respecto de las disposiciones que se encuentran en ordenamientos de menor rango que la Constitución y lo que se busca es dotarlas de un sentido que las haga compatibles y congruentes con ella (SUP-JDC-416/2021 y acumulados; SUP-RAP-74/2021; SUP-JDC-424/2021; SUP-JDC-425/2021 y acumulados).

Otro ámbito relevante de dichas resoluciones es la determinación de los pasos que los jueces deben seguir para evitar declarar la inconstitucionalidad de la ley electoral; entre ellos, se señalan los siguientes:

- 1) En primer lugar, deben realizar una interpretación conforme en sentido amplio, en la cual se vincule el sentido de la norma de acuerdo con los derechos humanos que han sido reconocidos en el paradigma constitucional, para agotar todos sus posibles sentidos.
- 2) Posteriormente, deben realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en la cual, de los diversos sentidos que se puedan atribuir a la norma, se elija aquel que evite incidir o vulnerar el contenido esencial de los derechos humanos.
- 3) Finalmente, cuando no haya sido posible aplicar alguno de esos supuestos, deberán optar por la inaplicación de la norma.

Para respaldar su argumento, la Sala, en las mismas sentencias, hizo referencia a los siguientes criterios adoptados por la SCJN:

- Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que de ser posibles varias interpretaciones de la disposición debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.
- En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.
- Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio *pro persona* no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene, conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra.
- En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada.
- Asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional un precepto legal.
- En ese sentido, solo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se torne insalvable entre una norma ordinaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconvencionalidad.

- Por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional.
- Antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento 99; de manera que solo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse (SUP-JDC-416/2021 y acumulados; SUP-RAP-74/2021; SUP-JDC-424/2021; SUP-JDC-425/2021 y acumulados).

Con dichos criterios se deja claro que el empleo del principio de interpretación conforme es una obligación de los juzgadores, aplicable en los casos en que se esté en la presencia de una norma sospechosa o dudosa, de cara a los parámetros del control de constitucionalidad y convencionalidad. Es decir, cuando el juzgador considere que la aplicación estricta de una norma pueda ser potencialmente contradictoria con determinados principios y derechos reconocidos en la Constitución, requiere plantearse si es viable que la interpretación de la norma pueda maximizar los derechos presuntamente afectados.

El principio que pretende salvaguardar este ejercicio es el de la preservación de la constitucionalidad de las leyes, por lo cual se exige agotar todas las posibilidades de significado en que la norma se vuelva compatible con la Constitución o los instrumentos internacionales, y solo en los casos en que exista una clara incompatibilidad o contradicción insalvable debe cuestionarse su constitucionalidad.

Por lo tanto, en esas sentencias se establece que el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es

decir, de la LGIPE, puesto que dicho principio refiere que, en el escenario en que exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta; si no se dan esas características, no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues opera a favor del legislador y de su acto una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad. Mientras no se cumplan esos requisitos, la norma secundaria no puede ser considerada inconstitucional, debido a que existe una deferencia al legislador democrático que genera la presunción de que el acto legislativo es conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

En conexión con lo anterior, se señalan algunas pautas que podrían servir de orientación a la Sala Superior al momento de emitir sentencias que usen los dos principios aludidos:

- 1) Cuando exista la posibilidad de establecer una interpretación *secundum constitutionem*, el requisito será que dicha interpretación sea producto de las normales reglas hermenéuticas de la interpretación jurídica, pues lo que no se puede hacer es reconstruir una norma en contra de su sentido evidente para concluir es acorde con la Constitución.
- 2) Cuando la supuesta interpretación conforme con la Constitución se tenga que obtener forzando el texto legal impugnado, lo más adecuado es una sentencia de estimación pura o simple, pues la interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem*.
- 3) Si del texto deriva necesariamente una interpretación que solo en parte es inconstitucional (sin que quepa una interpretación alternativa plenamente constitucional), la Sala Superior deberá emitir una sentencia interpretativa de estimación, que declare la inconstitucionalidad parcial del precepto en la parte en que su contenido normativo es incompatible con la Constitución.
- 4) Las sentencias que utilizan el principio de interpretación conforme y el de presunción de constitucionalidad de la ley solo deben

presentarse en aquellos casos en los que, por lo menos, una de las normas derivadas de la disposición es inconstitucional. Por lo tanto, lo que no es adecuado es declarar la inconstitucionalidad de una interpretación alternativa que en realidad no puede derivar de la disposición normativa sometida a control, pues en ese supuesto no será necesario eliminar dicha interpretación mediante el uso de una sentencia interpretativa, sino que bastará utilizar una sentencia desestimatoria pura o simple.

Principio de argumento de autoridad

La Sala Superior ha utilizado dicho argumento en sus diversas modalidades y con fines diferentes. Sin embargo, en este apartado solo se estudiará la compenetración de la doctrina en la jurisprudencia electoral, por medio de la ubicación en las sentencias de citas de la literatura jurídica o de otros ámbitos de conocimiento.

Es verdad que la fuerza argumentativa de la doctrina empleada por la Sala Superior debe tener en consideración dos factores estrechamente relacionados: la autoridad que se reconozca a la doctrina invocada y, como consecuencia de lo anterior, la precisión y la exhaustividad de la cita para poder confrontar la información.²²

Entonces, a continuación se verifica específicamente: 1) en cuáles sentencias se utilizó doctrina; 2) la nacionalidad de los autores citados, y 3) cuáles son las materias que han sido empleadas.

Sentencias con doctrina

De las sentencias analizadas, en varias de ellas la Sala Superior alude al proceder de personas e instituciones prestigiosas para añadir, así, un plus

²² Compárese con Ezquiaga (1985, 311).

de autoridad a sus resoluciones. De ese modo, las orientaciones doctrinales han influido en el razonamiento de los magistrados en las siguientes sentencias: SUP-RAP-56/2020 y acumulados; SUP-RAP-420/2021; SUP-RAP-421/2021; SUP-RAP-422/2021; SUP-RAP-68/2021 y acumulados; SUP-REC-1414/2021; SUP-REC-1415/2021; SUP-REC-1416/2021; SUP-REC-1417/2021; SUP-REC-1418/2021; SUP-REC-1419/2021; SUP-REC-1420/2021; SUP-REC-1421/2021 y acumulados; SUP-RAP-121/2020; SUP-JDC-623/2021 y acumulados; SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021, SUP-JDC-751/2021 y acumulados; SUP-RAP-180/2021; SUP-RAP-235/2021; SUP-RAP-317/2021; SUP-RAP-399/2021; SUP-JDC-1129/2021, y SUP-JDC-1132/2021 y acumulados. En esos pronunciamientos se ubicaron 65 citas de escritos académicos, pues en una misma sentencia se pudieron encontrar una o varias citas.

Esos datos generales, a pesar de que evidencian el número de sentencias en las cuales se empleó doctrina, tal vez dicen poco en relación con los criterios que se precisaron como relevantes y que constituyen la finalidad de este apartado. Entonces, lo que interesa es su descomposición conforme a los parámetros establecidos y que se desarrollan enseguida.

Nacionalidad a la que pertenecen los autores citados

Para comprender el flujo de los argumentos académicos que permean en la Sala Superior, es indispensable señalar de dónde vienen las doctrinas que se imponen más, si existe continuidad o no con la historia jurídica de algún país (por ejemplo, cuánto pesa hoy la doctrina española o la de otros países con los que se tiene una estrecha relación en diversos ámbitos) o en qué medida la barrera lingüística representa un freno a la circulación de las ideas.

Así, en cuanto al país de origen de los autores citados, en general, el peso de la doctrina extranjera es mayor respecto de la nacional, pues de los 46 diferentes autores citados, 17 son de nacionalidad mexicana y 28, de

nacionalidad extranjera. Sin embargo, si se analiza la cifra por país, se corrobora que los autores mexicanos son los más mencionados.

A continuación se desglosan esos datos y se señala entre paréntesis el número de veces que se citó cada autor.

Si se toma en consideración la nacionalidad de los autores, el mayor número es de mexicanos. Tal vez la justificación es que los magistrados suelen resolver los casos a la luz del propio derecho y, por esa razón, se apoyan en mayor medida en las aportaciones de los estudiosos nacionales. Entre los autores mexicanos se cita a Antonio García Orozco (4); E. L. León Ganatios, G. Flores Vargas y E. A. Sucar Escamilla (2); Sergio T. Azúa Reyes (1); Miguel Carbonell (1); Rosario Esteinou (1), Iván García Gárate (1); Guillermo Tenorio Cueto (1); Ignacio Galindo Garfías (1); Olga Islas de González Mariscal (1); Joaquín Martínez Alfaro (1); Luis Rodrigo Sánchez Gracia (1); María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau (1); Luis Carlos Ugalde y Saúl Hernández Quintana (1), y José Woldenberg Karakowsky (1).

La mayoría de los autores extranjeros citados son argentinos: Eugenio Bulygin (3),²³ Pablo Navarro (3), Eduardo Rivas (3), Néstor Pedro Sagüés (3), Carlos E. Alchourrón (1), Juan Ignacio Belbis (1), Segundo V. Linares Quintana (1) y Roberto Saba (1).

En segundo lugar aparecen los españoles: Manuel Aragón Reyes (2), Alejandro Nieto (2), Luis María Díez-Picazo (1), Begoña Gómez Nieto (1), Elena Santa María de la Piedra y Rufino Meana Peón (1).

Los italianos se encuentran en tercer lugar: Pierluigi Chiassoni (2), Giovanni Tarello (2), Michelangelo Bovero (1) y Luigi Ferrajoli (1).

La doctrina estadounidense mantiene una presencia significativa con las siguientes personas: Antonin Scalia (2), Paul Bohannon (1) e Irving Copi (1), mientras que, en quinto lugar, están los holandeses Arend Lijphart

²³ Aunque nació en Jarkoy, ciudad que ahora es territorio ucraniano, se ubica en los autores nacidos en Argentina debido a que en ese país desarrolló su carrera académica.

(1) e Ingrid van Biezen (1), así como las ecuatorianas Jenny Yaguache Q. y Mónica Abedaño (1).

De cada uno de los siguientes países se cita un autor: de Alemania, Konrad Hesse (2); de Chile, Sergio Verdugo (1); de Colombia, Gerardo Durango Álvarez (1); de Israel, Aharon Barak (2), y de Uruguay, Eduardo J. Couture (1).

