

TEPJF.

Un tribunal para la democracia





TEPJF.

Un tribunal para la democracia

TEPJF.

Un tribunal para la democracia

*María Paula Acosta Vázquez
Jimena Alvarez Martínez
Rubén Becerra Rojasvértiz
Leonel Castillo González
Felipe Alfredo Fuentes Barrera
José Alejandro Luna Ramos
Felipe de la Mata Pizaña
José de Jesús Orozco Henríquez
Javier Miguel Ortiz Flores
Reyes Rodríguez Mondragón
Juan Manuel Sánchez Macías
Mónica Aralí Soto Fregoso
José Luis Vargas Valdez*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2021

342.313 M6
T759t

TEPJF : Un tribunal para la democracia / María Paula Acosta Vázquez [y otros doce]. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021.
1 recurso en línea (314 páginas) : cuadros.

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-572-0

1. Derecho electoral - Justicia electoral - México. 2. Autoridades electorales - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Medios de impugnación electoral. 3. Régimen electoral - Sistemas electorales - Sistemas normativos internos. 4. Paridad de género. 5. Sujetos de derecho electoral - Partidos políticos - México. 6. Participación ciudadana - Democracia. I. Acosta Vázquez, María Paula, autor. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TEPJF.

Un tribunal para la democracia

1.ª edición, 2021.

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.

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

ISBN 978-607-708-572-0

Directorio

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

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
Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez
Secretario Técnico Editorial



Índice

Presentación	11
Nulidad de elección por violación de principios constitucionales, denominada causa abstracta (expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado) <i>Juan Manuel Sánchez Macías</i>	17
Caso Santiago Yaveo, Oaxaca. Una mirada a dos décadas de la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-013/2002 <i>Rubén Becerra Rojasvértiz</i>	39
Impugnaciones de los casos amigos de Fox y Pemexgate <i>Leonel Castillo González</i>	61
Caso amigos de Fox y el <i>compliance</i> electoral <i>Rubén Becerra Rojasvértiz</i>	81
Una decisión hito en la construcción del procedimiento especial sancionador. La sentencia recaída en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006 <i>José de Jesús Orozco Henríquez</i> <i>Javier Miguel Ortiz Flores</i>	115
La justicia electoral como garante de una democracia igualitaria. Casos Tanetze, Cherán y antijuanitas <i>José Alejandro Luna Ramos</i>	149

La omisión paritaria en los estatutos partidistas
para la integración de sus órganos directivos.
Los alcances constitucionales
de la equidad de género
(sentencia SUP-JDC-369/2017 y acumulados)
Mónica Aralí Soto Fregoso 177

SUP-JDC-304/2018 y acumulados.
Caso muxes
José Luis Vargas Valdez 203

Paridad en la designación de las delegaciones
generales del Partido Revolucionario Institucional
Reyes Rodríguez Mondragón
María Paula Acosta Vázquez
Jimena Alvarez Martínez 219

El registro de personas infractoras
por violencia política de género
Felipe de la Mata Pizaña 247

Criterios para la asignación de diputados
de representación proporcional.
La colisión entre la libertad de autodeterminación
de los partidos y la garantía constitucional
del límite de sobrerrepresentación
Felipe Alfredo Fuentes Barrera 281

Autorías 309

Presentación

En el marco de la conmemoración de los 25 años del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Comité Académico y Editorial de dicho órgano jurisdiccional consideró pertinente preparar una publicación en la que se analizaran casos relevantes aprobados a lo largo de este periodo de historia. Estos análisis fueron escritos por 10 magistraturas actuales y anteriores, quienes detallan los temas.

La selección de las sentencias no fue aleatoria: se partió de aquellas que permitieron la construcción de varias líneas jurisprudenciales y marcaron un precedente en la construcción del Estado constitucional en el ámbito de la democracia electoral en México.

Ordenadas de la más antigua a la más reciente, esta serie de criterios comienza con el estudio de Juan Manuel Sánchez Macías, quien realiza una amplia explicación de los comicios de Tabasco en el año 2000 y aborda la causal abstracta de nulidad y la defensa del valor fundamental del derecho al sufragio.

Por su parte, Leonel Castillo González desarrolla los emblemáticos casos amigos de Fox (2001) y Pemexgate (2003); ambos juicios

consistieron en sentar las bases del procedimiento electoral sancionador, ya que se otorgó certeza a las competencias de los órganos involucrados del entonces Instituto Federal Electoral.

Rubén Becerra Rojasvértiz hace notar las limitaciones de la fiscalización y del concepto *compliance*, para explorar las posibles implicaciones de la política electoral si esta girara en el sentido de ampliar el financiamiento privado de los partidos.

Asimismo, Becerra presenta el ensayo de un municipio oaxaqueño donde, mediante sistemas normativos, se elige a los integrantes del ayuntamiento y muestra cómo estos, por medio de su sistema de elecciones, se contraponen a los principios de universalidad y no discriminación.

José de Jesús Orozco Henríquez y su coautor, Javier Miguel Ortiz Flores, abordan el estudio de una sentencia de 2006 que estableció parte de los fundamentos del procedimiento especial sancionador en materia electoral. Los autores realzan la importancia de un proceso electoral en condiciones de equidad y legalidad, el cual consolida cualquier mecanismo de garantía.

A su vez, José Alejandro Luna Ramos aborda el papel de la justicia electoral como garante de una democracia igualitaria por medio de los casos Tanetze (2007), Cherán (2011) y antijuanitas (2011); los tres asuntos son reconocidos por su crucial contribución en favor de grupos vulnerables y su impacto en el derecho electoral.

Mónica Aralí Soto Fregoso expone los términos en los que propuso y fue aprobado en 2017 el deber del tribunal constitucional de garantizar los derechos fundamentales de participación política de las mujeres, aunque los estatutos internos de los partidos políticos sean omisos en establecer la política preferencial de la paridad de género para la integración de sus órganos directivos.

En su ensayo, José Luis Vargas Valdez se refiere al caso muxes, resuelto en 2018, el cual es relevante porque fue el primero en el que la Sala Superior examinó el criterio de la identidad sexo-genérica en relación con la cuota de género aplicada a las personas transgénero.

En esa misma línea de interpretación judicial, se podrá advertir que Reyes Rodríguez Mondragón y sus coautoras, María Paula Acosta Vázquez y Jimena Alvarez Martínez, concurren a esta obra colectiva con el análisis de un caso resuelto en 2019 en el que se ordenó a un partido político la designación paritaria de sus 32 delegaciones generales.

Felipe de la Mata Pizaña se refiere al caso de 2020 en el que se ordenó establecer el registro de personas infractoras con resolución o sentencia firme por violencia política de género, en términos de una garantía institucional de no repetición y reparación integral, la cual está enmarcada en una política para prevenirla y erradicarla.

Esta obra cierra con la colaboración de Felipe Fuentes Barrera, quien estudia el tema de los límites de la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a la luz de la sentencia dictada por la Sala Superior ya iniciado el proceso electoral 2020-2021.

No cabe duda de que estos trabajos dejan constancia del importante papel que ha desempeñado el TEPJF para la construcción de la democracia en México.

Así que esperamos que las y los lectores hagan este recorrido histórico en materia de justicia electoral con el fin de ampliar la comprensión del derecho y que sirva de insumo para conocer más de cerca cómo se construye día a día la paz social en el país.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*



Nulidad de elección por
violación de principios
constitucionales,
denominada causa
abstracta (expediente
SUP-JRC-487/2000
y acumulado)

Juan Manuel Sánchez Macías



SUMARIO: Introducción; Antecedentes; Agravios medulares aducidos por los actores; Determinaciones que sustentaron el sentido del fallo del Tribunal Electoral de Tabasco; Existencia de una causa de nulidad no específica; Valoración de pruebas y declaratoria de nulidad por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Conclusión.

Introducción

a sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado es de capital importancia en la historia de la justicia jurisdiccional electoral mexicana, debido a que fue el primer asunto en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) declaró la nulidad de una elección de gobernador, así como el primero (y el único) en el que se anuló una elección de gobernador por violación de principios constitucionales, lo que dio origen a la denominada nulidad de elección por violación de principios constitucionales, conocida como causa abstracta (por no estar establecida de manera expresa en la ley), la cual estuvo vigente en virtud de la jurisprudencia de dicha Sala hasta que fue superada por la reforma constitucional de 2008, en la que expresamente (artículo 99) se estableció que las salas del Tribunal no podrían declarar la nulidad de una elección sino por causas señaladas expresamente en la ley.

En efecto, estamos ante una de las sentencias paradigmáticas del TEPJF, sobre todo porque la mayoría de los entonces integrantes del Pleno de la Sala Superior se atrevió a pronunciarse acerca de una serie de irregularidades que hubo en la elección de la gubernatura de Tabasco en el año 2000, cuya consecuencia o sanción (nulidad de elección de gobernador) no estaba prevista de manera expresa en la legislación electoral de esa entidad federativa.

Por tal situación y rompiendo, tal vez, el protocolo de un trabajo de reseña histórica y académica, el presente ensayo lo haré totalmente apegado al mundo del expediente que rodeó el caso y absteniéndome de citas académicas o

de investigación, pues siempre es más fácil destruir o construir con un velo y un contenido académicos a toro pasado, máxime porque quien suscribe tuvo el privilegio de ser el secretario de estudio y cuenta proyectista del asunto. Por tanto, no se me haría justo para el lector engalanar o demeritar las consideraciones que involucraron tal fallo mediante la exposición de citas y puntos de vista académicos; no, eso lo dejo al lector, quien, con ojos fríos y alejado de sentimentalismos laborales (como sería mi caso), sacará sus propias conclusiones.

Antecedentes

1. El 15 de octubre de 2000 se llevó a cabo la elección de gobernador de Tabasco, entre otras.

2. El 18 de octubre de 2000, los consejos distritales electorales de dicha entidad federativa realizaron los cómputos distritales de los comicios.

3. El 22 de octubre de 2000, el Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco realizó el cómputo estatal de la elección de gobernador, la declaró válida y expidió la correspondiente constancia de mayoría y validez a Manuel Andrade Díaz, candidato registrado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

4. Mediante un escrito del 25 de octubre de 2000, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), por medio de sus representantes Enrique Morales Cabrera, Lorena Villavicencio Ayala y Antonio Campos Quiroz, interpuso un recurso de inconformidad contra el cómputo señalado y contra el acuerdo del mencionado Consejo Estatal Electoral, referente a la declaración de validez de la elección y a la expedición de la constancia de mayoría al candidato triunfador. En la demanda, el PRD impugnó la votación de 682 casillas, respecto de la cual argumentó diversas causas de nulidad, entre las que sobresalen las consistentes en haber mediado error o dolo en el cómputo de los sufragios e irregularidades graves. Además, se hizo valer como agravio que, en su gran mayoría, los consejos distritales abrieron ilegalmente los paquetes electorales.

5. En un escrito del 25 de octubre de 2000, el Partido Acción Nacional (PAN), mediante su representante Armando Olán Niño, interpuso un recurso de inconformidad contra el cómputo señalado y contra el acuerdo del Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral de Tabasco,

referente a la declaración de validez de la elección y a la expedición de la constancia de mayoría al candidato triunfador. En la demanda, el PAN impugnó la votación de 1,397 casillas, respecto de la cual argumentó que se habían dado diversas causas de nulidad y destacó la nulidad de elección e irregularidades graves y no reparables durante la jornada electoral.

Agravios medulares aducidos por los actores

En el capítulo de agravios de la demanda del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-487/2000, el PRD formuló argumentos tendentes a combatir el considerando séptimo de la sentencia reclamada, en el cual el Tribunal Electoral de Tabasco desestimó los motivos de inconformidad encaminados a demostrar que procedía el acogimiento de la pretensión de nulidad de la elección de gobernador del estado.

Dicho partido adujo, esencialmente, que las consideraciones antes referidas, que sustentaron el sentido del fallo emitido por el tribunal responsable, infringían lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 7, 9, 43 y 63 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, y 1, 3, 35, 258, 277, primer párrafo, 286, primer párrafo, fracción III, 327, fracción III, y 329, fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, porque, a decir del actor, conforme a la interpretación sistemática de tales preceptos debía estimarse que era ilegal la declaración de validez de la elección de gobernador, por lo que procedía el acogimiento de la nulidad solicitada.

El actor adujo también que la autoridad responsable no analizó las razones expuestas en su escrito de inconformidad en cuanto a la interpretación del último precepto mencionado en el párrafo anterior, conforme al cual, las resoluciones dictadas en esa clase de medios de impugnación tienen como efectos declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el consejo estatal, distrital o municipal correspondiente. De eso, según el actor, se deduce que el legislador dejó abierta la posibilidad para que el tribunal responsable anulara la elección de gobernador, puesto que dicho precepto

permitía revocar la constancia de mayoría entregada por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral de Tabasco, y la única constancia de mayoría que este expide es la de gobernador.

Asimismo, en la distinta demanda del juicio de revisión constitucional electoral del acumulado SUP-JRC-489/2000, el PAN expuso alegaciones que contenían, esencialmente, el mismo tema formulado por el PRD en su demanda, y que conducía a la pretensión de nulidad antes referida.

Determinaciones que sustentaron el sentido del fallo del Tribunal Electoral de Tabasco

En la ejecutoria que se comenta se determinó que, en el considerando séptimo de la sentencia reclamada, el Tribunal Electoral de Tabasco procedió al estudio conjunto de los argumentos de los partidos recurrentes (entre ellos el PRD), relacionados con la pretensión de anular la elección de gobernador de Tabasco.

20

Para la citada autoridad, la pretensión se hizo valer en más de 20 % de las casillas instaladas en la entidad federativa, con base en la actualización de las causas de nulidad previstas en el artículo 279 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco y por la demostración de la comisión de violaciones sustanciales en forma generalizada el día de la jornada electoral, las cuales influyeron en el resultado de la elección de gobernador.

Se argumentó también que el tribunal responsable consideró, además, que en la inconformidad se insistió en que, de acuerdo con la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 9 y 116 de la CPEUM y 3, 278, 279, 280, 281, 282 y 286 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, debía anularse la elección de gobernador. Al respecto, el tribunal estatal en primer término precisó que, en virtud de que la cuestión por dilucidar era un punto de derecho, se resolvería sin mencionar las pruebas aportadas en los autos. Enseguida, dicha autoridad señaló que en materia de nulidades regía el principio de estricta observancia, consistente en que los tribunales electorales solo podían anular la votación recibida en una casilla o de una elección completa con apego a las figuras

previstas en la ley, siempre y cuando durante el proceso jurisdiccional se probaran plenamente los elementos de una hipótesis de nulidad; esto, en los casos de nulidad de votación en casilla, mientras que en los casos de nulidad de una elección completa, la autoridad concluyó que se requería que además se comprobara el efecto determinante de esos hechos en la elección de que se tratara. En consecuencia, para la autoridad responsable, el principio de estricto derecho que estaba presente en las nulidades electorales era el siguiente: no hay nulidad sin ley.

Así, el Tribunal Electoral de Tabasco desestimó las alegaciones relacionadas con la pretendida nulidad, con el fundamento principal de que no podía acogerse porque no estaba prevista en el Código Federal de Instituciones local.

Al respecto, el tribunal responsable manifestó que el artículo 281 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco establecía la clase de elecciones que se podían anular, entre las cuales no se encontraba la de gobernador del estado.

Asimismo, el tribunal jurisdiccional responsable consideró que el contenido de los artículos 279, 280 y 281 del Código Federal de Instituciones local conducía a estimar que era inexistente la posibilidad de anular la elección de gobernador, puesto que tales preceptos se referían, en su orden, a las causales de nulidad de la votación recibida en casillas; de nulidad de una elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, y de nulidad de un proceso electoral de diputados locales, presidentes municipales y regidores, en caso de existencia de violaciones sustanciales cometidas en forma generalizada, pero ninguna establecía la anulación de la elección de gubernatura.

Por último, el tribunal local estimó que, conforme a lo dispuesto en el artículo 33o del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, era posible afirmar que no cabía la nulidad de la elección de gobernador, porque dicho precepto preveía solamente la nulidad de la votación recibida en casilla, la nulidad de una elección de diputados por mayoría relativa o de presidentes municipales y regidores y la nulidad del cómputo de circunscripción plurinominal.

Existencia de una causa de nulidad no específica

En el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado se determinó, entre otras cosas, que, por la manera en que fueron expresados los agravios y en atención a las consideraciones de la sentencia reclamada, era posible estimar que la cuestión por dilucidar en la controversia de mérito consistía en determinar si en la legislación electoral de Tabasco había supuestos o situaciones jurídicas que dieran lugar a declarar la nulidad de la elección de gobernador.

La Sala Superior concluyó que la respuesta se encontraba, sin duda, mediante la interpretación legal del sistema de nulidades acogido positivamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco. Al respecto, determinó que el primer lineamiento en ese sentido estaba en el artículo 278, del siguiente tenor:

22

Las nulidades establecidas, en este título podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, consecuentemente, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección de un distrito electoral uninominal para la fórmula de Diputados de mayoría relativa; o la elección para Gobernador del Estado o Presidentes Municipales y Regidores; asimismo, para la impugnación de cómputo de circunscripciones plurinominales.

Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal, respecto de la votación emitida en una o varias casillas de una elección en un distrito electoral uninominal, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso de inconformidad.

El desglose de tal disposición permitió a la Sala Superior conocer con mayor claridad que las nulidades establecidas en el libro séptimo, título primero, capítulo único, podían afectar lo siguiente:

- 1) La votación recibida en una o varias casillas y, consecuentemente, los resultados del cómputo de la elección impugnada.
- 2) La elección de un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa.
- 3) La elección de gobernador del estado.

- 4) La elección de presidentes municipales y regidores.
- 5) El cómputo de las circunscripciones plurinominales.

La Sala Superior concluyó que, contra esta apreciación, se podría sostener que el precepto hace referencia exclusivamente a los casos en que es impugnada la votación recibida en una o varias casillas; sin embargo, eso se debía descartar, en consideración a que si ese fuera el alcance de la disposición, entonces el segundo y los siguientes periodos —que en ella se separan con punto y coma— carecerían totalmente de sentido, porque su función en esa incorrecta visión quedaría agotada con la referencia a los resultados del cómputo de la elección impugnada, pues esa expresión es abierta y sin limitaciones, por lo cual comprende cualquiera de las elecciones reguladas en el Código Federal de Instituciones local. Esto se ve complementado —determinó la Sala Superior— con el segundo párrafo del precepto en comento, relativo a que los efectos de la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, referentes a una elección en un distrito electoral uninominal, se contraen exclusivamente a la votación o elección expresamente combatida.

Además —continuó argumentando la Sala Superior—, en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso d, de la CPEUM, se establece que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas que en el propio numeral se determinan, y que, por medio de las leyes estatales en materia electoral, se deberá garantizar que se instituya un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Lo anterior implica que ningún acto o ninguna resolución electoral puede sustraerse a los sistemas de medios de impugnación que las leyes de los estados establezcan en la materia, de acuerdo con el mandato constitucional, y menos aún al principio de legalidad.

La Sala siguió con su línea argumentativa, en el sentido de que el sistema enunciado comprendía dos especies de nulidades específicas.

La primera se refiere a la votación recibida en una casilla, que, como ya quedó precisado, era aplicable a cualquier tipo de elección de las reguladas por el Código Federal de Instituciones local y estaba prevista en el artículo 279 del ordenamiento en cita.

La segunda se refiere a la nulidad de una elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, así como de

presidentes municipales y regidores, contemplada en los artículos 280 y 281 del código.

No obstante, la Sala Superior determinó en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado que estaba prevista, también, una especie de nulidad no específica, en relación con la elección de gobernador, la cual era regida por diversas disposiciones de la Constitución federal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, relacionadas mediante una interpretación sistemática y funcional, como se explicará a continuación.

Valoración de pruebas y declaratoria de nulidad por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

24

En la sentencia del expediente SUP-JRC-489/2000 y acumulado se examinaron con detenimiento los hechos irregulares aducidos por los actores y se valoraron las pruebas existentes en autos. Posteriormente se concluyó que procedía decretar la nulidad de la elección, con base en los siguientes razonamientos, cuya parte medular me permito transcribir para ser lo más fidedigno posible:

En el presente caso existen elementos que afectan la libertad con la que debió ejercerse el sufragio en la elección de gobernador del Estado de Tabasco.

Estos elementos resultan evidenciados con varias de las pruebas que en otra parte de esta ejecutoria se describieron y se valoraron.

La apreciación de dichas probanzas se hace sobre la base de que los hechos que constituyen materia de la prueba, la mayoría de las veces son ocultados, ya que en ocasiones, incluso, se trata de verdaderos actos ilícitos, por lo que es muy difícil su demostración. De ahí que ante tal dificultad, sólo es posible tener convicción de ellos a través de los indicios que aportan los referidos medios de convicción, los cuales deben ser valorados atendiendo a las circunstancias descritas.

Tal y como se destacó en la parte de este ejecutoria, en la cual se relataron y valoraron medios de impugnación, el tiempo con que

contaron los partidos políticos en los medios de comunicación electrónica, como la televisión, fue bastante desproporcionado, ya que en el monitoreo promedio, realizado por la Comisión de Radiodifusión del consejo estatal electoral, en el lapso comprendido del catorce de agosto al treinta de septiembre del año en curso, al Partido Revolucionario Institucional se le dedicó el 86.98 por ciento del tiempo total de transmisión en el canal siete, en tanto que en el canal nueve, al propio partido se le dedicó el 52.95 por ciento. Esto contrasta con el tiempo dedicado al resto de los partidos, que fue el 13.01 por ciento en el canal siete y el 47.04 por ciento en el canal nueve.

Lo grave de esta situación es que, como ya quedó asentado en otra parte de esta ejecutoria, la concesionaria del canal siete de televisión, en donde se dedicó más tiempo al Partido Revolucionario Institucional, es Televisora Tabasqueña, S.A. de C.V., la cual, según los testimonios notariales que obran en el expediente, tiene la participación mayoritaria (98 %) el gobierno del Estado de Tabasco.

La experiencia a que se refiere el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral muestra, que en la actualidad los partidos políticos tienen plena conciencia de la importancia de ganar presencia ante la opinión pública y saben que los medios de comunicación, sobre todo la televisión, constituyen la vía más rápida para llegar a los electores.

La doctrina se refiere también a esta situación, por ejemplo, en la obra "Homo videns. La sociedad teledirigida", editorial Taurus, 1998, página 66, al analizar la definición sobre democracia, según la cual, ésta es un gobierno de opinión, Giovanni Sartori dice que: *"... esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la video-política. Actualmente, el pueblo soberano `opina` sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea.- Para empezar, la televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ... bien en su modo de plantear la batalla electoral, o en la forma de ayudar a vencer al vencedor."*

En estas circunstancias, si como quedó demostrado, en la elección de gobernador de Tabasco, el partido político triunfador tuvo gran acceso a los medios televisivos, a diferencia de los demás partidos políticos; pero sobre todo, si la presencia de dicho partido político ganador tuvo más preponderancia en el canal siete de televisión, cuya concesionaria es Televisión Tabasqueña, S.A. de C.V., en la que el gobierno del Estado de Tabasco tiene participación mayoritaria, es fácil advertir no solamente la inequidad en lo que hace al acceso a un importante medio de comunicación, lo cual por sí mismo es conculcatorio del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también es patente que la

ventaja que tuvo el partido ganador fue propiciada por quien tiene la participación mayoritaria en la concesionaria del referido canal de televisión, es decir, el gobierno del Estado de Tabasco.

Esta desproporción en el acceso a un importante medio masivo de comunicación afecta el derecho al sufragio en dos vertientes:

Por una parte, según se vio con anterioridad, se ocasiona una limitación en las opciones que tiene el elector para decidir libremente entre las distintas propuestas de los partidos políticos que participan en los comicios, puesto que el ciudadano está más en contacto con la plataforma política de quien ha aparecido más en el medio de comunicación indicado y en mayor o menor medida se le hace perder el contacto con los partidos políticos que menos aparecen en el propio medio de comunicación, lo cual afecta la libertad con la que se debe ejercer el derecho al sufragio.

Por otra parte, la neutralidad gubernamental constituye un factor fundamental en la salvaguarda de la libertad con que debe ejercerse el derecho al sufragio; pero si no existe una actitud en ese sentido, la libertad en el ejercicio en el sufragio se ve afectada.

Esta afectación es decisiva en una elección cuyos resultados son muy cerrados, como ocurre en la elección de gobernador del Estado de Tabasco, en la que, según el cómputo realizado por el Consejo General del Instituto Electoral de Tabasco, la diferencia entre los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar es de apenas 1.18 puntos porcentuales.

Podría partirse de la base que esta irregularidad, por sí sola, no pudiera constituir un factor determinante en el resultado de la elección de gobernador de Tabasco; sin embargo, esta no es la única anomalía que aparece demostrada en el expediente, puesto que en el presente caso acontecieron otras que se mencionarán en seguida.

En efecto, según quedó asentado en otra parte de esta ejecutoria, en las sesiones de cómputo distrital de la elección de gobernador se abrieron 1,338 paquetes electorales, equivalentes al 65 % de las casillas instaladas en el Estado de Tabasco.

En nueve distritos, que representan el 50 % de los distritos electorales del Estado de Tabasco, fueron abiertos la totalidad de los paquetes electorales, según puede apreciarse en las actas circunstanciadas levantadas en las sesiones de cómputo de los distritos I, II, III, V, VI, VII, IX, X y XVII. En los restantes distritos electorales se abrieron muchos paquetes electorales.

Lo trascendente de esta apertura es que en la mayoría de los casos se llevó a cabo sin que se surtiera alguna de las hipótesis de excepción, previstas en el artículo 244 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.

En los citados distritos en donde se abrieron todos los paquetes electorales y en algunos otros, la apertura se efectuó en virtud de un acuerdo general, tomado por los integrantes de los consejos distritales. En algunas ocasiones, tales acuerdos se tomaron en aceptación a la propuesta de apertura de paquetes, formulada por el Partido Revolucionario Institucional. Otras veces, se expusieron motivos específicos para la particular apertura de algún paquete electoral; pero en muchos casos la exposición del motivo de apertura aducido se hizo en términos bastante vagos y generales, de tal manera que no quedó justificada legalmente, la razón por la cual se abrió el paquete. En varios casos, la razón de apertura aducida era inexacta, por ejemplo, cuando se adujo la inexistencia de actas en el paquete, a pesar de que cuando fue recibido en el distrito electoral correspondiente, en la razón de recepción se hizo constar, que el paquete contaba con dicha acta, o bien, cuando se dijo que no existía coincidencia entre los datos asentados en las actas y, sin embargo, en varias ocasiones quedó evidenciado que los datos en las actas eran iguales.

En algunos distritos se advierte que la manera de proceder fue la de expresar los motivos de la apertura de paquetes en actas levantadas respecto a cada uno de éstos. Sin embargo, en varios de esos distritos se había dictado ya un acuerdo general para que la apertura de paquetes se realizara y, por tanto, esas actas particulares dan la impresión de que lo que se trató de hacer fue reforzar, a veces sin éxito, la causa invocada en el citado acuerdo general.

A pesar de que, como antes se dijo, en la mayoría de los casos, la apertura de paquetes se hizo de manera ilegal, puesto que se realizó sin que se surtieran los supuestos de excepción previstos en el artículo 244 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, ya se vio en otra parte de la presente ejecutoria, que si tal irregularidad se aprecia de manera individualizada, mediante el examen de casilla por casilla, en una gran cantidad de casos la anomalía de que se trata no es suficiente para actualizar la causa de nulidad sustentada en el dolo o error en la computación de los votos, con el propósito de beneficiar a uno de los candidatos y que sea determinante para el resultado de la votación (artículo 279, fracción VI, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco) lo cual condujo a que no se declarara la nulidad de la votación recibida en la casilla correspondiente.

Si esta situación irregular se hubiera presentado esporádicamente en uno que otro distrito electoral, se habría podido pensar que se estaba ante la presencia de errores aislados, quizá carentes de trascendencia. Sin embargo, tal irregularidad se advierte de manera constante en las sesiones de cómputo de la elección de gobernador, realizada en todos los distritos electorales, en donde incluso, en el 50 % de ellos

se procedió a la apertura del total de los paquetes electorales. Esta circunstancia se aúna al hecho de que en la mayoría de los casos no se justificaba la apertura de los paquetes electorales. Todo este panorama lleva a inferir, que no se está ante una simple coincidencia en la manera de realizar el cómputo, la cual pudo darse si se tratara de dos o tres casos, sino que lo que se hace patente en realidad, es que se acató una instrucción general, la cual se ejecutó con mayor efectividad en algunos casos que en otros.

Si esto es así, es clara la gravedad de que haya existido una instrucción hacia los consejos distritales de que los paquetes electorales fuera abiertos, a pesar de que no se surtieran las hipótesis excepcionales de ley, que permiten la apertura. De manera que, si bien la anomalía no es suficiente para declarar la nulidad de la votación en una casilla, apreciada la irregularidad en su conjunto evidencia, que la actuación de los consejos distritales no se apegó al principio de legalidad.

Alguien pudiera decir que esta irregularidad por sí sola no sería determinante para el resultado de la elección de gobernador del Estado de Tabasco; sin embargo, tal anomalía no es la única que se presentó en la propia elección, puesto que ya con anterioridad se destacó la existencia de otra irregularidad y además se dio también la que a continuación se menciona.

Está demostrado en el expediente con el testimonio notarial del acta donde se hicieron constar determinados hechos, con una cinta de video, con una cinta de audio, restos de papelería electoral original quemada y con la copia certificada del expediente de responsabilidad, formado en contra del vocal ejecutivo, del vocal secretario y del vocal de organización y capacitación electoral del IV Consejo Distrital, que en las instalaciones de éste se quemó material electoral original, utilizado en la elección de gobernador, el dos de noviembre del año dos mil. En los restos de la papelería electoral quemada de referencia no solamente aparecieron documentos de la elección de gobernador, pertenecientes al IV Distrito Electoral sino que había también papelería de esa clase perteneciente al V Distrito Electoral. En el expediente no consta alguna causa legal que justificara la quema de ese material electoral. Por el contrario, el hecho de que en el referido expediente de responsabilidad se constate, que los citados funcionarios fueron sancionados con la destitución de sus cargos, constituye una muestra palpable de su actuación ilegal.

Pudiera pensarse que esta circunstancia constituye un hecho aislado por haberse dado solamente en un distrito. Esta manera de pensar tendría fundamento, si lo acontecido hubiera sido lo único que ocurrió en la elección de gobernador del Estado de Tabasco; pero no nada más sucedió este hecho, sino que debe recordarse la irregular situación consistente en la apertura ilegal de paquetes electorales en

todos los distritos electorales, incluidos el IV y el V y que en muchos casos, el motivo que se invocó para la apertura fue la ausencia de actas de escrutinio y cómputo de casilla. En los restos de papelería quemada mencionados anteriormente hay actas de escrutinio y cómputo.

Independientemente de lo anterior obran en el expediente varias probanzas relacionadas con Carlos Manuel León Segura, como son el escrito elaborado de puño y letra por dicha persona el trece de noviembre del año dos mil, ratificado ante el Notario Público 167 del Distrito Federal; la declaración de dicha persona ante el Notario Público número 21 de Villahermosa, Tabasco, el catorce de noviembre del año dos mil, y cintas de video y de audio. Estas probanzas ponen de manifiesto, que según Carlos Manuel León Segura, el Secretario de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco financió con dos millones y medio de pesos, parte de la campaña del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Manuel Andrade Díaz. Al decir de Carlos Manuel León Segura, ese dinero se reunió con las aportaciones de taxistas a quienes se les prometió la entrega de permisos de autos de alquiler. Que con el dinero recaudado se compraron despensas, láminas de zinc, máquinas de coser, máquinas de escribir, molinos, machetes, limas, bicicletas y artículos deportivos. Todo esto se repartió en varios municipios. Carlos Manuel León Segura afirma que a él se le comisionó para distribuir esos artículos. Tal persona asegura que se expidieron permisos cuyo número de folio correspondía al de la credencial para votar con fotografía. A los beneficiados se les indicó que los permisos de taxis se entregarían después del quince de octubre, pero que tenían que votar por el Partido Revolucionario Institucional, si no, los permisos no se les darían. Según el declarante, todo lo anterior le constaba, porque prestó servicios en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco, en virtud de un contrato.

A primera vista podría parecer que se está ante la presencia de un testimonio aislado; sin embargo esa declaración, que en principio es un indicio, cobra relevancia por la calidad que tenía su autor en la dependencia donde prestaba sus servicios y porque el deponente apoyó su dicho en una base de datos aportada también al expediente. Independientemente de estas circunstancias tales indicios deben ser adminiculados con las distintas videocintas referente a la entrega de despensas y sobre el almacenamiento de artículos de consumo con que se integraban aquéllas, hechos que también fueron materia de distintas denuncias y de otras declaraciones ante el notario público. Incluso el consejero electoral Joaquín Díaz Esnaurrizar se refirió a estas actividades y en varios foros expresó, que tal situación constituyó una de las causas por las cuales votó en contra de que se declarara la validez de la elección de gobernador por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Tabasco.

Cada uno de estos elementos de prueba constituyen indicios que de manera aislada no son aptos para producir por sí solos plena fuerza probatoria; pero adminiculados y apreciados en conjunto llevan a la convicción de que a la población se le hicieron llegar diversos artículos para la obtención del voto a favor del Partido Revolucionario Institucional y que en tal actividad intervino al menos una dependencia de gobierno del Estado de Tabasco, como es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esto constituye un elemento más para considerar que el gobierno del Estado de Tabasco no fue neutral en la elección de gobernador, lo cual implica una afectación en la libertad del posible sufragio.