Como se puede observar, de los países a los que pertenecen los autores citados, 33 son americanos y, de ellos, 30 son latinoamericanos, 13 europeos y 1 asiático.

Los datos señalados confirman el nexo entre la lengua y la utilización de fuentes doctrinales extranjeras, pues existe un predominio en el uso de obras redactadas en castellano, ya sea porque son escritas por estudiosos de países de lengua hispana o porque han sido traducidas.

En las sentencias también se hace referencia a obras sin que se señalen autores específicos, sino a instituciones y a casas editoriales. Así, se cita a la SCJN, al TEPJF y a Editores del Puerto.

Materias a las que pertenecen las citas empleadas²⁴

Además de los aspectos desarrollados, la investigación acerca de influjos de la doctrina en las sentencias electorales permite determinar si y cómo el pensamiento de las y los magistrados tiene en consideración estudios jurídicos, según se trate de cuestiones procesales, derecho electoral, derechos humanos y derecho constitucional, entre otras, así como citas doctrinales de materias diversas al derecho, como psicología, antropología o estadística, por mencionar algunas; ahí es donde la solución de los casos necesita las aportaciones de otras áreas de conocimiento o mediaciones culturales.

Los libros, artículos y capítulos de libro que se citaron son de las siguientes materias: en mayor medida los que están relacionados con

²⁴ Las referencias se transcriben tal como aparecen en las sentencias analizadas.

la materia electoral (*Justicia Electoral* 2002, 31; León Vargas y Sucar 2018; Rivas 2015; García 1989, 301; Lijphart 1995, 29; Durango 2016; Woldenberg 2003; Sánchez 2020); después, aparecen los escritos acerca de interpretación (Sagüés; Navarro 2000; Bulygin 2009; Chiassoni; Scalia 1997, 24; Tarello 2013, 313; Linares 1996, 479), y las temáticas relacionadas con derechos humanos también fueron empleadas (García 2013; Bovero 2016, 33; Díez-Picazo 2005, 91; Barak 2017). Asimismo, se citaron 3 libros de derecho civil (Martínez 2008, 269-72; Azúa 2007, 280-4; Galindo 1997, 494), 2 de derecho constitucional (Aragón 2013; Hesse 1996, 6), 1 de derecho parlamentario (Rivas 2015), 1 de derecho familiar (Esteinou 2004), 1 de derecho administrativo (Nieto, 356), 1 de derecho penal (Islas, 169) y 1 de derecho procesal penal (Derecho procesal penal 2000, 454-5). Y no faltaron los trabajos académicos acerca de democracia (Biezen 2011; Verdugo 2011; Maqueo y Barzizza 2019, 73), lógica (Copi, 399; Alchourrón 2005, 19), igualdad y no discriminación (Saba 2016), garantismo (Ferrajoli 1995), temas digitales (Santa María y Meana 2017, 444; Yaguache y Abedaño 2020, 57; Gómez 2017; Juan Ignacio Belbis citado en Botero 2010, 19), antropología (Bohannan 1996, 72), libertad de asociación y de reunión (Carbonell 2006), publicidad de las actividades jurisdiccionales (SCJN 2007), justicia mediática (Tenorio, 121-2), vocabulario jurídico (Couture 2004, 634); aunque también se citan libros sin establecer todos los datos de identificación (Ugalde y Hernández 2020).

La doctrina científica encontrada en las sentencias de la Sala Superior algunas veces es citada sin ser muy prolija, pues se cambian algunos nombres de los autores o no se establecen todos los datos de identificación de los escritos académicos consultados. Sin embargo, lo importante es que las y los magistrados, aunque no están obligados a introducir argumentos doctrinales para fundamentar sus decisiones, lo hacen para dar mayor peso a sus argumentos o, incluso, se tiene la impresión de que algunos magistrados incluyen dichas alusiones solo para adornar sus sentencias.

Consideraciones finales

Los principios de interpretación conforme a la Constitución y presunción de constitucionalidad de la ley implican, por lo menos a efectos de este trabajo, en un mismo punto que ninguna ley, cuya declaración de inconstitucionalidad haya sido pedida al Tribunal, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico mientras sea posible adscribirle una interpretación en consonancia con la Constitución.

Hay que puntualizar que el esfuerzo interpretativo por salvar la ley y la idea de que solo se procederá a su invalidación como último recurso no equivale a una cuasi intangibilidad de la obra del legislador, ya que la presunción que tiene a su favor la ley no puede llegar al extremo de quebrantar la exigencia de que todo precepto que integra el ordenamiento jurídico, para que sea válido, debe ser congruente con los contenidos de la Constitución.

La Sala Superior, en reiteradas ocasiones, ha retomado la configuración que de esos dos principios ha realizado la jurisprudencia de la SCJN y las doctrinas nacional y extranjera, adaptando los argumentos a la materia electoral.

En relación con el principio de argumento de autoridad, a pesar de que la doctrina no es una fuente formal del derecho en México, es innegable que las ideas aportadas por las academias nacional y extranjera constituyen un elemento decisivo para la construcción del andamiaje jurídico.

A la luz de cuanto se ha expuesto, hay que reconocer que los principios pueden servir a las y los magistrados electorales ya sea como fuente autoritativa o sustantiva, dependiendo del sistema en cuestión, para resolver el problema de determinar qué norma es aplicable.

En fin, dichos principios pueden ser utilizados junto con otras fuentes para que las y los magistrados fortalezcan y justifiquen sus decisiones, sobre todo cuando, debido a la vaguedad con que, en ocasiones, el legislador redacta los preceptos, el peso sobre la decisión del significado de las

disposiciones normativas se traslada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fuentes consultadas

- Alchourrón, Carlos E. 2005. "Sobre derecho y lógica". *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 13 (octubre): 19. [Disponible en <http://www.Cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcnk3q9>].
- Alexy, Robert. 1988. "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica". *Doxa* 5.
- Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*. 2015. Vol. VI. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Aragón Reyes, Manuel. 2013. *Estudios de derecho constitucional*. 3.^a ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. 1991. "Sobre principios y reglas". *Doxa* 10.
- Austin, John. 1981. *Sobre la utilidad del estudio de la jurisprudencia*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Azúa Reyes, Sergio T. 2007. *Teoría general de las obligaciones*. 15.^a ed. México: Porrúa.
- Barak, Aharon. 2017. *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Palestra.
- Biezen, Ingrid van. 2011. "Constitutionalizing party democracy: the constitutive codification of political parties in post-war Europe". *British Journal of Political Science* 42: 187-212.
- Bobbio, Norberto. 1966. Principi generali di diritto. En *Novissimo Digesto Italiano*. Vol. XIII. Turín.
- Bohannan, Paul. 1996. *Para raros nosotros. Introducción a la antropología cultural*. Madrid: Ariel.
- Botero Cabrera, Carolina. 2010. *Libertad de expresión y derecho de autor en campañas políticas en internet*. México: TEPJF.

- Bovero, Michelangelo. 2016. *Derechos débiles, democracias frágiles. Sobre el espíritu de nuestro tiempo*. México: INE. [Disponible en <https://bit.ly/3664G18>].
- Bulygin, Eugenio. 2009. La importancia de la distinción entre normas y proposiciones normativas. En *Problemas lógicos en la teoría y práctica del derecho*, 9-26.
- Canosa Usera, Raúl. 1989. *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carbonell, Miguel. 2006. La libertad de asociación y de reunión en México. En *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. México: IIJ-UNAM. [Disponible en <https://bit.ly/3mFt6V1>].
- Caria, Ricardo de y Stefano Montaldo. 2015. L'influenza della dottrina sulla giurisprudenza delle Corti europee. En *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2015, 89-122.
- Chiassoni, Pierluigi. *Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas*. Madrid: Marcial Pons.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Copi, Irving M. *Introducción a la lógica*. 19.^a ed. Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires.
- Couture, Eduardo J. 2004. *Vocabulario jurídico*. 3.^a ed. México: Editorial Iztaccíhuatl.
- Crisafulli, Vecio. 1939. *I principi costituzionali dell' interpretazione ed applicazione delle leggi*. Padua: Cedam.
- Decisión Rec. 2, 266, 282/1953.
- Derecho procesal penal*. 2000. 25.^a ed. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Díez-Picazo, Luis María. 2005. *Sistema de derechos fundamentales*. 2.^a ed. Madrid: Thompson Civitas.
- Durango Álvarez, Gerardo. 2016. "Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia". *Revista de Derecho* 45: 137-68.

- Dworkin, Ronald, comp. 1980. *La filosofía del derecho*. México: FCE.
- . 2002. *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.
- Esser, Josef. 1956. *Grundsatz und norm in der richterlichen fortbildung des privatrechts*. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- . 1961. *Principio y norma en la elaboración del derecho privado*. Barcelona: Bosch.
- Esteinou, Rosario. 2004. *El surgimiento de la familia nuclear en México*. México: CIESAS.
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. 1985. Los argumentos interpretativos en las sentencias del Tribunal Constitucional: el argumento de autoridad. En *La interpretación de la Constitución: demarcación y perspectiva*, Juan Igartua Salaverria. San Sebastián: Universidad del País Vasco.
- . 2012. *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*. México: TEPJF.
- Fernández Segado, Francisco. 2003. Reflexiones en torno a la interpretación de la Constitución. En *Derecho procesal constitucional*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor. T. IV. México: Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C./Porrúa.
- Ferrajoli, Luigi. 1995. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- Ferreres Comella, Víctor. 2007. *Justicia constitucional y democracia*. 2.^a ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Figueroa Mejía, Giovanni A. 2010. "El criterio de presunción de constitucionalidad de la ley. Algunas consideraciones sobre su configuración y desarrollo práctico en el control abstracto de constitucionalidad mexicano". En *Derecho procesal constitucional americano y europeo*, coord. Víctor Bazán. T. I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

- . 2011. *Las sentencias constitucionales atípicas en el derecho comparado y en la acción de inconstitucionalidad mexicana*. México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- Galindo Garfias, Ignacio. 1997. *Derecho civil*. 15.^a ed. México: Porrúa.
- García de Enterría, Eduardo. 1981. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 4.^a ed. Madrid: Civitas.
- García Gárate, Iván. 2013. Artículo 9 constitucional. Derecho de asociación y reunión. En *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. México: ILJ-UNAM. [Disponible en <https://bit.ly/35Rir3A>].
- García Orozco, Antonio. 1989. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*. 3.^a ed. México: Adeo Editores.
- Gomes Canotilho, José Joaquim. 2003. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.^a ed. Coimbra: Almedina.
- Gómez Nieto, Begoña. 2017. "El influencer: herramienta clave en el contexto digital de la publicidad engañosa". *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*: 149-50.
- Gorla, Gino. 1969. "I 'Grandi Tribunali' italiani fra i secoli XVI e XIX: un capitolo incompiuto della storia politico-giuridica d'Italia". *Foro Italiano* 1 (enero): 639 y ss.
- Hesse, Konrad. 1996. Constitución y derecho constitucional. En *Manual de derecho constitucional*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública/Marcial Pons.
- Huerta Ochoa, Carla. 2007. *Conflictos normativos*. México: ILJ/UNAM.
- Irti, Natalino. 1984. Note per uno studio sulla nomenclatura giuridica. *Norma e fatti*, 165 y ss. Milán: Giuffrè.
- Islas de González Mariscal, Olga. *Responsabilidad penal por omisión, bases doctrinarias*. México: ILJ-UNAM.
- Jie, Jiang. 2015. A study of effect and impact of scholarly opinions on judgments in The Spc of P. R. China. En *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi* 2015, 123-40.

- Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. 2002. Suplemento 5, Segunda Época.
- Kelsen, Hans. 1981. La garanzia giurisdizionale della costituzione. En *La giustizia costituzionale*. Milán: Giuffrè.
- Landa Arroyo, César y Juan Carlos Díaz. 2016. El uso de la doctrina comparada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú. En Pegoraro y Figueroa 2016, 471-2.
- Larenz, Karl. 1980. *Metodología de la ciencia del derecho*. Barcelona: Ariel.
- León Ganatios, E. L., G. Flores Vargas y E. A. Sucar Escamilla. 2018. Teorías espaciales de voto: análisis multidimensional. En *Análisis político y administrativo. Perspectivas contemporáneas*, coord. L. E. León Ganatios et al., 11-26. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Ley del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica del Poder Judicial español.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Linares Quintana, Segundo V. 1996. *Tratado de interpretación constitucional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- LGPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2022. México: INE.
- Lucas Verdú, Pablo. 1984. *Curso de derecho político*. Vol. IV. Madrid: Tecnos.
- Maqueo Ramírez, María Solange y Alessandra Barzizza Vignau. 2019. *Democracia, privacidad y protección de datos personales*. México: INE.
- Martínez Alfaro, Joaquín. 2008. *Teoría de las obligaciones*. 11.ª ed. México: Porrúa.
- Monteleone, Girolamo. 1994. *Giudizio incidentale sulle leggi e giurisdizione*. Padua: Cedam.
- Navarro, Pablo. 2000. "Enunciados jurídicos y proposiciones normativas". *Isonomía* 12 (abril). [Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182000000100121#fn92].

- Nieto, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5.^a ed. Tecnos.
- Origone, Carmelo. 1935. *Sulle leggi costituzionali*. Roma: ARE.
- Passaglia, Paolo y Sabrina Ragone. 2015. Un attore lontano dalle luci della ribalta: la dottrina nella giurisprudenza costituzionale di Belgio, Francia e Spagna. En *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2015, 63-87.
- Pegoraro, Lucio. 2013. Derecho nacional, derecho internacional, derecho europeo: la circulación horizontal y vertical entre formantes. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*.
- . 2016. La doctrina en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales (y la falta de doctrina sobre la doctrina). En Pegoraro y Figueroa 2016, 3-12.
- y Giovanni A. Figueroa Mejía, coords. 2016. *Profesores y jueces. Influjos de la doctrina en la jurisprudencia constitucional de Iberoamérica*. México: Centro de Estudios Constitucionales-SCJN.
- Prieto Sanchís, Luis. 2009. "Neoconstitucionalismo y ponderación judicial". En *Neonstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell. 4.^a ed. Madrid: Trotta.
- Ragone, Sabrina, ed. 2015. *La aportación de la doctrina en la jurisprudencia constitucional española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ribera Neumann, Teodoro. 1989. "El Tribunal Constitucional y su aporte al desarrollo del derecho". *Estudios Públicos* 34.
- Rivas, Eduardo. 2015. Algunas consideraciones sobre la representatividad de los parlamentos europeos. Buenos Aires: Comisión Europea/ Università Degli Studi di Bologna. [Disponible en https://www.academia.edu/10513349/Algunas_consideraciones_sobre_la_representatividad_de_los_diputados_europeos].
- Romano, Santi. 1950. L'interpretazione delle leggi di diritto pubblico. En *Scritti di diritto costituzionale*. Milán: Giuffrè.
- Saba, Roberto. 2016. *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?* Buenos Aires: Siglo XXI.

- Sagüés, Néstor Pedro. *Reflexiones sobre la imprevisión constitucional. Interpretación e integración*. México: IIJ-UNAM.
- Sánchez Gracia, Luis Rodrigo. 2020. El sistema de fiscalización después de las reformas constitucionales de 2014. En Ugalde y Hernández 2020, 717-47.
- Sandulli, Aldo Maria. 1967. *Il giudizio sulle leggi. La cognizione della Corte Costituzionale e i suoi limiti*. Milán: Giuffrè.
- Santa María de la Piedra, Elena y Rufino Meana Peón. 2017. "Redes sociales y fenómeno influencer. Reflexiones desde una perspectiva psicológica". *Miscelánea Comillas* 147: 444.
- Scalia, Antonin. 1997. *A matter of interpretation*. Princeton: Princeton University Press.
- Scarciglia, Roberto. 2006. *Introduzione al diritto pubblico comparato*. Bolonia: il Mulino.
- Scarpelli, Uberto. 1982. *L'etica senza verità*. Milán: Giuffrè.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. *La publicidad de las actividades jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación*. México: SCJN.
- Sentencia BGE 109 Ia 273/1983.
- SUP-JDC-695/2007. Actor. Jorge Hank Rhon. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/sup-jdc-00695-2007> (consultada el 12 de agosto de 2022).
- SUP-JDC-416/2021 y acumulados. Actores: J. Félix Salgado Macedonio, Adela Román Ocampo, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0416-2021.pdf (consultada el 10 de agosto de 2022).

- SUP-JDC-424/2021, acumulado al expediente SUP-RAP-74/2021. Actor: Raúl Morón Orozco. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0074-2021.pdf (consultada el 10 de agosto de 2022).
- SUP-JDC-425/2021, acumulado al expediente SUP-RAP-74/2021. Actor: Raúl Morón Orozco. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0074-2021.pdf (consultada el 10 de agosto de 2022).
- SUP-JDC-623/2021 y acumulados. Actores: Raúl Morón Orozco y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/JDC/623/SUP_2021_JDC_623-993356.pdf (consultada el 10 de agosto de 2022).
- SUP-JDC-630/2021, acumulado al SUP-RAP-108/2021. Actora: Adela Román Ocampo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0108-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 10 de agosto de 2022).
- SUP-JDC-650/2021, acumulado al SUP-RAP-108/2021. Actor: J. Félix Salgado Macedonio. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0108-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 10 de agosto de 2022).

- SUP-JDC-751/2021, acumulado al SUP-RAP-108/2021. Actor: J. Félix Salgado Macedonio. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0108-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 10 de agosto de 2022).
- SUP-JDC-1129/2021, acumulado al SUP-RAP-180/2021. Actora: Mariana Rodríguez Cantú. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0180-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-JDC-1132/2021, acumulado al SUP-RAP-180/2021. Actora: Mariana Rodríguez Cantú. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0180-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-JRC-129/2021, SUP-JRC-130/2021, SUP-JRC-131/2021, SUP-JRC-132/2021, SUP-JRC-133/2021, SUP-JRC-134/2021, SUP-JRC-135/2021, SUP-JRC-136/2021, SUP-JRC-137/2021, SUP-JRC-138/2021 y SUP-JRC-139/2021, al diverso SUP-JRC-128/2021, todos acumulados al SUP-JRC-128/2021. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Campeche. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0128-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-RAP-56/2020 y acumulados. Actores: Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C. y otros. Autoridad responsable:

- Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-56-2020>.
- SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf.
 - SUP-RAP-68/2021. Actor: Partido Encuentro Social. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021-Inc1.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
 - SUP-RAP-74/2021 y acumulados. Actores: Raúl Morón Orozco y Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0074-2021.pdf (consultada el 10 de agosto de 2022).
 - SUP-RAP-108/2021. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0108-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 10 de agosto de 2022).
 - SUP-RAP-109/2021, acumulado al SUP-RAP-108/2021. Actor: Morena. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0108-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 10 de agosto de 2022).

- SUP-RAP-172/2021. Actor. Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0172-2021> (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-RAP-180/2021. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0180-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 10 de agosto de 2022).
- SUP-RAP-235/2021, acumulado al SUP-RAP-180/2021. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0180-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-RAP-317/2021, acumulado al SUP-RAP-180/2021. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0180-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-RAP-399/2021, acumulado al SUP-RAP-180/2021. Actor: Samuel Alejandro García Sepúlveda. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fbuscador%2Fmedia%2Ffiles%2Fsentences%2FSUP-RAP-0180-2021.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (consultada el 11 de agosto de 2022).

- SUP-RAP-420/2021. Actor: Fuerza por México (FxM). Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0420-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-RAP-421/2021. Actor: Partido Encuentro Solidario. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/RAP/421/SUP_2021_RAP_421-1109372.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-RAP-422/2021. Actor: Redes Sociales Progresistas. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0422-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1414/2021. Actores: Leticia Castillo López. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1415/2021, acumulado al SUP-REC-1414/2021. Actora: Karla Anais Pizarro Armendáriz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1416/2021, acumulado al SUP-REC-1414/2021. Actora: Dania Rodríguez López. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).