Existe también otra circunstancia particular acontecida en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, antes del día de la jornada electoral, la cual se encuentra registrada en una cinta de video (prueba número 61) además de que fue objeto de la denuncia que dio origen a la averiguación previa A-III-1393/2000 (centro) y que incluso fue comentada en noticieros radiofónicos y en la prensa local y nacional. En el edificio donde tiene su sede la empresa Chocoweb fue encontrado material electoral de las elecciones de Tabasco de mil novecientos noventa y siete; del Estado de México, del Estado de Sonora e incluso de las elecciones de federales de este año. En el local ocupado por dicha empresa existía equipo de cómputo. Quien se ostentó como titular o responsable de dicha empresa dijo llamarse Manuel Zendejas, quien no pudo dar una explicación satisfactoria de la razón por la cual, en una planta del citado edificio se encontró el referido material electoral. Tampoco quedó clara la actividad que desarrollaba la citada empresa en ese momento, puesto que no obstante que, después de esperar por bastante tiempo, una comisión de personas ingresó al interior de las oficinas donde se encontraba el equipo de cómputo, lo que con posterioridad dijeron algunas de esas personas que lograron entrar, no puso de manifiesto qué era lo que en realidad se efectuaba en el lugar.

Lo acontecido en el edificio donde tiene su sede la empresa “Chocoweb”, si se aprecia de manera aislada, no aportaría mayores elementos para hacer una valoración sobre la legalidad del proceso de la elección de gobernador del Estado de Tabasco; sin embargo, las circunstancias en que se desarrollaron los actos, el tipo de material encontrado en el lugar, la actitud asumida por Manuel Zendejas, quien se ostentó como titular de la empresa y, fundamentalmente, el hecho de que tanto algunos de los sistemas hallados en los aparatos de cómputo como los materiales que se encontraban en una de las plantas del edificio tenían que ver con cuestiones electorales; todo esto debe ser adminiculado con los demás acontecimientos que se han venido describiendo, tales como, la presencia del partido triunfador

de la elección en el canal de televisión concesionado a la sociedad mercantil en la que el gobierno del Estado de Tabasco tiene una mayor participación; la apertura indebida de paquetes electorales; la quema de material electoral en la sede del IV Distrito Electoral; la entrega de utensilios a ciudadanos, con miras a la obtención del voto.

De esta adminiculación es posible desprender, que en la elección de gobernador del Estado de Tabasco existieron irregularidades que afectaron el valor fundamental previsto en la constitución, consistente en el derecho al sufragio.

Si cada una de las circunstancias que se han relatado se apreciara de manera individual, sin establecer ninguna relación, es claro que con tal manera de proceder ningún resultado se desprendería, tal y como se hizo en una parte anterior de esta ejecutoria, cuando los elementos probatorios fueron valorados de modo particular. Pero el enlace de los elementos descritos sí produce la convicción de que en la elección de gobernador del Estado de Tabasco se afectaron los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia, pues quedó claro que se infringió la ley cuando, por ejemplo, se abrieron paquetes electorales. Hubo falta de independencia e imparcialidad, cuando la apertura de paquetes electorales se hizo, al parecer, en acatamiento de una instrucción, pues lo ordinario no es que exista coincidencia por parte de los consejos distritales electorales en maneras de proceder que se apartan de la ley. No hubo neutralidad por parte del gobierno del Estado de Tabasco, como lo demuestra la desproporción en el acceso al canal siete de televisión que tuvo el partido triunfador de los comicios, con relación al acceso que tuvieron otros partidos políticos, así como la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco en la recaudación de fondos para favorecer al candidato de dicho partido, según lo declarado por Carlos Manuel León Segura.

En virtud de lo anterior, en el caso fueron conculcados los artículos 41, base IV, y 116, fracción IV, incisos a) y g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Incluso, asiste razón al Partido de la Revolución Democrática cuando afirma, que la voluntad del pueblo, expresada mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto, constituye materia del artículo 21.1, párrafo 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Igual tema forma parte del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, así como del artículo 23, inciso b), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. De ahí la importancia de que quede salvaguardado el derecho al sufragio.

Se hace notar que no es la existencia de una sola de esas circunstancias anotadas lo que permite arribar a la anterior conclusión, sino que ésta se obtiene por la concurrencia de todas ellas, lo cual provoca que cobren relevancia los indicios que arrojan otras probanzas que en otra parte de esta ejecutoria se describieron, tales como los testimonios notariales sobre actas en las que se hicieron constar distintos hechos; las denuncias que dieron origen a averiguaciones penales; documentales privadas y pruebas técnicas como las cintas de video y de audio; porque todo ese material apreciado en conjunto, refuerza la conclusión a la que antes se arribó.

Dentro de ese cúmulo de elementos probatorios cobra relevancia la decisión del consejero electoral Joaquín Díaz Esnaurrizar, quien al invocar algunas de las irregularidades antes anotadas, no avaló la elección de gobernador, pues en el momento oportuno emitió voto en contra de la aprobación del contenido del Acta de Cómputo Estatal de la Elección de Gobernador.

Se encuentra también que en el acta de sesión de cómputo estatal de gobernador de veintidós de octubre del año dos mil, la consejera Rosa María Guzmán Domínguez hizo uso de la palabra como preámbulo al voto que emitiría con posterioridad. Con este motivo, dicha consejera destacó las irregularidades que advirtió en el proceso electoral. Específicamente se refirió a la compra e inducción al voto y a la coacción, que según dijo, no fueron posibles de evitar. También mencionó que no hubo equidad en los medios de comunicación, lo cual dijo reprobar.

Es patente que los consejeros electorales Joaquín Díaz Esnaurrizar y Rosa María Guzmán Domínguez estuvieron en contacto directo e inmediato con el proceso relativo a la elección de gobernador del Estado de Tabasco y, por tal motivo, su testimonio sobre la manera en que dicho proceso se desarrolló es de suma importancia. Sin embargo, sus apreciaciones se toman en cuenta en esta ejecutoria tanto por lo antes anotado como porque lo expuesto por dichos consejeros coincide con el resultado de los elementos probatorios que se han venido mencionando, todo lo cual proporciona en conjunto, la convicción de que en la elección de gobernador del Estado de Tabasco se produjeron las conculcaciones que han sido apuntadas con anterioridad.

Todo lo anterior debe relacionarse a su vez, con la circunstancia particular de que en el presente caso, los resultados de la elección son muy cerrados, puesto que si se atiende a la votación que obtuvieron los partidos que ocuparon el primero y el segundo lugar en la elección, se encuentra lo siguiente:

En el cómputo estatal, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 298,969 votos; el Partido de la Revolución Democrática obtuvo 290,968 votos. La diferencia es de 8,001 votos, lo cual es equivalente a 1.18 puntos porcentuales.

En el cómputo recompuesto por el tribunal responsable, el Partido Revolucionario Institucional tiene 291,495 votos; el Partido de la Revolución Democrática tiene 284,192 votos. La diferencia es de 7,303 votos, lo cual es equivalente a 1,1 puntos porcentuales.

Esta escasa diferencia en la votación evidencia la importancia de las irregularidades de la elección de gobernador de Tabasco que se han venido mencionando, porque el surgimiento de cualquiera de ellas pudo ser la causa de que un determinado partido fuera el triunfador, puesto que si las anomalías no se hubieran producido, el resultado podría haber sido otro.

La existencia de las conculcaciones mencionadas, relacionada con el hecho de que en el Estado de Tabasco es legalmente posible declarar la nulidad de la elección de gobernador, ha lugar a revocar las sentencias reclamadas, a declarar la nulidad de la elección de gobernador, a revocar la constancia de mayoría y validez expedida a favor de Manuel Andrade Díaz, candidato del Partido Revolucionario Institucional y a comunicar esta decisión al congreso de dicho Estado, para los efectos legales conducentes.

Como se puede ver, en la ejecutoria se concluyó, en esencia, lo acontecido en un edificio donde tenía su sede la empresa Chocoweb (quema de papelería y aparición de documentación y material de elecciones pasadas de otras entidades federativas y del mismo estado).

Lo anterior, si se aprecia de manera aislada, no aportaría más elementos para hacer una valoración de la legalidad del proceso de la elección en Tabasco; sin embargo, las circunstancias en que se desarrollaron los actos, el tipo de material encontrado en el lugar y, fundamentalmente, el hecho de que tanto algunos de los sistemas hallados en los aparatos de cómputo como los materiales que se encontraban en una de las plantas del edificio tenían que ver con cuestiones electorales debían ser administrados con los demás acontecimientos que se describieron en las demandas y que se recogieron en la ejecutoria, como la presencia del partido triunfador de la elección en el canal de televisión concesionado a la sociedad mercantil en la que, además, el gobierno estatal tenía una mayor participación; la apertura indebida de paquetes electorales; la quema de material comicial en la sede del IV Distrito Electoral, y la entrega de utensilios a ciudadanos, con miras a la obtención del voto. Todo ello quedó acreditado en el expediente.

De esa administración es posible desprender que en la elección de la gubernatura de Tabasco existieron irregularidades que afectaron el valor fundamental previsto en la Constitución, consistente en el derecho

al sufragio. El enlace de los elementos descritos produjo la convicción de que en esos comicios se afectaron los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia, pues quedó claro que se infringió la ley cuando, por ejemplo, se abrieron paquetes electorales.

Faltaron independencia e imparcialidad cuando la apertura de paquetes se hizo, al parecer, en cumplimiento de una instrucción, pues no es ordinario que exista coincidencia por parte de los consejos distritales electorales en las maneras de proceder que se apartan de la ley.

Asimismo, no hubo neutralidad por parte del gobierno estatal, como lo demuestra la desproporción en el acceso al canal siete de televisión que tuvo el partido triunfador de los comicios, en comparación con el que tuvieron otros partidos políticos, al igual que la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de Tabasco en la recaudación de fondos para favorecer al candidato triunfador.

En virtud de lo anterior, en el caso fueron conculcados los artículos 41, base IV, y 116, fracción IV, incisos a y g, de la CPEUM y 9, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Incluso, en la ejecutoria se concluyó que les asistió la razón a los partidos actores cuando afirmaron que la voluntad del pueblo, expresada mediante elecciones auténticas —que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto—, es materia del artículo 21.1, párrafo 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este tema también forma parte del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como del artículo 23, inciso b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De ahí la importancia de salvaguardar el derecho al sufragio. Esta escasa diferencia en la votación constata la importancia de las irregularidades de la elección de la gubernatura de Tabasco que se han venido mencionando, porque el surgimiento de cualquiera de ellas pudo ser la causa de que un determinado partido fuera el triunfador, ya que si las anomalías no se hubieran producido, el resultado podría haber sido otro. Con la existencia de las conculcaciones mencionadas, aunada al hecho de que en el estado es legalmente posible declarar la nulidad de la elección de gobernador, ha lugar a revocar las sentencias reclamadas; a declarar la nulidad de la elección de gobernador; a revocar la constancia de mayoría y validez expedida a favor de Manuel Andrade Díaz, candidato del PRI, y a comunicar esta decisión al Congreso estatal para los efectos legales conducentes.

De la ponderación individual de los elementos anteriores y, principalmente, de su adminiculación conjunta, la Sala Superior concluyó que en la elección de gobernador de Tabasco existieron irregularidades que afectaron el valor fundamental previsto en la Constitución —consistente en el derecho al sufragio y al clima de libertad que debe imperar en una votación—, así como la conculcación de los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia que rigen la función electoral. De igual modo, teniendo en cuenta que la diferencia entre los partidos que ocuparon el primero y el segundo lugar fue de 8,001 votos, equivalentes a 1.18 %, consideró que las diversas irregularidades acreditadas pudieron ser la causa de que un determinado partido fuera el triunfador, ya que si las anomalías no se hubieran producido, el resultado podría haber sido otro; de ahí que haya determinado revocar las sentencias reclamadas y declarar la nulidad de la elección de gobernador.

Conclusión

Hay que ser justos con la circunstancias que envolvieron esta causa de nulidad, llamada abstracta, diciendo que, después de la sentencia analizada —comúnmente identificada como caso Tabasco—, fue muy frecuente que las distintas fuerzas políticas que perdían alguna votación la impugnaran ante los tribunales electorales y plantearan su nulidad con fundamento en la llamada causal abstracta.

No obstante, la única ocasión en que se decretó la nulidad de alguna elección con fundamento en dicha causal fue precisamente la de la elección ordinaria de gobernador de Tabasco, en el lejano año 2000.

Lo anterior, porque en los casos de impugnaciones posteriores no se tuvieron por acreditadas ni probadas las circunstancias específicas de los respectivos hechos sustentados; además, a partir de 2003, la mayoría de las controversias en ese sentido fueron examinadas por el TEPJF, a la luz de la denominada causa genérica de nulidad de elección.

Por último, como lo anticipé en la introducción, dejo al lector de este artículo y de la referida sentencia que haga las críticas positivas y negativas correspondientes.



Caso Santiago Yaveo, Oaxaca. Una mirada a dos décadas de la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-013/2002^{*}

Rubén Becerra Rojasvértiz

* Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 13 de junio de 2002, por unanimidad de votos, en el sentido de confirmar el acto impugnado.



SUMARIO: Introducción; Temática del caso; Contextos constitucional y convencional; Principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación; Estudio del caso Santiago Yaveo (expediente SUP-JDC-013/2002); Opinión personal a 20 años de la sentencia, Fuentes consultadas.

Introducción

Las elecciones por usos y costumbres de los pueblos originarios en México han generado una abundante discusión en los foros jurídicos. La idea de mantener ciertas prácticas del pasado como una tradición riñe frecuentemente con los derechos fundamentales en la vertiente político-electoral.

Una de las problemáticas por resolver consiste en discernir a quién le corresponde el derecho a votar en las comunidades indígenas o los pueblos originarios con elecciones por usos y costumbres, toda vez que una postura afirma que les compete a los habitantes de la cabecera municipal, mientras que otra tesis señala que lo que debe imperar es la universalidad del sufragio.

La problemática no termina ahí, pues en otros asuntos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha reconocido que cada comunidad, llámese cabecera municipal, agencia municipal o ranchería, entre otras, mantiene su propia identidad, es decir, no puede considerarse que constituya una misma comunidad indígena; y en otros asuntos, se ha privilegiado “el diálogo intracomunitario entre las agencias y la cabecera municipal como condición para que se tutelara el derecho al voto de la ciudadanía”.¹

El caso de la elección de concejales de la comunidad de Santiago Yaveo,² Oaxaca,

¹ Felipe de la Mata Pizaña, “Entre el voto universal y la perspectiva intercultural”, blog del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/121> (consultada el 20 de junio de 2021).

² Toponimia: *Yaveo* es una palabra de origen zapoteco, que significa “cerro de gallo”. Según la leyenda, los antiguos po-

constituye un referente para la construcción preliminar de la línea jurisprudencial de este asunto tan exclusivo del derecho electoral, porque, a casi 20 años de la emisión de la sentencia de la Sala Superior, no solo nos recuerda los grandes retos por los que ha atravesado la justicia electoral, sino que también nos enfrenta a una construcción inacabada para la democracia mexicana.

Temática del caso

40

La elección de concejales de la comunidad de Santiago Yaveo, Oaxaca, presentó una gran complejidad jurídica para su estudio y resolución, no solo por las numerosas ocasiones en que se intentó llegar a acuerdos entre diversos actores políticos y autoridades de la comunidad para determinar la titularidad del derecho a votar, sino también porque el acto impugnado fue emitido por una legislatura local erigida en colegio electoral; es decir, la construcción del acto impugnado escapa a las situaciones ordinarias en las que las inconformidades respecto a una elección son resueltas por un órgano jurisdiccional y no por uno de control político. En efecto, el Congreso local emitió un decreto por el que declaraba la invalidez de la citada elección, sin mayores razones o argumentos.

Parte de esa complejidad también radicó en el hecho de que en el expediente obraban constancias que referían la celebración de dos asambleas electivas con fechas, resultados y número de participantes distintos. No obstante, la autoridad electoral competente reconoció como válida aquella asamblea que incluía a una minoría de votantes, pero que aparentemente pertenecían a la cabecera municipal.

En consecuencia, uno de los interesantes debates que sostuvo el Pleno de la Sala Superior del TEPJF se refirió al equilibrio constitucional y convencional entre el principio del sufragio universal y el de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas cuyas

bladores creían que donde cantara un grillo debían establecerse para vivir (pues ellos eran errantes). Según otra versión, el nombre de *Yaveo* (contracción de *Yagaveo*) significa “palo de coyote” y proviene de los vocablos *yaga* (“palo” y “veo”) y *coyote*, en lengua zapoteca. El nombre de Santiago se le da en honor al santo apóstol. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Santiago Yaveo”, Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20498a.html> (consultada el 16 de junio de 2021).

elecciones se sustentan en los usos y costumbres, por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con fundamento en principios transversales (sufragio universal e igualitario) y derechos fundamentales.

Contextos constitucional y convencional

Es primordial establecer los contextos jurídicos constitucional y convencional en los que se desarrollaron el estudio y la resolución del caso Santiago Yaveo, Oaxaca, a fin de tener un referente o punto de partida respecto a las notas relevantes que tomó en consideración el Tribunal Electoral en el presente asunto hace ya dos décadas.

Derecho constitucional

Uno de los ejes transversales que da sentido a la nación mexicana se encuentra en el artículo 2 de la CPEUM,³ que la considera única e indivisible, a partir del reconocimiento de una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas, según la definición conceptual de la Constitución, son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Asimismo, la CPEUM precisa la necesidad de estudiar y reflexionar sobre la conciencia de la identidad indígena como criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones constitucionales, convencionales y legales de pueblos y comunidades indígenas u originarios.

Con base en esto, determina que son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

³ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Cámara de Diputados, 2021), artículo 2.

Por otra parte, la Constitución destaca como principio transversal los derechos fundamentales a la libre determinación y autonomía dentro del marco constitucional que asegure la unidad nacional.

La importancia que reviste para nuestra nación el reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas es tal que mandata que esa visibilidad se encuentre también en las constituciones y las leyes de las entidades federativas.

De esta manera, en el desarrollo de la democracia mexicana, la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, para lo siguiente:

- 1) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- 2) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución y respetando las garantías individuales, los derechos humanos, así como, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- 3) Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o los representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán sus derechos a votar, a ser votados en condiciones de igualdad y a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de Ciudad de México.
- 4) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Como corolario de lo anterior y en lo que al presente estudio interesa, la CPEUM dispone que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las personas ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. También precisa que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán esos derechos en los municipios, con el propósito de

fortalecer la participación y la representación políticas de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Derecho convencional

Por otra parte, respecto al derecho convencional de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes los define como:

1. [...]
 - a) pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
 - b) los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.⁴

Es decir, el concepto de pueblo indígena trae consigo el reconocimiento de derechos colectivos, tales como el derecho a su cultura, a su lengua, a elegir a sus autoridades y a administrar sus asuntos locales, conforme a sus costumbres y tradiciones.

Dicho convenio tiene dos postulados básicos:

- 1) El derecho a mantener y fortalecer sus culturas, sus formas de vida e instituciones propias.
- 2) El derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que los afectan.

Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio.

⁴ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Perú: Organización Internacional del Trabajo, 2014), artículo 1, incisos a y b, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf (consultada el 20 de junio de 2021).

En consecuencia, el reconocimiento de la diversidad étnica tiene como propósito, por un lado, eliminar la discriminación histórica que han sufrido estos pueblos y, por otro, garantizar el ejercicio de sus derechos políticos, de conformidad con sus costumbres y tradiciones.

Frente a este panorama plausible se erigen de manera importante la seguridad y la certeza en el respeto a los derechos fundamentales y a los principios rectores de una elección democrática, tal como veremos enseguida.

Principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 24 prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no solo en cuanto a los derechos consagrados en el tratado, sino también en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la CADH, respecto a la obligación de los estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en ella, sino que consagra un derecho que también impone al Estado las obligaciones de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la protección de otros derechos en toda la normativa nacional.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) determinó por primera vez en un asunto contencioso (caso Yatama)⁵ que los principios de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituyen un elemento relevante en el sistema tutelar de los derechos humanos, consagrados en muchos instrumentos internacionales y desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia internacionales,⁶ en el sentido de que los principios

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yatama vs. Nicaragua, jurisprudencia 2 (2005), https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268 (consultada el 20 de junio de 2021).

⁶ Florabel Quispe Remón, “*Ius cogens* en el sistema interamericano: su relación con el debido proceso”, *Revista de Derecho* 34 (julio-diciembre 2010): 42-78, <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n34/n34ao4.pdf> (consultada el 22 de junio de 2021).

fundamentales de igualdad y de no discriminación han ingresado en el dominio del *ius cogens*.⁷

Lo anterior implica que los principios de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación tienen una categoría preponderante en el sistema internacional de la defensa de los derechos humanos; por tanto, sobre dichos principios descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional que permea todo el ordenamiento.

Así, la Corte IDH considera que “ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo”.⁸

En consecuencia, los estados miembro de la Organización de los Estados Americanos, como es el caso de México, tienen las obligaciones siguientes:

- 1) No introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias.
- 2) Eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio.
- 3) Combatir las prácticas de carácter discriminatorio.
- 4) Establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad de todas las personas ante la ley.

En ese sentido, para el adecuado desarrollo de una democracia fuerte, sana y plural, se requiere el compromiso de todas las autoridades, los actores políticos y la sociedad en general de respetar el principio de igualdad de todos los seres humanos como fundamento ético y político de una sociedad.

⁷ La categoría de principios, denominados *ius cogens*, surge en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita en 1969, la cual establece la existencia de normas imperativas de derecho internacional que no admiten acuerdo en contrario y que solo pueden ser modificadas por otras normas que tengan el mismo carácter imperativo. Para mayor comprensión del tema, se recomienda la lectura de Sergio García Ramírez. 2003. “Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la opinión consultiva OC-18/03, sobre ‘Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados’”. Opinión consultiva OC-18/03. Corte Interamericana de Derechos Humanos, http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/votos/vsa_garcia_18_esp.doc (consultada el 20 de junio de 2021).

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Igualdad y No Discriminación. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* 14, 2019, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf> (consultada el 20 de junio de 2021).

Por tanto, la igualdad como principio requiere que las personas gocen de los mismos derechos y las mismas oportunidades de acción y desarrollo, del respeto a la diferencia de las minorías y del desarrollo de una justicia social distributiva para los colectivos desfavorecidos.

Acerca de los derechos políticos, la Corte IDH determinó que los estados tienen la obligación de garantizarlos. Esto implica que la regulación del ejercicio de tales derechos y su aplicación deben ser acordes con los principios de igualdad y de no discriminación.

Dicha obligación de garantizar —señala la Corte IDH— no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente esos derechos, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para dar seguridad de su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

No obstante, existe una sólida línea jurisprudencial nacional⁹ e interamericana que permite diversas diferencias en algunos y justificados casos; por tanto, será “discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable”.¹⁰

⁹ “Al disponer el citado precepto constitucional, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades. En ese sentido, la pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón, estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquella se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en las dimensiones anotadas y asumir, al igual que el varón, tareas de responsabilidad social pública. Así, la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluían modos sutiles de discriminación. Por otro lado, el marco jurídico relativo a este derecho humano desde la perspectiva convencional del sistema universal, comprende los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y desde el sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Tesis jurisprudencial 30/2017 (10a.), DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=27069&Clase=DetalleTesisEjecutoria> (consultada el 18 de junio de 2021).

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Igualdad y No Discriminación. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

Estudio del caso Santiago Yaveo (expediente SUP-JDC-013/2002)

Antecedentes del caso

Los precedentes del asunto, para su mejor comprensión, son los siguientes:

1. El 2 de diciembre de 2001, en el municipio de Santiago Yaveo, Choápam, en Oaxaca, se llevó a cabo la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades municipales para el trienio 2002-2004.

2. El 20 de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca declaró la validez de la elección y expidió la constancia de mayoría de la votación por el sistema de usos y costumbres en el municipio en cita.

3. El 31 de diciembre, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en colegio electoral,¹¹ emitió el decreto número 32, en el que se determinó, entre otros aspectos, revocar el acuerdo por el que se declaró la validez de los comicios en referencia; decretar la invalidez de estos; revocar las constancias de declaratoria de validez y de mayoría de las elecciones celebradas conforme al régimen de derecho consuetudinario, y ordenar la realización de nuevos comicios.

4. Inconformes con la determinación, diversos ciudadanos que ostentaban el carácter de concejales electos para el municipio de Santiago Yaveo promovieron un medio de impugnación en contra de dicho decreto, en el cual expresaban que les fue conculcado su derecho a ser votados para ocupar cargos públicos.

Estudio descriptivo de la sentencia

A continuación se presenta un análisis de las causas de improcedencia del medio de impugnación.

¹¹ Para mayor información acerca de los colegios electorales en México, puede consultarse Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México", <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf> (consultada el 20 de junio de 2021).

Extemporaneidad en la presentación de la demanda

La Sala Superior del TEPJF desestimó los argumentos en los que se pedía considerar que la demanda se había presentado en forma extemporánea y, con ello, acreditar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En la sentencia se consideró que el decreto impugnado, correspondiente al 31 de diciembre, fue distribuido para su difusión y venta al público el 8 de enero de 2002, según se desprende del informe rendido por el director de Talleres Gráficos y de Periódico Oficial, por tanto, a partir de ese hecho se estimó oportuna la presentación de la demanda.

Interés jurídico y legitimación

Contrario a lo que alegaba la autoridad responsable respecto a que no se afectaba el interés jurídico de los demandantes ni se encontraban legitimados para acudir a la instancia jurisdiccional, la Sala Superior estimó que, para la procedencia del asunto, era suficiente con que quien promoviera ese tipo de juicios fuera un ciudadano que por sí mismo y en forma individual solicitara la protección de su derecho político de ser votado en las elecciones populares.

De ahí que una adecuada intelección de la demanda en beneficio de la maximización del derecho fundamental a ser votado permitiera el acceso al derecho a la justicia.

En este punto se destaca la visión constitucionalista de la autoridad jurisdiccional electoral en su calidad de garante de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas o pueblos originarios.

Estudio del fondo

La sentencia, en el apartado correspondiente al estudio del fondo, abordó uno de los agravios torales de los demandantes: al tratarse de elecciones que se regulan mediante el derecho consuetudinario para la renovación de concejales municipales, la legislatura local no tenía la facultad o atribución de declarar la invalidez porque la autoridad electoral competente ya se había pronunciado al respecto, salvo en caso de que se acreditara alguna causa de inelegibilidad superveniente.

El punto de vista de los demandantes se sustentaba en que la ley de la materia¹² confería al Consejo General del Instituto Estatal Electoral la facultad de conocer, en su oportunidad, de las controversias que surgieran respecto a la renovación de ayuntamientos de acuerdo con las normas del derecho consuetudinario, por lo cual debía resolverlas conforme a ciertos criterios que la propia normativa establecía. Es decir, pretendió, por extensión, hacer una analogía con las atribuciones del tribunal electoral local, como órgano terminal en el ámbito local; de ahí que la legislatura estatal, erigida en colegio electoral, debiera sujetarse a lo resuelto por el órgano electoral (como si hubiera sido el mismo tribunal el que hubiese resuelto las inconformidades hechas valer en contra de una elección).

Sobre esa base, la Sala Superior consideró que en el particular tendría que demostrarse que —en atención a la coherencia de las distintas normas que integran el sistema electoral— las normas electorales locales que regulan la organización de las elecciones, así como las que desarrollan las atribuciones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, estaban colocadas en el mismo sistema electoral y que, además, guardaban las mismas características y finalidades que las resoluciones emitidas por el tribunal estatal electoral.

En este tema, el TEPJF estableció, ante la complejidad del caso, que las resoluciones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y las dictadas por el tribunal estatal pertenecen a subsistemas distintos del sistema electoral oaxaqueño.

Consecuentemente, la Sala Superior, en un ejercicio interpretativo de las normas locales, concluyó que cuando la autoridad electoral

¹² El artículo 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca establece que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral conocerá, en su oportunidad, de los casos de controversias que surjan respecto a la renovación de ayuntamientos con base en las normas del derecho consuetudinario. Antes que cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes y, en todo caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de dicho código, por el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado por el Consejo General o por una consulta a la comunidad.

Además, el artículo 239 del código electoral local señala que la legislatura, erigida en colegio electoral, decidirá respecto a las elecciones de los ayuntamientos que no hayan sido impugnadas mediante los recursos que el mismo código establece, para lo cual examinará la elegibilidad de los candidatos y la validez de los comicios.

Si la elección es impugnada, la legislatura estará a la resolución del tribunal estatal electoral, salvo que existan causas supervinientes de inelegibilidad; en ese caso, tendrá las facultades que le concede el párrafo anterior.

conoce de los casos de controversia respecto de la renovación de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario [...], no realiza propiamente una función de carácter jurisdiccional, sino más bien una de carácter administrativo y protectora de ciertos derechos y del orden electoral en la entidad, sin que las resoluciones que llegare a emitir adquirieran el carácter de definitivas e inatacables.¹³

Por tanto, consideró que la legislatura local sí tenía la facultad de ratificar, en su caso, la declaración de validez de las elecciones por usos y costumbres, las cuales tienen el carácter de definitivas e inatacables.

El segundo de los temas centrales de la demanda se refería a la falta de fundamentación y motivación del decreto impugnado. En este punto, la sentencia tomó en cuenta no solo la naturaleza y el contenido del citado decreto, sino también a quién se dirigía; es decir, la determinación impugnada vinculaba a diversas comunidades indígenas, en 15 municipios, por lo que la Sala Superior juzgó fundado el agravio en el sentido de que carecía de la fundamentación y la motivación suficientes e idóneas para favorecer el respeto a la garantía de fundamentación y motivación.

50

No obstante, consideró necesario asumir, en una especie de plenitud de jurisdicción, la facultad resolutoria de la legislatura local, erigida en colegio electoral, para estudiar el cumplimiento de los principios constitucionales a partir de los usos y costumbres de la comunidad en cuestión.

Al respecto, la sentencia realiza un estudio pormenorizado de los diversos derechos constitucionales de los pueblos y las comunidades indígenas, fijando como eje central los derechos a la libre determinación y a su autonomía.

En efecto, el TEPJF desarrolló criterios importantes en relación con el concepto de autonomía y sus manifestaciones concretas, de las cuales observó las siguientes:

- 1) La posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización.

¹³ Sentencia SUP-JDC-013/2002, actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortíz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00013-2002> (consultada el 18 de junio de 2021).

- 2) La aplicación de sistemas normativos propios.
- 3) La elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o los representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno.
- 4) La elección de representantes ante los ayuntamientos de aquellos municipios que cuenten con población indígena, también de conformidad con sus tradiciones y normas políticas.

De esta manera, el Tribunal concluyó que los pueblos y las comunidades indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse social y políticamente en esferas distintas, pues el ámbito de incidencia puede ser únicamente en el seno de la colectividad, o bien impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución federal, como es el municipio.

En cuanto a la normativa de Oaxaca, la Sala advirtió la aceptación de los derechos fundamentales siguientes:

- 1) A la elección, en los municipios con población indígena, de representantes ante los ayuntamientos, con el propósito explícito de fortalecer la participación y la representación políticas de estos grupos étnicos, como una manifestación concreta de la autonomía.
- 2) Al reconocimiento de usos, costumbres, procedimientos y prácticas indígenas, como manifestación específica de la libre forma de vida y uno de los elementos centrales de los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos.

A partir de las premisas anteriores, en la sentencia se deduce que, en las elecciones municipales que tengan por objeto la elección de representantes de un pueblo o una comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, deben necesariamente aplicarse en el proceso comicial sus usos y costumbres, sin que, para ello, tengan que seguirse de manera escrupulosa los principios rectores y organizacionales de toda elección contemplados en la Constitución, pues se trata de un caso de excepción contemplado por esta.

Cabe resaltar que para el Tribunal Electoral no pasó de largo el que, con base en el ejercicio de este derecho constitucional,

■ puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perju-

dicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado Constitucional Democrático de Derecho.¹⁴

Por otra parte, al asumir un ejercicio de control de convencionalidad, señaló que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes guardaba la misma postura delineada por el poder revisor de la CPEUM, pues establece como reglas generales, en su artículo 8, las siguientes:

- 1) Si bien en la aplicación de la legislación nacional a los pueblos indígenas deben tomarse en cuenta sus costumbres o derecho consuetudinario, su resultado no puede tener como consecuencia impedir a sus miembros ejercer los derechos fundamentales.
- 2) El derecho de los pueblos, las comunidades y los individuos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones está supeditado o tiene como límites la incompatibilidad de tales costumbres e instituciones con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los internacionalmente reconocidos, o bien si su ejercicio o actualización impide a los miembros de estas colectividades ejercer los derechos reconocidos para todos los ciudadanos y asumir las obligaciones respectivas.

En consecuencia, en la sentencia SUP-JDC-013/2002 se concluyó que en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario para la renovación de los representantes de los pueblos y las comunidades indígenas en los ayuntamientos cuyos municipios posean población indígena, si bien no son exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección, estos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la carta magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco deben impedir el ejercicio de los derechos humanos.

¹⁴ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

De ahí que la Sala Superior considerara que

los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución federal a las colectividades y personas indígenas sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, o, como acontece con el artículo 8 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, ante los que de manera mediata o directa se infieran de la misma al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos.¹⁵

En esta línea argumentativa, la Sala Superior observó como requisitos formales de este tipo de comicios los siguientes:

- 1) Se encuentra proscrita la participación de los partidos políticos nacionales y estatales, dado que los ayuntamientos electos por esta modalidad no deben tener filiación partidista.
- 2) Las autoridades municipales encargadas de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad de la que se trate deben informar al Instituto Estatal Electoral, oportunamente y por escrito, la fecha y el lugar de la celebración del acto de renovación de concejales.
- 3) La asamblea general comunitaria del municipio debe decidir libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición, o bien mediante el acuerdo o consenso de sus integrantes. La autoridad electoral incluso puede estar compuesta por funcionarios municipales.
- 4) En la jornada comicial deben observarse las disposiciones definidas por la comunidad en cuanto a las formas y los procedimientos generales para su desarrollo, y deben respetarse, en todo caso, las fechas, los horarios y los lugares que tradicionalmente acostumbra la mayoría de la ciudadanía para el procedimiento de elección.
- 5) Finalizada la votación, debe elaborarse un acta en la que firmen, invariablemente, las autoridades municipales en funciones, los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas de la municipalidad que, por costumbre, deban hacerlo, los ciudadanos que hubiesen intervenido en los comicios y quienes se consideren pertinentes.

¹⁵ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

- 6) A la brevedad posible, los órganos y las personas que hayan presidido el procedimiento de elección deben hacer llegar al Instituto Estatal Electoral el resultado de esta.
- 7) Los ciudadanos que sean electos de acuerdo con las normas de derecho consuetudinario deben acreditar estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembros activos de la comunidad.
- 8) En estos procedimientos tienen el carácter de electores todos los habitantes del municipio que estén en el ejercicio “de los derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria”.¹⁶

Sobre estas bases, el Tribunal Electoral procedió a examinar si en el proceso comicial del municipio de Santiago Yaveo se cumplieron los extremos antes enunciados. Así, consideró lo siguiente:

- 1) La autoridad electoral, sin mayor reflexión, validó la elección efectuada el 2 de diciembre de 2001 por los ciudadanos de la cabecera municipal, en la cual se declaró electo, con 128 votos, al presidente municipal.
- 2) Diversas autoridades y actores políticos propusieron a la autoridad electoral administrativa que en los comicios municipales se considerara la posibilidad de que participaran todos los ciudadanos y ciudadanas de las localidades y rancherías integrantes de la municipalidad.
- 3) Tradicionalmente, en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, en los comicios para renovar a los miembros del ayuntamiento solo intervienen ciudadanos residentes de la cabecera de dicha comunidad.
- 4) Semejante exclusividad pretende ser justificada mediante el alegato de que así se ha venido desarrollando de manera inveterada, por lo que forma parte de los usos y costumbres que identifican a las normas internas y las tradiciones de esta comunidad.
- 5) La restricción del derecho al sufragio de ciertos y determinados ciudadanos que conforman el cuerpo electoral constituye una flagrante violación del derecho fundamental —de corte político-electoral— al voto activo, así como de los principios de igualdad e interdicción

¹⁶ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

de la discriminación, consignados en diversos preceptos constitucionales y legales, así como en tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país.

Con referencia a este último aspecto se destaca que la Sala Superior ha sostenido que el derecho al sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, porque “con su ejercicio se permite la necesaria conexión entre el poder público y los ciudadanos, legitimando aquél”.¹⁷ De ahí que, si se considera que en una elección el sufragio no fue ejercido con tales características, se establece que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático.

De lo anterior se desprende que la característica de universalidad del sufragio activo implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal,

toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales o municipales (ordinarias o mediante reglas de derecho consuetudinario), sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como étnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.¹⁸

Por ende, la sentencia en análisis determinó que aceptar la titularidad única del sufragio, conforme a las normas del derecho consuetudinario, a la población residente en la cabecera municipal,

sin permitir la participación de la ciudadanía que habita dentro del municipio pero fuera de la cabecera, constituye no solo una franca violación al artículo 1, párrafo tercero, constitucional, sino también de los diversos 2, apartado 1, 25, apartado 1, inciso b) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, apartado 1, 23, apartado 1, inciso b) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, 4, apartado 3 y 8, apartado 3 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 12, párrafo sexto de la Constitu-

¹⁷ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

¹⁸ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

ción Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 6 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.¹⁹

Opinión personal a 20 años de la sentencia

Casos como el que presentamos demuestran no solo la complejidad de la materia jurídica en estudio, sino también la interdependencia de diversos principios y derechos fundamentales a partir de la premisa de que los pueblos indígenas tienen derecho a preservar su identidad cultural y a participar en la vida pública.

La sentencia en análisis constituye un criterio de inicio para la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues, si bien los estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, estos deben ser razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

56

Tal como lo razonó el Tribunal, en todos los casos debe incluirse un análisis del principio de universalidad del voto desde un contexto intercultural, a fin de garantizar y maximizar el derecho a la autodeterminación y a la autonomía de los integrantes de la comunidad indígena, con fundamento en el respeto irrestricto de los principios de universalidad del sufragio, de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación.

Por ello, las resoluciones de los organismos electorales en la materia, como el caso de una legislatura estatal erigida en colegio electoral, deben estar sometidas a controles judiciales, del mismo modo que los otros poderes del Estado.

Finalmente, como se ha señalado, la línea jurisprudencial del Tribunal no está cerrada o concluida: queda mucho por descubrir y repensar acerca del derecho de las comunidades indígenas respecto a su autodeterminación y de la vigencia plena del Estado constitucional y democrático de derecho.

¹⁹ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

Fuentes consultadas

- Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Respecto de la elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Santiago Yaveo. <http://ieepco.org.mx/acuerdos/2013/CGSNI14713.pdf> (consultada el 24 de junio de 2021).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 2014. Perú: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf (consultada el 20 de junio de 2021).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yata-tama vs. Nicaragua. Jurisprudencia 2. https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268 (consultada el 20 de junio de 2021).
- . 2019. *Igualdad y No Discriminación. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* 14. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf> (consultada el 20 de junio de 2021).
- Cruz Rueda, Elisa. 2014. *Derecho indígena: dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- García Ramírez, Sergio. 2003. Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la opinión consultiva OC-18/03, sobre “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Opinión consultiva OC-18/03. Corte Interamericana de Derechos Humanos. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/votos/vsa_garcia_18_esp.doc (consultada el 20 de junio de 2021).
- Inafed. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM200oaxaca/municipios/20498a.html> (consultada el 16 de junio de 2021).
- Mata Pizaña, Felipe de la. Entre el voto universal y la perspectiva intercultural. Blog del magistrado Felipe de la Mata Pizaña. <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/121> (consultada el 20 de junio de 2021).
- Quispe Remón, Florabel. 2010. *Ius cogens* en el sistema interamericano: su relación con el debido proceso. *Revista de Derecho* 34 (julio-

-diciembre): 42-78. <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n34/n34ao4.pdf> (consultada el 22 de junio de 2021).

Sentencia SUP-JDC-013/2002. Actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortíz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez. <https://www.te.gob.mx/sentencias/HTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00013-2002> (consultada el 18 de junio de 2021).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México. <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf> (consultada el 20 de junio de 2021).

Tesis jurisprudencial 3o/2017 (10a.). DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=27069&Clase=DetalleTesisEjecutoria> (consultada el 18 de junio de 2021).

Toro Huerta, Mauricio Iván del. La clave intercultural en el reconocimiento del pluralismo electoral en México. https://lawyale.edu/sites/default/files/area/center/kamel/sela17_deltoro_cv_sp.pdf (consultada el 22 de junio de 2021).

— y Rodrigo Santiago. 2015. *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Legislaciones

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf (consultada el 22 de junio de 2021).

Ley Electoral del Estado de Oaxaca. 2020. Oaxaca: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/LIPEEO2020.pdf> (consultada el 22 de junio de 2021).

Impugnaciones de los casos amigos de Fox y Pemexgate

Leonel Castillo González



SUMARIO: Introducción; Importancia y trascendencia de los asuntos, Reglas y principios procedimentales en el derecho administrativo sancionador electoral.

Introducción

Hace algunos meses, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por conducto de su dinámica Escuela Judicial Electoral, me extendió una amable invitación para realizar un análisis en retrospectiva, pero con referencia a su actualidad y su futuro, de la sentencia dictada por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, conocido en los medios de comunicación como el Pemexgate, por considerarlo un fallo de los que contribuyeron en la construcción y consolidación de la democracia mexicana y en el reforzamiento del TEPJF como tribunal constitucional.

No acepté la invitación de inmediato —como suelo hacerlo en otras ocasiones—, pues me pregunté si un nuevo tratamiento del tema no implicaría “llover sobre mojado”, pero después encontré motivos para resaltar y tal vez rescatar algunos temas abordados en la decisión, respecto de los que —a mi juicio— no se ahondó en otras publicaciones, y propuse hacerlo conjuntamente con la resolución emitida en el SUP-RAP-050/2001, identificado por el público como el caso amigos de Fox, por ser ambos asuntos mellizos en su temática y tipo sanguíneo. Debido a esto, acepté la invitación, con cierto retardo, y la agradezco profundamente.

Mi reticencia inicial radicaba en la existencia de múltiples productos editoriales respecto a cuestiones tratadas en los dos asuntos indicados, generalmente de ambos en la misma publicación o de uno solo, en revistas, periódicos, videos, redes sociales y varios libros, derivados casi todos de plumas expertas y de personas protagonistas o seguidores cercanos

al desarrollo de los difíciles procedimientos realizados para llegar a su conclusión.

Entre otros, cabe citar a Jaime Cárdenas Gracia, entonces consejero del otrora Instituto Federal Electoral (IFE), con su libro *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*; a Lorenzo Córdova Vianello y Giro Murayama Rendón, actuales consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE), con *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox* y otros materiales de su autoría, así como al controvertido y controversial Lino Korrodi, con *Me la jugué*.

Empero, al revisar de nuevo esa literatura observé que algunos temas muy importantes desde el punto de vista jurídico desde que se redactaron los proyectos de sentencia prácticamente solo fueron enunciados, sin detenerse un poco en su estudio, a pesar de haber fincado las bases esenciales del presente y el futuro del derecho administrativo sancionador electoral.

De alguno de esos asuntos nos ocuparemos en este trabajo de manera sencilla y directa, por las exigencias propias de esta obra, con la seguridad de que otros juristas profundizarán en los demás en publicaciones de mayor calado.

El tema del presente texto es el estudio exhaustivo realizado en los fallos respecto al proceso y los procedimientos del derecho administrativo sancionador electoral para el control y la vigilancia del origen y el uso de los recursos de los partidos políticos y de las sanciones imponibles por su incumplimiento, el cual está previsto en las leyes, pero no había sido desarrollado hasta entonces de manera doctrinal ni jurisprudencial; así, en aquellos se sentaron bases fundamentales para la aplicación de tal normativa, la evolución de la jurisprudencia en la materia y la defensa de los partidos políticos frente a posibles excesos y arbitrariedades, pero también para orientar las reformas constitucionales y legales posteriores.

Al iniciar la investigación tuve el propósito de abordar algunos otros temas de los muchos e importantes que se trataron en los fallos examinados, pero ya en la elaboración del trabajo caí en la cuenta de que los lineamientos de la convocatoria lo impedían, a menos que transgrediera el viejo axioma de que “el que mucho abarca poco aprieta”, por lo cual me concreto a enunciarlos: la determinación de la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal en la disciplina, que volvió los casos a la vida; el corrimiento del velo de las personas morales para

la averiguación de los ilícitos, y la *culpa in vigilando* de los partidos políticos por los actos de sus dirigentes, militantes y simpatizantes.

En efecto, en los expedientes resueltos se abordó una basta temática, que exigió la mayor concreción y depuración posibles en la redacción de cada asunto, lo que ahora hace difícil reducirlo más e impone la necesidad de recurrir a muchos párrafos prácticamente completos de las resoluciones, pero sin atentar contra los derechos de autor, tanto por el anuncio de tal uso como porque fuimos redactores directos de los textos.

Como todo el mundo, en cualquier trabajo escrito el autor busca satisfacer, aunque sea parcialmente, las expectativas de los generosos lectores que incursionan en sus líneas. Si la finalidad se logra, aunque sea en algunos, el autor quedará satisfecho y motivado para emprender otras labores semejantes y con redoblados esfuerzos.

Importancia y trascendencia de los asuntos

63

El camino formal de la democracia mexicana ha sido arduo y sinuoso, y mucho más su conversión a realidades, pues, aunque varios tocan las campanas a rebato después de la culminación de cada proceso electoral, la ciudadanía crítica sigue alertando sobre lagunas en el sistema, provenientes de antaño y de hogaño, como se advirtió en tiempos recientes con el fraude a la ley cometido en los anteriores procesos comiciales federales para renovar la Cámara de Diputados, en la asignación por el principio de representación proporcional, que llevó al partido mayoritario a una sobrerrepresentación superior a la admitida constitucionalmente y que, de manera venturosa, se corrigió para la elección de 2021, por lo menos en parte, mediante actos inteligentes y valerosos del INE y del TEPJF.

No obstante, es innegable el camino ascendente en la ruta hacia la democracia, sin que deba abrigarse la esperanza de alcanzar una meta final e inamovible —como ilusamente se suele pregonar por los actores de cada nueva reforma electoral—, toda vez que la institución es dinámica y está a merced de las constantes transformaciones de los sujetos y los factores políticos de cada tiempo y lugar; además, porque, como en su ejercicio median siempre los más variados intereses, los partidos

políticos buscan saltar o dar vuelta a los actos y elementos normativos que los afectan o limitan, y el legislador y las autoridades electorales propenden a cubrir las salidas o fugas provocadas por aquellos, en un cuento de nunca acabar, como los que nos contaban nuestros padres cuando éramos niños.

En la dinámica de estos escenarios, la reforma electoral de 1996 generó nuevas y mayores expectativas para la celebración de auténticas elecciones democráticas, a fin de lo cual estaban a la vista importantes razones, entre ellas el fortalecimiento de la autoridad administrativa electoral, especialmente en cuanto a su independencia y funcionalidad, así como la sujeción de las controversias comiciales a un tribunal dotado de jurisdicción plena y total, respaldado con su pertenencia al Poder Judicial de la Federación. Tales expectativas se vieron apuntaladas con los resultados electorales a partir del año 2000, cuando se dio la transición en el Poder Ejecutivo para desplazar a la fuerza política detentadora de este durante más de 70 años por otra que nunca la había alcanzado.

64

Empero, precisamente en esos comicios se vivió la cruda realidad, un fenómeno constitutivo de un obstáculo mayúsculo para las elecciones democráticas, del que ya se había ocupado con cierta amplitud la doctrina, especialmente la extranjera, y que siempre fue un secreto a voces, pero no se habían conocido casos concretos y directos de gran magnitud: el empleo, por los partidos políticos y candidatos, de importantes sumas de dinero recabadas y manejadas al margen y en contravención de la regulación electoral atinente, y fuera del control de las autoridades electorales competentes.

Una normativa dirigida a su combate ya era contemplada por el IFE, pero era escasa, incipiente y deficiente, aunque sí estaban inmersos en ella los principios generales para completarla, por medio de la interpretación e integración jurídicas, como a la postre se demostró. Las inconsistencias podían provenir de que los legisladores representan a los partidos políticos —que son los destinatarios (“el burro no se carga solo”)—, de la falta de vivencias previas en ese campo o de que las realidades superan siempre a las previsiones legales.

Faltaba, pues, organizar los materiales existentes, descubrir los elementos implícitos en ellos, localizar los que compartía con otras disciplinas jurídicas afines, desarrollarlos y ensamblarlos con los principios generales que los informan y, en fin, integrarlos en una unidad sólida

y consistente, para asistir así al nacimiento de la rama jurídica vigorosa denominada derecho administrativo sancionador electoral, destinada a erigirse como brazo fuerte de la defensa de todas las formas de democracia posibles, para el surgimiento de gobiernos del pueblo y para el pueblo.

Esa valiosa obra fue el resultado de la suma de acciones de los propios partidos políticos, como denunciantes o denunciados, como impugnantes o terceros interesados; de la primera integración del entonces Instituto Federal Electoral, con sus investigaciones tesoneras, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las resoluciones de las controversias suscitadas al respecto.

Los estudiosos de la materia han coincidido, en general, en que los primeros productos sustentables en la construcción de esa obra fueron los fallos emitidos por la Sala Superior en los asuntos SUP-RAP-050/2001 (amigos de Fox) y SUP-RAP-018/2003 (Pemexgate), que aquí se comentan.

Las bases sentadas, entonces, han servido de plataforma de lanzamiento para la elaboración de reformas constitucionales y legales y para el desarrollo de la materia en muchos aspectos.

Reglas y principios procedimentales en el derecho administrativo sancionador electoral

En las sentencias en comento se hizo una interpretación gramatical, sistemática y funcional de la normatividad referente al procedimiento para el control y la vigilancia del origen y el uso de los recursos de los partidos políticos, y de las sanciones imponibles ante su incumplimiento, contenidas en la regulación entonces vigente, a partir de los artículos 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 40, 49, 49-A, 49-B, 269, 270, 271 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), así como del reglamento que establece los lineamientos aplicables a ese procedimiento.

Se resaltó que el órgano competente para sustanciarlo era la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones

Políticas del IFE; además, se enunciaron las facultades de esta al respecto, así como las hipótesis normativas sancionables y las sanciones imponibles ante el incumplimiento de la ley.

La aludida interpretación llevó a determinar, con precisión, el actuar del secretario técnico de la Comisión en el estudio inicial de las quejas presentadas, para su admisión a trámite o desechamiento, en el cual debe verificar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- 1) Que los hechos afirmados en la denuncia, de llegar a acreditarse, configuren uno o varios de los ilícitos sancionables mediante este procedimiento.
- 2) Que la descripción de esos hechos contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, los hagan verosímiles; esto es, que se proporcionen con la narración los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los actos denunciados hayan ocurrido, considerando el modo ordinario en que suela dotarse de factibilidad a los hechos y a las cosas en el medio sociocultural espacial y temporal de los escenarios en que se ubique la narración.
- 3) Que se aporten elementos de prueba suficientes para extraer indicios de la credibilidad de los hechos que sean materia de la queja.

En cuanto a la exigencia de que los hechos denunciados, de llegarse a demostrar, configuren uno o varios ilícitos —sancionables mediante ese procedimiento—, la Sala Superior expresó que con ella se pretende establecer, como un requisito *sine qua non* para justificar la iniciación de una indagatoria, el cumplimiento del mandato de tipificación; según este, los hechos que sean materia de la queja deben colmar de manera concreta y precisa los elementos descritos en la norma que establece una infracción administrativa, a la que luego ha de atribuirse la sanción correspondiente.

Lo anterior, en atención a que, cuando los hechos fundantes de una queja no tengan el carácter de ilícito, el procedimiento administrativo carecerá de sentido, al alejarse de su finalidad, que es verificar los posibles actos ilícitos y la responsabilidad de los partidos políticos implicados, pues, aunque se probaran los sucesos narrados, si estos no configuraran ningún ilícito, la investigación se convertiría en una pesquisa general, esto es, en una indagación caprichosa acerca de elementos inconexos o desvinculados.

Se hizo un detenido estudio sobre el concepto y elementos de la voz *pesquisa* para identificar la acción prohibida por la Constitución. En este se invocó desde el antiguo y valioso diccionario de Escriche hasta la más autorizada doctrina nacional del siglo XIX, como la de José María Lozano, José María Castillo Velasco, Antonio de Jesús Lozano y Mariano Coronado.

En cuanto a la exigencia de referir las circunstancias de los hechos denunciados, en cantidad y calidad suficientes para hacer creíble la narración, se destacó el significado del concepto *verosímil*, a fin de poner en claro que las afirmaciones realizadas por el autor de la queja deben, en principio, generar un mínimo de credibilidad, por tratarse de hechos que pudieron haber ocurrido en un tiempo y lugar determinados, y que en su estructura narrativa no se debe producir la apariencia de falsedad.

Se agregó que la percepción de los hechos denunciados como verosímiles obedece a un raciocinio que encuentra apoyo en el sentido común y la experiencia, conforme a los cuales resulta creíble que las hipótesis fácticas contenidas en la queja pudieron haber ocurrido en una realidad habitual, por consistir en eventos ordinariamente factibles en ella; de modo que, de tratarse de situaciones extraordinarias, se torna indispensable un respaldo mayor con elementos de cierta base probatoria.

Así —se dijo—, no sería verosímil la narración de hechos expuesta por el denunciante si, pese a circunstancias tales como la proximidad o cercanía de este con los ámbitos de actuación y conocimiento ordinarios en que se desempeña, no precisara datos inherentes a la forma o el momento de la comisión del ilícito ni detalles que pudieran ser útiles para la identificación de las personas vinculadas con los hechos, con las cosas en que recayeron las acciones o con los instrumentos supuestamente empleados, pues resultaría poco creíble que, en tales condiciones, desconociera —o no recordara— los datos más elementales de un suceso percibido sensorialmente.

Además, se puntualizó que la autoridad investigadora debe tomar en cuenta la naturaleza del ilícito administrativo, en proporción con el mayor o menor grado de posibilidad del narrador para acceder al conocimiento de los hechos en que se funda. En consecuencia, entre más dificultad tenga el denunciante para conocer los hechos denunciados, menor tendrá que ser la exigencia de exponer amplia y exhaustivamente esas circunstancias, sin omitir detalles, por lo que, para tener

por satisfechos los requisitos formales de la queja, deberán ser suficientes la referencia general de los marcos espacial y temporal de la comisión de una determinada infracción administrativa y la exposición de algunas circunstancias que racionalmente puedan considerarse admisibles dentro del ámbito general de la conducta típica de que se trate, respecto a conductas típicas relacionadas con el origen, el monto y el destino de los recursos obtenidos por financiamiento de los partidos políticos, las cuales generalmente requieren de múltiples operaciones bancarias, financieras o fiscales. Tal situación se traduce en una considerable dificultad para el acceso al conocimiento de los hechos y sus circunstancias, por tratarse de actividades que se suelen realizar mediante operaciones formales o aparentes, ideadas y preparadas con antelación, para cubrir, ocultar o disfrazar otras operaciones reales, como ocurre, por ejemplo, con los actos jurídicos simulados, afectados de simulación relativa, contemplados en la legislación civil, en los cuales se oculta un acto jurídico verdadero mediante uno aparente.

En esas situaciones —se siguió— es inconcuso que no puede exigirse una narración que contenga una precisa relación de los hechos, en la cual se proporcionen minuciosamente todos los detalles de los eslabones de la cadena fáctica constitutiva del ilícito denunciado, es decir, la totalidad de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que pudieran haberse desarrollado, puesto que tal exigencia implicaría desconocer la evidente dificultad y, en consecuencia, la necesidad de adoptar un criterio flexible para la admisibilidad de la queja; esto, asimismo, haría nugatoria la posibilidad de que una fuerza política propiciara el inicio de una investigación de posibles irregularidades cometidas por otros partidos políticos, relacionadas con su financiamiento, y cerraría la puerta de acceso al procedimiento administrativo sancionador, respecto de las conductas más peligrosas y reprobables, con lo cual, además, se propiciaría y se fomentaría la profesionalización de la ilicitud.

En cuanto al material probatorio que se debe anexar a la reclamación, se expresó que la normatividad establece para el denunciante la carga de acompañar su escrito de queja con los elementos de prueba con que cuente y que, por lo menos, estos tengan un valor indiciario. Lo anterior se cumple y se agota mediante la aportación de elementos mínimos que sustenten los hechos denunciados, puesto que, si para su narración debe operar un criterio de menor rigidez derivado de la dificultad de acceder a su conocimiento, por igual o con mayor razón debe

flexibilizarse la exigencia de aportar los elementos de prueba en que se apoyen; de lo contrario, se obligaría al partido político denunciante a contar con información y documentación que ordinariamente está fuera de su alcance, porque lo lógico es que se encuentre en los archivos o registros de los involucrados, o bien en instituciones u organismos que no la proporcionan a cualquier persona. Además, si se impusiera al denunciante la carga de acreditar plenamente los hechos en que sustenta sus afirmaciones, se haría nugatoria la posibilidad de que, por medio de la denuncia de los partidos políticos, se establecieran o se demostraran determinadas irregularidades en el manejo de sus recursos, dado que, en todo caso, la demostración fehaciente corresponde al resultado del procedimiento de investigación de que se trate y no a su inicio.

Lo expuesto condujo también a la precisión de que, para la procedencia de la denuncia, no se debe exigir un principio de prueba o indicio respecto a todos y cada uno de los hechos que la sustentan, sino que bastan elementos indiciarios de algunos, que hagan creíble el conjunto y puedan servir de base para comenzar y continuar la averiguación preliminar, toda vez que puede ocurrir razonablemente que las investigaciones iniciales hechas por la autoridad administrativa, para verificar el contenido probatorio indiciario aportado por el denunciante, arrojen datos acerca de los eslabones inmediatos de la cadena fáctica, en los cuales se pueda fincar, a su vez, el seguimiento de la averiguación, y así sucesivamente en cada línea de investigación que se abra, mientras se vayan encontrando los puntos que le den continuidad.

Como puede verse, esta primera fase tiene como objeto establecer la gravedad y seriedad de la queja, e impone ciertos requisitos mínimos para iniciar la investigación de los hechos, los cuales deben revestir, *ab initio*, la calidad de los ilícitos, con una referencia general de las circunstancias espaciales y temporales en que ocurrieron, que permitan considerar creíble la versión del denunciante y se apoyen en algún principio de prueba o elemento de valor indiciario. Ello se traduce en que no toda narración de hechos puesta en conocimiento de la autoridad administrativa puede poner en marcha un procedimiento de investigación, pese a que tenga un buen sustento probatorio, sino que se requiere que los hechos relatados cumplan con las características precisadas, pues, aunque los actos narrados se probaran, si no tipifican ningún ilícito, la investigación sería un proceso insustancial, abusivo y sin objeto concreto, y por ello inconstitucional; o bien que, ante la posible

ilicitud de los hechos denunciados, pero sin apoyo en elemento de prueba alguno —aunque fuese mínimo—, no habría base para creer en la seriedad de la queja, y dar curso a una investigación en esas condiciones sería un acto arbitrario —de antemano inadmisibles— y una pesquisa general, proscrita desde la Constitución de 1857, pues en el artículo 16 se consigna como garantía individual de los derechos fundamentales de los gobernados que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de un mandamiento escrito por la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ahora bien, en caso de que la queja cumpla con los requisitos antes comentados, de acuerdo con la normatividad, el secretario técnico notificará al partido denunciado el inicio del respectivo procedimiento de investigación, corriéndole traslado del escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

El mismo secretario técnico podrá allegarse los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente: la información proveniente de órganos del entonces IFE (que incluso puedan realizar investigaciones o recabar las pruebas necesarias) la solicitará por conducto del secretario ejecutivo, y la información procedente de autoridades federales, estatales o municipales, por conducto del presidente del Consejo General del Instituto.

Además, el secretario técnico podrá, en cualquier tiempo durante el curso de la revisión de los informes de los partidos políticos, verificar las quejas correspondientes a cada uno de los ejercicios, anuales o de campaña, y requerir informes detallados, así como la documentación conducente.

Las facultades de la autoridad investigadora antes descritas revelan que el procedimiento administrativo sancionador electoral comentado se aparta bastante del principio dispositivo y se inclina más hacia el principio inquisitivo o inquisitorio, como se demuestra a continuación.

El principio dispositivo se sustenta en dos aspectos esenciales. El primero otorga a los interesados la iniciación de la instancia, de determinar los hechos que serán objeto del recurso o incluso de disponer del derecho material controvertido, es decir, la facultad de desistir. El segundo les proporciona la atribución de disponer de las pruebas, sin que la autoridad pueda allegarlas de oficio al expediente, de manera que las partes tienen la iniciativa en general, y el instructor debe atenerse

exclusivamente a la actividad de estas, sin que le sea permitido incluir hechos que no narran, tomar iniciativas encaminadas a comenzar o impulsar el procedimiento, establecer la materia de este o allegarse medios de prueba.

El principio inquisitivo tiene como notas esenciales que el instructor cuenta con la facultad para iniciar de oficio el procedimiento, así como con la función de investigar la verdad de los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que la inactividad de las partes lo obligue o lo limite a decidir únicamente acerca de los medios de prueba aportados o solicitados por ellas.

En la actualidad, ninguno de esos dos principios se aplica con carácter exclusivo; es decir, no existe un procedimiento químicamente puro inquisitivo o dispositivo, sino la predominancia de uno sobre el otro o el equilibrio entre ambos en cada procedimiento legal específico, por lo que, cuando un procedimiento se califica como dispositivo, no implica que este principio sea el único que gobierna el procedimiento, con todas sus notas, sino solo que lo rige sustancialmente.

El procedimiento administrativo en estudio se rige predominantemente por el principio inquisitivo, pues, una vez recibida la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguirlo con su propio impulso, por las etapas correspondientes, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias. Además, se otorgan amplias facultades al secretario técnico de la Comisión de Fiscalización en la investigación de los hechos denunciados, las cuales no se limitan a valorar las pruebas exhibidas por el partido denunciante ni a recabar las que posean los órganos del Instituto, sino que se le impone agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los actos planteados.

La aplicación del principio dispositivo al procedimiento en cuestión se encuentra esencialmente en la instancia inicial, en la que se exige presentar un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos con valor indiciario.

La investigación derivada de la queja deberá dirigirse, *prima facie*, a corroborar los indicios que se desprenden (por leves que sean) de los elementos de prueba aportados por el denunciante, lo cual implica que la autoridad instructora cumpla su obligación de allegarse las pruebas idóneas y necesarias para verificarlos o desvanecerlos y establecer que la versión planteada en la queja carece de suficiente sustento probatorio

para hacer probables los actos de que se trate. Esto es, el campo dentro del cual la autoridad puede moverse inicialmente en la investigación de los hechos tendrá que dirigirse, por lo menos, con base en los indicios que surjan de los elementos aportados. Asimismo, podrá acudir a los medios concentradores de datos a los que pueda acceder legalmente, con el propósito de verificarlos, así como para corroborar la existencia de personas y cosas relacionadas con la denuncia y tendentes a su localización, como pueden ser, verbigracia, los registros o archivos públicos que por disposición de la ley sean accesibles al público en general.

En caso de que el resultado de tales investigaciones no arroje la verificación de hecho alguno o surjan elementos que desvanezcan, desvirtúen o destruyan lo que aportó el quejoso, y no se generen nuevos indicios relacionados con la materia de la queja, se justificará plenamente que la autoridad administrativa no instrumente nuevas medidas tendentes a generar principios de prueba respecto a esos u otros hechos, pues la base de su actuación radica precisamente en la existencia de indicios derivados de los elementos probatorios inicialmente aportados y en la de las personas y cosas relacionadas con estos.

72

En cambio, si se fortalece la prueba decretada para la verificación de ciertos hechos denunciados, la autoridad tendrá que sopesar el posible vínculo de inmediatez entre los indicios iniciales y los nuevos que resulten, así como, en este aspecto, la relación que guardan entre sí los hechos verificados, de manera que si se produce entre ellos un nexo directo, inmediato y natural, esto denotará que la averiguación transita por un camino sólido y que la línea de investigación se ha extendido, con posibilidades de reconstruir la cadena fáctica denunciada. Por ello, a partir de los nuevos extremos se pueden decretar nuevas diligencias en la indagatoria, tendentes a descubrir los eslabones inmediatos, si los hay y si existen elementos para comprobarlos, con lo cual se dará pauta a la continuación de la averiguación hasta que ya no se encuentren datos vinculados a la línea de investigación iniciada.

Aunque ya se asentó que el procedimiento administrativo analizado tiene la característica de dotar de amplias facultades al secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en la investigación y el allegamiento oficioso de elementos de prueba que permitan establecer, en su caso, la posible comisión de una conducta típica administrativamente sancionable, en caso de control y vigilancia del origen, monto y destino de los recursos

derivados del financiamiento de los partidos políticos, la actividad indagatoria de esa autoridad no llega al extremo de carecer de límites.

La primera limitación consiste en que, en el desarrollo de las investigaciones iniciales, se privilegien y se agoten las diligencias en que no sea necesario afectar a terceros, ni siquiera en grado de molestia, o si es indispensable, con la mínima molestia posible. Así, si el acopio de datos o elementos puede recabarse legalmente de las autoridades, no debe solicitarse, *prima facie*, a los gobernados; si solo es indispensable una información preliminar de una persona, debe pedírsele por escrito y no citársele a comparecer ante la autoridad, etcétera.

En efecto, los derechos fundamentales del individuo que se encuentran consagrados en los artículos 14 y 16 de la CPEUM garantizan la libertad, dignidad y privacidad, al imponer a toda autoridad la obligación de respetarlas, así como la exigencia de fundar y motivar debidamente las determinaciones en que se requiera causar una molestia a los gobernados, pues la restricción eventual y permitida del ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos es un acto grave, que necesita encontrar una especial causa mediante la expresión del hecho o el conjunto de hechos que la justifiquen, los cuales han de explicitarse con el fin de que los ciudadanos conozcan las razones o los intereses por los que se les molesta en su derecho.

En las referidas disposiciones constitucionales se pone de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora, por la que se ordenan determinadas diligencias para recabar pruebas.

Ese principio de prohibición genera criterios básicos que conducen a asegurar una correspondencia entre las determinaciones que puede adoptar la autoridad administrativa electoral en la investigación de los actos denunciados y los bienes jurídicos o derechos fundamentales que, con motivo de ellas, pudieran resultar restringidos o afectados; dichos criterios atañen a la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido propio de las medidas encaminadas a la obtención de elementos de prueba.

Dentro del procedimiento administrativo comentado, la autoridad pudiera estimar que determinadas diligencias son conducentes para esclarecer los hechos denunciados, para lo cual habrá de considerar si son idóneas, es decir, estimar racionalmente si conducen o no a resultados previsiblemente objetivos y ciertos, indicando si con esa diligencia

se logrará un fin probatorio o si se acercará a él o lo facilitará, o bien si, por el contrario, en realidad se alejará de él o dificultará su satisfacción. Esto es, por la idoneidad se impone que las medidas no solo sean aptas para conseguir un fin determinado, sino que, además, tengan ciertas probabilidades de ser eficaces en el caso concreto.