- SUP-REC-1417/2021, acumulado al SUP-REC-1414/2021.
Actora: Narda Sofía Galán Castillo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1418/2021, acumulado al SUP-REC-1414/2021.
Actora: Karla Anais Pizarro Armendáriz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1419/2021, acumulado al SUP-REC-1414/2021.
Actora: Dania Rodríguez López. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1420/2021, acumulado al SUP-REC-1414/2021.
Actora: Leticia Castillo López. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1421/2021, acumulado al SUP-REC-1414/2021.
Actora: Narda Sofía Galán Castillo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1861/2021. Actores: Eric Sandro Leal Cantú, Eugenia Cantú Cantú y Sandra Ramos Tomás. 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/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1874/2021. Actor: Alberto Maldonado Chavarín. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/pdf/60b72981ef28a8e.pdf> (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REC-1876/2021, acumulado al SUP-REC-1874/2021. Actor: Morena. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara. Disponible en <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/918ec37fd2281c8.pdf> (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REP-251/2021 y SUP-REP-252/2021, acumulados al SUP-REP-250/2021. Actores: coordinador de Comunicaciones Sociales, Partido de la Revolución Democrática, y, el titular del Ejecutivo federal, respectivamente. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0250-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).
- SUP-REP-383/2021, SUP-REP-387/2021, SUP-REP-388/2021, SUP-REP-389/2021, SUP-REP-390/2021, SUP-REP-391/2021, SUP-REP-392/2021 y SUP-REP-393/2021, todos acumulados al SUP-REP-382/2021. Actor: Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0382-2021.pdf (consultada el 11 de agosto de 2022).

- Serio, Mario. 2015. Le ragioni del silenzio (apparente): l'atteggiamento della giurisprudenza italiana rispetto alle citazioni dottrinarie a confronto con quello della giurisprudenza inglese. En *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2015, 25-42.
- Smorto, Guido. 2015. L'influenza della dottrina sulla giurisprudenza nel common law americano. En *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2015, 143-63.
- Stern, Klaus. 1987. *Derecho del Estado de la República Federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tarello, Giovanni. 2013. *La interpretación de la ley*. Lima: Palestra Editores.
- Tenorio Cueto, Guillermo. La justicia mediática: el caso de las sentencias mediáticas, 121-2.
- Tesis 2ª./J. 176/2010. PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI (julio): 646.
- P./J. 45/95. AUDIENCIA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. PROCEDE DIFERIRLA A PETICIÓN DE PARTE CUANDO OPORTUNAMENTE SOLICITO DOCUMENTOS A UNA AUTORIDAD Y POR CAUSAS NO IMPUTABLEAS A QUELLA NO HA SIDO POSIBLE PRESENTARLOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II (diciembre): 41.
- P./J. 38/2002. JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI (agosto): 5.
- Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández Quintana, coords. 2020. *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral 1999-2020*. México: TEPJF.

- Vecchio, Giorgio del. 1958. "Sui principi generali del diritto". *Studi sul Diritto*, vol. I.
- Verdugo, Sergio. 2011. "Aportes del modelo de disidencias judiciales al sistema político. Pluralismo judicial y debate democrático". *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte* 2: 217-72.
- Vigo, Rodolfo Luis. 2003. *De la ley al Derecho*. México: Porrúa.
- Woldenberg Karakowsky, José. 2003. Relevancia y actualidad de la contienda político electoral. En *Dinero y contienda político electoral*, Carrillo Manuel y otros. México: FCE.
- Yaguache Q., Jenny, Mónica Abedaño et al. 2020. *Influencers: la interacción de los políticos con sus públicos en el entorno digital*. En *Memorias de la Décima Novena Conferencia Iberoamericana en Sistemas, Cibernética e Informática*.

Certidumbre política transitoria.

Litigio electoral en materia indígena

Azucena Chaidez Montenegro

Juan Antonio Le Clercq Ortega

Julio César Martínez

Introducción

Diversos teóricos de ciencia política han sostenido que los ciudadanos tienen acceso a la democracia mediante mecanismos y reglas del juego, formales e informales, que permiten regular la interacción social, contener conflictos, tomar decisiones públicas, definir las bases de la competencia política y distribuir bienes públicos. Con base en lo anterior, la hipótesis de este capítulo es: el acceso a la justicia electoral, por medio de sus instituciones y procedimientos, requiere ser equitativa o, al menos, percibida como tal, para que todos los grupos acepten los resultados electorales y continúen compitiendo en los comicios posteriores.

Para analizar dicha cuestión, se abordan las quejas —y su resultado— presentadas por la población indígena ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se estudia el comportamiento del TEPJF frente a ese grupo social, por ser uno que políticamente ha sido minoritario y ha enfrentado, a lo largo de la historia, condiciones de desigualdad, discriminación y violaciones a sus derechos humanos, incluyendo los de participación y representación política. Este análisis permite establecer un parámetro aproximado de aceptación de los resultados electorales por parte de grupos con un alto grado de exclusión y discriminación política, que tienen la posibilidad de perder de manera reiterada en la competencia electoral y que, sin embargo, poseen incentivos para seguir participando. Para tal fin, se utilizan los datos generados por el Tribunal Electoral en el periodo que va de 2016 a 2018. La información es complementada con el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021, que ofrece información acerca del desempeño del organismo de protección de derechos humanos en cada estado, del índice estatal de libertad de expresión en México 2020 y del índice de Estado de derecho en México. Estos últimos ayudan a identificar si el comportamiento que se observa en los datos del TEPJF representa el de otras instituciones democráticas del país.

Dado que la intención es analizar el comportamiento conjunto de las variables relacionadas con el componente institucional de la competencia electoral y el de grupos en situación de vulnerabilidad y que sufren la imposibilidad de ejercer sus derechos políticos en igualdad de condiciones, se muestran diferentes modelos y técnicas estadísticas para incorporar la del origen indígena. De manera inicial se trabajó un acercamiento mediante regresiones lineales para ayudar a entender si la equidad en el acceso a la justicia electoral (como variable dependiente) se ve afectada por el origen étnico o el género; sin embargo, en esta aproximación el análisis basado en género no fue significativo, a diferencia del caso de los pueblos indígenas y, por lo mismo, no se presenta en este capítulo.

El análisis con un modelo de componentes principales, con la intención de identificar los constructos (se eligió los de mayor varianza), coadyuvó

a explicar de mejor forma dicho comportamiento. Este modelo, que fue mejor para aproximarse a la hipótesis planteada, arrojó resultados estadísticamente significativos al probarse con la población de origen indígena, pero no para el de caso de género; es decir, en los dos modelos que se probaron no se identificó un efecto de género en el acceso a la justicia electoral, pero sí se encuentra uno por grupo poblacional. Por esa razón, el estudio se enfoca en los resultados de población indígena y su vinculación con la demanda de acceso a la justicia electoral.

Los resultados obtenidos muestran que, al correr el modelo, las variables se asocian de manera natural en tres grupos. En el primero se agrupan tres variables: solicitudes de defensas y asesorías solicitadas al TEPJF (qindigenas-TE), porcentaje de hablantes de lengua indígena (pindigena-TE) y solicitudes de queja recibidas (qrecibidas) por el organismo público nacional de derechos humanos. Las variables que se incluyeron en el modelo se encuentran desagregadas por entidad federativa para identificar la forma como estas se vinculan o no entre sí. Este primer grupo, mediante la técnica de componentes principales, permite ver que el número de asesorías solicitadas por grupos indígenas al TEPJF está vinculado —como es de esperarse— a una mayor presencia de esos grupos en la entidad, pero también al número de quejas que han presentado ante el organismo público nacional de derechos humanos.

La formación de este grupo en el análisis de componentes principales refuerza la teoría de que los indígenas comienzan a ser más conscientes de la importancia del acceso a sus derechos humanos, incluidos los políticos, y que no solo están impulsando el acceso equitativo a sus derechos desde el ámbito electoral, sino en general. La hipótesis que se busca explorar es la presencia de mayor participación en la vida pública y política de sus comunidades en la defensa de sus derechos políticos. Esto podría implicar una asociación de las variables en el sentido de que, mientras haya más población indígena, habrá más solicitudes de defensas y asesorías.

En el segundo grupo, se analiza la relación entre otro tipo de variables: índice de Estado de derecho, índice estatal de libertad de expresión

y población en general que participó en actividades de capacitación y difusión para el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos. Como punto de partida, se estimó que podría haber una relación positiva en la que, mientras más interés haya en el tema de los derechos humanos, el respeto al Estado de derecho y la libertad de expresión se verán fortalecidos. Esto refuerza la teoría de que hay mayor conciencia acerca del acceso a los derechos humanos —políticos y civiles— entre la población.

En el tercer grupo se integró un conjunto final de variables del Censo Nacional de Derechos Humanos realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi): personal que labora en el organismo público de derechos humanos, actividades realizadas acerca de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, y una variable que se refiere al número de quejosos o personas agraviadas identificadas en los expedientes por ámbito de gobierno, entidad federativa, pueblo indígena de pertenencia y sexo. Esta asociación ayuda a reforzar la existencia de una relación entre el conocimiento de sus derechos y el número de personas de comunidades indígenas quejas y agraviadas; es decir, a mayores niveles de conocimiento acerca de sus derechos, las comunidades indígenas tendrán también mayor actividad en el ámbito electoral para demandar el acceso efectivo, en este caso, a sus derechos políticos.

Los resultados muestran que el conocimiento de sus derechos ha impulsado que los pueblos y las comunidades indígenas vayan creando una relación positiva con el número de defensorías y asesorías solicitadas y atendidas por el TEPJF, por lo que, de acuerdo con los datos oficiales, su acceso a la justicia electoral parece estar, al menos, formalmente garantizado. Esto permite aceptar la hipótesis de que las instituciones están generando las estructuras que lleven a garantizar las condiciones de acceso a la justicia electoral para los pueblos indígenas y, de acuerdo con la perspectiva teórica utilizada, a pesar de la reducida posibilidad de llegar a ganar las elecciones, existen incentivos para seguir participando en la competencia política. Lo anterior no implica necesariamente que dichos pueblos cuenten con la posibilidad de ejercer sus derechos políticos de forma plena y

efectiva, pero sí que la estructura institucional les permita manifestar su desacuerdo, pues factores como los altos niveles de discriminación, la exclusión social, la desigualdad económica y la ausencia de mecanismos institucionales diseñados desde una lógica del reconocimiento representan todavía obstáculos muy significativos para garantizar una representación efectiva e iguales oportunidades para competir en los comicios.

Antecedentes. Democracia y aceptación de los resultados

Diversas teorías señalan que las instituciones consisten en mecanismos y reglas del juego formales e informales que permiten regular la interacción social, contener conflictos, tomar decisiones, definir las bases de la competencia política y distribuir los bienes públicos. La existencia de un marco institucional puede entenderse como un fin en sí mismo, en el sentido de que encapsula el acuerdo político fundamental y establece los principios y las normas que regulan la estructura básica de una sociedad, al igual que como medios instrumentales para canalizar demandas y expectativas contrapuestas, solucionar conflictos entre grupos, delimitar el alcance de la acción colectiva y organizar la competencia político-electoral.

En este sentido, las instituciones, las reglas, las normas y los procedimientos, al enmarcar la estructura básica y determinar la organización y el acuerdo político fundamental, así como garantizar la certidumbre intemporal para las interacciones e intercambios en una sociedad, se constituyen en elementos del bien común a pesar de la existencia de la pluralidad de grupos, intereses y divisiones sociales.

Teóricos de la institucionalidad democrática, como Carl Friedrich (1968), Robert Dahl (1989) y John Rawls (2001), siguen esta perspectiva cuando destacan que la constitución del orden político-democrático no puede reducirse a la capacidad del Estado para ejercer coerción legítima o hacer cumplir las leyes, sino que debe entenderse desde la existencia de

instituciones y procedimientos estables y confiables, que son la expresión de la afirmación de valores, creencias e intereses comunes, así como del reconocimiento de la pluralidad de intereses y objetivos de una comunidad. El orden político y sus instituciones son producto del conflicto, la cooperación, la cultura y la interacción estratégica político-social.

De acuerdo con Rawls (1991), a pesar de que no es posible desarrollar una sociedad bien ordenada como sistema justo de cooperación, tomando como punto de partida una doctrina comprensiva del bien, una concepción pública común permite construir acuerdos para definir el conjunto mínimo de principios, derechos e instituciones que gobiernan y evalúan el contenido de la estructura básica de una sociedad. Una sociedad justa, en la que todos los ciudadanos son tratados como libres e iguales por las instituciones, refleja la existencia de un consenso político traslapado con el piso mínimo que pueden tener en común doctrinas comprensivas del bien e intereses sociales contrapuestos. Desde esa perspectiva, la teoría liberal de la justicia desarrollada por Rawls es también una teoría del piso democrático mínimo en común que requieren las sociedades plurales modernas.

Como parte de su defensa de la democracia procedimental, entendida a partir de un conjunto de principios, reglas e instituciones que permiten la existencia de una poliarquía como democracia pluralista, Dahl (1989) destaca la condición dual que determina el sentido y la práctica de la democracia: esta consiste tanto en un sistema sustantivo de derechos como en un conjunto de procedimientos técnicos que permiten materializar el proceso democrático. De hecho, desde ese enfoque, es la existencia de un conjunto de procedimientos y reglas de operación, de carácter burocrático incluso, implementados por las autoridades electorales especializadas, lo que permite implementar y garantizar el disfrute de los derechos civiles y políticos sustantivos.

La democracia, entendida por Dahl (1989, 218-19) como una poliarquía o un conjunto de instituciones que hacen posible la idea democrática en la escala de los estados-nación, se conforma por principios, instituciones y procedimientos que, al determinar la base para el disfrute efectivo

de los derechos, la participación política y la comprensión esclarecida de los asuntos públicos, permiten la materialización de la idea del bien común en sociedades plurales. Desde esa lógica dual —derechos-instituciones y procedimientos—, Dahl destaca la importancia de la libertad de asociación, de expresión y de voto, la elegibilidad para el servicio público, la competencia por el apoyo gubernamental, la pluralidad de fuentes de información, la autonomía institucional y la existencia de elecciones libres e imparciales como forma de garantizar el cumplimiento de principios centrales en una democracia, como la igualdad de voto, la participación efectiva, la comprensión esclarecida, el control de la agenda y la inclusión política. Si bien no es posible construir un acuerdo social en torno a doctrinas comprensibles del bien, los ciudadanos pueden reconocer los derechos, las instituciones y los procedimientos democráticos como elementos que representan un bien público en común.

En el caso de Adam Przeworski (1990 y 2018), las instituciones democráticas difícilmente pueden entenderse desde una reivindicación del bien común. De acuerdo con esa perspectiva, la democracia se entiende como un sistema en el que algunos partidos pierden elecciones en un proceso de competencia electoral organizada de acuerdo con un conjunto de normas comunes, reconocidas y aceptadas. A diferencia de lo que ocurre en los regímenes autoritarios, en los que se asume que es posible resolver el conflicto político y social mediante la imposición de un modelo o una visión política común, afirmada como el proyecto legítimo para participar en la formulación de decisiones y determinar la distribución de bienes públicos, en la democracia ningún proyecto representa la única opción válida o definitiva, porque quienes son perdedores siempre pueden impulsar su oferta política como oposición y volver a competir en los siguientes comicios. De esa forma, los procesos electorales deben ser capaces de regular la competencia entre distintas fuerzas políticas que representan formas contrapuestas acerca de la definición de la agenda pública, la dotación de bienes o el acceso a posiciones de poder, para todos los grupos poblacionales en igualdad de condiciones.

Como parte de una teoría centrada en el acatamiento de las reglas del juego democrático, es importante enfatizar la posibilidad de volver a competir en las elecciones y que dicha competencia, a pesar de que la mayoría de los partidos políticos sean derrotados, genere incentivos para seguir participando con las mismas instituciones y procedimientos. Para Przeworski (1990), la democracia no puede ser racional en sí misma ni tampoco los actores acatan las reglas del juego, porque consideran que el proceso democrático se orienta hacia el bien común, ya que esto implicaría que:

- 1) Exista un bienestar máximo único o bien común claramente identificable hacia el cual pueda dirigirse la sociedad.
- 2) La organización del proceso democrático converja hacia la materialización de ese umbral de bienestar.
- 3) La democracia sea el único sistema por medio del cual pueda alcanzarse el interés general, lo cual supondría que el bienestar social es dado de manera objetiva e independiente de las preferencias e intereses individuales o colectivos; además, que la democracia converja de forma natural hacia un único punto socialmente óptimo.

Los resultados del proceso democrático, por el contrario, se traducen en un equilibrio inestable y transitorio, como producto de la interacción de las estrategias que siguen los actores para maximizar su agenda de intereses. Participar en la competencia democrática implica que los actores reconocen que las elecciones no producen un único resultado social, sino que, en primer lugar, existen distintos resultados posibles dada la configuración de fuerzas que se manifiestan en una elección, que son solo probables al considerar las estrategias y los recursos diferenciados que los actores son capaces de poner en juego, y, en segundo lugar, que los resultados no están determinados *ex ante* y, por lo mismo, las consecuencias son inciertas, puesto que ningún grupo es capaz de controlar o determinar

lo que al final va a producir la competencia: “La democracia es, por tanto, un sistema de resultados regulados o de incertidumbre organizada” (Przeworski 1990, 19).

La incertidumbre en torno a quién ganará y la posibilidad de ser derrotados hace necesario explicar por qué los perdedores aceptan los resultados y reiteran su disposición a seguir participando en los comicios, de acuerdo con las reglas del juego establecidas. Esto implica, primero, que la probabilidad de que un colectivo organizado que aspira al poder pueda satisfacer sus intereses mediante la competencia es siempre distinta a la de otros grupos; segundo, que las instituciones no representan un marco de reglas neutras para los diferentes contendientes, sino que, por el contrario, tienen efectos distributivos desiguales y pueden incrementar o disminuir los recursos disponibles para cada grupo en la competencia política. Aunque es justamente la incertidumbre lo que explica la disposición de los grupos perdedores a seguir compitiendo, pues si se conociera de antemano el resultado o existieran dudas acerca del respeto a las reglas del juego, no habría incentivos para participar de nuevo y se impondría la movilización o el conflicto violento como forma de acceder a la distribución de recursos y espacios públicos (Przeworski 1990 y 2018).

Por lo mismo, las fuerzas políticas no acatan los resultados por relacionarse de alguna manera con una concepción máxima o mínima del bien común o un punto de equilibrio óptimo, sino porque el proceso democrático se impone como un equilibrio descentralizado, pero transitorio, de las estrategias de los jugadores y, por ello, nadie busca actuar de otro modo, dadas las consecuencias de las acciones de los otros y la mayor incertidumbre involucrada en actuar fuera de las reglas del juego. En ese sentido, las instituciones importan en tanto:

- 1) Establecen un horizonte de incertidumbre intemporal que permite evaluar la oportunidad presente y futura de impulsar intereses en el mediano y largo plazos, a pesar de sufrir una derrota electoral inmediata.

- 2) Minimizan el riesgo de sufrir la violencia arbitraria por parte de quienes temporalmente ocupan posiciones de poder.
- 3) Garantizan mayores beneficios de participar conforme a las reglas establecidas, a pesar de la probabilidad de sufrir derrotas electorales reiteradas, que el provecho potencial de subvertir el orden.

Siguiendo esa lógica, el análisis que se desarrolla en este capítulo considera que las instituciones electorales tienen cuatro funciones fundamentales, tanto desde una lógica que entiende a la democracia como un sistema de derechos como de instituciones y procedimientos que garantizan un horizonte de certidumbre intemporal para las fuerzas políticas que compiten en las elecciones:

- 1) Operacionalizar derechos políticos y civiles.
- 2) Organizar y conducir el proceso electoral.
- 3) Validar y presentar públicamente los resultados electorales.
- 4) Investigar y sancionar irregularidades cometidas durante el proceso electoral.

La última de dichas funciones involucra la procuración e impartición de justicia, y es tan importante como la organización efectiva e imparcial de los comicios para garantizar que los partidos políticos que perdieron acepten su derrota, identifiquen el resultado como un equilibrio transitorio que puede modificarse en las próximas elecciones y, por lo mismo, adopten la estrategia política de seguir compitiendo.

Desde esa perspectiva, en las siguientes páginas se abordarán las características del litigio electoral en México mediante la información disponible, para comprender el acceso equitativo a las instituciones democráticas para los grupos poblacionales que enfrentan condiciones de desigualdad política. El análisis se enfoca en el caso de los pueblos indígenas, porque representan un grupo social excluido y discriminado en la

política y, por ello, con menores incentivos, en lo general, para participar en las elecciones y respetar el resultado. Se toma el caso como un acercamiento para comprender la certidumbre que puede garantizar el litigio electoral, aun cuando es indiscutible que la calidad de la democracia y el ejercicio efectivo de los derechos políticos no se reducen a las decisiones judiciales ex post a la jornada electoral.