Con base en ese criterio, al ordenar una diligencia la autoridad debe poner especial cuidado en la extensión que tendrá su desahogo, en cuanto a las personas que serán objeto de la molestia, las cosas investigadas y el tiempo que permanecerá la afectación, pues, de no ser así, se corre el riesgo de cometer un exceso o abuso en la investigación de los hechos materia de la queja. Así, se impedirá aplicar a terceros (respecto de quienes no se tenga indicio o principio de prueba en relación con los hechos denunciados) medidas de considerable afectación si no existen motivos racionalmente suficientes para tener una mínima convicción de la probabilidad o verosimilitud de su participación en los hechos que dieron origen a la queja, aunque resulte legítimo en términos generales requerir de su colaboración para el esclarecimiento de la verdad, y siempre que sea adecuadamente ponderado el éxito previsible de la medida en la consecución del fin probatorio buscado y que las molestias que se les infieran sean las mínimas posibles.

74

La idoneidad también hace relación a la intencionalidad o actitud que la autoridad tiene al ordenar ciertas medidas, pues el motivo de su realización habrá de ser objetivo e imparcial, privilegiando el conocimiento de la verdad objetiva por encima de prejuicios o hipótesis preconcebidas y descontando la intención de perjudicar o beneficiar a alguien.

Dicha característica, si bien pertenece al ánimo interno de quien encarna a la autoridad investigadora, se refleja en la manera de solicitar la información —por ejemplo, si lo hace omitiendo datos o pidiendo más allá de los objetivamente necesarios—, así como en la previsión del manejo que hará del resultado de tales investigaciones: utilizando exclusivamente lo que contribuya a esclarecer el asunto y devolviendo, en su momento, lo que estime inconducente, o bien vedando a terceros el conocimiento respecto de los informes o la documentación de los que manifiestamente no se puedan obtener elementos para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Por lo que toca al criterio de necesidad (también llamado por la doctrina criterio de intervención mínima), este tiene como objeto que, ante

la posibilidad de llevar a cabo varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, que afecten en alguna medida los derechos fundamentales de personas relacionadas con los hechos denunciados, se elija aquella que los perjudique en menor grado, con lo cual se disminuye la molestia originada por la intromisión de la autoridad investigadora en la esfera de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Llega a ser indispensable que, por el criterio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo, la autoridad pondere los valores e intereses constitucionalmente protegidos, según las circunstancias del caso concreto, y que conforme a ellos dilucide si el sacrificio de los intereses individuales de una persona física o moral guarda una relación razonable con la fiscalización del origen, el monto y el destino de los recursos de los partidos políticos, de suerte que, si una actuación determinada comporta una excesiva afectación, pueda considerarse inadmisibile.

A fin de llevar a cabo la señalada ponderación, la autoridad investigadora estimará la gravedad de los actos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, para lo cual es menester que de manera explícita se precisen las consideraciones al tenor de las que se incline a molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor. Se trata de que la autoridad sopesa la probabilidad de que los hechos sustentantes de la denuncia puedan llegar a ser efectivamente corroborables y, por ende, la trascendencia y la afectación que podrían haberse generado de ser ciertos; en esa circunstancia le será posible apreciar si la molestia inferida vale, en función de su naturaleza, aquilatando incluso la intensidad de la afectación frente a lo que se pretende obtener.

Una vez concluida la investigación exhaustiva —en los términos precisados y con las limitaciones enunciadas—, se debe proceder a la evaluación del material con que se cuenta, para determinar si, por medio de la averiguación, la posibilidad y la verosimilitud de los hechos denunciados alcanzaron el grado de probabilidad.

Así, en el supuesto de que, una vez realizados los actos de investigación, la Comisión de Fiscalización estime que existen indicios suficientes respecto a la “probable comisión de irregularidades”, deberá abrirse la etapa siguiente, instruyendo al secretario técnico para que emplace al partido político denunciado y corra traslado con todos los elementos

que integren el expediente respectivo, para que, en un término de cinco días, dicho partido conteste por escrito lo que considere pertinente y aporte las pruebas que estime oportunas, lo cual marcará el inicio del procedimiento en el que se vinculará al denunciado.

Nótese que la normatividad establece que, para iniciar el procedimiento de investigación, son exigidos indicios de la “probable comisión de irregularidades”. Eso se traduce en la necesidad de un sustento probatorio más sólido que el requerido para la investigación preliminar con la denuncia inicial, en virtud del cual se pueda concluir racionalmente que es susceptible de probarse de manera fehaciente lo denunciado, es decir, que existen elementos para apreciar mayor factibilidad de que las afirmaciones o las negaciones de los hechos invocados como constitutivos de ilícitos denunciados en la queja están en condiciones de corresponder a la verdad y de allegarse medios de prueba suficientes para acreditarlos de forma plena en la etapa subsecuente. Ante ello, será oportuno escuchar lo que el partido político tenga que decir o aportar —si así lo desea— y, en su momento, recabar elementos adicionales para completar la investigación, en busca de lograr la certeza plena respecto de los actos afirmados o negados en la queja, como recurso *sine qua non* para determinar en definitiva la existencia o no de los ilícitos e imponer, en su caso, la sanción o sanciones previstas en la ley.

Por lo anterior, el reglamento dispone que, en la contestación correspondiente, el partido político podrá exponer lo que a su derecho convenga y ofrecer y exhibir toda clase de pruebas que respalden sus afirmaciones, aunque fija como excepción la testimonial y la de posiciones, así como “las que fueran contrarias a la ley, la moral o las buenas costumbres” y le concede también el derecho de presentar alegatos.

Una vez cerradas las fases de instrucción y de alegatos, el secretario técnico, con previo acuerdo del presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, debe elaborar un proyecto de dictamen y el anteproyecto de resolución correspondientes, para presentarlos a la consideración de dicha comisión dentro de los 10 días posteriores.

En caso de que la Comisión apruebe tales determinaciones, concebidas ya como dictamen y proyecto de resolución, respectivamente, estos serán sometidos a la consideración del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión que celebre.

El Consejo General procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes, contempladas en el artículo 269 del Cofipe, tomando en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, las cuales podrán ser recurridas ante el TEPJF, en términos de lo previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



Caso amigos de Fox y el *compliance* electoral

Rubén Becerra Rojasvértiz



SUMARIO: Introducción; De qué trató el caso amigos de Fox; Modelo de financiamiento político en México; Análisis desde el punto de vista jurídico de la eficacia del cumplimiento normativo a partir de sanciones impuestas por la autoridad electoral a los partidos políticos; Retos del sistema de financiamiento político a partir de la responsabilidad jurídica de los partidos políticos y la obligación legal del *compliance* electoral, Fuentes consultadas.

Introducción

El emblemático caso conocido como amigos de Fox constituye un referente para todo aquel estudioso de los temas electorales y principalmente para quienes tienen interés en el sistema de financiamiento político en México, porque a partir de este el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó, entre otros aspectos, que la autoridad electoral (antes, Instituto Federal Electoral [IFE]; hoy, Instituto Nacional Electoral [INE]) comparte una naturaleza similar a las atribuciones constitucionales y legales de las autoridades fiscalizadoras, por lo que las restricciones de solicitudes de información derivadas de impedimentos legales, conocidos como los secretos bancario, hacendario y fiduciario, no le eran aplicables.

La eliminación de este obstáculo legal permitiría que la autoridad electoral realmente ejerciera de forma plena sus facultades de investigación respecto del origen, monto, aplicación y destino de los recursos de las campañas políticas. De esta manera, por un lado, se garantizarían las atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral y, por otro, se daría un impulso relevante al cumplimiento de partidos y candidatos de observar las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, en mayo de 2004, el Tribunal Electoral confirmó la indagatoria¹ realiza-

¹ Ciro Murayama, "El Tribunal Electoral ante el Pemexgate y Amigos de Fox", en *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015),

da por la autoridad electoral, por lo que se determinó imponer una multa de \$496,000,000.

De qué trató el caso amigos de Fox

En las elecciones presidenciales del año 2000, el candidato postulado por el Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, obtuvo un triunfo irrefutable en las urnas; no obstante, diversos partidos cuestionaron los recursos económicos que soportaron la campaña sin que fueran reportados a la autoridad electoral.

En su oportunidad, el Partido Revolucionario Institucional planteó que una cantidad importante de dinero provenía de cuentas bancarias concentradoras, la cual no fue rendida a dicha autoridad.

Por su parte, el entonces IFE consideró que existían elementos indiciarios suficientes para iniciar la investigación.

82

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentaba la pesquisa consistía en la imposibilidad de obtener datos del Sistema Nacional Bancario y de Valores, así como de la autoridad hacendaria, por la existencia del denominado secreto bancario, es decir, una institución jurídica que garantiza que la información entre cliente y banco no pueda darse a conocer a menos que sea requerida por las autoridades competentes para ello.

En este caso, la autoridad electoral no formaba parte expresamente del catálogo de autoridades respecto de las cuales no operaba el secreto bancario.

Ante esa imposibilidad legal, el Tribunal Electoral, en el expediente SUP-RAP-050/2001, consideró que el IFE, de acuerdo con las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, gozaba de la naturaleza y las características propias de una autoridad fiscalizadora, por lo que el obstáculo se vio superado.

Dicha resolución constituye un hito en la historia de la fiscalización electoral en México, ya que

contribuyó a robustecer las capacidades fiscalizadoras del IFE y a demostrar que en México incluso quien detenta el poder puede ser sancionado si las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia actúan con independencia y probidad.²

Una vez superado tal impedimento legal, se llevó a cabo la investigación correspondiente y se concluyó que en la referida campaña presidencial operó un sistema de financiamiento paralelo al autorizado, el cual la benefició de manera directa por una suma de \$91,200,000, a partir de recursos cuyos orígenes respondían a empresas mexicanas de carácter mercantil (\$17,900,000), provenientes del extranjero (22,000 dólares), provenientes del Poder Legislativo (\$2,200,000) y de origen desconocido (\$26,100,000).

Esas conductas se consideraron irregulares y contraventoras de la normatividad electoral vigente, por lo que se impuso una sanción a los partidos coaligados, en principio, de \$545,000,000, pero después fueron modificados los criterios aplicables a la determinación de la sanción, y la multa quedó en \$496,000,000.

Modelo de financiamiento político en México

Ante las recientes iniciativas de reforma del sistema de financiamiento político en México, hay una fuerte opinión acerca de la excesiva cantidad de recursos públicos que se asignan a los partidos políticos, y se promueve la necesidad de reducir en un alto porcentaje las participaciones estatales; sin embargo, también hay una creciente preocupación social ante esta posible reforma, pues se piensa que los partidos atravesarán una crisis mayor que la que actualmente enfrentan, en un contexto poco alentador: altos índices de corrupción, una economía en contracción, debilidad del sistema electoral y una muy cuestionada eficacia del sistema de fiscalización del origen, la aplicación y el destino de los

² Murayama, "El Tribunal Electoral ante el Pemexgate y Amigos de Fox", 324-5.

recursos de los partidos políticos, lo cual posibilita una fractura de la democracia y el aumento de la brecha entre la sociedad y la política.

El sistema mexicano de financiamiento político establece como uno de sus principios fundamentales la preeminencia del recurso público sobre el privado, por lo que esa fórmula está lejos de generar un equilibrio en los gastos de campaña haciendo más equitativa la contienda. Lo cierto es que, elección tras elección, partidos y candidatos, por una u otra razón, han sentido la necesidad de buscar fuentes o vías alternas de financiamiento ilegal, con lo cual han puesto en un frágil equilibrio la gobernanza democrática.

Pasadas las elecciones de 2020-2021, en las que se renovaron 500 diputaciones federales y 19 gubernaturas, entre otros cargos estatales, se debe generar un espacio de reflexión seria y profunda de cara a una posible reforma electoral.

En ese sentido, los estudios que se realicen del financiamiento político, así como de la percepción social respecto a esta temática, son fundamentales para valorar y evaluar su regulación normativa en apoyo al desarrollo organizacional de los partidos políticos (nuevos o con registro anterior), sin hacer de lado el alto costo de las campañas electorales y la disparidad irracional de los topes de los gastos de campaña, a partir del financiamiento lícito e ilegal, en una época en que los candidatos representan una mayor fortaleza que la de sus propios partidos políticos, frente a las condiciones poco equitativas.

Los grandes problemas que enfrenta el financiamiento político en todo el mundo, al igual que en México, resultan de circunstancias multifactoriales: la escasez de fondos (falta de donaciones de la militancia y de simpatizantes); el abuso de los recursos estatales; la concentración de recursos para una o varias campañas, y la participación creciente del crimen organizado o de empresas como núcleo financiero de campañas. Estos factores se traducen en el alejamiento de la sociedad de la política, en la pérdida de la integridad de las autoridades, en la comercialización de la política y en el desmantelamiento gradual de la democracia.

Ante esa percepción social, las recomendaciones de los organismos internacionales para fortalecer el sistema de financiamiento político y el proceso democrático son el combate a la corrupción, la total transparencia, un adecuado régimen de fiscalización, la exigencia cada vez mayor del cumplimiento de las normas fundamentales que regulan el sistema, el incentivo del papel que deben desempeñar la sociedad civil y los medios

de comunicación y el fortalecimiento del control interno de los partidos políticos a partir de la mejora de la capacidad de gestión financiera, pero sobre todo de la garantía del eficaz cumplimiento de la norma.

Uno de los elementos en los que se centra el presente trabajo pone el acento en la previsión de un sistema de prevención de riesgos (*compliance*), como parte de la respuesta a la evaluación jurídica de la eficacia del sistema de fiscalización del origen, los montos, la aplicación y el destino de los recursos de los partidos políticos.

Entonces, para valorar la eficacia de la actual regulación del financiamiento político, debemos partir de los objetivos que este persigue en México y determinar si el actual sistema de fiscalización de los recursos de los partidos está alineado y cumple con los objetivos de este, o bien si el alto nivel regulatorio del sistema de financiamiento político en el país contribuye a un sistema sostenible y sano de transparencia y equidad; además, si las sanciones impuestas por la autoridad electoral cumplen con la función de desincentivar las conductas irregulares o si los partidos políticos prefieren infringir la ley y la imposición de multas antes que transparentar sus operaciones financieras.

Esos y otros cuestionamientos serán abordados en el presente estudio, a fin de mostrar el estado actual de las cosas y los retos que enfrenta nuestro sistema democrático en este tema.

Antes de establecer el modelo de financiamiento político en México, conviene tener presentes algunas referencias contextuales, que se abordarán a continuación.

El financiamiento político constituye uno de los grandes temas del fortalecimiento de la democracia en el mundo, pues, para que esta sea saludable, debe girar, ante todo, en torno a los ciudadanos y, para que sea sostenible, ha de contar con partidos políticos transparentes, responsables e inclusivos que puedan canalizar las reivindicaciones de la población y representarla verdaderamente.³ En síntesis, un adecuado financiamiento político contribuye al fortalecimiento del sistema de partidos y candidatos y permite competir en condiciones más equitativas para la renovación periódica del poder público; en otras palabras, favorece la democracia.

³ Yves Leterme, “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”, en *Manual sobre el financiamiento político* (México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015), V.

Es evidente que los contendientes políticos requieren fondos para gozar de suficiente autonomía financiera, con el objetivo de cumplir sus funciones como entidades de interés público (en el caso mexicano) y sostener sus actividades inherentes y ordinarias y de campañas electorales; por ello, un adecuado y eficaz financiamiento de la política posibilita y hace efectiva la promoción de la igualdad de oportunidades entre los partidos y refuerza las conexiones entre la política y la sociedad.

En esta línea argumentativa, la búsqueda y la consolidación de un sistema de financiamiento político equitativo y transparente generan necesariamente condiciones óptimas para el fortalecimiento de la democracia, el pluralismo político y la confianza ciudadana en los resultados electorales; por el contrario, el desequilibrio en la contienda electoral y la desesperada ansiedad de obtener recursos de cualquier origen para financiar una campaña electoral son insumos de la pérdida de credibilidad y de legitimación en la renovación del poder público y maná de la corrupción.

Este último tema no es menor: el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) estima que la función del dinero en la política se puede considerar la mayor amenaza actual a la democracia en el mundo, desde las grandes donaciones empresariales a las campañas en Estados Unidos de América y la filtración del dinero del narcotráfico en las campañas en América Latina hasta los escándalos de corrupción en Asia y Europa.⁴ Por esta razón, los grandes retos para sostener la gobernanza democrática deben concentrarse en hacer efectivos los compromisos por la rendición de cuentas, la transparencia, el cumplimiento de la norma y la supervisión adecuada y eficiente en el financiamiento político, para dar entrada a la gobernabilidad y evitar, en la medida de lo posible, crisis políticas.

La evolución histórica de la regulación normativa del modelo de financiamiento político en México muestra que esta corre en una vía paralela a las estrategias para combatir la corrupción en el mundo.

En efecto, desde la década de 1970 se pensaba que la respuesta al fenómeno de la corrupción debía darse por medio de la regulación del financiamiento político. México no fue la excepción: desde 1977 se

⁴ Leterme, “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”, V. La obra aborda diversos problemas relacionados con el dinero y la política mediante el análisis de la regulación del financiamiento político en el mundo, con un interesante enfoque geográfico.

empezaron a delinear las características del modelo que pretendía solucionar una de las principales inquietudes de la democracia: la integridad de las elecciones.⁵ Por ello, con la reforma del artículo 41 constitucional para regular la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, se les concedió un manto de protección jurídica y se les otorgó el derecho a un tipo de financiamiento público en especie, a fin de contar de manera equitativa con elementos mínimos para la obtención del sufragio popular⁶ y el acceso permanente a los medios de comunicación,⁷ específicamente al radio y la televisión, a la exención de impuestos y a derechos⁸ (principalmente el impuesto sobre la renta).

En las décadas de 1980 y 1990, el fenómeno de la corrupción no dio marcha atrás, por lo cual los gobiernos debían enfrentarla con medidas represivas y solo eventualmente preventivas, pues no bastaba con imponer ciertas obligaciones a los partidos y candidatos como contrapartida a una asignación de recursos.⁹

Con esa percepción, la reforma de la ley electoral de 1987 estableció por primera vez las aportaciones en dinero por concepto de financiamiento público. En 1990, se ampliaron este concepto y sus partidas

⁵ Desde la Roma clásica, en la obra de Quinto, hermano de Cicerón, ya se hablaba de la necesidad de proteger la integridad de las elecciones, con la sugerente amenaza a los contendientes de un juicio, para frenar el tráfico de votos. Antonio Duplá Ansuátegui, “Novus sum, consulatum peto, Roma est: el *Commentariolum petitionis* de Quinto Cicerón”, *Studia Historica: Historia Antigua* 6 (febrero 2010), <https://pdfs.semanticscholar.org/015a/8f35d1aed8827b98005a721c6c4aba15cc73.pdf> (consultada el 24 de abril de 2021).

⁶ El artículo 48 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1984 señalaba que la autoridad federal electoral les otorgaría un mínimo de carteles y folletos, así como apoyo para sus recorridos en campaña; también reservaba espacios para la publicidad política y preveía que tuvieran un local disponible en cada cabecera distrital para celebrar sus mítines políticos, todo ello otorgado por la Comisión Federal Electoral. Sobre las modalidades, formas y requisitos para el ejercicio de prerrogativas, consultar la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1984), artículo 49, <https://ahgs.gob.mx/ley-federal-de-organizaciones-politicas-y-procesos-electorales/> (consultada el 30 de abril de 2020).

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977, Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 6o, 61, 65, 7o, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915 (consultada el 30 de abril de 2020).

⁸ Véase Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1984), artículos 48 y 49.

⁹ Yves-Marie Doublet, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en *Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia*, coords. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (México: Fondo de Cultura Económica, 2003), 473.

para actividades electorales, para labores generales como entidades de interés público (actividades ordinarias), así como para actividades específicas y por subrogación del Estado de las aportaciones que realizarían los legisladores para el mantenimiento de sus partidos. En 1993, el financiamiento político pasó a primer plano. En la reforma constitucional y legal de este año se reguló, además, el financiamiento privado, por lo que se prohibió aquel proveniente de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles; se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos, y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto a sus ingresos y egresos. Las aportaciones anónimas se permitían hasta un monto total equivalente a 10 % de lo recibido por financiamiento público; se fijaron límites a las aportaciones individuales y de personas morales, en 1 % y 5 %, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y se establecieron las reglas para fijar topes de los gastos de campaña, cuya determinación sería facultad del Instituto Federal Electoral, y la imposición de sanciones estaría a cargo del entonces Tribunal Federal Electoral.¹⁰

En este *iter* legislativo, el actual modelo de financiamiento político comienza a vislumbrarse con la reforma de 1996, en la que se estableció por primera vez el predominio del financiamiento público sobre las aportaciones de origen privado, la ilicitud de algunas fuentes de financiamiento, la precisión de los orígenes lícitos y los respectivos límites de las aportaciones privadas. Se mantuvo la prohibición de recursos provenientes de gobiernos y de organizaciones eclesíásticas, del extranjero y anónimas, así como de empresas mercantiles. De igual modo, se establecieron la distribución del financiamiento público de 30 % igualitario y 70 % restante, de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido político; los límites de los gastos de campañas, y las reglas para la fiscalización de los recursos de los partidos, a fin de proteger el principio de equidad en la contienda, la autonomía y la independencia de estos

¹⁰ Jesús Orozco Henríquez, “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, en *Reforma de los partidos políticos en Chile* (Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Centro de Estudios Públicos/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/Corporación de Estudios para Latinoamérica, 2008), 345-75, <http://www.auditorialademocracia.org/archivos/1298319114Reforma%20de%20los%20partidos%20-%2015%20Orozco.pdf> (consultada el 26 abril de 2021).

respecto de grupos de poder económicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Si bien existe una serie de ventajas al otorgar financiamiento público —tales como la posibilidad de transparentar el origen de los recursos, incentivar la independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno a ellos, propiciar condiciones adecuadas de equidad en la competencia electoral y reducir el interés por obtener aportaciones de fuentes ilegítimas de financiamiento—, autores como Jorge Bernal Moreno señalan que las desventajas son la posible desvinculación de los partidos de la sociedad, el crecimiento desmedido de sus trabajadores o empleados, la dependencia de los recursos del Estado y el descontento popular debido a que se perciba que una parte de la recaudación fiscal sea destinada al sostenimiento de sus actividades.¹¹

Con la reforma de 2007 se establecieron mayores controles de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y la administración de los tiempos oficiales de radio y televisión por parte de la autoridad electoral, entre otros temas relevantes.

En 2014 se incorporaron como causales de nulidad de una elección la adquisición de tiempos en radio y televisión fuera de la norma, la recepción o utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita en campañas y los excesos superiores a 5 % de los topes de gastos de campaña.

Para 2015 se habían presentado más de 15 iniciativas de reforma con el objetivo de reducir el financiamiento público, la mayoría de ellas inspiradas en la percepción ciudadana de un exceso en el gasto del erario del Estado en una época de poco crecimiento económico, en la casi nula credibilidad y legitimidad de los partidos políticos y en el ensanchamiento de la brecha con la sociedad.

En la actualidad, el financiamiento político tiene su fundamento en el artículo 41 constitucional, base II, de la CPEUM,¹² anclado como piedra angular del sistema el acceso gratuito a los medios de comunicación y la prevalencia del origen público de las aportaciones sobre el

¹¹ Jorge Bernal Moreno, *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/6.pdf> (consultada el 29 de abril de 2020).

¹² La porción normativa constitucional establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetarán su financiamiento y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

privado, salvo cuando se trate de candidatos independientes, a juicio de la Sala Superior del Tribunal Electoral, al considerar que el monto que les proporciona el Estado no es suficiente para establecer un criterio de equidad en la contienda ni mucho menos para alcanzar los topes de gastos de campaña, por lo que, solo para este caso, el recurso privado puede ser igual o superior al de origen público.¹³

La Ley General de Partidos Políticos, en sus artículos 51 y 53, establece el modelo de financiamiento político, por un lado, al clasificarlo en público y privado para sostener las actividades ordinarias del partido, los gastos de campaña electoral y las actividades específicas para la mejora de sus militantes, y, por otro, al fijar como financiamiento privado el proveniente de los militantes, el autofinanciamiento y los rendimientos financieros (fondos y fideicomisos).

En este momento cabe señalar que el actual modelo de financiamiento político es causa directa del modelo del sistema de partidos pluripartidista, así como del bajo índice de afiliados a los partidos, pues, por un lado, se tiene la percepción social de la exageración de los montos de las aportaciones públicas, dejando de lado el financiamiento privado de los militantes, según se observa en las cifras del cuadro 1.

Cuadro 1. Montos del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas y de campaña

Año	Número de partidos con registro nacional	Financiamiento público para actividades ordinarias ^A	Financiamiento público para actividades específicas ^A	Financiamiento público para actividades de campaña ^A
2014	10	3,810,786,094.28	114,323,582.83	No aplica
2015	10	3,909,545,803.15	117,286,374.09	1,172,863,740.94
2016	9	3,838,503,224.53	115,155,096.74	No aplica
2017	9	3,940,984,374.00	118,229,531.00	No aplica
2018	9	4,296,333,246.00	128,889,997.00	2,148,166,623.00

¹³ Darío Alberto Mora Jurado, "Sistema de financiamiento para las candidaturas independientes", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018), <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/2e524c5dff0b6f4.pdf> (consultada el 23 de abril de 2021).

Continuación.

Año	Número de partidos con registro nacional	Financiamiento público para actividades ordinarias ^A	Financiamiento público para actividades específicas ^A	Financiamiento público para actividades de campaña ^A
2019	7	4,728,699,868.00	141,860,996.00	No aplica
2020	7	4,988,864,914.00	149,665,947.00	No aplica

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con base en INE, datos de 2014 a 2021, "Financiamiento anual ordinario", <https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1>.

Por otra parte, los partidos políticos con registro nacional, para conservar su registro, tienen la obligación de mantener 3,000 militantes en al menos 20 entidades federativas, o bien 300 en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, o el equivalente a 0.26 % del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal inmediata anterior, es decir, 226,287¹⁴ afiliados en el país.

91

Cuadro 2. Índice de afiliación a los partidos políticos¹⁵

Partido político	Inicio	Fin	Diferencia (%)
	23 de enero de 2019	31 de enero de 2020	
Partido Acción Nacional	376,988	234,450	-38
Partido Revolucionario Institucional	6,546,560	1,587,242	-76

¹⁴ Acerca del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, artículos 10, numeral 2, inciso b; 25, numeral 1, inciso c, y 94, numeral 1, inciso d, véase Instituto Nacional Electoral, "Padrón de afiliados a los partidos políticos", <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/> (consultada el 20 de abril de 2020).

¹⁵ El Consejo General del Instituto Nacional Electoral recibió el *Informe final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales* con corte al 31 de enero de 2020, los cuales se encontraban consolidados y quedaron conformados como se ilustra en el cuadro, que incluye el número de militantes al inicio y al final del procedimiento de revisión, actualización y sistematización.

Continuación.

Partido político	Inicio	Fin	Diferencia (%)
	23 de enero de 2019	31 de enero de 2020	
Partido de la Revolución Democrática	5,030,034	1,250,034	-75
Partido del Trabajo	508,210	249,384	-51
Partido Verde Ecologista de México	304,311	460,554	+51
Movimiento Ciudadano	466,197	229,474	-51
Morena	317,595	278,332	-12

Fuente: INE, Informe final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales (INE/CG33/2019), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113621/CGor202002-21-ip-6.pdf>.

Según estas cifras, con el modelo pluripartidista mexicano, parecería inviable que una reforma electoral tuviera como finalidad que los partidos se financiaran en mayor medida con las aportaciones privadas; sin embargo, podríamos iniciar una ruta inminente a la transición del sistema de partidos a un bipartidismo o tripartidismo y a un aumento importante en los padrones de afiliados, y, consecuentemente, a un mayor interés de los partidos para acercarse a la sociedad a participar en las estructuras partidistas y en la política institucional.

Análisis desde el punto de vista jurídico de la eficacia del cumplimiento normativo a partir de sanciones impuestas por la autoridad electoral a los partidos políticos

Un adecuado sistema de financiamiento de la política requiere de un robusto sistema de fiscalización para conocer el origen, montos, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos y, en caso de que se detecten desviaciones de la norma, establecer las sanciones correspondientes.

En materia electoral, la atribución de fiscalización consiste en “las acciones por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de

gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley”;¹⁶ es decir, la fiscalización no se detiene en una simple revisión contable de los ingresos y los egresos mediante técnicas de la revisión o auditoría, sino que requiere, además, que se consideren la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que regulan. Otra de las metas de la fiscalización es

evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etc., lo que se busca es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas contrarias a los principios democráticos.¹⁷

Con el antecedente de los casos conocidos como amigos de Fox¹⁸ y Pemexgate¹⁹ (elecciones del año 2000), en los que la autoridad electoral sancionó a diversos partidos por el uso ilegal de financiamiento político, y el caso Monex²⁰ (elecciones de 2012), las posteriores reformas legales procuraron consolidar un sistema de fiscalización más eficaz y eficiente, dando paso al actual modelo de inspección del origen, monto, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos.

La legislación vigente determina que será el Instituto Nacional Electoral el que realice el control y la fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos. Sobre esta base, la fiscalización se entiende como la facultad constitucional de la autoridad electoral

¹⁶ Alfredo Adam Adam *et al.*, *La fiscalización en México* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1996), 8.

¹⁷ Carlos Manuel Rosales y Erik Estrada Herrera, “La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral”, *Quid Iuris*, vol. 19 (diciembre 2012-febrero 2013).

¹⁸ El Instituto Federal Electoral determinó que la coalición conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México utilizó un financiamiento paralelo en la precampaña y campaña de su candidato a la presidencia de la república, proveniente de fuentes no permitidas por la ley, por lo que se hicieron acreedores a una multa cercana a \$500,000,000.

¹⁹ El Instituto Federal Electoral consideró que un monto aproximado de \$500,000,000 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana se desvió a la campaña del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la república, lo que ameritó una multa aproximada de \$1,000,000,000.

²⁰ A partir de diversas denuncias, el Instituto Federal Electoral consideró que la utilización de monederos electrónicos del Banco Monex por parte de la coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México no acreditaba un origen ilícito del financiamiento, además de que fue reportado como gasto operativo de campaña.

nacional de revisar que el origen, monto, destino y aplicación de los recursos públicos y privados con los que cuentan los partidos políticos para realizar sus actividades ordinarias, de campaña y específicas, etcétera, cumplan con la normatividad, a efectos de garantizar, entre otros, el principio de equidad en las contiendas electorales; es decir, se asegura que los recursos que utilizan los partidos y candidatos provengan de las fuentes permitidas por la ley, que no rebasen los topes establecidos y que se asignen por medio del sistema bancario mexicano.

En ningún caso los partidos políticos o candidatos podrán recibir aportaciones o donativos en dinero o en especie de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (local y federal), dependencias públicas, partidos políticos, iglesias y organizaciones civiles o mercantiles; tampoco de personas físicas con actividad mercantil, personas morales, mexicanas o extranjeras, colectas públicas y personas no identificadas.²¹

La rendición de cuentas es el deber que tienen los sujetos obligados de informar y explicar de manera transparente y clara los montos, el uso y el destino de los recursos que utilizan para sus actividades. La revisión de los informes, así como la práctica de auditorías respecto del manejo de los recursos, de la contabilidad y de la situación financiera de los partidos políticos, está a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), que es supervisada por la Comisión de Fiscalización, y sus proyectos de resolución son aprobados por el Consejo General del INE, el cual emite los reglamentos y lineamientos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos. La Comisión ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico en materia de fiscalización mediante su órgano técnico, y la UTF tiene a su cargo la recepción y revisión de los informes que presenten los partidos, así como investigar lo relacionado con las quejas y los procedimientos en materia de rendición de cuentas.

Conforme a la regulación vigente, las facultades de comprobación del INE en materia de fiscalización comprenden las auditorías, verificaciones, inspecciones y otras indagaciones para obtener evidencia respecto de operaciones, saldos e informes para establecer el cumplimiento o no de las disposiciones en cuanto al origen y la aplicación de

²¹ Instituto Nacional Electoral, “Sistema de Fiscalización Electoral”, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/05/01-Que-es-Fiscalizacion-Electoral.pdf> (consultada el 21 de abril de 2020).

recursos de partidos políticos y candidatos. Entre sus procedimientos se encuentran las pruebas de auditoría siguientes: monitoreo de anuncios espectaculares, de impresos y de páginas y sitios de internet.

Otro de los mecanismos de fiscalización consiste en las confirmaciones con terceros, que es la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización de requerir información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos independientes. La UTF también puede solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o a la Unidad de Inteligencia Financiera del Servicio de Administración Tributaria (SAT) informes de operaciones que se presuman de origen ilícito.

Además, se dispone del sistema integral de fiscalización (SIF) para cumplir el mandato constitucional de inspeccionar a los partidos políticos y los candidatos de todo el país, en tiempo real, con reglas homogéneas y a fin de contar con los resultados de la auditoría antes de la calificación de la elección. Esta plataforma de internet la utilizan los sujetos obligados para registrar ante el INE sus operaciones de ingresos y egresos. El SIF está integrado por un módulo de registro y carga de operaciones configurado para registrarlas cada día, el cual permite subir evidencias de operaciones (facturas, contratos, fotos, etcétera), generar informes y cotejar lo registrado por los sujetos obligados con la información generada por el INE, así como cruzar información con el SAT, la Unidad de Inteligencia Financiera o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. También cuenta con un módulo de auditoría con acceso las 24 horas del día, los siete días de la semana, para que los auditores de la Unidad Técnica de Fiscalización puedan consultar los reportes de ingresos y egresos que los partidos políticos nacionales y locales y los candidatos independientes capturan en el sistema.²²

Así, los sujetos obligados deberán generar y presentar, mediante el SIF, los informes de campaña, en los cuales se deberán reflejar con toda precisión los ingresos y los gastos por periodos de 30 días. Estos informes se entregarán dentro de los tres días siguientes a la conclusión de cada periodo.