Metodología y datos

En este apartado se presentan el modelo metodológico y las variables para comprobar la hipótesis del estudio, que se refiere a que el acceso a la justicia electoral debe ser equitativo a todos los grupos, en especial para quienes tienen pocas posibilidades de ganar las elecciones. A partir de los cuatro puntos que se desarrollaron en el apartado anterior, la hipótesis (H0) fue: el acceso a la democracia debe ser equitativo para todos los grupos poblacionales.

Las variables que se utilizaron para probar esa hipótesis provienen de dos fuentes: el TEPJF y el Inegi. Por un lado, el Tribunal Electoral produce los datos acerca de las actividades que realiza en su página web. Los datos del periodo 2018-2021 están disponibles para su consulta. Por otro lado, la mayoría de las variables del Inegi proviene de su Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021. Este censo tiene como objetivo generar información estadística y geográfica acerca de la gestión y el desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en específico, de las funciones de gobierno, la capacitación, la difusión, la defensa y la protección de los derechos humanos, con la finalidad de que se vincule con el quehacer gubernamental en el proceso de diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas.

Variables utilizadas

Variables externas al Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación

Solicitudes de queja recibidas por el organismo público de derechos humanos (qrecibidas). Se refiere al número de solicitudes de quejas provenientes de personas que se identifican a sí mismas como indígenas; es el requerimiento que realiza una persona ante el organismo público de derechos humanos de la entidad federativa para que conozca e intervenga en la defensa y protección de estos, probablemente transgredidos o violentados por un servidor público o autoridad. Variable incluida en el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021 del Inegi.

Índice estatal de libertad de expresión (libertadexpresion). Comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información. El Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia (Casede) mide este índice con base en tres dimensiones: 1) marco legal e institucional de protección a la libertad de expresión; 2) pluralismo en los medios de comunicación, y 3) seguridad y justicia para periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Índice de Estado de derecho en México (edoderecho). Se refiere al principio de gobernanza por el que todas las personas y las instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, de acuerdo con el World Justice Project (WJP, s. f.).

Población en general que participó en actividades de capacitación y difusión para el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos (personaldh_pueblos). Son las personas que participaron en todas aquellas actividades formativas para la capacitación y difusión —diplomados, cursos, talleres, conferencias, seminarios, foros, congresos, campañas publicitarias, conversatorios, exposiciones, presentaciones de libros, entre otras— realizadas por el organismo público de derechos humanos

de la entidad federativa, dirigidas a la labor preventiva en la protección del conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana y que son indispensables para el desarrollo integral de las personas, a efectos de consolidar el ejercicio y la observancia de los derechos humanos, de acuerdo con el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021 del Inegi.

Eventos realizados acerca de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas (eventosdh_ind). Se refiere al número de actividades que se realizaron para capacitar y difundir los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, de acuerdo con el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021 del Inegi.

Personal del organismo público de derechos humanos, por nivel de gobierno y entidad federativa, según el pueblo indígena de pertenencia (pdh). Es el número de personas que trabajan en los organismos públicos cuya finalidad es la defensa, la vigilancia, la observancia, la promoción, el estudio, la educación y la divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, de acuerdo con el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021, del Inegi.

Porcentaje de población indígena (pindigena). A partir del porcentaje de personas que hablan una lengua indígena, se calcula el de la población que pertenece a alguno de esos pueblos. Dicha variable se incluye en el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021 del Inegi.

Quejosos o personas físicas agraviadas identificadas en los expedientes de queja calificados por el organismo público de derechos humanos, por ámbito de gobierno, entidad federativa y pueblo indígena de pertenencia, según sexo (nquejas). Se refiere a las personas indígenas que presuntamente han sido afectadas o están siendo afectadas en sus derechos humanos, quienes podrán adquirir la calidad de víctimas con la acreditación del daño o menoscabo de sus derechos en los términos descritos en la normatividad aplicable, de acuerdo con el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021 del Inegi.

Variables obtenidas del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación

El número de las defensas y asesorías solicitadas al TEPJF (qindígenas). Esta variable se construyó a partir de las bases de datos del Tribunal Electoral, integrando el número de los servicios realizados respecto de diferentes derechos reclamados ante dicho órgano jurisdiccional y que consisten en las defensas y asesorías para garantizar la autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas, y brindar la más amplia garantía y protección al acceso a la justicia, la defensa y la audiencia de las personas que los integran. El TEPJF reportó que entre 2016 y 2018 recibió 802 quejas con las características que se enumeran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Quejas recibidas en materia indígena

Derechos reclamados	Quejas
Acciones afirmativas y medidas compensatorias	60
Cambio de régimen de partidos al sistema normativo indígena	1
Candidatura independiente	1
Derecho a asumir y desempeñar el cargo para el cual fue votado	43
Derecho a la consulta	4
Derecho a ser votado en el proceso electoral por sistemas normativos internos	33
Derecho a ser votado en la elección constitucional	3
Derecho a votar	1
Derecho a votar en los procesos electorales por sistemas normativos internos	22
Derecho a votar y ser votado en los procesos electorales por sistemas normativos internos	3
Derecho al voto de personas radicadas	1
Derecho a ocupar el cargo de consejero municipal	1

Continuación.

Derechos reclamados	Quejas
Derecho de paridad	3
Derecho de petición	41
Derecho de petición y violencia política en razón de género	1
Derecho de votar en elección constitucional	2
Dietas y retribuciones	114
Elección de delegado municipal	1
Elección interna de partidos políticos	28
Elección interna de partidos políticos y vulneración al vínculo comunitario	25
Evolución de sistema normativo interno	1
Gastos de campaña y financiamiento público	2
Libre determinación y autogobierno	40
Nulidad de la elección municipal	2
Omisión legislativa	7
Reconocimiento de pueblos y barrios originarios	2
Reconocimiento de pueblos y comunidades indígenas de Yucatán	4
Representación indígena en el ayuntamiento	14
Representación indígena y derecho a asumir y desempeñar el cargo para el que fue electo	1
Revocación del mandato por sistemas normativos internos	2
Seguimiento a sentencia local	1
Solicitud de mediación electoral	1
Terminación anticipada de mandato	2
Transferencia de recursos a la comunidad de manera directa	3
Violencia política en razón de género	50
Vulneración al vínculo comunitario	19
No especificado	263
Total	802

Fuente: Elaboración propia con base en información del TEPJF recabada entre 2016 y 2018. Se trabajaron las bases de datos de acuerdo con lo que se indica en el texto.

Modelo

Para probar la hipótesis se aplicó un análisis de componentes principales, el cual sirve para analizar el comportamiento conjunto de un grupo de variables numéricas (como en este caso) y genera una cifra menor de nuevas variables, denominadas constructos, que son un resumen de los datos iniciales y permiten verificar el comportamiento de cada grupo, para rechazar o no la hipótesis inicial.

Formalmente, se analiza el comportamiento de p variables $X_1, X_2, \dots, X_p$ que se colectan de forma simultánea de un grupo de objetos, que en este caso son los estados. Con ellas se calcula un nuevo grupo de variables $Y_1, Y_2, \dots, Y_p$ que no están correlacionadas entre sí, pero reflejan el comportamiento de las originales. Desde el punto de vista teórico, el modelo queda especificado de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} Y_1 &= u_{11}X_1 + u_{12}X_2 + \dots + u_{1p}X_p \\ Y_2 &= u_{21}X_1 + u_{22}X_2 + \dots + u_{2p}X_p \\ &\dots \\ Y_p &= u_{p1}X_1 + u_{p2}X_2 + \dots + u_{pp}X_p \end{aligned}$$

Al utilizar las variables antes mencionadas, se tiene que $p = 9$ y el modelo quedan de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} Y_1 &= u_{11}nquejas_1 + u_{12}pindigena_2 + u_{13}pdh_3 + u_{14}personaldh\_pueblos_4 \\ &\quad + u_{15}eventosdh\_ind_5 + u_{16}grecibidas_6 + u_{17}libertadexpresion_7 \\ &\quad + u_{18}edoderecho_8 + u_{19}qindigenas_9 \\ Y_2 &= u_{21}nquejas_1 + u_{22}pindigena_2 + u_{23}pdh_3 + u_{24}personaldh\_pueblos_4 \\ &\quad + u_{25}eventosdh\_ind_5 + u_{26}grecibidas_6 + u_{27}libertadexpresion_7 \\ &\quad + u_{28}edoderecho_8 + u_{29}qindigenas_9 \\ &\dots \\ Y_9 &= u_{91}nquejas_1 + u_{92}pindigena_2 + u_{93}pdh_3 + u_{94}personaldh\_pueblos_4 \\ &\quad + u_{95}eventosdh\_ind_5 + u_{96}grecibidas_6 + u_{97}libertadexpresion_7 \\ &\quad + u_{98}edoderecho_8 + u_{99}qindigenas_9 \end{aligned}$$

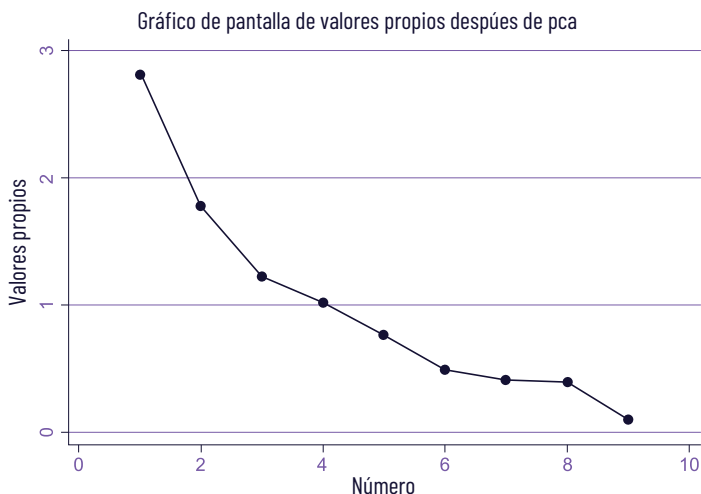
En este modelo, las nueve variables (Y1, Y2...Y9) son las que se forman a partir de la combinación lineal¹ de las variables originales: nquejas, pindigena, pdh, personaldh_pueblos, eventosdh_ind, qrecibidas, libertadexpresion, edoderecho y qindigenas. Se incluye en el apartado “Anexo” la base de datos que se construyó para realizar el análisis.