²² Instituto Nacional Electoral, sitio web del Sistema Integral de Fiscalización, <https://sif.ine.mx/loginUTF/> (consultada el 25 de abril de 2020).

Para la fiscalización de las campañas electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización revisa y audita el destino que dan a los recursos los sujetos obligados de forma simultánea con el desarrollo de la campaña. Una vez concluida la revisión de los informes, la Unidad integra un dictamen y una propuesta de resolución, los cuales serán votados y validados por la Comisión de Fiscalización y posteriormente sometidos a la consideración del Consejo General del INE para su aprobación. Los dictámenes y los proyectos de resolución emitidos por la Unidad contienen el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes, la mención de los errores o irregularidades encontrados en ellos y las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

El mismo INE señala que los cuatro ejes de la fiscalización son los siguientes:

- 1) Fiscalización nacional. A partir de un nuevo modelo de fiscalización, se asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los sujetos obligados en todo el país.
- 2) Fiscalización expedita. Si durante las elecciones un candidato rebasa los topes de gastos de campaña, puede ser sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido si su valoración es determinante para el resultado de la elección.
- 3) Fiscalización moderna. A partir de sistemas tecnológicos de fiscalización, mediante una plataforma de internet específicamente diseñada para que los sujetos obligados realicen en línea sus registros contables, el INE verificará, de manera automatizada y en tiempo real, la veracidad de las operaciones y los informes reportados.
- 4) Fiscalización transparente. Tiene el objetivo de asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables de los partidos y los candidatos.²³

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos no solo permite verificar su control, sino también identificar fuentes de financiamiento ilícito e incongruencias en la contabilidad, la aplicación y el

²³ Instituto Nacional Electoral, sitio web del Sistema Integral de Fiscalización.

destino de los recursos, es decir, la utilización de dinero irregular en las campañas electorales.

Ahora bien, como se precisó antes, el financiamiento ilegal rompe el principio de equidad en la contienda electoral, al igual que el de imparcialidad de las autoridades en el ejercicio de los recursos públicos, y violenta además los artículos 134 constitucional y 54 de la Ley General de Partidos Políticos.

Las consecuencias jurídicas por introducir financiamiento ilícito en términos del principio de legalidad son sanciones administrativas —derivadas del procedimiento de control y fiscalización del origen, la aplicación y el destino de los recursos de los partidos políticos—, delitos electorales y nulidad de elecciones.

La ilicitud es un concepto que debe entenderse en sentido amplio y no solo con relación a la materia penal, sino a cualquier tipo de recursos prohibidos por la ley; por ejemplo, el artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establece como infracción equiparable al delito de lavado de dinero que se reciban recursos en dinero o en especie y exista prohibición para ello.

En la obra *Dinero bajo la mesa*, los autores concluyen que en los años en que se celebran elecciones existe una mayor detección de flujo de efectivo y que, de acuerdo con los datos que arroja el Banco de México, se incrementa en seis tantos en periodos electorales.²⁴

²⁴ Nada tan escandaloso como la cantidad de dinero ilegal que fluye a las campañas políticas, dinero que nadie vigila ni puede contener, mucho menos castigar. Nadie puede decir con precisión cuánto dinero ilegal desborda por los vagones de la competencia electoral, pero los indicios de su tamaño no pueden sino llamar a una corrección.

Luis Carlos Ugalde, expresidente del Instituto Nacional Electoral, ha intentado diversas mediciones desde su consultoría Integralia. Su último esfuerzo tiene que ver con las cifras del Banco de México sobre el aumento del uso del dinero en efectivo en años de elecciones. En las dos últimas elecciones federales, el uso de efectivo ha crecido desorbitadamente. En 2012, según refiere Integralia, el flujo aumentó \$37,000,000,000, esto es, 5 % respecto del año anterior. En las elecciones federales intermedias de 2015, el flujo de efectivo creció casi \$29,000,000,000. Para nadie es un secreto que la llamada operación electoral de los partidos de la democracia mexicana, todos incluidos, sucede en su mayor parte en efectivo.

Tenemos ahora, gracias a las mediciones estacionales del Banco de México y al análisis de Integralia, un atisbo de cuánto dinero en efectivo puede haber corrido ilícitamente por los conductos de nuestra competencia democrática. La cifra es alucinante como indicador de la cantidad de dinero ilegal invertido en elecciones. Tiene la ventaja de que sugiere con sencillez su corrección: el uso de dinero en efectivo debe ser prohibido para los partidos políticos y para los gastos de campaña. Todo lo que se gaste en ese rubro debe quedar registrado en transacciones bancarias, de las que al menos queda huella. Las tesorerías piratas de nuestra democracia sin demócratas encontrarán la forma de darle la vuelta también a esta norma, pero, por lo

Santiago Nieto señala que la equiparación al delito de lavado de dinero no debe verse como una carga adicional a las autoridades electorales, sino que la investigación y el control deben encargárseles a otras instituciones del Estado.

Ordinariamente estos flujos ilegales de dinero se traducen en contra-prestaciones de mercado, controles territoriales, corrupción política, fraude a la ley y peculado electoral, entre otras conductas, lo cual disminuye la posibilidad de que los contendientes políticos participen en equidad de circunstancias y de que el dinero o el acceso a los medios de comunicación no sean condiciones suficientes para inclinar la balanza del triunfo electoral.

IDEA Internacional estima que varios estudios confirman que en América Latina existe una brecha entre las densas normativas legales y la función del dinero en la vida política y electoral de las democracias.²⁵

Entonces, casos como el de amigos de Fox nos obligan a hacer un alto en el camino: antes de pensar en un nuevo modelo de financiamiento político, debemos esforzarnos por poner los acentos en la efectividad de su regulación para alcanzar su finalidad, ante el creciente aumento de los topes de gastos de campaña, la cantidad de dinero que las financia, el aumento de las normativas y la incapacidad para hacerlas cumplir, la ausencia de mecanismos de supervisión pública, política y jurídica, así como la falta de transparencia e información fiable.

Diversos estudios sostienen que los problemas del financiamiento político no se reducen a los requisitos que la norma exige a los partidos y los candidatos al presentar sus informes financieros, ni a la exigencia de información periódica del financiamiento de los partidos, sino a que verdaderamente se utilice esta información para realizar una fiscalización a fondo en la pesquisa y, en su caso, una imposición de sanciones.

Cabe señalar que la transparencia es una condición necesaria pero no suficiente para que la fiscalización de los recursos sea eficaz, a pesar de que México cuenta con autoridades competentes y reglas en materia

pronto, tendrán la restricción de no poder pagar en efectivo el dinero ilegal con el que en cada elección se financian tantos atentados contra la transparencia democrática. Héctor Aguilar Camín, “El dinero electoral”, *Milenio*, 7 de junio, sección Opinión, <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/el-dinero-electoral> (consultada el 26 de abril de 2021).

²⁵ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, sitio web del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, <https://www.idea.int/es> (consultada el 24 de abril de 2021).

de transparencia y fiscalización, con poderes especiales para investigar, como la supresión del secreto bancario, fiduciario y fiscal, y con los convenios de colaboración e información con otras áreas del Estado, como la Secretaría de Hacienda, el Sistema Bancario y de Valores, etcétera.

Al respecto, organismos internacionales, como IDEA Internacional, estiman que no basta una plétora de sanciones legales —que van desde las multas hasta las sanciones penales, pasando por penas electorales, como la pérdida del registro del partido político o del candidato o incluso la nulidad de la elección— si estas no se aplican de manera rigurosa y con el objetivo de desincentivar las conductas ilegales. En efecto, si las sanciones por irregularidades hacen menos daño que la comisión del acto ilícito, se reduce el incentivo para no infringir la ley.

En otras ocasiones ha sido necesaria la presencia del Poder Judicial para legitimar las sanciones impuestas por las autoridades electorales. Lo cierto es que se requieren de otros mecanismos para hacer eficiente la supervisión y el cumplimiento de la ley, por ejemplo, las metodologías para obtener una mayor información del gasto electoral y determinar si el gasto de las campañas es superior al informado por los partidos políticos. No obstante, en México hay voces que consideran que el procedimiento de fiscalización no debe verse con “una lógica punitiva, que no es un propósito de estos ejercicios, sino más bien con una lógica de transparencia y de fortalecimiento de los propios partidos políticos”.²⁶

Esta narrativa no es congruente con la realidad: más allá de la percepción ciudadana, los datos que reflejan la actuación de la autoridad electoral muestran un incremento desmedido de los montos de las sanciones derivadas del proceso de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, tal como se presenta en el cuadro 3.

²⁶ Instituto Nacional Electoral, “Aprueba INE sanciones por 586 mdp a partidos políticos por irregularidades en informes de ingresos y gastos ordinarios 2018”, <https://centralelectoral.ine.mx/2019/11/06/aprueba-ine-sanciones-586-mdp-partidos-politicos-irregularidades-informes-ingresos-gastos-ordinarios-2018/> (consultada el 27 de abril de 2021).

Cuadro 3. Sanciones derivadas de los informes anuales y de campaña de los partidos políticos²⁷

Año	Monto de la sanción confirmado por sentencia firme (gasto ordinario)^A	Monto de la sanción confirmado por sentencia firme (gastos de campaña)^{AB}
1997	3,245,609.07	3,051,651.59
1998	1,190,292.00	--
1999	6,912,116.84	--
2000	9,150,605.66	18,855,702.52
2001	46,944,665.19	--
2002	42,907,660.95	--
2003	145,384,720.90	360,165,410.58
2004	106,770,224.57	--
2005	64,098,846.41	--
2006	107,740,660.25	61,480,987.38
2007 ^C	47,739,476.18	--
2008	56,864,466.82	--
2009	22,849,044.80	32,707,666.31 ^D
2013	83,697,013.21	--
2014	41,057,506.62	--
2015	128,460,095.95	91,005,091.07 (elección federal)
2016	539,000,000.00 (informes federal y estatales) ^E	--

²⁷ Instituto Nacional Electoral, "Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos", <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorAnio-IA-PP-97-o6.pdf> (consultada el 28 de abril de 2021).

Continuación.

Año	Monto de la sanción confirmado por sentencia firme (gasto ordinario) ^A	Monto de la sanción confirmado por sentencia firme (gastos de campaña) ^{AB}
2017	356,600,000.00 ^F	--
2018	586,000,000.00 ^G	872,000,000.00 ^H

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

^B INE, "Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos", <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorCamp-PPyCoal-97-00-03y06.pdf>.

^C INE, "Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos", https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IA_2007_2009.pdf.

^D INE, "Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña y precampaña sobre el origen y destino de los recursos", https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IC_2009.pdf.

^E Expansión, "El INE multa a los partidos con 539 mdp por irregularidades en 2016", *Revista Expansión*, noviembre 2017, <https://expansion.mx/politica/2017/11/23/el-ine-multa-a-los-partidos-con-539-mdp-por-irregularidades-en-2016>.

^F Carina García, "Alista INE rebajas a multas impuestas a partidos en 2017", <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/alista-ine-rebajas-multas-impuestas-partidos-en-2017>.

^G INE, "Aprueba INE sanciones por 586 mdp a partidos políticos por irregularidades en informes de ingresos y gastos ordinarios 2018", <https://centralelectoral.ine.mx/2019/11/06/aprueba-ine-sanciones-586-mdp-partidos-politicos-irregularidades-informes-ingresos-gastos-ordinarios-2018/>.

^H INE, "Ningún triunfo obtenido en las urnas se verá afectado por efecto de la fiscalización del INE: Lorenzo Córdova", <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/06/ningun-triunfo-obtenido-en-las-urnas-se-vera-afectado-por-efecto-de-la-fiscalizacion-del-ine-lorenzo-cordova/>.

Del cuadro 3 se advierte que las sanciones no han cumplido el objetivo de desincentivar la conducta irregular de los partidos políticos, pues han ido en aumento.

Según el INE, 68 % de las multas que ha impuesto su Comisión de Fiscalización corresponde a faltas cometidas por las representaciones locales de los partidos políticos nacionales, mientras que 32 % obedece a faltas atribuibles a los comités ejecutivos nacionales, lo cual representa un desafío pendiente de la reforma de 2014.

Las sanciones retenidas a los partidos políticos nacionales y enteradas a la Tesorería de la Federación hasta el 31 de diciembre de 2016 suman un total de \$523,615,808.96.²⁸

Las cifras anteriores muestran que la regulación del financiamiento político y la fiscalización de los recursos de los partidos, lejos de garantizar los principios de transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en la contienda electoral, no han logrado desincentivar las conductas irregulares, pues las sanciones aumentan cada vez más.

Estudios del Senado de la República señalan que

los resultados de la fiscalización del proceso electoral de 2018 muestran un cierto avance en la detección de este tipo de egresos, parece muy complicado que esto mejore si no cambia la informalidad que caracteriza a la economía mexicana o los cuantiosos recursos que utilizan las instituciones públicas en publicidad oficial.²⁹

Con todo, no es posible soslayar el avance que en materia de transparencia y rendición de cuentas ha producido el trabajo realizado por el INE a partir de las reglas que instauró la reforma de 2014. En contraste con lo que ocurría hace no mucho tiempo, hoy es posible que cualquier persona interesada —autoridades electorales, actores políticos, medios de comunicación, entre otros— conozca con oportunidad la información financiera que presentan los partidos y candidatos durante las campañas. Lo anterior permite constatar, por ejemplo, las dimensiones a las que asciende el subreporte de ingresos y gastos. Este no es un avance trivial: aunque los problemas estructurales —economía informal, publicidad oficial, etcétera— y las prácticas permanecen, la información que hoy está disponible es significativamente mayor y mejor y constituye un insumo para mejorar las reglas y las actividades de las autoridades electorales.³⁰

²⁸ Véase Instituto Nacional Electoral, *Informe relativo al cobro de multas impuestas por el Instituto Nacional Electoral*, https://repositoriodocumental.ine.mx/xmloi/bitstream/handle/123456789/93069/CG.or201702-24in_01P18-00.pdf (consultada el 25 de abril de 2020).

²⁹ Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, sitio web del Instituto Belisario Domínguez, <http://www.ibd.senado.gob.mx/> (consultada el 24 de abril de 2021).

³⁰ Camilo Saavedra Herrera, “Una nulidad que no fue: reflexiones sobre la fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila” (2021), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6499/7.pdf>.

No se trata entonces solamente de establecer regulaciones más rígidas, sino que éstas sean acompañadas por otras que contribuyan a facilitar su implementación.³¹

Retos del sistema de financiamiento político a partir de la responsabilidad jurídica de los partidos políticos y la obligación legal del *compliance* electoral

“Los gobiernos deben abordar con urgencia el papel corruptor del gran dinero en el financiamiento de los partidos políticos y la influencia indebida que ejerce en nuestros sistemas políticos”.³²

Se debe cambiar el paradigma, ya que actualmente predomina la percepción de que las administraciones internas de los partidos prefieren infringir la ley y merecer como sanción una multa que cumplir el principio de transparencia, lo cual provoca impunidad.³³

Los retos de la fiscalización del financiamiento político pasan por los temas siguientes:

- 1) Mejorar el cumplimiento de la normatividad para evitar un alto índice de sanciones derivadas de los informes ordinarios y de campaña de la representación local de los partidos políticos nacionales.
- 2) Aumentar la transparencia de los órganos internos de la administración de los partidos, pues se desconoce cuáles de ellos se encuentran en

³¹ Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, <http://www.ibd.senado.gob.mx/>.

³² Véase La Razón, “Venezuela y Nicaragua, los países más corruptos de AL”, *La Razón*, 2020, <https://www.razon.com.mx/mundo/venezuela-y-nicaragua-los-paises-mas-corruptos-de-al/> (consultada el 25 de abril de 2021).

³³ “Morena fue sancionada por no transparentar datos que por ley deben ser públicos. Con multas que suman 886 mil 600 pesos, este partido rompió récord en sanciones por opacidad, pues en lo que va del año ya acumula casi 30 procedimientos sancionatorios: incumplir su obligación a publicar en su portal información pública sobre sueldos, gastos, contratos, presupuesto, currículos de candidatos o estructura de la dirigencia”. El Informador, “Morena rompe récord en sanciones por opacidad”, *El Informador*, 14 de agosto de 2019, sección México, <https://www.informador.mx/mexico/Morena-rompe-record-en-sanciones-por-opacidad-20190814-0147.html> (consultada el 30 de abril de 2020).

- quiebra técnica, así como su situación crediticia y ante las autoridades fiscales y de seguridad social.
- 3) Aplicar a los partidos políticos los mismos principios para el manejo de recursos públicos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
 - 4) Determinar la responsabilidad jurídica de los partidos como personas jurídicas que manejan recursos públicos.
 - 5) *Compliance* electoral. Promover en la legislación la obligación de que los partidos políticos cuenten con un control interno de cumplimiento legal; de lo contrario, su actuación genera riesgos a los fondos, que estos sean empleados personalmente o que se oculten donaciones prohibidas. De esta manera un financiamiento político responsable y bien organizado constituye una piedra angular de la democracia.

El *compliance* electoral tiene que ver con el cumplimiento de la ley, la prevención de riesgos, la ética y la integridad del proceso electoral. Su objetivo central consiste en la prevención.

104

Este modelo se inserta en un escenario globalizado de corrupción, donde con mayor frecuencia se comenta la participación de grupos extranjeros que pretenden influir en las elecciones, así como el cambio del modelo de comunicación política y la utilización de las redes sociales y las plataformas tecnológicas. Basta decir que en México está pendiente la aplicación de las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción.

En efecto, existe poco conocimiento y transparencia acerca de la forma en que los partidos políticos gestionan sus finanzas de manera interna. Actualmente se carece de un marco de control transparente y adecuado para los ingresos y egresos, debido a la falta de gestión financiera interna. La diversificación en la captación de los fondos y una contabilidad sólida exigen organizaciones profesionales con personal capacitado. Por ello, es fundamental la existencia de controles y equilibrios internos que incluyan la rendición de cuentas periódica de los miembros del partido en materia financiera, a fin de conservar la credibilidad de los institutos, pues hoy en día los partidos atraviesan por problemas importantes, como la escasez de fondos y de personal (apoyo voluntario).

La relación del dinero con la política y la gobernanza muestra altos niveles de corrupción. El dinero del crimen organizado fondea campañas electorales y provoca la ausencia del Estado, lo que conlleva un

detrimento en el desarrollo económico y la desconfianza de la población hacia las instituciones, además de la disminución de la igualdad política y el alejamiento social de los asuntos públicos. La solución a ello —se insiste— son, en parte, la transparencia y la atención a la necesidad urgente de controles eficientes de supervisión del cumplimiento de las normas fundamentales a partir del *compliance* electoral.

La corrupción dentro de los partidos políticos los coloca como el eslabón más débil frente a la sociedad. Para reducirla y recuperar la confianza en la política, debemos eliminar el manto jurídico protector de los partidos, con fundamento en uno de los principios inamovibles del derecho penal: *societas delinquere non potest*.

En efecto, la responsabilidad penal se limitaba a las empresas, pues los estudios demostraban que más de 80 % de la delincuencia económica se debía a crímenes como el blanqueo de capitales.

Es muy importante recordar que en el artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales³⁴ se considera un delito equiparable al previsto en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, relacionado con el tipo penal de encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Es decir, existe plena responsabilidad jurídica, administrativa, electoral y penal para los partidos, candidatos y funcionarios partidistas. Desde esta perspectiva, debe privilegiarse el interés de la gobernanza democrática sobre el que se sacrifica (la impunidad de los partidos), ahora, al convertirse, más allá de agentes políticos, en agentes económicos que pueden “perfectamente coaccionar a los trabajadores con consecuencias penales o incurrir en financiación ilícita”.³⁵

La organización Transparency International recomienda a los gobiernos controlar la financiación política para prevenir la excesiva

³⁴ El artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establece que se impondrán de 1,000 a 5,000 días de multa y de 5 a 15 años de prisión al que por sí o por *interposita persona* realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o bien cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley. La pena prevista en el párrafo anterior se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.

³⁵ Alejandro Luis de Pablo Serrano, “Fundamentos de la responsabilidad penal de los partidos políticos y de su deber de *compliance*”, <http://aeacompliance.com/index.php/actualidad/noticias/33-articulo> (consultada el 27 de abril de 2020).

influencia de los flujos de dinero en ella. Primero, porque los partidos están dispuestos a violar la ley a cambio de obtener el triunfo. Segundo, porque hay un contubernio público-privado que resulta rentable para ambas partes. Tercero, porque hay una masa de votantes presa de redes clientelares propiciadas por los propios partidos. Cuarto, porque el sistema de fiscalización es imperfecto. Por último, porque, además de que la mayoría de los delitos electorales quedan impunes, los costos por violar la ley son mucho menores a los beneficios obtenidos: en promedio, las multas llegan a representar 3.5 % del total del financiamiento público de los partidos.³⁶

Casos como el de amigos de Fox nos muestran una clara idea de lo que los partidos y candidatos están dispuestos a hacer para alcanzar el poder; por ello, debe quedar claro que, mientras no provoquemos los cambios internos en la manera como debe concebirse el cumplimiento normativo, es necesario que el sistema de fiscalización electoral se haga cargo del tema.

Fuentes consultadas

- Adam Adam, Alfredo *et al.* 1996. *La fiscalización en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar Camín, Héctor. 2016. El dinero electoral. *Milenio*, 7 de junio, sección Opinión. <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/el-dinero-electoral> (consultada el 26 de abril de 2021).
- Bernal Moreno, Jorge. 2006. *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/6.pdf> (consultada el 29 de abril de 2020).

³⁶ Véase Transparency International, sitio web de Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl> (consultada el 22 de abril de 2021).

- Brooks, Darío. 2018. Elecciones en México: cómo se explica el “desproporcionado aumento” de dinero en efectivo cuando hay comicios. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43957370> (consultada el 25 de abril de 2021).
- Casar Pérez, María Amparo y Luis Carlos Ugalde Ramírez. 2019. *Dinero bajo la mesa*. México: Grijalbo.
- Doublet, Yves-Marie. 2003. Financiamiento, corrupción y gobierno, en *Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia*, coords. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duplá Ansuátegui, Antonio. 2010. Novus sum, consulatum peto, Roma est: el *Commentariolum petitionis* de Quinto Cicerón. *Studia Historica: Historia Antigua* 6 (febrero). <https://pdfs.semanticscholar.org/015a/8f35d1aed8827b98005a721c6c4aba15cc73.pdf> (consultada el 24 de abril de 2021).
- El Informador. 2019. Morena rompe récord en sanciones por opacidad. *El Informador*, 14 de agosto, sección México. <https://www.informador.mx/mexico/Morena-rompe-record-en-sanciones-por-opacidad-20190814-0147.html> (consultada el 30 de abril de 2020).
- Expansión. 2017. El INE multa a los partidos con 539 mdp por irregularidades en 2016. *Revista Expansión*, noviembre. <https://expansion.mx/politica/2017/11/23/el-ine-multa-a-los-partidos-con-539-mdp-por-irregularidades-en-2016> (consultada el 28 de abril de 2020).
- García, Carina. 2019. Alista INE rebajas a multas impuestas a partidos en 2017. *El Universal*, 13 de noviembre, sección Nación. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/alista-ine-rebajas-multas-impuestas-partidos-en-2017> (consultada el 28 de abril de 2020).
- Casar, María Amparo. 2018. Dinero y elecciones: el gran engaño. *Excelsior*, 30 de mayo, sección Opinión. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/dinero-y-elecciones-el-gran-engano/1241985> (consultada el 30 de abril de 2020).
- IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Sitio web de IDEA Internacional. <https://www.idea.int/es> (consultada el 24 de abril de 2021).
- INE. 2017. *Informe relativo al cobro de multas impuestas por el Instituto Nacional Electoral*. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93069/CG.or201702-24in_01P18-00.pdf (consultada el 25 de abril de 2020).

- 2019. Aprueba INE sanciones por 586 mdp a partidos políticos por irregularidades en informes de ingresos y gastos ordinarios 2018. <https://centralelectoral.ine.mx/2019/11/06/aprueba-ine-sanciones-586-mdp-partidos-politicos-irregularidades-informes-ingresos-gastos-ordinarios-2018/> (consultada el 27 de abril de 2020).
- 2019. Ningún triunfo obtenido en las urnas se verá afectado por efecto de la fiscalización del INE: Lorenzo Córdova. <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/06/ningun-triunfo-obtenido-en-las-urnas-se-vera-afectado-por-efecto-de-la-fiscalizacion-del-ine-lorenzo-cordova/> (consultada el 30 de abril de 2020).
- Datos de 2014 a 2021. Financiamiento anual ordinario. <https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1> (consultada el 20 de abril de 2020).
- *Informe final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales (INE/CG33/2019)*. <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113621/CGor202002-21-ip-6.pdf>.
- Padrón de afiliados a los partidos políticos. <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/> (consultada el 20 de abril de 2020).
- Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorAnio-IA-PP-97-06.pdf> (consultada el 28 de abril de 2021).
- Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IA_2007_2009.pdf (consultada el 29 de abril de 2021).
- Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña y precampaña sobre el origen y destino de los recursos. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/>

- UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IC_2009.pdf (consultada el 29 de abril de 2021).
- . Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorCamp-PPyCoal-97-00-03yo6.pdf> (consultada el 28 de abril de 2021).
 - . Sistema de Fiscalización Electoral. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/05/01-Que-es-Fiscalizacion-Electoral.pdf> (consultada el 21 de abril de 2020).
 - . Sitio web del Sistema Integral de Fiscalización. <https://sif.ine.mx/loginUTF/> (consultada el 25 de abril de 2020).
- Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Sitio web del Instituto Belisario Domínguez. <http://www.ibd.senado.gob.mx/> (consultada el 24 de abril de 2021).
- La Razón. 2020. Venezuela y Nicaragua, los países más corruptos de AL. *La Razón*. <https://www.razon.com.mx/mundo/venezuela-y-nicaragua-los-paises-mas-corruptos-de-al/> (consultada el 25 de abril de 2021).
- Leterme, Yves. 2015. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, en *Manual sobre el financiamiento político*. México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, V-VI.
- Mora Jurado, Darío Alberto. 2018. Sistema de financiamiento para las candidaturas independientes, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/2e524c5dffob6f4.pdf> (consultada el 23 de abril de 2021).
- Murayama, Ciro. 2015. El Tribunal Electoral ante el Pemexgate y Amigos de Fox, en *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, 319-29. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5015/15.pdf> (consultada el 20 de julio de 2021).
- Orozco Henríquez, Jesús. 2008. Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México, en *Reforma de los partidos políticos en Chile*, 345-75. Santiago: Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo/Centro de Estudios Públicos/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/Corporación de Estudios para Latinoamérica. <http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1298319114Reforma%20de%20los%20partidos%20-%2015%20Orozco.pdf> (consultada el 26 de abril de 2021).

Pablo Serrano, Alejandro Luis de. Fundamentos de la responsabilidad penal de los partidos políticos y de su deber de *compliance*. <http://aeaecompliance.com/index.php/actualidad/noticias/33-articulo> (consultada el 27 de abril de 2020).

Rosales, Carlos Manuel y Erik Estrada Herrera. 2012-2013. La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral. *Quid Iuris*, vol. 19 (diciembre-febrero).

Saavedra Herrera, Camilo. 2021. Una nulidad que no fue: reflexiones sobre la fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6499/7.pdf>.

Sentencia SUP-RAP-050/2001. <https://www.te.gob.mx/sentencias/HTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0050-2001> (consultada el 27 de abril de 2021).

Transparency International. Sitio web de Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl> (consultada el 22 de abril de 2021).

Legislación

Código Penal Federal. 2021. *Diario Oficial de la Federación*.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1990. *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_refo8_22nov96_ima.pdf.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. *Diario Oficial de la Federación*.

DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 1977. Decreto que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de diciembre. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915 (consultada el 30 de abril de 2020).

- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1984. <https://ahgs.gob.mx/ley-federal-de-organizaciones-politicas-y-procesos-electorales/> (consultada el 30 de abril de 2020).
- Ley General en Materia de Delitos Electorales. 2014. *Diario Oficial de la Federación*.
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. *Diario Oficial de la Federación*.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. *Diario Oficial de la Federación*.



Una decisión hito
en la construcción
del procedimiento
especial sancionador.
La sentencia recaída
en el recurso de apelación
SUP-RAP-17/2006

José de Jesús Orozco Henríquez
Javier Miguel Ortiz Flores



SUMARIO: Introducción; El caso; La argumentación de la Sala Superior; Algunos desarrollos posteriores; Consideraciones conclusivas, Fuentes consultadas.

Introducción

El proceso federal ordinario 2005-2006 para la elección del titular del Poder Ejecutivo federal¹ fue altamente competitivo y estuvo marcado, entre otros aspectos, por la difusión en radio y televisión, durante la etapa de campaña, de promocionales dirigidos en contra del entonces candidato presidencial postulado por la coalición “Por el bien de todos”.

Esa coalición, inconforme con la difusión y el contenido de dichos *spots*, solicitó retirarlos del aire. El 13 de marzo de 2006 planteó ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), por conducto de su secretario general, incluir, en el orden del día de la sesión extraordinaria por celebrarse el 15 de marzo siguiente, el punto relativo a un proyecto de acuerdo del Consejo General por el que se ordenase a la coalición “Alianza por México” el retiro de tales promocionales, al considerar que, desde su perspectiva, contraían la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).²

El 15 de marzo de 2006, el Consejo General del IFE resolvió rechazar el proyecto de acuerdo, al estimar que lo conducente era iniciar el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el artículo 270 del Cofipe.

¹ El proceso electoral federal inició formalmente el 6 de octubre de 2005.

² Abrogado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014, publicada el 23 de mayo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Inconforme con tal decisión, la coalición “Por el bien de todos” interpuso, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el recurso de apelación (RAP) registrado con el número de expediente SUP-RAP-17/2006.

La Sala Superior determinó,³ *inter alia*, al resolver el citado RAP, revocar la determinación del Consejo General responsable y ordenar al secretario ejecutivo del IFE entregar a la coalición “Alianza por México” una copia del escrito mediante el cual se solicitó el retiro de los promocionales objeto de denuncia y la demás documentación atinente. El fallo se emitió en la sesión pública de resolución del 5 de abril de 2006.

El 13 de abril siguiente, el Consejo General del IFE, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-17/2006, emitió la resolución en el procedimiento especializado instaurado, en el sentido de declarar infundada la denuncia presentada.

En contra de esa determinación, la coalición “Por el bien de todos” interpuso un RAP, registrado con el número de expediente SUP-RAP-31/2006.

El presente trabajo tiene por objeto explicar, desde la perspectiva de la dogmática jurídica, el significado de la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-17/2006 en el sistema de justicia constitucional electoral mexicano. En breve, la ejecutoria estableció los fundamentos del procedimiento especial sancionador en la materia (Roldán 2012, 15).

En efecto, dicha resolución sentó las bases para la creación de un procedimiento administrativo expedito y depurador del proceso electoral y revestido de todas las garantías del debido proceso, para resolver denuncias de hechos que pudiesen afectar el curso de un proceso comicial. Posteriormente, el poder reformador de la Constitución, por medio de la trascendente reforma constitucional de 2007 en materia político-electoral,⁴ modificó y adicionó el artículo 41 para establecer de manera expresa que las infracciones a lo dispuesto en la base III del citado artículo

³ En la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez y con la participación como secretario proyectista de Javier Miguel Ortiz Flores, el expediente SUP-RAP-17/2006 fue resuelto por mayoría de seis votos por la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y los magistrados Leonel Castillo González, José Alejandro Luna Ramos, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata, con el voto en contra del magistrado Eloy Fuentes Cerda.

⁴ Decreto publicado el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley (DOF 2007).

De ese modo, el poder revisor admitió la necesidad y la legitimidad de reconocer un procedimiento especial sancionador, dotado de la posibilidad de emitir medidas cautelares para ordenar retirar inmediatamente el material denunciado. Las reformas legales posteriores y los desarrollos jurisprudenciales han implementado esas bases constitucionales. Así, se pretende mostrar la importancia y la trascendencia en el orden jurídico electoral mexicano del referido procedimiento especial sancionador, que tuvo un origen pretoriano por medio de la ejecutoria que aquí se analiza.

En primer lugar, abordaremos las principales líneas argumentativas de la sentencia, particularmente identificando sus principales premisas normativas.⁵ En segundo lugar, ofreceremos, así sea de forma esquemática, algunos de los principales desarrollos normativos y jurisprudenciales posteriores que, en la actualidad, han dado como resultado un sistema de procedimientos especiales sancionadores en el ordenamiento electoral mexicano, incluido el procedimiento para conocer y resolver casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.⁶

De acuerdo con Carlos Santiago Nino, cuando introduce la analogía arquitectónica de la catedral, partimos del reconocimiento de que el derecho es una obra colectiva y, por ende, las acciones de los jueces y legisladores se realizan en un entorno colectivo cuyas aportaciones están más allá de su control; incluso, los tribunales y órganos legislativos pueden rechazar las determinaciones de jueces anteriores (Nino 2002, 63).

⁵ Por premisa normativa entendemos la norma que el Tribunal aplica para resolver el asunto concreto y que sirve de premisa mayor de su razonamiento justificativo. Su formulación no es simplemente la aplicación del derecho objetivo, sino que supone la determinación de la norma aplicable de acuerdo con todas las propiedades relevantes del caso y la revisión de todo el ordenamiento jurídico aplicable (Aguiló 2009, 463).