Resultados

La información de las nueve variables originales (nquejas, pindigena, pdh, personaldh_pueblos, eventosdh_ind, qrecibidas, libertadexpresion, edoderecho y qindigenas) está captada por los componentes principales. Sin embargo, es posible que una considerable proporción de esta pueda ser reproducida por los primeros m componentes principales, de acuerdo con el comportamiento conjunto de todos los datos. Para resolver el problema y saber a cuánto equivale m o, lo que es igual, saber cuáles son las variables Y1, Y2...Y9 que se deben utilizar, se obtiene la gráfica de sedimentación de los datos (gráfica 1). En esta, el eje horizontal representa a los nueve posibles constructos (Y1, Y2...Y9) que se obtienen en el modelo, y el eje vertical representa la proporción de varianza que explica cada uno de ellos. Como se observa, el primer componente Y1 y el segundo Y2 explican la mayor cantidad de varianza y son los que se eligen para analizar el comportamiento de las variables.

¹ Una combinación se forma al multiplicar los coeficientes U_{ij} por cada una de las variables (nquejas, pindigena, pdh, personaldh_pueblos, eventosdh_ind, qrecibidas, libertadexpresion, edoderecho, qindigenas) y luego sumar los resultados.

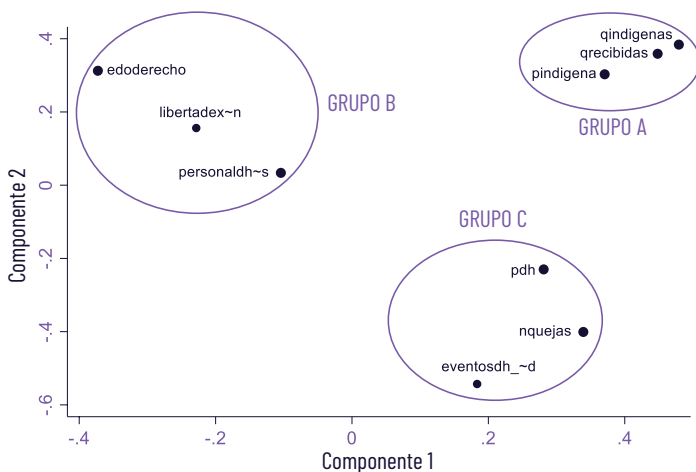
Gráfica 1. Sedimentación



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, ya se sabe (con la gráfica 1) que el primer componente Y1 (Componente 1) y el segundo componente Y2 (Componente 2) explican la mayor cantidad de varianza, por lo que se toman como referencia para visualizar el comportamiento de cada una de las variables que ingresaron al modelo. Esta visualización permite identificar las variables que están relacionadas; el supuesto (y comportamiento ideal) es que todas se encuentren juntas, ya que teóricamente expresan una dimensión de un mismo fenómeno. Sin embargo, en la Gráfica 2 se observa que dicho comportamiento no sucede, ya que existen grupos de variables que están más cercanas (tienen un comportamiento similar), pero en su conjunto están más alejadas de otras. De acuerdo con su dispersión, se pueden identificar tres grupos de variables distintas.

Gráfica 2. Resultado del modelo de componentes principales



Fuente: Elaboración propia

Los resultados muestran que, en el Grupo A, se encuentran tres variables: 1) solicitudes de queja recibidas por el organismo público de derechos humanos; 2) porcentaje de las personas hablantes de lengua indígena, y 3) el número de las defensas y asesorías solicitadas al TEPJF. Esto podría implicar una asociación de las variables en la que, a mayor presencia de población indígena, hay más solicitudes de queja ante el organismo público de derechos humanos, pero también solicitudes de asesorías al Tribunal, lo que suma a la hipótesis de que hay un mayor conocimiento y más demanda de acceso a los derechos electorales de la población en comunidades indígenas.

En el Grupo B, se encuentran estas variables: 1) índice de Estado de derecho; 2) índice estatal de libertad de expresión, y 3) población en general que participó en actividades de capacitación y difusión para el

fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos. Este comportamiento indica que podría haber una relación positiva en la que, a mayor interés en el tema de derechos humanos, existen mejores resultados en el Estado de derecho y libertad de expresión en las entidades federativas.

En el Grupo C, están las siguientes variables: 1) personal del organismo público de derechos humanos; 2) quejosos o personas físicas agraviadas, identificadas en los expedientes de queja calificados por el organismo público de derechos humanos por ámbito de gobierno, entidad federativa y pueblo indígena de pertenencia, según sexo, y 3) actividades realizadas acerca de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Su comportamiento en el análisis significa que existe una relación entre el número de personas en el organismo público de derechos humanos y el de indígenas quejosos y agraviados.

Reflexiones finales

A partir del análisis de las variables propuestas, se identifica que con la información disponible no se puede rechazar la hipótesis de que el acceso a la justicia en el Tribunal Electoral es equitativo, ya que los resultados sugieren dos hallazgos principales: el primero es que los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas están formalmente protegidos por las instituciones democráticas, el TEPJF y el organismo público de derechos humanos. Esto es relevante, dado que representa un avance en acceder, en condiciones de igualdad material respecto de las demás personas, a la jurisdicción electoral completa y efectiva para la defensa y protección de sus derechos político-electorales. Es un aspecto importante si se considera que la garantía de derechos plenos para todos los grupos sociales, pero en especial para quienes sufren condiciones de desigualdad y discriminación, pasa por fortalecer las instituciones del Estado de derecho y porque estas sean capaces de demostrar un desempeño efectivo e incluyente (Clercq y Abreu, 2020).

El segundo es que las variables disponibles en las bases de datos del TEPJF sugieren que falta indagar más en la efectividad de los servicios que este ofrece, pues el hecho de que existan más solicitudes resueltas no necesariamente indica que la sentencia haya sido favorable o de ayuda para quienes presentan las quejas. Lo que muestra el modelo es la existencia de niveles más altos de información entre la población de las comunidades indígenas, la cual presenta una mayor demanda de acceso a sus derechos y su consiguiente formalidad reflejada en el acceso al TEPJF y a organismos democráticos, como se observa en el Censo Nacional de Derechos Humanos. Es decir, parecería que en este momento el acceso de los pueblos indígenas sí está garantizado, atendiendo al principio —que se presenta al inicio de este capítulo— de garantizar una sociedad justa, en la que las instituciones reflejen un piso mínimo de acceso a una democracia procedimental, que permite materializar un proceso democrático, en especial para quienes no ganan las elecciones.

Los resultados sugieren que, en efecto, el TEPJF regula la competencia electoral y permite el acceso a los grupos indígenas de manera equitativa. Sin embargo, el segundo hallazgo advierte que los resultados, a pesar de promover que todas las partes estén dispuestas a seguir participando en los procesos electorales, no apuntan hacia el concepto de bien común o punto de equilibrio óptimo, pues la valoración del acceso y la resolución de las instituciones democráticas no presenta, en las variables disponibles, suficiente información para identificar si la solución es adecuada o no.

Con este análisis, lo que sí se logra demostrar es que las instituciones y su consolidación siguen importando —como se dijo al inicio— para establecer un horizonte de incertidumbre intemporal que permita evaluar la oportunidad presente y futura de competir en las elecciones. Sugiere también que un marco institucional y procedimientos políticos más efectivos minimizan el riesgo de sufrir violencia arbitraria, lo cual tiene un valor intrínseco para los diferentes grupos sociales. Aunque no se tiene información suficiente acerca del sentido de las resoluciones que permita señalar que estas no reiteran algún tipo de violación al debido proceso, es indispensable

fortalecer la información pública relacionada con el acceso a la justicia electoral para conocer lo que ocurre durante los procesos de queja y el tipo de solución que reciben.

Asimismo, los resultados del modelo señalan que garantizar el acceso a la justicia implica potenciar los beneficios de que los actores políticos y sociales sigan compitiendo apegados a las reglas del juego, en tanto hay certidumbre del acceso equitativo a las instituciones electorales. En ese sentido, los datos apuntan a que el litigio electoral está siendo capaz de responder a las disputas acerca de los resultados de los comicios. Sin embargo, la inclusión de los pueblos indígenas a la competencia electoral pasa todavía, en mayor medida, por garantizar la equidad en la contienda, abrir espacios de participación diseñados desde la perspectiva del reconocimiento político, construir esquemas más efectivos de representación con un enfoque multicultural e impulsar condiciones de igualdad socioeconómica para que puedan gozar de derechos políticos plenos.

Fuentes consultadas

- Clercq, Juan Antonio Le y José Pablo Abreu Sacramento, eds. 2020. *Rebuilding the State institutions*. Ginebra: Springer.
- Casade. Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia. s. f. Índice estatal de libertad de expresión 2020 y 2021. Disponible en <https://www.casade.org/index.php/nuestro-trabajo/proyectos-actuales/indice-interactivo-de-la-libertad-de-expresion-en-mexico-2020> (consultada el 30 de abril 2022).
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Friedrich, Carl J. 1968. *El hombre y el gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2021. Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2021. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cndhf/2021/> (consultada el 21 de abril de 2022).

- Przeworki, Adam. 1990. *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2018. *Why bother with elections*. Nueva York: Polity Press.
- Rawls, John. 2001. *Justice as fairness. A Restatement*. Cambridge: Belknap Press.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. s. f. Datos abiertos. Disponible en https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos (consultada el 30 de abril de 2022).
- WJP. World Justice Project México. s. f. Índice de Estado de derecho en México 2020-2021. Disponible en <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2020-2021/> (consultada el 30 de abril de 2022).