⁶ De conformidad con el artículo 442, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el presente caso, como procuraremos mostrar, las legislaturas y los tribunales posteriores no solo no modificaron ni abandonaron lo resuelto en la sentencia en estudio,⁷ sino que, además, esta marcó un hito que originó una línea jurídica en varias direcciones, que se desarrolló por el poder revisor de la CPEUM, las legislaturas y los órganos jurisdiccionales.

El caso

La controversia tuvo su origen cuando, según la coalición recurrente, la diversa coalición “Alianza por México”, en el proceso electoral federal entonces en curso, difundió dos promocionales en radio y televisión, así como algunos anuncios en internet, en los cuales, desde la perspectiva de la parte demandada, se violaba la normativa en la materia aplicable, al denostar, desacreditar y descalificar al candidato presidencial postulado por la coalición “Por el bien de todos”. La pretensión de la parte recurrente era que se ordenara a la parte denunciada que retirara el material divulgado, mediante la vía de un acuerdo administrativo aprobado por el Consejo General del IFE.

118

La litis del asunto se centraba en determinar si, como lo sostenía la autoridad administrativa responsable, el medio para conocer las quejas, conforme a derecho, era el procedimiento sancionador electoral, o bien mediante un acuerdo administrativo, como lo pretendía la parte recurrente.

La Sala Superior emitió una sentencia parcialmente estimatoria, ya que no acogió por completo lo pretendido por la coalición demandante: determinó que si bien era cierto que la autoridad administrativa electoral federal tenía suficientes atribuciones legales para conocer y resolver las denuncias como las presentadas, acerca de hechos que podían alterar el adecuado desarrollo del proceso comicial, también lo era que la implementación del procedimiento respectivo no podía ser mediante la vía de un acuerdo administrativo ni tampoco por un típico procedimiento sancionador, como pretendía la autoridad responsable, sino por

⁷ También un sector autorizado de la doctrina científica saludó la emisión de la ejecutoria (Madrazo 2011).

medio de un procedimiento abreviado especial de carácter correctivo, a fin de garantizar el debido desarrollo de dicho proceso.

Con el objetivo de entender la importancia del litigio constitucional del que se trata, es necesario referirse —así sea brevemente— al contexto en el que se produjo. Como se indicó, estaba en curso una elección presidencial reñida. La coalición “Alianza por México” transmitió en radio y televisión, como parte de su campaña, dos *spots* referidos al entonces candidato presidencial de la coalición “Por el bien de todos”. Esta última denunció que la propaganda que se difundía denostaba y, por ende, generaba descrédito a su aspirante. Desde su perspectiva, la difusión de tales promocionales podría ocasionar un daño irreparable si no se suspendía y, por otra parte, su transmisión violaba la equidad en la contienda, entre otros principios.

Conviene tener presente, para fijar ideas, el contenido de los *spots* denunciados:

Spot número 1

Aparece el candidato a presidente de la república de la coalición “Alianza por México”, Roberto Madrazo Pintado y dice:

“Debatir es la esencia de la democracia y tú, Andrés Manuel, te niegas a debatir.

Por eso tengo que hacerlo de esta manera”.

Luego aparece una pantalla en negro y se escucha una voz en *off*, cuyas palabras se transcriben:

“Aprovecho para recordarles que tienen que actuar con rectitud, con honradez, que no queremos nosotros políticos corruptos”.

Vuelve a aparecer a cuadro Roberto Madrazo y dice:

“¿Entonces por qué trabajas con Bejarano el de las ligas, Ponce el de las Vegas e Imaz el de las Bolsas?

Dices una cosa y haces otra.

Vamos a debatir.

Vamos hablando de frente”.

Spot número 2

Se observa una pantalla oscura y se escucha una voz en *off*, y se escribe en dicha pantalla lo siguiente:

“Es muy sencillo, es organizar 3, 4, 5,10 debates”.

Aparece Roberto Madrazo y dice:

“Definitivamente, Andrés Manuel, cumplir no es tu fuerte.

Ahora resulta que de esos diez debates que prometiste solo quieres tener uno, mentir es un hábito para ti y ya es tiempo que la gente lo sepa.

El debate es la esencia de la democracia.
Tú dices cuándo: ponle día y hora y vamos hablándonos de frente”
(SUP-RAP-31/2006).

En esas condiciones, es decir, frente al desarrollo de una campaña electoral presidencial intensa, en la que una coalición partidista difundía promocionales en medios masivos de comunicación dirigidos en contra del candidato de la otra coalición (al asociarlo con casos de presunta corrupción y afirmar que era un mentiroso habitual), era imperativo que el máximo órgano jurisdiccional federal en la materia (a excepción del control abstracto reservado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]) y ente especializado del Poder Judicial de la Federación (CPEUM, artículo 99, 1996) se encargara del asunto, a fin de determinar cuál era la vía adjetiva idónea para conocer y, en su caso, resolver la queja planteada, ya que, como indicó la coalición recurrente, la difusión de los *spots* en radio y televisión podía, en un examen preliminar, causar un daño irreparable, al poner en riesgo el desarrollo del proceso comicial en cuanto a condiciones de equidad y legalidad.

Al respecto, debe tenerse presente que, de acuerdo con la normativa electoral entonces vigente, los partidos tenían la obligación legal de abstenerse de cualquier expresión que implicara diatriba, calumnia, infamia, injuria y difamación, o que denigrara a los ciudadanos, las instituciones públicas u otros institutos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilizara durante estas, de conformidad con el artículo 38 del entonces vigente Cofipe.

En otros términos, la impugnación, a partir del acto reclamado y los motivos sostenidos en ella, hacía necesaria y urgente la intervención de la Sala Superior para dar una pronta solución dotada de claridad y certidumbre, toda vez que era un caso nuevo que requería de un pronunciamiento de la justicia constitucional electoral.⁸ En el fondo del asunto, como mostró la cadena impugnativa subsecuente,⁹ la

⁸ Véase Dworkin (2010, 22).

⁹ Concretamente, la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-31/2006. Otro asunto relacionado fue la ejecutoria del recurso de apelación sostenido en el expediente SUP-RAP-34/2006. En ambos casos, el entonces magistrado José de Jesús Orozco Henríquez votó en contra de la decisión mayoritaria y formuló sendos votos particulares por estimar que tales manifestaciones estaban amparadas por el derecho a la libertad de expresión.

litis estribó en determinar si las expresiones denunciadas, proferidas en los *spots* difundidos por los partidos y las coaliciones como parte de su propaganda electoral, estaban o no amparadas por el derecho a la libertad de expresión (Ortiz 2007), la cual es fundamental en el Estado constitucional democrático de derecho.

Ciertamente, la Sala Superior vislumbró la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el procedimiento especial que dispuso implementar, ya que, dadas sus características, fundamentalmente lo preventivo y no sancionador, parecía natural hacerlo. ¿Cómo se podía, de manera válida, ordenar la suspensión de un promocional sin imponer una medida cautelar? Es un aspecto que no se concretó en la resolución. De hecho, fue un punto que motivó un incidente de aclaración de oficio de la Sala.

La argumentación de la Sala Superior¹⁰

A fin de resolver el litigio planteado, la Sala Superior expuso las siguientes cuestiones:

- 1) ¿La máxima autoridad administrativa electoral tiene atribuciones legales suficientes para implementar el procedimiento administrativo específico del que se trata?
- 2) ¿Qué finalidad debe tener ese procedimiento y de qué garantías debe estar revestido?
- 3) ¿Cuáles son las etapas de ese procedimiento?

¿La máxima autoridad administrativa electoral tiene atribuciones legales suficientes para implementar el procedimiento administrativo específico del que se trata?

Una respuesta positiva a la primera cuestión era necesaria y fundamental, ya que la actuación de todo órgano público debe ser congruente con el orden jurídico.

¹⁰ En otro apartado se tiene en cuenta la aclaración de la sentencia, derivada del recurso de apelación del expediente respectivo y emitida por la Sala Superior el 10 de abril de 2006.

Las atribuciones de la autoridad administrativa electoral y el principio de legalidad

De conformidad con el principio de legalidad, reconocido en el artículo 14 constitucional, las autoridades solo pueden válidamente hacer lo que les está autorizado por el orden jurídico. Uno de los rasgos definitorios del Estado de derecho —según la caracterización clásica de Elías Díaz— consiste en la legalidad de la administración, es decir, la sujeción de esta a la ley, en conjunción con el establecimiento de un control jurisdiccional de sus actos (Díaz 1966, 18).

Al respecto, la Sala Superior determinó que la autoridad electoral federal administrativa sí estaba constitucional y legalmente facultada para conocer y resolver las denuncias en cuestión, mediante un cierto y determinado procedimiento especial, expedito y correctivo. Para eso, desarrolló una línea argumentativa en la que, por un lado, estableció y justificó una de las premisas normativas principales de la argumentación de la sentencia y, por otro lado, empleó el concepto de facultades implícitas para aplicarlas al caso.

Para sustentar la premisa normativa indicada, el órgano jurisdiccional ofreció un argumento a partir de principios constitucionales aplicables en la materia a favor de su conclusión acerca de que la autoridad administrativa electoral puede válidamente instrumentar dicho procedimiento correctivo y depurador.¹¹ La importancia de usar un argumento a partir de principios radica en que estos no solo tienen una función explicativa, sino también justificativa de la decisión del caso.¹² Por una parte, la Sala Superior invocó y aplicó los principios constitucionales relativos a que las elecciones deben ser libres y auténticas, así como los principios rectores de la función estatal comicial (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad), establecidos expresamente en el artículo 41 constitucional. Por otra parte, usó los fundamentos que había exhumado de la carta magna para tener como válido cualquier tipo de elección constitucional, de conformidad con su tesis X/2001, de

¹¹ Respecto a los argumentos a partir de principios, véase Ezquiaga (2012).

¹² Véase MacCormick (1994, 152). Por *principios* entendemos, siguiendo a este autor, normas que son generales y tienen un valor positivo. Véase, también, Orozco (2006, 255-80).

rubro ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.¹³

La premisa normativa referida es la siguiente:

(Premisa normativa): la autoridad administrativa electoral federal debe garantizar la celebración de elecciones libres, auténticas, pacíficas y en condiciones de equidad, en la que los sujetos normativos obligados, particularmente los partidos —como corresponsables del correcto desarrollo del proceso electoral— y sus candidaturas, ajusten su actuar a los principios del Estado constitucional democrático, con pleno respeto a la libre participación política de los demás institutos políticos y a los derechos humanos político-electorales de la ciudadanía.

La premisa normativa anterior, tal como lo determinó el órgano jurisdiccional, encuentra su justificación no solo en la Constitución federal y en

¹³ “Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados” (tesis X/2001).

los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano,¹⁴ sino también en la doctrina judicial de la Sala Superior del TEPJF.

1. En primer lugar, la Sala Superior invocó y aplicó los principios constitucionales relativos a que las elecciones deben ser libres y auténticas, así como los principios rectores de la función estatal comicial (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad). Dichos fundamentos están establecidos expresamente en el artículo 41 constitucional.

2. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional federal aplicó diversos tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, al determinar que deben gozar, entre otros, de los siguientes derechos y oportunidades: 1) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y 2) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (PIDPS, artículo 25, incisos b y c, 1966; CADH, artículo 23, incisos b y c, 1969).

La Sala Superior entendió correctamente que tales derechos y oportunidades estaban incorporados al orden jurídico nacional de conformidad con el artículo 133 constitucional.

3. En tercer lugar, usó los principios que la propia Sala Superior ha extraído de la CPEUM para tener como válido cualquier tipo de elección constitucional, de conformidad con su tesis X/2001.¹⁵

Facultades implícitas

De igual forma, el órgano jurisdiccional federal determinó que la autoridad administrativa electoral tenía facultades implícitas a fin de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y tomar las medidas pertinentes para, en su caso, restaurar el orden jurídico válido, así como garantizar el debido desarrollo del proceso electoral mediante un procedimiento especial abreviado (SUP-RAP-17/2006). La idea principal

¹⁴ Es importante notar que la Sala Superior invocó y aplicó en la resolución en estudio los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano aplicables, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁵ El texto de dicha tesis se ha señalado en la nota al pie número 13.

detrás de las facultades implícitas es el propósito de hacer efectivas las facultades expresas o explícitas. El argumento de la Sala Superior fue, en esencia, el siguiente.

1. Las facultades expresas conferidas a la máxima autoridad administrativa electoral —consistentes en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y cuidar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al Cofipe y cumplan con las obligaciones a las que están sujetos, así como requerir al órgano competente que investigue los hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos o el proceso electoral federal, entre otras atribuciones— se complementan con la existencia de facultades implícitas, en el caso, a fin de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y tomar las medidas pertinentes para, en su caso, restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral.

2. Lo anterior, no solo con fundamento en el artículo 82, párrafo 1, inciso z, del Cofipe, que autorizaba al Consejo General del IFE para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en el inciso a al inciso y de ese numeral, así como las demás señaladas en el ordenamiento —es decir, en relación y como complemento de las facultades explícitamente conferidas a la autoridad electoral—, sino también a la luz de los fines institucionales asignados a la autoridad administrativa electoral y, sobre todo, de los principios constitucionales aplicables.

3. Los principios o valores constitucionales en la materia y los fines asignados a la autoridad administrativa electoral en el artículo 69 del Cofipe —como son contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales, garantizar la celebración pacífica de las elecciones y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio— establecen la dirección en que deben ejercerse las atribuciones; estas han de servir a la realización de los fines y los principios o valores constitucionales aplicables.

4. Acerca de las facultades implícitas, es necesario hacer las siguientes precisiones: 1) las facultades implícitas no son autónomas, sino que dependen de facultades principales y se derivan de otras expresamente conferidas al órgano público por el orden jurídico; 2) sin el reconocimiento de las facultades implícitas, las explícitas podrían, en ciertos casos, dejar de ser funcionales, y 3) no es válido que

los órganos jurisdiccionales y administrativos se autoatribuyan facultades implícitas.

5. En apoyo a las consideraciones previas, la Sala Superior invocó y aplicó las razones que sustentan su tesis XLVII/98, de rubro INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA.¹⁶

Respecto al argumento antes reseñado, en primer lugar, es importante señalar que la Sala Superior desarrolló dos argumentos interpretativos: uno teleológico en dos niveles, por así decir. En el primer nivel, estableció un razonamiento a partir de los fines institucionales asignados a la autoridad por la legislatura democrática, con la aclaración pertinente de que los fines no son fuente de atribuciones, y, en el segundo nivel, como se indicó, un argumento a partir de los principios o valores constitucionales aplicables que permean la actuación de las autoridades electorales, dada la fuerza normativa de la Constitución. Por otra parte, expuso un argumento interpretativo de carácter funcional de la normativa electoral aplicable, pues determinó su sentido, alcance y justificación, al tener en cuenta el momento de su aplicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Cofipe.

En segundo lugar, la Sala Superior pretendía dejar en claro, mediante las aclaraciones indicadas en la premisa 4, particularmente las marcadas en los incisos 1 y 3, que el reconocimiento de las facultades implícitas era compatible con el principio de legalidad. En definitiva, las normas que confieren potestades públicas, ya sean explícitas o implícitas, tienen su justificación y medida en el principio de legalidad.

¹⁶ “El inciso z), del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autoriza al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en los incisos del a) al y), de ese numeral y las demás señaladas en el propio ordenamiento. Esta facultad implícita requiere la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva, por cuanto a que el otorgamiento de la implícita al Consejo General, por el Congreso de la Unión, tiene como aspecto identificatorio la relación de medio a fin entre una y otra. Si el Consejo General responsable del acto recurrido, afirma haberlo emitido en ejercicio de una facultad implícita, pero en realidad no hace efectiva una expresa o explícita, dicho acto carece de la debida fundamentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto entre los dispositivos legales citados y los hechos a que pretende adecuarse” (tesis XLVII/98).

¿Qué finalidad debe tener ese procedimiento y de qué garantías debe estar revestido?

La Sala Superior determinó que el procedimiento especial expedito o perentorio que dispuso implementar para resolver las quejas o denuncias, como la que dio origen al RAP en estudio, debería tener una finalidad correctiva o depuradora del proceso electoral, en lugar de sancionadora, y, además, revestida de las formalidades esenciales del procedimiento. El presente apartado tiene por objeto explicar la finalidad del procedimiento, sus rasgos principales y sus garantías.

Carácter correctivo o depurador del respectivo procedimiento para evitar daños irreparables

Hay que tener presente que la autoridad administrativa responsable estimó que la inconformidad de la coalición recurrente únicamente podía resolverse mediante la vía del procedimiento administrativo sancionador electoral, establecido en el artículo 270,¹⁷ en relación con el 269 del Cofipe.

Por otro lado, la parte recurrente adujo que el actuar de la autoridad responsable era indebido, al estimar, como se indicó, que lo podía realizar válidamente mediante la vía de un acuerdo administrativo. Así también, consideró que ese criterio era opuesto al principio de justicia pronta y expedita, ya que, desde su perspectiva, pretender que las inconformidades como las planteadas pudieran ser resueltas mediante un procedimiento administrativo sancionador electoral podía implicar una merma en los derechos de la parte demandante, toda vez que la

■ difusión de promocionales en medios masivos de comunicación que violan, según la parte actora, disposiciones constitucionales y legales,

¹⁷ El artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía que, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 269 del mismo ordenamiento (que preveía las diferentes sanciones que podrían imponerse a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como los supuestos en que estas serían impuestas), el Instituto Federal Electoral conocería de las irregularidades en las que hubieran incurrido un partido o una agrupación política.

de no ser resueltas mediante un procedimiento expedito, pueden ocasionar un daño irreparable en el proceso electoral (SUP-RAP-17/2006).

Aunado a lo anterior, la Sala Superior tuvo en cuenta la obligación de los partidos de conducir sus actividades en los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás institutos políticos y los derechos de los ciudadanos, y, por lo tanto, de sujetarse a los principios y las reglas que deben regir en todo proceso electoral.

Entonces, para la Sala Superior, los partidos nacionales o las coaliciones están en aptitud de hacer valer sus inconformidades por hechos o actos realizados por los demás institutos políticos contendientes y sus candidaturas, cuando estimen que estos son contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática o afecten su derecho a la participación política en la contienda. Lo anterior podrán realizarlo mediante un procedimiento administrativo expedito, con una finalidad preventiva o correctiva, o bien depuradora, sin necesidad de hacerlo por medio del procedimiento administrativo sancionador electoral antes mencionado, con el objeto de

garantizar que el desarrollo del proceso electoral respectivo se ajuste a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables, así como para salvaguardar que el resultado correspondiente sea producto de una elección libre y auténtica (SUP-RAP-17/2006).

Para arribar a esa conclusión, la Sala Superior ofreció, en esencia, el siguiente razonamiento.

1. En primer lugar, indicó que las técnicas sancionadoras en el derecho son de *ultima ratio* (principio de intervención mínima), dado que tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales para la convivencia humana e involucran sanciones privativas de derechos. En virtud de ello, antes de acudir al expediente sancionador electoral, se deben agotar otras vías con consecuencias menos gravosas (principio de subsidiariedad), como pueden ser los procedimientos administrativos correctivos. Hay que dejar las sanciones administrativas como medida última, de acuerdo con la exigencia de colaboración pública.

2. La imposición de una pena administrativa mediante un procedimiento administrativo sancionador típico se da *ex post facto* y, en

ocasiones, después de la conclusión del proceso electoral respectivo. En su lugar, hay que privilegiar un procedimiento abreviado y correctivo o depurador que evite que el desarrollo del proceso se salga de los cauces legales.

3. La autoridad administrativa electoral puede válidamente tomar las medidas necesarias para, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado, mediante el procedimiento expedito correctivo, sin perjuicio de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, pudieran hacerse acreedor el sujeto responsable. Lo anterior, en el entendido de que las determinaciones de la autoridad, por cualquier vía, están sujetas al control jurisdiccional del Tribunal Electoral.

4. La autoridad administrativa electoral debe ejercer sus atribuciones en orden a la satisfacción de un principio depurador del proceso electoral, a fin de garantizar que se apegue a los principios constitucionales en la materia, mediante el ejercicio de sus atribuciones correctivas e inhibitorias de conductas ilícitas y no exclusivamente de aquellas de carácter sancionador.

5. Los partidos y las alianzas partidarias son corresponsables del proceso electoral, como una manifestación de la mencionada exigencia de colaboración pública, tendente a evitar la comisión de infracciones.

6. Los partidos políticos nacionales tienen el deber legal de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno, de conformidad con el artículo 38, párrafo 1, inciso a, del Cofipe.¹⁸

7. También los partidos tienen la obligación de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria y difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros institutos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante estas, en los términos del artículo 38, párrafo 1, inciso p, del Cofipe.¹⁹

8. La existencia de un procedimiento administrativo especial abreviado se justifica, entre otras razones, porque, a juicio de la Sala Superior,

¹⁸ Este artículo se reprodujo, en sus términos, en el artículo 25, párrafo 1, inciso b, de la Ley General de Partidos Políticos de 2014.

¹⁹ Como se verá más adelante, en la Ley General de Partidos Políticos vigente solo está prohibida la propaganda calumniosa en contra de las personas.

se pretenden evitar situaciones como la siguiente: supóngase que un partido político vulnera los principios y las reglas aplicables en la materia mediante, por ejemplo, una propaganda calumniosa en contra de otro partido y difundida en la etapa de campaña electoral. Instaurado un procedimiento administrativo sancionador en su contra, supóngase, además, que se le impone una sanción pecuniaria, en el mejor de los casos, antes del día de la jornada, pero con un daño ya causado. Pues bien, el sujeto responsable estaría dispuesto a resentir los costos de la sanción frente al posible beneficio electoral que pudo obtener y a pesar del daño hecho (ya irreparable) al sujeto pasivo.²⁰

²⁰ La Sala Superior sustentó la consideración anterior en la tesis III/2005, de rubro CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA: “Del análisis e interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones contenidas en la legislación electoral del Estado de Veracruz, en particular del artículo 67 de la Constitución local; 37; 80; 83; 89, fracciones I, III, X, XII, XXVI, XXVII y XXXVI; 105, fracciones I y III; 214, fracción I; 215, y 216 del código electoral estatal, debe arribarse a la conclusión de que los partidos políticos y coaliciones, como corresponsables en el correcto desarrollo de los comicios, durante la etapa de preparación de las elecciones, en particular, al percatarse de que una campaña electoral de uno de sus adversarios políticos vulnera el principio de igualdad, está en aptitud jurídica de hacerlo valer para que la autoridad electoral administrativa, en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de los procesos electorales y a efecto de salvaguardar el principio de igualdad en la contienda, haga cesar la irregularidad. Lo anterior es así, porque en la legislación del Estado de Veracruz se establece que el instituto electoral estatal, a través de sus órganos, cuenta con atribuciones para vigilar el desarrollo del proceso electoral e investigar las denuncias hechas por los partidos políticos por posibles violaciones a las disposiciones jurídicas aplicables e, inclusive, cuenta con facultades para solicitar el apoyo de la fuerza pública para garantizar su debido desarrollo, de lo cual se deduce que dicha autoridad se encuentra jurídicamente habilitada para determinar que un cierto partido político o candidato cese o modifique alguna campaña electoral, cuando ésta atente contra los principios rectores de la materia, como por ejemplo, cuando denoste al adversario, incite a la violencia o se aproveche de algún programa de gobierno, para confundir al electorado. Ello es así, porque resultaría un sinsentido que un partido político, a través de su propaganda, pudiera vulnerar las normas o principios rectores de los comicios y que la autoridad electoral solo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilegal, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta como la descrita, en relación con la sanción que se le pudiera imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que prefiriera cometer la infracción ya que el beneficio sería mayor que la eventual sanción. Sin embargo, cuando una irregularidad ocurre durante el desarrollo del proceso y la autoridad electoral, como en el caso de la legislación de Veracruz, cuenta con mecanismos para garantizar su debido desarrollo, como pudiera ser ordenar, inclusive con el auxilio de la fuerza pública, el retiro de alguna propaganda que vulnerara las normas o principios que rigen la materia, puede generar condiciones de igualdad y equidad en la contienda, que contribuyan a la expresión libre del voto en la jornada electoral” (tesis III/2005).

g. Por consiguiente, es necesario que se reconozca la existencia de un procedimiento sancionador expedito, correctivo y depurador del proceso electoral, dotado de las formalidades esenciales del procedimiento.

Antes de pasar a las garantías del procedimiento especial administrativo, es necesario formular las siguientes observaciones en relación con el argumento anterior.

Es importante indicar que la Ley General de Partidos Políticos vigente establece que los partidos tienen la obligación de abstenerse, en su propaganda política y electoral, de cualquier expresión que “denigre a las instituciones y a los partidos políticos y calumnie a las personas” (LGPP 2020). Como se advierte, dicha ley redujo las hipótesis de la propaganda prohibida a solo dos: propaganda denigratoria y propaganda calumniosa.

No obstante, en virtud de la reforma de la Constitución federal, mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 10 de febrero de 2014, el Constituyente permanente eliminó la prohibición de la propaganda denigratoria de las instituciones y los partidos políticos que había sido establecida en la reforma de 2007. Como indicó el Pleno de la SCJN en la sesión del 2 de octubre de 2014, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 por unanimidad de votos, lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, de la CPEUM solo protege a las personas frente a las calumnias. Lo anterior, en razón de que, mediante la reforma constitucional referida, se excluyó del ámbito de protección a las instituciones y los partidos políticos.

De la manera como lo determinó el Pleno de la SCJN —al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015 (legislación electoral de Sinaloa) —,²¹ el debate público

requiere que los partidos políticos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que denigren a los candidatos de la oposición (acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015).

²¹ El ministro ponente fue José Ramón Cossío Díaz. Sentencia del 15 de octubre de 2015.

En consecuencia, de los supuestos legales previstos originalmente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, solo se prohíbe la propaganda calumniosa en contra de las personas.

Garantías del debido proceso

Como se anticipó, la Sala Superior consideró necesario que se implementara un procedimiento administrativo especial revestido de las formalidades esenciales exigidas constitucionalmente.

Conforme ha sustentado la Primera Sala de la SCJN, las garantías del debido proceso incluyen un núcleo duro, que debe observarse en todo procedimiento jurisdiccional: las que la Suprema Corte ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento (que integran la garantía de audiencia o el derecho de defensa).²²

²² Lo anterior encuentra sustento en la tesis 1a./J. 11/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO: “Dentro de las garantías del debido proceso existe un ‘núcleo duro’, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al ‘núcleo duro’, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la ‘garantía de audiencia’, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar, y (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza” (tesis 1a./J. 11/2014 [10a.]).

Por un lado, la Sala advirtió que si bien era cierto que —como lo mostró— la autoridad administrativa electoral tenía atribuciones constitucionales y legales suficientes para conducir el adecuado desarrollo del proceso con un enfoque correctivo o depurador, también lo era que no existía expresamente un procedimiento administrativo especializado para ese efecto. Con tal propósito, forjó un procedimiento especializado y abreviado que, en su concepto, era análogo pero distinto e independiente del procedimiento administrativo sancionador, aunque revestido de las garantías necesarias para la adecuada defensa.

Por otro lado, consideró que la vía de un acuerdo administrativo aprobado por el Consejo General del INE no podría ofrecer las garantías del debido proceso, toda vez que las actuaciones de la autoridad podían, en algún momento, importar actos privativos y no solo actos de molestia. De ahí que, como se indicó, haya declarado infundado el planteamiento de la coalición recurrente en ese punto, pero, asimismo, haya destacado que era necesario contar con un procedimiento administrativo que se siguiese en forma de juicio, en el que se garantizara una adecuada y oportuna defensa antes del acto privativo.

En consecuencia, la Sala Superior determinó que el procedimiento administrativo abreviado tenía que estar revestido necesariamente de las formalidades esenciales del procedimiento, en atención a la tesis jurisprudencial P./J. 47/95 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.²³

De igual forma, se resalta que el órgano jurisdiccional estableció que el procedimiento especial abreviado que dispuso implementar debería guiarse por los criterios de idoneidad, necesidad y

²³ “La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, la libertad, la propiedad, las posesiones o los derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que, en el juicio que se siga, ‘se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento’; estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar, y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado” (tesis jurisprudencial P./J. 47/95).

proporcionalidad, de acuerdo con la jurisprudencia 62/2002, en lo aplicable, de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.²⁴

¿De qué etapas consta el procedimiento administrativo especial abreviado?

Conforme con lo razonado por la Sala Superior a lo largo de la ejecutoria en estudio, se determinó que el procedimiento administrativo especial se desarrollaría conforme a lo que a continuación se indica, en el entendido de que podía iniciarse de oficio o a petición de parte.

1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, de oficio, requerirá a la Junta General Ejecutiva que investigue hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten, de modo relevante, los derechos de los partidos políticos, de sus respectivas candidaturas o del proceso electoral.

2. En caso de que ante dicho órgano o cualquier otro del IFE se presente una queja o una denuncia de un partido político o coalición, el receptor debe remitirla de inmediato, sin más trámite, a la Junta

²⁴ Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera algunos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que, con base en este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario.

Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados y la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, y deberán precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, a fin de preservar otro valor.

General Ejecutiva para que esta, por conducto del secretario ejecutivo, dé inicio al procedimiento correspondiente.

3. Cuando ante la Junta General Ejecutiva se reciba directamente la queja o la denuncia del partido político o coalición, dicho órgano, por medio del secretario ejecutivo, debe proceder de inmediato a la sustanciación del procedimiento.

4. Si, una vez recibida la queja o la denuncia, la Junta General Ejecutiva considera que debe desecharse, propondrá dictamen en ese sentido al Consejo General, para que este decida lo pertinente.

5. Una vez admitida la denuncia respectiva, se dictará un acuerdo en el que se señalen el día y la hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, la cual debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión. Además, en el mismo acuerdo se ordenará a la Junta General Ejecutiva que, por conducto de su secretario ejecutivo, notifique personalmente, de forma inmediata —a más tardar dentro de las 24 horas siguientes—, al partido político o la coalición denunciados el inicio del procedimiento respectivo; que haga de su conocimiento la irregularidad que se le impute, y que, en su caso, dé traslado de la denuncia o solicitud, junto con todos sus anexos, y se cite a ambas partes a la audiencia respectiva.

6. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se debe efectuar por la Junta General Ejecutiva, por medio de su secretario ejecutivo.

7. La audiencia iniciará con la comparecencia de las partes que concurran a ella. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá las pruebas relacionadas con los hechos controvertidos. A continuación, serán admitidas las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluidas las ordenadas por la autoridad administrativa. Finalmente, se recibirán los alegatos de las partes.

8. Durante las 24 horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, la Junta General Ejecutiva formulará un dictamen que debe someter a la consideración del Consejo General, el cual resolverá en la sesión correspondiente, que deberá celebrarse a más tardar en los dos días siguientes a la fecha en que haya recibido el dictamen.

9. La resolución que apruebe el Consejo General deberá ejecutarse en forma inmediata.

10. La decisión del Consejo General será susceptible de ser impugnada mediante el recurso de apelación.

Efectos de la sentencia

Como se indicó, la Sala Superior revocó la determinación impugnada y —en plenitud de jurisdicción,²⁵ con fundamento en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en relación con los artículos 99 y 17 de la Constitución federal, y en atención a lo avanzado del proceso electoral en ese momento— ordenó al secretario ejecutivo del IFE que, dentro de las 24 horas siguientes a la notificación de la sentencia, diera traslado a la coalición “Alianza por México” con copia del escrito y, en su caso, anexos del 13 de marzo de 2006 —mediante el cual el representante propietario de la coalición “Por el bien de todos”, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, solicitó al secretario del mencionado Consejo que incluyera en el proyecto de orden del día de la sesión extraordinaria, que sería celebrada el 15 de marzo, el punto relativo al proyecto de acuerdo mencionado—, y lo acompañara de los demás elementos que estimara pertinentes.

136

Aclaración de oficio

El 10 de abril de 2006, la Sala Superior resolvió el incidente de aclaración de sentencia derivado del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-17/2006, con el objeto de esclarecer, de oficio, la sentencia emitida en el expediente referido. Como se indicó, al reconstruir la argumentación de la sentencia se ha tenido en cuenta dicho incidente de aclaración de sentencia.

Voto particular

El magistrado disidente, en su voto particular, consideró que si bien compartía el criterio mayoritario en el sentido de que la autoridad

²⁵ En el caso, el ejercicio de la plenitud de jurisdicción se justificaba completamente, en virtud de las siguientes razones: 1) la autoridad administrativa responsable emitió un acto opuesto a derecho; 2) los motivos de impugnación se acogieron parcialmente; 3) el órgano jurisdiccional federal revocó el acto impugnado, y 4) procedió, en su resolución, a emitir la sentencia conforme a derecho, en los términos en que debió hacerlo la responsable, con lo cual sustituyó a esta, a fin de proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido o prevenir posibles incumplimientos. Véase Castillo (2006, 33).

administrativa electoral tiene las atribuciones suficientes para conocer y resolver los hechos planteados en relación con los promocionales de “Alianza por México”, no compartía lo relativo a que la determinación que se tome debe ser el resultado de un procedimiento *ad hoc* establecido analógicamente, en el que se cumplan con las formalidades esenciales, para prevenir la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado, toda vez que, desde su perspectiva, en la especie, el Consejo General puede válidamente ejercer sus atribuciones mediante la emisión de un acuerdo, sin que ello implique afectación alguna de la garantía de audiencia.

Tesis

La ejecutoria recaída en el SUP-RAP-17/2006 dio origen a la siguiente tesis jurisprudencial 12/2007, de rubro PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA IMPLANTARLO.²⁶

Algunos desarrollos posteriores

Como se indicó, después del proceso electoral federal 2005-2006, el poder revisor de la Constitución aprobó las reformas y adiciones, entre otros, del artículo 41 de la CPEUM.

Derivado de la reforma constitucional (Franco 2008), el Congreso de la Unión emitió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El 14 de enero de 2008 se publicó en el *DOF* el decreto por el que se expidió el reciente código y se abrogó el anterior. En lo que interesa, en la exposición de motivos de la iniciativa de legisladoras y legisladores de diversos grupos parlamentarios en la LX Legislatura, que condujo a la aprobación del decreto respectivo, se indicó que, a fin de hacer efectivas las sanciones aplicables a los partidos políticos en materia de radio y televisión por la difusión de propaganda electoral contraria a la Constitución y a la ley, se propuso llevar al código las reglas aplicables al procedimiento especial sancionador que

²⁶ No vigente.

la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó crear, al resolver la sentencia recaída en el recurso SUP-RAP-17/2006,

ante la notoria deficiencia del Código vigente y vista la incapacidad que provocó al Consejo General del IFE, ante los hechos ocurridos en materia de propaganda negativa durante la campaña presidencial de 2006 (SCJN).

Así, el nuevo Cofipe estableció en el capítulo cuarto, denominado “Del procedimiento especial sancionador” (artículos 367-371), del libro séptimo, título primero, la regulación del procedimiento especial sancionador. Excedería los límites del presente trabajo explicar dicho procedimiento, baste destacar dos de sus rasgos que, en lo sustancial, han pervivido en la regulación vigente:²⁷ por un lado, que, en los procesos comiciales, la autoridad administrativa electoral es la competente para instruir el procedimiento especial respectivo cuando se denuncie la comisión de determinadas conductas²⁸ y que, por otro lado, se facultó expresamente a dicha autoridad para imponer medidas cautelares.

Como se indicó, el Constituyente aprobó una reforma de la CPEUM, cuyo decreto se publicó el 10 de febrero de 2014 en el *DOF*. En virtud de ello, se reformó la fracción III, apartado D,²⁹ del artículo 41 constitucional, entre otros, para establecer las siguientes bases constitucionales del procedimiento especial sancionador:

²⁷ Esto es, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014 y la cual abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁸ 1) Que violen lo establecido en la base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2) Que contravengan las normas de propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el código.
3) Que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

²⁹ “Art. 41 [...] III. [...]”

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley” (CPEUM, artículo 41, base III, apartado D, 2014). Es importante indicar que el texto de este artículo no ha sufrido modificación alguna desde entonces.

- 1) El INE, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará el incumplimiento de lo dispuesto en la fracción III del artículo 41 constitucional (que incluye, por ejemplo, la prohibición de la propaganda política o electoral que calumnie a las personas).
- 2) El TEPJF será la autoridad que resuelva acerca de la existencia o inexistencia de alguna presunta infracción electoral y, de ser el caso, que finque la responsabilidad e imponga las sanciones respectivas.
- 3) En el procedimiento respectivo, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar inmediatamente las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

De acuerdo con las bases constitucionales indicadas y la normativa legal, como lo determinó la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver la ratificación de jurisprudencia SUP-RDJ-1/2016,³⁰ el procedimiento especial sancionador —en el ámbito federal— está integrado por una serie de actos continuos y concatenados, que inician con la investigación de los hechos motivo de la denuncia a cargo del Instituto Nacional Electoral y concluyen con la determinación de la existencia o inexistencia de la infracción y, en su caso, con la imposición de la sanción por parte de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Entonces, aunque el procedimiento especial sancionador está regido por un principio de unidad que produce que los actos sucesivos que lo constituyen sean tomados como un solo procedimiento, en él participan dos órganos de autoridades diferentes: por un lado, la autoridad administrativa electoral, que instruye el procedimiento, y, por otro, la autoridad jurisdiccional, que es la competente para resolverlo (SUP-RDJ-1/2016).

Es importante indicar que el procedimiento especial sancionador es controlable jurisdiccionalmente mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador —un medio impugnativo extraordinario—,³¹ el cual es de competencia exclusiva de la Sala Superior. A partir de ese recurso, la Sala conoce de lo siguiente:

³⁰ En sesión del 15 de marzo de 2017.

³¹ El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se estableció en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud del decreto de las reformas y adiciones publicadas el 23 de mayo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

- 1) Sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada.
- 2) Medidas cautelares emitidas por el INE, conforme a lo establecido en el citado artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución federal.
- 3) Acuerdos de desechamiento que emita el INE respecto de una denuncia.

Así, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el medio impugnativo por el cual la Sala Superior puede conocer y resolver, de forma definitiva e inatacable, todas las resoluciones dictadas por la Sala Regional Especializada, así como las determinaciones relativas a la concesión o no de medidas cautelares y los acuerdos de desechamiento.

Finalmente, entre otros desarrollos jurisprudenciales que ha tenido el procedimiento especial sancionador, se puede citar, de modo ilustrativo, el juicio electoral SUP-JE-34/2018 y acumulado.³² En este, la Sala Superior redimensionó la función de dicho procedimiento y determinó que no solo era para la imposición de sanciones, sino que también tiene una función reparatoria o resarcitoria. El caso dio origen a la tesis VI/2019, de rubro MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LA AUTORIDAD RESOLUTORA PUEDE DICTARLAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

De igual forma, cabe tener presente el acuerdo de la Sala derivado del expediente SUP-JDC-646/2021, en el que se determinó que el juicio de la ciudadanía será procedente en contra de actos que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, una vez que se haya resuelto el procedimiento especial sancionador respectivo.³³

³² En la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

³³ En el artículo 8o, apartado 1, inciso h, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que el juicio ciudadano será procedente cuando la ciudadana o el ciudadano considere que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Consideraciones conclusivas

De acuerdo con todo lo anterior expuesto, cabe establecer las siguientes consideraciones finales.

1. El recurso de apelación SUP-RAP-17/2006 —caso del procedimiento administrativo especial abreviado— fue inédito para la justicia constitucional electoral mexicana en el contexto de un proceso federal altamente polarizado, frente al cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó necesario dar certeza y claridad ante un litigio constitucional que puede calificarse como difícil,³⁴ en el sentido de plantear si en la normativa legal electoral aplicable existía o no una vía adjetiva adecuada para conocer y resolver las quejas como la expuesta por la recurrente.

2. Al efecto, como hemos procurado mostrar, la Sala Superior desarrolló una argumentación encaminada a justificar sólidamente la decisión que tomó asumiendo plenitud de jurisdicción, con especial cuidado de hacerlo con estricto apego a derecho, en particular para resguardar el principio de legalidad y las garantías del debido proceso.

3. La Sala Superior —en nuestro concepto— no tuvo una función activista, sino que, como un tribunal electoral constitucional de cierre, dispuso la implementación de un procedimiento abreviado especial con la emisión de una norma de origen judicial.

4. La sentencia recaída en dicho expediente constituyó el caso hito de una línea jurídica que creó el procedimiento administrativo especial abreviado o procedimiento especial sancionador caracterizado, entre otros, por los siguientes rasgos:

- 1) Regido por un enfoque correctivo o depurador más que sancionador, a fin de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y tomar las medidas pertinentes para, en su caso, restaurar el orden jurídico (en este asunto, por medio de la posibilidad de retirar del radio y la televisión promocionales violatorios de la normativa constitucional o legal) y garantizar los derechos de la ciudadanía, así como el debido desarrollo del proceso electoral.

³⁴ Véase MacCormick (1978, 69-70).

- 2) Brevedad.
- 3) Revestido de las garantías del debido proceso.
- 4) Controlable jurisdiccionalmente.

5. Por último, como hemos procurado mostrar, el poder revisor de la Constitución, las legislaturas democráticas y la Sala Superior han desarrollado y consolidado la línea jurídica iniciada en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006, a fin de garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, ajustadas al orden jurídico.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015. Promoventes: partidos políticos Nueva Alianza, de la Revolución Democrática, Sinaloense, Movimiento Ciudadano y Morena. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015 (consultada el 24 de junio de 2021).

Aguiló Regla, Josep. 2009. “Fuentes del derecho y normas de origen judicial”. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 3 (julio-septiembre): 447-70.

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 19 de junio de 2021).

Castillo González, Leonel. 2006. *Reflexiones temáticas sobre el derecho electoral*. México: TEPJF.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1996. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_refo8_22nov96_ima.pdf (consultada el 20 de junio de 2021).

—. 2008. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro_14eneo8.pdf (consultada el 25 de junio de 2021).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1996. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf (consultada el 16 de junio de 2021).

—. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf (consultada el 26 de junio de 2021).

- Díaz, Elías. 1966. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf (consultada el 12 de junio de 2021).
- Dworkin, Ronald. 2010. “¿Deben nuestros jueces ser filósofos? ¿Pueden ser filósofos?”. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 32 (abril): 7-29.
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. 2012. *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*. México: TEPJF.
- Franco González, José Fernando. 2008. La reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 95-121. México: TEPJF.
- Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=62/2002&tpoBusqueda=S&sWord=62/2002> (consultada el 23 de junio de 2021).
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe/LGIPE_orig_23may14.pdf.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_13o42o.pdf (consultada el 20 de junio de 2021).
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_13o42o.pdf (consultada el 30 de junio de 2021).
- MacCormick, Neil. 1978. *Legal reasoning and legal theory*. Estados Unidos de América: Oxford University Press.
- Madrazo Lajous, Alejandro. 2011. *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*. México: TEPJF.

- Nino, Carlos Santiago. 2002. *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Argentina: Astrea.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. 2006. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: UNAM/Porrúa.
- Ortiz, Javier. 2007. La ponderación y la libertad de expresión. En *Libertad de expresión: análisis de casos judiciales*, comp. Santiago Vázquez Camacho, 49-73. México: Editorial Porrúa.
- PIDPS. Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales. 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (consultada el 19 de junio de 2021).
- Roldán Xopa, José. 2012. *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, coord. Miguel González Compeán. México: IFE.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/> (consultada el 24 de junio de 2021).
- Sentencia SUP-JDC-646/2021. Actora: Ixel Mendoza Aragón. Responsable: Faustino Javier Estrada González. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0646-2021-Acuerdo01.pdf (consultada el 29 de junio de 2021).
- SUP-JE-34/2018 y SUP-JE-35/2018 acumulados. Actores: Organización Editorial Acuario S. A. de C. V. y Lighthouse Estrategias Comunicativas S. A. de C. V. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0034-2018.pdf (consultada el 28 de junio de 2021).
- SUP-RAP-17/2006. Actor: coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006> (consultada el 10 de junio de 2021).
- SUP-RAP-31/2006. Actora: coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00031-2006> (consultada el 12 de junio de 2021).
- SUP-RAP-34/2006 y acumulado. Actores: Partido Acción Nacional y Coalición por el Bien de Todos. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://>

- www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00034-2006 (consultada el 17 de junio de 2021).
- SUP-RDJ-1/2016. Solicitante: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RDJ/1/SUP_2016_RDJ_1-637289.pdf (consultada el 24 de junio de 2021).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2013. *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.
- Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.). DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsem/paginas/reportes/reportede.aspx?idius=2005716&tipo=1> (consultada el 22 de junio de 2021).
- XLVII/98. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLVII/98&tpoBusqueda=S&sWord=XLVII> (consultada el 18 de junio de 2021).
- X/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=X/2001&tpoBusqueda=S&sWord=x/2001> (consultada el 18 de junio de 2021).
- III/2005. CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=III/2005&tpoBusqueda=S&sWord=III/2005> (consultada el 20 de junio de 2021).
- jurisprudencial P./J. 47/95. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II (diciembre): 133.



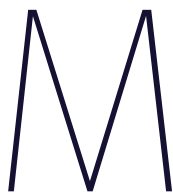
La justicia electoral como
garante de una democracia
igualitaria.
Casos Tanetze, Cherán
y antijuanitas

José Alejandro Luna Ramos



SUMARIO: Introducción; Garantismo judicial para pueblos y comunidades indígenas. Casos Tanetze y Cherán; Garantismo judicial para las mujeres. Caso antijuanitas; A manera de conclusión, Fuentes consultadas.

Introducción



México vive en democracia, pero la democracia no es un destino final, sino un camino por transitar. En dicho camino, las desviaciones y los retornos son vías que cualquier país puede atravesar.

En este sentido, uno de los mayores obstáculos para el logro y la consolidación de la democracia se encuentra en la plena igualdad y en el disfrute de los derechos de todas las personas que viven y conviven en una sociedad. Principalmente, de aquellas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad.

En nuestro país, particularmente las mujeres y quienes integran los pueblos y las comunidades indígenas han sido relegadas de la participación política, social y económica, con lo cual se han afectado de manera relevante sus proyectos de vida.

En el ámbito político, es clara la disparidad existente en el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular y a la toma de decisiones públicas. Asimismo, por mucho tiempo, los pueblos y las comunidades indígenas se han encontrado en una situación de desventaja respecto al resto de la población, dadas sus condiciones históricas de marginalidad social, pobreza y discriminación.

Esta colaboración tiene el fin de analizar tres resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en las que se buscó y se permitió garantizar una democracia igualitaria. En un primer momento, este texto aborda dos sentencias relacionadas con la protección de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas: los casos Tanetze y Cherán. Después, se revisará el

impacto del caso antijuanitas para alcanzar una mayor presencia de las mujeres en la vida electoral mexicana.

En lo que corresponde a la actividad de este órgano jurisdiccional electoral, tanto la equidad de género como el multiculturalismo y el pluralismo jurídico¹ han sido tomados con especial consideración al hacer frente a problemáticas que involucran la efectividad de los derechos de las mujeres y de los indígenas.

Por tanto, en este estudio se resalta el importante legado que el Tribunal Electoral ha desarrollado para consolidar una democracia igualitaria, mediante sus sentencias, tesis y jurisprudencias.

Garantismo judicial para pueblos y comunidades indígenas. Casos Tanetze y Cherán

Un acceso más amplio a la justicia para los pueblos y las comunidades indígenas

150

El caso Tanetze (SUP-JDC-11/2007)² representa la génesis de una robusta etapa jurisprudencial garante de los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en materia político-electoral y, en particular, del acceso pleno a la justicia.

El municipio zapoteca de Tanetze de Zaragoza, en Oaxaca, es una pequeña comunidad indígena de 1,700 habitantes, la cual está ubicada en la sierra de Juárez y a 3:30 horas de distancia de la capital.

En la sentencia se valoraron las condiciones reales que enfrentan los integrantes de los pueblos y las comunidades, quienes históricamente se han encontrado con obstáculos en el ejercicio de sus derechos; esto los ha colocado en una situación de discriminación jurídica, que a su vez ha desincentivado o impedido que dichas poblaciones solucionen

¹ El pluralismo jurídico entiende la coexistencia de dos o más sistemas de derecho en un mismo Estado (Ballón 2015).

² Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 6 de junio de 2007.

sus problemas en los tribunales o que cuando acudan a ellos se encuentren en condiciones de igualdad.

La historia de este asunto ante la justicia constitucional electoral inicia el 11 de enero de 2007, cuando 20 integrantes de esa comunidad indígena promovieron un escrito en contra de la resolución del Congreso estatal, en la que ratificaba el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de esa entidad y determinaba la falta de condiciones necesarias para renovar concejales del ayuntamiento de dicho municipio.

Lo particular en este juicio ciudadano fue que el escrito presentado era bastante limitado en extensión y argumentos. Sin embargo, las insuficiencias de la demanda eran tan evidentes que, más allá de la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja presentada, la Sala Superior del Tribunal —en ejercicio de su facultad— determinó llevarla a efecto, en forma absoluta, a favor de los integrantes de las comunidades indígenas para facilitar su acceso efectivo a la justicia.

La Sala Superior sostuvo que, en las promociones de integrantes de las colectividades indígenas reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), debe aplicar como medida especial y compensatoria la suplencia más amplia de la queja, la cual permita al juzgador examinar, incluso de manera oficiosa y libre, los motivos de inconformidad planteados, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición; así como allegar elementos de convicción al expediente para acreditar la violación de los derechos político-electorales de los ciudadanos indígenas.

En los argumentos planteados, la magistrada y los magistrados electorales consideraron que, para compensar la disparidad real en la que se encuentra la población indígena y con base en un espíritu garantista, en el análisis de procedencia deben dejarse a un lado formalismos para superar las desventajas procesales en las que se encuentran dichas personas (jurisprudencia 28/2011). Así, además de abogar por una suplencia de la queja total, sin más limitaciones que las derivadas por los principios de congruencia y contradicción (jurisprudencia 13/2008), también flexibilizaron los plazos de presentación de la demanda, tomando en cuenta la complejidad para que esta comunidad hubiera conocido de la publicación oficial del Estado, con lo cual obligaron, así, a una ponderación de las situaciones particulares que se presentaron en la notificación para tenerla por eficazmente realizada (jurisprudencia 15/2010).

Para lo anterior, el órgano judicial tomó en cuenta lo establecido en los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la CPEUM; 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Especial relevancia tiene el soporte que dio el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que entre sus disposiciones incluye las siguientes:

- 1) La responsabilidad de los gobiernos de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, que debe incluir medidas que:
 - a) Aseguren a sus integrantes gozar, en igualdad, de los derechos y las oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población.
 - b) Promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto a su identidad social y cultural, sus tradiciones, sus costumbres y sus instituciones.
 - c) Ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población.
- 2) La obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas.
- 3) Las colectividades indígenas deben tener protección respecto a la violación de sus derechos y, por tanto, contar con acceso a procedimientos legales que les permitan asegurar de manera efectiva semejantes derechos.

De esta manera, la Sala Superior cumplió con su obligación de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de las colectividades que se hallan en esa situación de desigualdad real o material. Estas medidas no se limitan a las previstas de forma expresa en la ley, sino que se permite el empleo de otras, como la suplencia amplia de la queja.

Al superar las barreras formales y analizar el fondo de la problemática que enfrentaba la comunidad, el TEPJF ordenó al Consejo General

del Instituto local que dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que se realizaran las elecciones de concejales en el referido municipio.

La consulta previa y las elecciones basadas en los sistemas normativos indígenas como garantía del autogobierno en los pueblos y las comunidades indígenas

Otro caso paradigmático fue el de la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-9167/2011,³ por la que se materializaron con especial énfasis los derechos de libre autodeterminación y de consulta previa de la población purépecha del municipio de San Francisco de Cherán, Michoacán.

En este asunto, las y los integrantes de la comunidad solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán que permitiera que sus elecciones municipales se efectuaran con fundamento en sus propias normas, usos y costumbres, en vez de realizarse por el sistema de elección occidental que establecía la Constitución local.

Cabe aclarar que ciertas comunidades y pueblos han desarrollado formas de instituciones políticas propias y diferentes a las de los municipios que realizan su elección por medio de los partidos políticos, en las cuales cumplen reglas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos (Hernández Díaz 2011, 54).

Pero, ante dicha solicitud, el Instituto Electoral local desechó la petición con el alegato de que no había regulación legal para implementar un proceso electoral de dichas características y que carecía de competencia para atender la solicitud.

En oposición a esa negativa, integrantes de la comunidad de Cherán interpusieron un juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y argumentaron que la decisión iba en contra de lo establecido en la Constitución federal, en la Constitución de Michoacán y en diversos instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas.

³ Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 2 de noviembre de 2011.

La Sala Superior otorgó la razón a las y los actores, revocó el acuerdo impugnado y ordenó al órgano electoral local instrumentar todas las medidas administrativas necesarias para atender la petición de la comunidad indígena y, con ello, garantizar sus derechos fundamentales.

Así, el Congreso del Estado de Michoacán determinó que se llevara a cabo la elección de las autoridades municipales de Cherán,⁴ mediante el sistema normativo interno de la comunidad, el domingo 22 de enero de 2012.

Respecto del derecho a la libre determinación y la autonomía, reconocido en el artículo 2, quinto párrafo, de la CPEUM, el máximo órgano jurisdiccional electoral entendió que es la base para el ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica en los núcleos de población indígena y que debe ser respetado por el Estado mexicano para garantizar su identidad.

La razón de ser de este derecho se identifica con la preservación de sus culturas, las cuales constituyen un componente esencial del pluralismo social reconocido por el propio Estado mexicano.

La personalidad distintiva de estas comunidades no solo es cuestión de su lengua y otras expresiones culturales, sino también del funcionamiento de sus propias instituciones sociales y políticas. El mantenimiento de la identidad étnica se encuentra estrechamente vinculado con el funcionamiento de esas instituciones.

La absorción de esa personalidad y de los valores de cada pueblo y comunidad es un proceso permanente de inclusión y exclusión, que enriquece la cultura nacional, con el riesgo de aniquilar las culturas locales (Garzón 2010).

En esta resolución, la Sala Superior consideró que el derecho a la libre determinación comprende cuatro elementos: la autoafirmación, la autodefinición o autoadscripción, la autodelimitación y la autodisposición.

La autoafirmación se relaciona con la capacidad exclusiva de los pueblos y las comunidades de proclamarse existentes. Por otro lado, mientras que la autodefinición les permite determinar quiénes integran la comunidad indígena, la autoadscripción implica que cada indígena,

⁴ Mediante el decreto número 442 de 2011.

en lo particular, pueda identificarse como miembro de dichos pueblos. La autodelimitación les posibilita determinar las demarcaciones de su territorio, y la autodisposición consiste en la posibilidad de organizarse política, social, económica y culturalmente de la manera que consideren mejor (Obieta 1993, 63-101).

Con las consideraciones señaladas, el Tribunal Electoral determinó que el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula los siguientes derechos específicos, que son manifestaciones concretas de autonomía:

- 1) Autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción I; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículos 7 y 8, apartado 2; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 5 y 20).
- 2) Autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución y respetando los derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción II; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 8, apartado 2; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 5).
- 3) Autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, de acuerdo a sus propias normas y prácticas tradicionales (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción III; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículos 5, apartado b, y 8; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 4, 5, 20 y 33).
- 4) Autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, por lo que debe garantizarse, en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte, que se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetándose los preceptos constitucionales (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción VIII; Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículos 2, 5 y 8, apartados 1 y 3; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 1).

De este modo, el derecho para elegir a las autoridades o representantes para su gobierno interno es un elemento central para la vida comunitaria y tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación políticas de estos grupos étnicos.

En esta sentencia, la Sala Superior realizó una interpretación pro persona y utilizó un criterio extensivo de tales derechos para potenciar su ejercicio y protección de la manera más amplia. Específicamente, la y los magistrados entendieron que el derecho al autogobierno engloba todas las manifestaciones concretas y medidas específicas a las que se ha hecho referencia, las cuales implican, entre otras cuestiones, el derecho a elegir a sus autoridades y su forma de organización, así como el derecho a la consulta previa de todas aquellas medidas de las autoridades estatales que les afecten.

156

Esta interpretación permite identificar el derecho de las comunidades indígenas a determinar si las elecciones de sus autoridades deben organizarse con fundamento en el sistema legal ordinario, o bien mediante sus normas internas, pues la manifestación esencial de ese derecho lo constituye la posibilidad de definir la manera de organizar y atender sus asuntos locales.

Con ello, se observó el principio de universalidad al reconocer que los derechos indígenas son exigibles en cualquier contexto político, jurídico, social y cultural, así como en cualquier momento y lugar.

También se identifican en los razonamientos los principios de interdependencia e indivisibilidad, porque, como se ha visto, el derecho al autogobierno constituye una vertiente del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, el cual articula y considera todas las manifestaciones concretas de autonomía de dichos pueblos.

De manera particular, se tomó en cuenta el principio de progresividad, pues desde 1994 el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha ampliado, a partir de normas nacionales e internacionales, en las que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y su manifestación como autogobierno fungen de columna vertebral.

Es relevante subrayar esto último, pues el TEPJF destacó por ser precursor del control de convencionalidad en México y por garantizar efectivamente los derechos y principios constitucionales.⁵ Al ser insuficiente el reconocimiento en las normas, es preciso que las autoridades en el ejercicio de sus funciones los promuevan y respeten, así como que, ante cualquier conculcación, los garanticen para hacer factible este derecho en la práctica.

Realizar un control de convencionalidad implica determinar qué norma o interpretación es la más favorable, para lo cual se vuelve necesario comparar ambas fuentes de derechos: nacional e internacional (Jiménez y Aguilar 2013).

En este sentido, el reconocimiento que de esos derechos hacen la Constitución y los instrumentos internacionales suscritos por México obliga a todas las autoridades, de todos los órdenes de gobierno, a aplicarlos en concordancia con la regulación secundaria que se establezca y, en caso de no existir dicha regulación, a aplicarlos directamente. Si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero el proceso para su ejercicio está pendiente de desarrollo, esta circunstancia no implica ni faculta a la autoridad para impedir su ejercicio. El deber de la autoridad es establecer un proceso para proteger el derecho, en armonía con el resto del orden jurídico.

Así, en los efectos de la sentencia, el Tribunal Electoral ordenó al Instituto Electoral local garantizar el derecho de la población de Cherán a la consulta previa, a fin de revisar si existían condiciones para organizar comicios con base en el sistema normativo interno de dicho municipio.

Para efectuar la consulta, a falta de desarrollo legislativo, la Sala Superior dirigió a la autoridad administrativa local a tomar medidas que atendieran los principios establecidos tanto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los

⁵ Así como en el caso de San Francisco Cherán, esta interpretación garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante un control de convencionalidad de los actos y resoluciones, protegió el derecho a la información (jurisprudencia 29/2010) y el ejercicio de la libertad de expresión (jurisprudencia 11/2008) y reconoció, en los principios rectores establecidos por el Constituyente mexicano y en los pactos internacionales signados por el Estado mexicano, la obligación de respetar y proteger la honra y la reputación de los demás (jurisprudencia 14/2007), entre otros.

Derechos de los Pueblos Indígenas, conforme a los cuales las consultas que cuestionen las afectaciones a pueblos y comunidades indígenas deben observar los principios siguientes:

1. Endógeno: el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;

2. Libre: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;

3. Pacífico: deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desordenes sociales al seno de la comunidad;

4. Informado: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;

5. Democrático: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondiente a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;

6. Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;

7. Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas;

8. Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación (SUP-JDC-9167/2011).

El no haber realizado una interpretación de esta manera, con el argumento de falta de regulación legislativa, hubiese significado dejar en

indefensión a los ciudadanos indígenas, y hubiese convertido en letra muerta los derechos consagrados en nuestro ordenamiento nacional.

Las y los magistrados electorales del orden federal han entendido que una interpretación conforme, con fundamento en el principio propersona, no solo consiste en dejar de aplicar las normas nacionales cuando sean contrarias a los derechos humanos protegidos por la Constitución y los tratados internacionales, pues en dichas normas se encuentran también los principios, valores y reglas que el propio ordenamiento consagra, sino también en que en un primer momento se busque su armonización, desechando aquellas interpretaciones incompatibles, con lo cual se garantice el máximo disfrute de los derechos, pero también la permanencia y la constante aplicación del orden jurídico nacional.

Más aún, días después de esta resolución, la Sala Superior acordó iniciar una nueva época de la jurisprudencia electoral,⁶ correspondiente a la Quinta, redimensionando el marco de protección de los derechos humanos y consolidando la interpretación jurídica propersona. Lo anterior no se trata de una simple formalidad, sino de puntualizar el compromiso institucional por la plena garantía y maximización de los derechos humanos.

Expansión de una democracia igualitaria para pueblos y comunidades indígenas

Las resoluciones que impactaron en las comunidades de Tanetze y Cherán fueron precedentes para otras sentencias que han protegido los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, en medio de una transformación constitucional que derivó de la reforma en materia de derechos humanos aprobada por el Constituyente permanente en junio de 2011, la cual representó uno de los actos legislativos más relevantes de las últimas décadas por el cambio radical que implica en el funcionamiento de las instituciones estatales:

⁶ Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2011, del 22 de noviembre de 2012.

- 1) Al confirmar que el criterio de autoadscripción es suficiente para reconocer a quienes integran estos pueblos y comunidades (jurisprudencia 12/2013).
- 2) Al establecer deberes específicos de las autoridades jurisdiccionales en contextos de conflictos comunitarios (jurisprudencia 10/2014) y considerar medidas alternativas para la solución de conflictos electorales (jurisprudencia 11/2014).
- 3) Al definir los criterios que deben considerarse para juzgar con perspectiva intercultural (jurisprudencia 19/2018).
- 4) Al exigir que se ponderen los derechos colectivos de todas las comunidades en tensión o conflicto (jurisprudencia 18/2018).

Estas interpretaciones también resultan consistentes con otras realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el resto del Poder Judicial de la Federación:

- 1) Al interpretar que la multiculturalidad nacional implica la existencia y vigencia de distintos sistemas normativos dentro del territorio nacional: el nacional y el indígena (tesis 1a. CCXCVI/2018 [10a.]).
- 2) Al solicitar una perspectiva intercultural cuando se juzguen asuntos en los que se involucren integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas (tesis 1a. CCXCVII/2018 [10a.]; tesis 1a. CCX/2009).
- 3) Al clarificar el derecho aplicable y los estándares mínimos que deben considerarse en este tipo de casos (tesis 1a. CCXCVIII/2018).
- 4) Al subrayar que las consultas previas deben realizarse cuando las políticas públicas o medidas legislativas puedan causar impactos significativos en la vida o entorno de la comunidad indígena (tesis 2a. XXVII/2016 [10a.]).
- 5) Al considerar la relevancia de la consulta previa en materia indígena como un proceso sistemático de negociación que implique un genuino diálogo con sus representantes y proteja su identidad étnico-cultural (tesis XXVII.30.20 CS [10a.]).
- 6) Al reconocer el principio territorial de los pueblos indígenas y, con ello, la unidad entre los territorios que ocupan y su hábitat (tesis 2a. CXXXVIII/2002).

La aplicación de oficio del control de convencionalidad, como queda demostrado en el análisis de los casos Tanetze y Cherán, representa

una protección garantista de los derechos humanos de los ciudadanos, por lo que la práctica respecto a este mandato constitucional se ha ido extendiendo a todas las autoridades mexicanas.

Como recuerda Luis Vigo, es necesario actuar respecto a los mandatos constitucionales, de manera que la interpretación jurisdiccional incentive el sentimiento constitucional (Vigo 2004, 107-9), particularmente a quien toca vigilar su observancia para lograr que el orden normativo y los valores que este consagra estén presentes en la sociedad.

Por más de una década, el TEPJF ha utilizado el control de convencionalidad como parámetro de regularidad constitucional y como método de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Hoy esta práctica se ha extendido a otras autoridades judiciales del país.

Garantismo judicial para las mujeres. Caso antijuanitas

Los antecedentes de la resolución conocida como antijuanitas nos llevan a 2009. Tras un conflicto en las elecciones internas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para elegir a la candidata a la entonces jefatura delegacional de Iztapalapa, algunos liderazgos políticos de dicho partido decidieron apoyar al petista Rafael Acosta, apodado Juanito, y durante un mitin proselitista simularon una toma de juramento para que, en caso de vencer en las elecciones, este declinara el cargo para que el jefe de gobierno propusiera a Clara Brugada ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como encargada del gobierno iztapalapense.

Después de que Juanito ganara la elección y de realizar algunas negociaciones, este dejó el cargo para permitir que Clara Brugada tomara el poder.

Como resultado de ese mismo año electoral, en la primera sesión de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, el 3 de septiembre de 2009 ocho diputadas electas presentaron diversas solicitudes de licencia para abandonar el cargo en favor de sus suplentes, quienes invariablemente eran hombres. En ningún caso se presentó una explicación para solicitar la licencia.

Dada la similitud en la estrategia política del caso Acosta-Brugada —es decir, nominar a ciertas personas a cargos de elección popular

para luego sustituirlas—, en este caso se trasladó el apodo de Juanito a las diputadas que solicitaron la licencia, a quienes se les llamó juanitas.

Con ello, además, se realizó un fraude a la ley para superar las cuotas electorales de género establecidas en la legislación con el objetivo de disponer de mejores condiciones para la participación política de las mujeres.

Las cuotas de género o acciones afirmativas son una de las medidas más utilizadas para contrarrestar la discriminación política y la exclusión de las mujeres (Gilas 2014). Estas parten de reconocer las diferencias entre los sexos para eliminar las desigualdades y generar cambios a partir del principio de equidad (Macías y Peña 2011).

Diversos factores socioeconómicos, institucionales y culturales han impedido el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres. En México, es claro que la división social del trabajo y las responsabilidades en el hogar (Hernández Monzoy 2011), así como los valores y las ideas de quienes votan, de los compañeros de partido y aún de algunas mujeres (TEPJF 2009a), son algunos de los obstáculos que ellas enfrentan para participar de una manera más activa en el ámbito político.

En México, las y los legisladores introdujeron la cuota de género en el texto original del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990, con un alcance muy limitado, al sugerir a los partidos políticos la promoción de candidaturas de ambos sexos.

En un segundo momento, el código electoral de 2002 incluyó la prohibición a los partidos de incluir más de 70 % de candidatos propietarios de un mismo género.

En la siguiente legislación electoral federal de 2008, esta cuota se amplió para impedir que más de 60 % de las candidaturas se asignaran a un mismo género. Fue durante la vigencia de esta normativa que las juanitas solicitaron la licencia después de haber obtenido su diputación. Este mismo marco jurídico fue el que sirvió de base para el análisis de la sentencia del Tribunal Electoral.

En 2011, un grupo de 10 ciudadanas con militancia políticamente plural, impugnaron el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentan los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012, vía juicio para

la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-12624/2011)⁷ y argumentaron la inobservancia de la cuota de género en la postulación para diputaciones y senadurías en el proceso electoral federal 2011-2012, que renovarían el Congreso de la Unión.