Anexo

Base de datos 1*	Nombre del indicador	DPEPCI_Defensas_Asesorías_Abstenciones
	Proyecto	TEPJF
	¿Quién produce la información?	TEPJF
	URL página	https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#
	URL de descarga de datos	https://www.te.gob.mx/informe/BaseDatos/Informe2021/DPEPCI_Defensas_Asesor%C3%ADas_Abstenciones.xlsx
	Nombre de la base de datos	DPEPCI_Defensas_Asesorías_Abstenciones
	Formato de la base de datos	Excel
	Año	2020-2021
	Nivel de desagregación de los datos	Comunidad indígena

Base de datos 1*	Nombre del indicador	1_DPEPCI_Asesoria-12-06-2020
	Proyecto	TEPJF
	¿Quién produce la información?	TEPJF
	URL página	https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#
	URL de descarga de datos	https://www.te.gob.mx/informe/BaseDatos/Tribunal_Incluyente/1_DPEPCI_Asesoria-12-06-2020.xlsx
	Nombre de la base de datos	1_DPEPCI_Asesoria-12-06-2020
	Formato de la base de datos	Excel
	Año	2018-2020
	Nivel de desagregación de los datos	Comunidad indígena

Base de datos 1*	Nombre del indicador	2__DPEPECI_Defensa-12-06-2020
	Proyecto	TEPJF
	¿Quién produce la información?	TEPJF
	URL página	https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#
	URL de descarga de datos	https://www.te.gob.mx/informe/BaseDatos/Tribunal_Incluyente/2__DPEPECI_Defensa-12-06-2020.xlsx
	Nombre de la base de datos	2__DPEPECI_Defensa-12-06-2020
	Formato de la base de datos	Excel
	Año	2018-2020
	Nivel de desagregación de los datos	Comunidad indígena

Base de datos 1*	Nombre del indicador	defensoria-publica-electoral-para-pueblos-y-comunidades-indigenas_2017-2018
	Proyecto	TEPJF
	¿Quién produce la información?	TEPJF
	URL página	https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#
	URL de descarga de datos	https://www.te.gob.mx/informe/BaseDatos/Igualdad_Sustantiva/defensoria-publica-electoral-para-pueblos-y-comunidades-indigenas_2017-2018.csv
	Nombre de la base de datos	defensoria-publica-electoral-para-pueblos-y-comunidades-indigenas_2017-2018
	Formato de la base de datos	Excel
	Año	2017-2018
	Nivel de desagregación de los datos	Comunidad indígena

Base de datos 1*	Nombre del indicador	Defensoría-Pública-Electoral-para-Pueblos-y-Comunidades-Indígenas-2016-2017-1
	Proyecto	TEPJF
	¿Quién produce la información?	TEPJF
	URL página	https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#
	URL de descarga de datos	https://www.te.gob.mx/informe/BaseDatos/Igualdad_Sustantiva/Defensor%C3%ADa-P%C3%BAblica-Electoral-para-Pueblos-y-Comunidades-Ind%C3%ADgenas-2016-2017-1.csv
	Nombre de la base de datos	Defensoría-Pública-Electoral-para-Pueblos-y-Comunidades-Indígenas-2016-2017-1
	Formato de la base de datos	Excel
	Año	2016-2017
	Nivel de desagregación de los datos	Comunidad indígena

Nombre del indicador	SGA-Estadística_Jurisdiccional_Asuntos_Resueltos_y_en_Instrucción
Proyecto	TEPJF
¿Quién produce la información?	TEPJF
URL página	https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#
URL de descarga de datos	https://www.te.gob.mx/informe/BaseDatos/Informe2021/SGA_Estad%C3%ADstica_Jurisdiccional_Asuntos_Resueltos_y_en_Instrucci%C3%B3n.xlsx
Nombre de la base de datos	SGA-Estadística_Jurisdiccional_Asuntos_Resueltos_y_en_Instrucción
Formato de la base de datos	Excel
Año	2020-2021
Nivel de desagregación de los datos	NA
Descripción	Base de datos con información sobre los medios de impugnación resueltos y en instrucción del TEPJF

Nombre del indicador	SGA-Elecciones_Anuladas
Proyecto	TEPJF
¿Quién produce la información?	TEPJF
URL página	https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#
URL de descarga de datos	https://www.te.gob.mx/informe/BaseDatos/Informe2021/SGA_Elecciones_Anuladas.xlsx
Nombre de la base de datos	SGA-Elecciones_Anuladas
Formato de la base de datos	Excel
Año	2020-2021
Nivel de desagregación de los datos	NA
Descripción	Base de datos con información sobre los medios de impugnación resueltos y en instrucción del TEPJF

Nombre del indicador	SGA-PEFC_2020-2021
Proyecto	TEPJF
¿Quién produce la información?	TEPJF
URL página	https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#
URL de descarga de datos	https://www.te.gob.mx/informe/BaseDatos/Informe2021/SGA_PEFC_2020-2021.xlsx
Nombre de la base de datos	SGA-PEFC_2020-2021
Formato de la base de datos	Excel
Año	2020-2021
Nivel de desagregación de los datos	NA
Descripción	Estadística Jurisdiccional referente a los medios de impugnación recibidos y resueltos en el proceso electoral federal concurrente con los procesos electorales locales 2020-2021

Autorías y colaboraciones

José Pablo Abreu Sacramento

Licenciado en Derecho por la Universidad Marista de Mérida, maestro en Filosofía y Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Profesor universitario en distintos centros de estudio públicos y privados e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Actualmente es director regional del Departamento de Derecho en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México.

Natalia Calero Sánchez

Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestra en Negociaciones Estratégicas por la Universidad París-Saclay, así como en Gestión Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Es especialista en igualdad de género y derechos humanos. Es consultora independiente y tiene 18 años de experiencia en organismos públicos nacionales e internacionales. Ha publicado artículos acerca de la igualdad

de género y es profesora del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Azucena Chaidez Montenegro

Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestra en Políticas Públicas y Administración por la London School of Economics and Political Science.

Es socia-directora de Sistemas de Inteligencia en Mercados y Opinión Consulting. Ha liderado estudios de investigación social para organismos internacionales, gobiernos estatales y locales, así como estudios regionales en América Latina. Es miembro del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla desde 2014.

Juan Antonio Le Clercq Ortega

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Decano de la Escuela de Ciencias Sociales y profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales en la Universidad de las Américas Puebla.

Coordinador del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia y del Índice Global de Impunidad, el Índice de Impunidad México y el Índice de Impunidad Ambiental. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Columnista en Eje Central (www.ejecentral.com.mx).

Yessica Esquivel Alonso

Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid e investigadora del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.

Es autora de la monografía *Libertad de expresión política y propaganda negativa*, ha coordinado diversos libros y ha publicado varios trabajos

académicos en revistas especializadas. Actualmente es profesora de tiempo completo y directora del Centro de Derechos Civiles y Políticos de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.

Giovanni Azael Figueroa Mejía

Doctor en Derecho Constitucional, con mención europea, por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Ha realizado estancias de investigación en las universidades italianas de Perugia, Bolonia y La Sapienza, de Roma. Autor de tres libros, más de 50 capítulos de libros y artículos, así como coordinador de nueve obras colectivas. Académico de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana, campus Ciudad de México.

Berenice García Huante

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo el grado de máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España.

Es profesora universitaria y cuenta con más de 16 años de experiencia jurisdiccional electoral. Actualmente es abogada litigante y consultora en materia electoral y constitucional, así como socia fundadora del despacho jurídico García Huante & Asociados.

Juan Jesús Garza Onofre

Licenciado en Derecho, maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos y Argumentación Jurídica y doctor en Filosofía del Derecho.

Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del

Sistema Nacional de Investigadores. Su libro más reciente es *La Escuela de Alicante de filosofía del derecho. Argumentación y postpositivismo*.

Karolina Monika Gilas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de esa universidad.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e integrante del Comité Académico de la Cátedra Estrategia Nacional de Cultura Cívica Francisco I. Madero y del Equipo de Investigación del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Es integrante de la RedDePolitólogas-#NoSinMujeres.

Roberto Lara Chagoyán

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son argumentación jurídica, constitucionalismo y teoría del derecho.

Fue letrado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el primer director general del Centro de Estudios Constitucionales de esa institución. Ha escrito cuatro libros y uno en coautoría. Es el director nacional del Programa de Derecho en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Fabiola Martínez Ramírez

Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Constitucional, maestra y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Ha coordinado y publicado diversos trabajos en obras especializadas en derecho constitucional, derechos humanos e igualdad de género. Actualmente es directora asociada del Departamento Regional de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Julio César Martínez

Becario posdoctoral del programa de Ciencias de Datos en El Colegio de México. Es profesor de estadística multivariada en la Universidad Nacional Autónoma de México y trabajó como jefe de Evaluación de Encuestas en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México. Sus líneas de investigación son el muestreo, las estimaciones de población y los mercados de trabajo.

María Marván Laborde

Estudió Sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México y maestría y doctorado en la New School for Social Research, de Nueva York, Estados Unidos.

Fue comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y consejera del Instituto Federal Electoral. Ha sido catedrática en diversas instituciones de educación superior. Es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas e integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

Fernando Ojesto Martínez Manzur

Licenciado en Derecho, maestro en Derecho por la Universidad de Columbia, catedrático y candidato a doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha laborado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Misión

Permanente de México ante las Naciones Unidas. Ha colaborado con instituciones como el Centro de Justicia Transicional, la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Nacional Demócrata.

Arturo Sánchez Gutiérrez

Sociólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. Fue consejero electoral en el Instituto Federal Electoral (2003 a 2010) y en el Instituto Nacional Electoral (2014 a 2017).

Ha sido docente e investigador en distintas universidades públicas y privadas. Fue decano de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública (2017-2020) y actualmente es profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Tania Susana Silva Zárate

Licenciada en Relaciones Internacionales con mención honorífica por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, donde también cursó una concentración en Gobierno y Transformación Pública.

En 2019 realizó una estancia de investigación en el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina. En 2020 llevó a cabo sus prácticas profesionales en el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe. Actualmente se desempeña como analista de políticas públicas.

Irene Spigno

Doctora de Investigación en Derecho y Economía por la Universidad de Siena, Italia. Directora General de la Academia Interamericana de Derechos Humanos.

Además, es directora del Centro de Estudios Constitucionales Comparados y de la colección editorial que este centro de investigación publica con la editorial Tirant lo Blanch. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Elecciones 2021,
25 años de evolución interpretativa
fue editada en diciembre de 2022
por 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 978-607-708-635-2



9 786077 086352

A lo largo de 25 años de historia, la justicia electoral ha sido fundamental para consolidar, entre otras cuestiones, dos aspectos de la democracia en México: el primero, la resolución de los conflictos político-electorales vía las instituciones y, el segundo, la ampliación del disfrute de los derechos humanos en la materia.

Esta obra presenta una reflexión no solo de las principales sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a propósito de los procesos comiciales federal y locales de 2020-2021, sino también un balance de la evolución interpretativa que ha tenido en los temas que dichas resoluciones abordaron.

El pluralismo político, una democracia inclusiva, los retos de la fiscalización de las campañas y los principios de neutralidad y certeza electoral, así como el sistema de nulidades, son algunos de los grandes temas que se analizan a partir de 11 sentencias del TEPJF.

Quienes acudan a este libro encontrarán material útil para el estudio, el análisis y el mejoramiento de la justicia electoral mexicana