Específicamente, una disposición contenida en el párrafo cuarto del punto decimotercero del acuerdo impugnado exceptuaba la aplicación de la cuota de género cuando las candidaturas a diputaciones federales y senadurías fueran resultado de “un proceso de elección democrático”; entendido este como aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta mediante una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia.

En su sentencia, la Sala Superior modificó el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, toda vez que este excedió su facultad reglamentaria al incluir una excepción a las cuotas de género, la cual indicaba los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular presentadas por los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012.

En consecuencia, se consideró que a las promoventes les asistía la razón al señalar que se distorsionó la interpretación de la excepción de la cuota de género, con lo cual se restringía la participación de las mujeres en candidaturas a cargos de elección popular, pues el artículo 219 del Cofipe establecía que, del total de solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones y senadurías que presentaran los partidos políticos o las coaliciones, al menos 40 % debía integrarse con candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

La Sala Superior determinó modificar el acuerdo a fin de cumplir con las dos finalidades de la cuota de género: que tanto en la postulación como en el ejercicio del cargo se refleje la equidad.

Para ello, estableció que, en el caso de las candidaturas que conforman la cuota referida (al menos 40 % del total), la fórmula completa (propietaria y suplente) debía integrarse por candidaturas del mismo género.

⁷ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 30 de noviembre de 2011.

Esta resolución fue considerada por organismos de derechos humanos como paradigmática, pues, con base en el supuesto de que resulten electas y ocurra la ausencia de la propietaria, esta sería sustituida realmente por una persona del mismo género.

Así, la cuota fue aplicada por primera vez, de manera plena, sin excepciones (González 2018). No solo se garantizó el acceso al cargo, sino que también trascendió a su ejercicio, con lo cual se favoreció la protección más amplia del derecho político-electoral.

Con ello, pese a las resistencias en primera instancia, se aceleraron cambios en la vida sociopolítica del país (TEPJF 2009b) y se permitió que 184 mujeres llegaran a la Cámara de Diputados, lo que representó 36.6 % de las diputaciones federales, algo inédito en la historia política del país (Rey 2013).

Es importante resaltar que para el Tribunal Electoral las cuotas de género son una medida establecida para favorecer el equilibrio en la representación de la sociedad. No se conciben como una acción a favor de las mujeres de manera exclusiva, sino como una medida que favorece a toda la sociedad, al no permitir que uno domine al otro (Ruvalcaba 2013).

Además, a raíz de esta resolución y sus argumentos, en 2014 se aprobó la reforma constitucional en materia de paridad de género para la representación legislativa. La paridad empodera, potencia la equidad, impulsa la igualdad de trato y de oportunidades y materializa la igualdad sustantiva (Solorio 2014).

Asimismo, estas resoluciones han hecho eco en criterios de la SCJN relacionados con la representación proporcional y las acciones tendientes a alcanzar la paridad de género (tesis P./J. 13/2019 [10a.]; tesis P./J. 12/2019 [10a.]).

Es oportuno resaltar que las resoluciones del TEPJF han materializado el deber de promover la igualdad de sexos en los ámbitos de la representación política y del acceso a cargos públicos.

El Tribunal Electoral ha llevado a la práctica jurisdiccional el contenido de los instrumentos internacionales y nacionales que garantizan el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Esto ayudó en su momento a alcanzar uno de los indicadores contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se actualiza hasta la fecha: el objetivo de desarrollo sostenible número cinco, establecido por la Organización de las Naciones Unidas, el cual impone a

los países lograr la igualdad entre los géneros y empoderar políticamente a todas las mujeres.

Juzgar con perspectiva de género implica, en un primer paso, analizar si una norma reproduce estereotipos y perpetúa la discriminación hacia uno de ellos, para después establecer una estrategia jurídica adecuada que evite el impacto de la exclusión en el caso específico (Apreza 2013).

A partir de esta sentencia, podemos identificar criterios jurisprudenciales que impulsan una interpretación garante e igualitaria:

- 1) Al afirmar que las mujeres, como grupo en situación de vulnerabilidad, tienen interés legítimo para solicitar la tutela de medidas vinculadas al derecho fundamental de paridad de género (jurisprudencia 8/2015).
- 2) Al determinar los elementos fundamentales de las acciones afirmativas que, como medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas, deben observar (jurisprudencia 11/2015).
- 3) Al considerar que estas medidas temporales a favor de las mujeres no son discriminatorias, pues buscan limitar las condiciones de un grupo aventajado y promueven la igualdad con los hombres (jurisprudencia 3/2015).
- 4) Al establecer que, en el caso de las elecciones municipales, se deben observar una paridad vertical (en el ayuntamiento) y una horizontal (en todos los municipios de la entidad) en la presentación de candidaturas (jurisprudencia 7/2015).
- 5) Al admitir una participación mayor de mujeres que aquella entendida estrictamente en términos cuantitativos, como 50 % de hombres y 50 % de mujeres (jurisprudencia 11/2018).
- 6) Al determinar que los partidos políticos están obligados a observar el principio de paridad en la integración de sus órganos de dirección (jurisprudencia 20/2018).
- 7) Al establecer estándares mínimos para el cumplimiento del mandato constitucional de paridad de género por los partidos políticos cuando contienden mediante una coalición (jurisprudencia 4/2019).
- 8) Al concluir que el nombramiento de más mujeres en los organismos electorales es acorde con la interpretación del principio de paridad (jurisprudencia 2/2021).

Las resoluciones con perspectiva de género del TEPJF han tenido un impacto en la integración de las instituciones democráticas federales, al

mismo tiempo que los criterios originalmente configurados por la Sala Superior han sido adoptados por tribunales electorales locales y confirmados por las salas regionales.

A manera de conclusión

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el máximo garante de los derechos humanos en materia electoral. Desde hace ya más de una década ha conciliado las disposiciones normativas establecidas en la Constitución, la legislación secundaria y los tratados internacionales.

Hay que destacar que este órgano jurisdiccional ha ampliado el disfrute de los derechos político-electorales de la ciudadanía y, de manera particular, de grupos en situación de vulnerabilidad, más allá de casos que involucran a la población indígena o a las mujeres: migrantes, personas con discapacidad, personas de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI), niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas en situación de cárcel, personas en situación de calle, entre otras.⁸

La actividad del TEPJF se centra en acercar la justicia a la ciudadanía para materializar la participación social en el ámbito público y, con ello, fortalecer la democracia. Históricamente, la labor del Tribunal Electoral ha acercado a estos sectores de la sociedad una justicia electoral pronta y expedita y ha ampliado la aplicación de criterios jurídicos a su favor, con lo cual ha garantizado una democracia igualitaria.

Eso sí, coincido con Néstor Pedro Sagüés (2013) cuando hace unos años escribió que el éxito de los sistemas de protección de derechos humanos depende de dos variables: 1) los pronunciamientos de las cortes y tribunales, y 2) la voluntad de cumplimiento de los operadores nacionales judiciales respecto de las directrices de los órganos jurisdiccionales.

En un México con tantas desigualdades sociales, económicas y culturales, los retos son todavía mayúsculos, pero el TEPJF, como máxima

⁸ Para un análisis de las principales sentencias en otras materias, véase De la Mata, Gómez y Loza (2019).

institución jurisdiccional en materia electoral, consolida día a día el régimen de libertades de nuestra democracia.

A golpe de sentencia, la justicia electoral mexicana ha logrado que más mujeres ocupen cargos públicos, que sus decisiones efectivamente cuenten en la deliberación, que se respeten las prácticas tradicionales de la población indígena, que los derechos fundamentales de sus integrantes estén garantizados y que, en el país, quienes forman parte de grupos en situación de vulnerabilidad no solo sean visibilizados, sino que también puedan ejercer en mejores condiciones sus derechos político-electorales, pues si somos iguales, somos mejores.

Fuentes consultadas

Artículos y libros

- Apreza Salgado, Socorro. 2013. *La sentencia ST-JDC-86/2010, un ejemplo de juzgar con perspectiva de género*. México: TEPJF.
- Ballón Quintanilla, Irene Zegarra. 2015. “La jurisdicción especial de los pueblos y su corolario en el derecho de autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas”. *Revista Internacional de Derechos Humanos* 5: 91-100.
- Garzón, Ernesto. 2010. *Los derechos electorales de los pueblos indígenas en México*. México: TEPJF.
- Gilas, Karolina. 2014. *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. México: TEPJF.
- González Oropeza, Manuel. 2018. Las mujeres en el poder y la paridad de género. En *Mujeres y poder. Género y ejercicio del poder político. Evolución de las acciones afirmativas a favor de las mujeres*, 11-6. México: TEPJF.
- Hernández Díaz, Jorge. 2011. *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: TEPJF.
- Hernández Monzoy, Andira. 2011. *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. México: TEPJF.
- Jiménez Bartlett, Lelia y Marisol Aguilar Contreras. 2013. *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral*. México: TEPJF.

- Macías Lovera, Karla María y Blanca Olivia Peña Molina. 2011. *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*. México: TEPJF.
- Mata Pizaña, Felipe de la, Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero, coords. 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.
- Obieta Chalbaud, José A. 1993. *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*. España: Tecnos.
- Rey, Fernando. 2013. *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*. México: TEPJF.
- Ruvalcaba, Gabriela. 2013. “La cuota de género en la representación política”. *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral* 11 (junio): 54-65.
- Sagüés, Néstor Pedro. 2013. El “control de convencionalidad” en el sistema interamericano, y sus anticipos en el ámbito de los derechos económico-sociales. Concordancias y diferencias con el sistema europeo. En *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*, coords. Eduardo Ferrer MacGregor y Alfonso Herrera García, 993-1030. México: Tirant lo Blanch.
- Solorio, Ramiro. 2014. *Para entender la paridad de género*. México: Cámara de Diputados.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2009a. *Equidad de género y derecho electoral en México*. México: TEPJF.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2009b. *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México: TEPJF.
- Vigo, Rodolfo Luis. 2004. *Interpretación constitucional*. 2.^a ed. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Criterios judiciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2011. 22 de noviembre. México: TEPJF.

- Jurisprudencia 14/2007. HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=14/2007&tpoBusqueda=S&sWord=%2014/2007>.
- 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=%2011/2008>.
- 13/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=13/2008&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,13/2008> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- 15/2010. COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2010&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,15/2010> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 29/2010. RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=29/2010&tpoBusqueda=S&sWord=%2029/2010>.
- 28/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2011&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,28/2011> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2013&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,12/2013> (consultada el 26 de mayo de 2021).

- 10/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2014&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,10/2014> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 11/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2014&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,11/2014> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 3/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpoBusqueda=A&sWord=> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 7/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=7/2015&tpoBusqueda=A&sWord=> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 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=A&sWord=> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=A&sWord=> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 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&sWord=> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 18/2018. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERS-

- PECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,18/2018> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,19/2018> (consultada el 26 de mayo de 2021).
 - 20/2018. PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=20/2018&tpoBusqueda=A&sWord=> (consultada el 26 de mayo de 2021).
 - 4/2019. PARIDAD DE GÉNERO. ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA SU CUMPLIMIENTO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A TRAVÉS DE UNA COALICIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2019&tpoBusqueda=A&sWord=> (consultada el 26 de mayo de 2021).
 - 2/2021. PARIDAD DE GÉNERO. LA DESIGNACIÓN MAYORITARIA DE MUJERES, EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES MAXIMIZA LA IGUALDAD SUSTANTIVA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2021&tpoBusqueda=A&sWord=> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- Sentencia SUP-JDC-11/2007. Actores: Joel Cruz Chávez y otros. Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras. En el caso juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0011-2007>.
- SUP-JDC-9167/2011. Actor: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. México: TEPJF.
 - SUP-JDC-12624/2011. Actoras: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. En el caso juicio para la protección de los

derechos político electorales del ciudadano. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-12624-2011>.

Criterios judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- Tesis 1a. CCX/2009. PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 20. APARTADO A, FRACCIÓN VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX (diciembre): 290. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165719> (consultada el 26 de mayo de 2021)].
- 1a. CCXCVI/2018 (10a.). PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA PROTECCIÓN QUE EXIGE EL ARTÍCULO 20., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE DISTINTOS SISTEMAS NORMATIVOS CONFORMADOS POR DISPOSICIONES JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y USOS Y COSTUMBRES DE AQUÉLLOS. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, t. I (diciembre): 36g. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018751>].
- 1a. CCXCVII/2018 (10a.). PERSONAS INDÍGENAS. EL ACCESO A LA JUSTICIA, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018749>.
- 2a. CXXXVIII/2002. DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI (noviembre): 445. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/185567> (consultada el 26 de mayo de 2021)].

- 2a. XXVII/2016 (10a.). PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 31, t. II (junio): 1213. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011957> (consultada el 26 de mayo de 2021)].
- XXVII.3o.2o CS (10a.). DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019077>.
- P./J. 12/2019 (10a.). 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. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 71, t. I (octubre): 675.
- P./J. 13/2019 (10a.). 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. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 71, t. I (octubre): 8. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020760> (consultada el 26 de mayo de 2021)].



La omisión paritaria en
los estatutos partidistas
para la integración de sus
órganos directivos.
Los alcances constitucionales
de la equidad de género
(sentencia SUP-JDC-369/2017
y acumulados)

Mónica Aralí Soto Fregoso



SUMARIO: Introducción; El origen; El agravio en cuestión; La constitucionalidad y la legalidad de la paridad; Los instrumentos internacionales; Juzgar con perspectiva de género; Conclusiones, Fuentes consultadas.

Introducción

En 2021, México conmemora un hecho de singular relevancia. En 1996, dos años después de haberse llevado a cabo una reforma histórica que reconfiguró al Poder Judicial de la Federación, especialmente por medio de la estructura y las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la creación del Consejo de la Judicatura Federal, con importantes tareas a su cargo, se suscitó un nuevo cambio de gran calado, al incorporar al otrora Tribunal Federal Electoral a su composición, en clara respuesta a las transformaciones que se producían en nuestra democracia y a la necesidad de contar con un órgano plenamente autónomo, con potestades de revisión constitucional y que tuviese la última palabra en la materia jurídico-electoral.

En apego a esa honda responsabilidad, 25 años después, la retrospectiva acerca del proceder de las sucesivas integraciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) deja saldos positivos, cuyo mejor reflejo se encuentra en sus sentencias, tesis y jurisprudencias. Uno de los compromisos en común de las y los magistrados de la Sala Superior y sus salas regionales ha sido impulsar la paridad de género, como uno de los ingredientes indispensables para armonizar el sistema político con nuestra realidad demográfica; el horizonte internacional, que mediante tratados y convenios ha empeñado su marco normativo a la agenda de los derechos humanos, y la conquista histórica, que representa la evolución de nuestra norma fundamental y su legislación secundaria, a fin de abrir la puerta a las mujeres para la toma

de decisiones mediante el voto y la garantía de su presencia en todos los órdenes del Estado en condiciones genuinamente equilibradas.

En ese esfuerzo permanente por abrir brechas desde la hermenéutica jurisdiccional y la progresión interpretativa, la ponencia a mi cargo elaboró el proyecto que, por unanimidad, se tornó en la sentencia recaída en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SUP-JDC-369/2017 y acumulados, convertida en el primer precedente en que se sostuvo el criterio, hoy vigente, de que los partidos están obligados a garantizar la participación de ambos géneros en la renovación de sus órganos directivos, así como a impulsar la representación paritaria en su seno, pese a que su régimen estatutario no lo considere a la letra, en consonancia con la regla constitucional que ordena la participación de las mujeres en la vida política del país.

De su trascendencia da cuenta la emisión de la jurisprudencia 20/2018¹ por parte de la Sala Superior, que, al retomar el sentido inicial de la resolución, cuya parte demandada fue el Partido del Trabajo (PT), se replicó en los fallos relativos a otros institutos políticos, como el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Socialista de Tlaxcala, con lo cual se sentaron los alcances de la paridad más allá de la distribución de los órganos legislativos y otros configurados por cargos de elección popular, ámbito al que habitualmente se habían avocado las decisiones en materia de acatamiento de las acciones afirmativas y de las sucesivas reformas en materia de igualdad de derechos entre mujeres y hombres con perspectiva electoral.

¹ Véase la jurisprudencia 20/2018, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, de la que “se desprende que los institutos políticos deben garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos de dirección, así como promover la representación igualitaria entre mujeres y hombres dentro de sus estructuras internas. Por tanto, aunque la normativa interna de los partidos políticos no prevea la paridad de género o no la defina expresamente, éstos se encuentran obligados a observarla en la integración de dichos órganos, por tratarse de un estándar constitucional que garantiza la participación efectiva de las mujeres” (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22), 20-1.

El origen

Como ya fue esbozado, los juicios acumulados resueltos que dan pauta a esta reflexión respondieron a la impugnación relacionada con la renovación de las dirigencias nacionales del PT, a suceder en su décimo congreso nacional ordinario.

Así, a partir de la promoción del juicio ciudadano 198/2017, a fin de reclamar la ausencia de la convocatoria para dicho congreso y distintos actos y omisiones tocantes al proceso para postular, seleccionar y elegir a sus liderazgos, la Sala Superior lo reencauzó a la Comisión Nacional de Conciliación, Garantías, Justicia y Controversias del citado partido, al calificar de infundados los agravios, una determinación que fue nuevamente recurrida ante la Sala Superior, incluyendo los recursos SUP-JDC-369/2017 y acumulados.

El agravio en cuestión

En la construcción del proyecto de sentencia,² al revisarse el cuarto de los agravios de la parte actora, tocante al incumplimiento de la paridad de género para la integración de la Comisión Coordinadora Nacional y demás órganos directivos del PT, se coligieron diversas premisas por considerar:

- 1) En un primer punto, tras revisar los estatutos partidistas, era evidente la ausencia del principio de paridad de género para que las y los militantes participasen con certeza en la dinámica de renovación de las instancias de dirección, al dar pie a dudas e incertidumbre que impedían conocer con anticipación las reglas en materia de paridad, y a las mujeres, su acceso como candidatas a puestos internos de dirección.
- 2) En la misma línea, los estatutos de marras no incluían requisitos mínimos que aseguraran criterios paritarios, en contravención a los principios constitucionales y legales, haciéndose indispensable su modificación y adaptación al nuevo marco fundamental.

² Resuelto el 22 de junio de 2017.

- 3) El perjuicio a los derechos partidarios, que produce la ausencia de normas *ad hoc* para garantizar el desarrollo interno de las actividades del partido en un entorno de legalidad y seguridad jurídica respecto a la consideración paritaria para renovar los órganos de conducción interna.

La constitucionalidad y la legalidad de la paridad

El principal sustento de la inmersión del TEPJF en la órbita de los partidos se halla en la carta magna, específicamente en su artículo 41,³ el cual establece que son entidades de interés público y que la ley fijará las normas y los requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, las obligaciones y las prerrogativas que les corresponden, al tener como objeto promover la participación democrática popular, acotando a las autoridades electorales para intervenir en sus asuntos internos únicamente en los términos que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la ley, con espacio justificado para la revisión de sus lineamientos estatutarios y su aplicación.

En ese tenor, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP)⁴ comprende como asuntos internos de estos el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento con base en las disposiciones previstas en la CPEUM, en dicha normatividad y en sus respectivos estatutos y reglamentos aprobados por los órganos de dirección, reconociendo entre los primeros la elección de quienes integran sus órganos.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en ese entramado, reafirma en los partidos su libertad de autoorganización en aras de promover la participación ciudadana, lo que atañe a los programas, los principios y las ideas que los identifican como institutos políticos y la forma como resuelvan estructurarse, siempre que, con ello, no vulneren el contenido esencial de los derechos políticos y

³ Párrafos primero, segundo y penúltimo de la base I.

⁴ Artículo 34, numeral 2, inciso c.

otros de orden fundamental, como los atinentes a la igualdad y no discriminación.⁵

A partir de ese planteamiento, el Tribunal Electoral, órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad en la materia, puede intervenir válidamente en la revisión y la actuación en la elección de los integrantes de sus órganos internos, incluyendo el incumplimiento con el principio paritario, al suscitarse la afectación de los postulados de igualdad y no discriminación, que son componentes del ejercicio de los derechos fundamentales y, en el caso específico de los político-electorales, cardinales para el fortalecimiento del sistema democrático y del Estado de derecho.

Desde ese entendido, uno de los aspectos relevantes que en la sentencia quedó puntualizado es que, en principio, no existe disposición constitucional ni legal que establezca la obligación expresa y directa para que los partidos prevean reglas específicas relativas a la paridad en la integración de sus órganos de dirección nacional ni el deber de introducir dicha reglamentación en sus estatutos.

Sin embargo, la CPEUM⁶ especifica que los entes partidistas tienen como uno de sus fines que la ciudadanía acceda al ejercicio del poder público, entre otros mecanismos, mediante las reglas que garanticen la paridad entre los géneros en las candidaturas a los congresos federales y locales, lo que es concertado con el artículo 25, párrafo 1, inciso r, de la LGPP, que precisa como obligación partidista garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, mandatándose también en su artículo 39, párrafo 1, inciso e, que en sus estatutos se contendrán las normas y los procedimientos democráticos para la composición y la renovación de sus órganos internos, así como sus funciones, facultades u obligaciones.

⁵ Véase la tesis P./J. 14/2013 (9a.), de rubro IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LOS ARTÍCULOS 16, NUMERAL 3, PÁRRAFO SEGUNDO Y 131, NUMERAL 3, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL SEÑALAR QUE QUEDAN EXCEPTUADAS DEL PORCENTAJE DE CUOTAS DE GÉNERO AQUELLAS CANDIDATURAS QUE SEAN RESULTADO DE UN PROCESO DE ELECCIÓN DEMOCRÁTICO, CONFORME A LOS ESTATUTOS DE CADA PARTIDO, NO VULNERAN ESOS PRINCIPIOS (México: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, t. 1, [mayo]), 155.

⁶ Decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, en referencia al artículo 41, base I, párrafo segundo.

Retomando lo anterior como base, el Pleno advierte en su argumentación que el PT tiene el deber de observar la paridad de género, así como de estimular la participación política de la militancia y la igualdad entre mujeres y hombres en la conformación de las instancias de dirección partidista, completándose con el espíritu del artículo 17 constitucional, el cual asume que la impartición de justicia implica que la decisión de los órganos judiciales permite el mayor alcance protector, al tomar las determinaciones idóneas para la confección y el cumplimiento de sus resoluciones, lo que resulta especialmente relevante para aquellos casos en los que se está en presencia de violaciones de derechos de grupos vulnerables tradicionalmente discriminados o ante categorías sospechosas.

En ese sentido, la sentencia se preocupó por definir como personas o grupos vulnerables a aquellos

que por sus características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia.⁷

En el caso, la entidad de las manifestaciones dejaba en claro que se tenía por objeto asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales, como son los de igualdad y paridad de género, previstos en los artículos 4 y 41 de la norma fundamental, en beneficio de las militantes del PT, requiriendo de un análisis reforzado del caso planteado, a fin de generar el mayor impacto posible en su protección, por lo cual, verificándose la omisión estatutaria, la Sala Superior halló como falta partidista fundamental no haber protegido el principio de igualdad para la conformación de los órganos de dirigencia interna que estaban por renovarse, al considerar que ni en sus estatutos ni en la convocatoria correspondiente a dicho proceso electivo interno se estimaron necesarias las medidas para delimitar la manera como debía hacerse realidad el principio de paridad.

⁷ Ejes temáticos de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/g_vulnerables_archivos/G_vulnerables/d_vulnerables.htm.

Así, parte de la notoriedad de la resolución radica en que, teniéndola como referente, observa que la paridad es exigible en la conformación de los órganos de dirigencia partidista por un abanico de razones, como la elucidación sistemática de la normativa aplicable, de la que se desprende el deber de los partidos de componer con base en el principio de igualdad sus órganos de dirección interna, ya que

- 1) La legislación vigente impone a los institutos políticos la obligación de buscar la participación efectiva de ambos géneros en su integración, así como la de asegurar la representación equilibrada entre mujeres y hombres en sus estructuras internas.
- 2) Si bien esas normas no especifican expresamente cómo debe asegurarse una representación en tales condiciones, habría que acudir al único estándar constitucional vigente en el ordenamiento mexicano: la paridad.

Con esa óptica garantista y de interpretación armónica, consecuente con las resoluciones que las distintas integraciones del TEPJF han votado para hacer valer gradualmente la paridad de género, los avances en la legislación mexicana permitieron una concatenación de otros instrumentos legales que, en lo venidero, obligó a las fuerzas políticas a interiorizar el mandato constitucional y normativo; a saber:

- 1) El artículo 3, párrafo 3, de la LGPP, que estipula que promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes.
- 2) El artículo 37, párrafo 1, inciso e, de la misma ley de partidos, al aludir que su declaración de principios contendrá la obligación de suscitar la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.
- 3) El artículo 36, fracción IV, de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, que prevé que las autoridades del Estado propicien la participación y la representación equilibrada entre mujeres y hombres en el ámbito interno de las estructuras partidistas.

Y como elemento de cohesión, el artículo 3 de la citada ley, haciendo eco de la ordenanza constitucional, impone el deber de buscar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así

como en la postulación de sus candidaturas, precisándose además en el cuerpo de la sentencia, en un argumento claramente progresivo en favor de las mujeres, que

si los partidos tienen que postular candidaturas a cargos de elección popular paritaria, deben generar las condiciones necesarias para tener mujeres preparadas, lo cual se optimiza o potencia, por ejemplo, asegurando su participación en condiciones de igualdad en los cargos de dirigencia interna.⁸

De lo anterior se desprende que los partidos no pueden soslayar el requerimiento paritario en la definición de sus dirigencias, pese a que su marco estatutario no repare en ellas.

Asimismo, en la otra cara de la moneda, los artículos 1, último párrafo, y 4, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al hacer suyos los principios de no discriminación y de igualdad prohíben consecuentemente la práctica de todo acto diferenciador, la cual es verificable, entre otras razones, por el género, toda vez que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley.

Los instrumentos internacionales

Como es bien sabido, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, el objetivo fijado —que ha honrado este órgano jurisdiccional— es el de favorecer en todo momento su protección más amplia, para lo cual, en cada caso que se aborde judicialmente, así como por el resto de las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias deben elegir si son los de fuente constitucional o los de origen internacional los que resultan más benéficos (González 2016, 48), con lo cual todas las instancias están vinculadas a velar por su contenido en la carta magna, además de considerar aquellos instrumentos vislumbrados en los compromisos celebrados a nombre de nuestro país, acogiendo la interpretación más favorable, lo que se conoce doctrinalmente como principio *pro persona*.⁹

⁸ Sentencia SUP-JDC-369/2017 y acumulados, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00369-2017.htm>.

⁹ Véase el control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso. En el párrafo 35 del caso Radilla, expediente Varios 912/2010, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de

En esa tesitura, en diversos mecanismos internacionales de los que México forma parte se prefiguran medidas encaminadas a proteger y garantizar la igualdad entre la mujer y el hombre, así como a conseguir su participación en la palestra pública en condiciones de equidad, los cuales son parte sustantiva del fallo para refrendar la plena inserción del Poder Judicial de la Federación en el plano del respeto y la concreción de las garantías fundamentales en el espectro político-electoral, que corresponde a este Tribunal. Con ello, la sustentación de las medidas planteadas se apoya en:

- 1) La Plataforma de Acción de Beijing, que data de 1995 e incluyó como uno de sus objetivos estratégicos para lograr la efectiva inserción de las mujeres “la adopción de medidas para garantizar a la mujer la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones”.¹⁰ Asimismo, enfatizó las medidas que debían ser asumidas por los partidos, a los que se llamó a examinar sus estructuras y procedimientos para eliminar las barreras que discriminan directa o indirectamente la participación de las mujeres, así como a implantar iniciativas para que participen en todos sus órganos de decisión —incluida la dirección de los partidos— y en los procesos de designación y elección (Roza, Llanos y Garzón 2010, 17).
- 2) El artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por el que los estados parte se comprometen a garantizar a mujeres y hombres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos que el instrumento contiene.
- 3) El numeral 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya disposición expresa que todas las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación, a similar protección.

la Nación el 14 de julio de 2011, se indica: “Es preciso reiterar que todas las autoridades del país en ámbito de sus competencia tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes, haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas”, <https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>.

¹⁰ Véase el objetivo estratégico G1, punto 191, de la Plataforma de Acción de Beijing, https://beijing20.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf.

- 4) El artículo III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el cual especifica que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por los ordenamientos domésticos en igualdad de condiciones con los hombres, sin viso alguno de discriminación.
- 5) El artículo 4, incisos f y j, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la Convención de Belém do Pará, en el que se estipula que las mujeres tienen derecho al reconocimiento, el goce, el ejercicio y la protección de todos los derechos humanos y las libertades consagradas por los estamentos regionales e internacionales, despuntando entre ellos la protección ante la ley de mujeres y hombres sin distinciones, así como la igualdad de acceso a las funciones públicas de los países suscriptores y a participar activamente en los asuntos públicos.
- 6) El artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), que expresa, para todas las esferas y, en concreto, en las de carácter político, social, económico y cultural, que se contemplarán todas las medidas necesarias para garantizar el pleno desarrollo y progreso de las mujeres, con el fin de asegurar el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.
- 7) Del mismo modo, el artículo 7, inciso b, de la CEDAW plantea que los estados parte harán suyas todas las medidas pertinentes para eliminar la discriminación contra la mujer en el escenario político y público del país, cuidando especialmente la igualdad de condiciones con los hombres y su participación en la formulación y aplicación de las políticas gubernamentales mediante su arribo a los cargos públicos.
- 8) El Consenso de Quito, resultante de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en el cual se consideran todas las medidas de acción positiva y las gestiones necesarias para lograr la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política a fin de alcanzar la paridad institucional (tanto en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial como en los regímenes especiales y autónomos) en los ámbitos nacional y local.
- 9) La Recomendación General 25, manifestada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, que concibe las

medidas especiales como mecanismos para acelerar la igualdad sustantiva en favor de las mujeres y los cambios estructurales, sociales y culturales a fin de modificar andamiajes y decisiones, pasadas y presentes, que hagan permanecer la discriminación por género, yendo tras su compensación; no de forma excepcional, sino como parte de la actuación cotidiana en las estrategias de los estados parte para llegar a la igualdad sustantiva.

En abono a esa argumentación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) diagnosticó la necesidad de promover determinaciones concretas para hacer de la paridad una realidad en todos los órdenes del poder público, al especificar además que, a pesar de que los partidos incluyen en sus estatutos la promoción de la participación femenina, en la práctica las mujeres llanamente no aparecen.

Externada dicha preocupación, la CIDH diagnosticó como uno de los problemas la falta de sanción de las instancias electorales y judiciales a las organizaciones partidarias cuando incumplen las disposiciones que instauran medidas especiales de carácter temporal para las mujeres o realizan una interpretación de la normativa que les es desfavorable, instándose a los estados a la consideración de sanciones y mecanismos de exigibilidad cuando los partidos incumplen su normativa interna o la legislación nacional, además de promover que las autoridades judiciales den efectivo cumplimiento a las leyes que garantizan los derechos políticos de las mujeres.¹¹

Esa preocupación también se refleja en la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, aprobada por el Parlamento Latinoamericano y del Caribe, con intervención de ONU Mujeres, en la que se estimó imperioso orientar a los estados miembro —como es el caso del mexicano— para prohijar medidas, tanto institucionales como políticas, que culminen con el asentamiento gradual de la democracia paritaria como meta en la región, sosteniendo como divisas la igualdad sustantiva y el empoderamiento de las mujeres con la férula de los sistemas jurídicos nacionales e internacionales.

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. (Washington, DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, 2011), puntos 168 y 168, 71-2.

Dicho instrumento concluye así que los estatutos y reglamentos de las fuerzas políticas deben asumir la participación de las mujeres en sus estructuras orgánicas, con el objeto de impulsar la igualdad sustantiva, sosteniendo además que su observancia recae en el Estado mexicano, justamente mediante el Poder Judicial.

Al respecto, los numerales 14 y 22 del documento en comento expresan a la letra:

ARTÍCULO 14. El poder judicial debería:

a. Promover el acceso a la Justicia desde el respeto y garantía de la igualdad de género. El fortalecimiento del Estado de Derecho debe expandirse con recursos hacia el logro de la igualdad de género, ya sea a través de reformas legales específicas, asistencia jurídica direccionada, ventanillas únicas para reducir el abandono de casos en la cadena de justicia y la capacitación de jueces y juezas, fiscales y abogados, junto con el seguimiento de sus sentencias.

b. Garantizar y promover una conformación paritaria en todos los niveles.

ARTÍCULO 22. Marco estatutario. Los estatutos y reglamentos de las organizaciones políticas jurídicamente habilitadas contemplarán la constitución y composición de estructuras orgánicas que respeten y promuevan la igualdad sustantiva. A ellos les incumbe:

a. Garantizar la libre e igual participación política de hombres y mujeres, así como la composición paritaria (paridad) en todas las instancias de dirección interna, tanto en la estructura de poder como en la toma de decisiones, incluidos los organismos responsables de velar por el desempeño ético, en todos los niveles jerárquicos, funcionales y territoriales.¹²

Así, los estados parte deben recorrer caminos específicos para alcanzar, por vías diversas, la conquista de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres; en este caso, en el ámbito continental, de lo que forma parte notablemente que ellas hagan valer su impronta en el funcionamiento de los órganos interiores que conforman los partidos, en aras de plasmarla en su funcionamiento consuetudinario, con independencia de las nominaciones a candidaturas a las que obligan taxativamente

¹² Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/norma%20marco%20de%20democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=3324>.

la Constitución y la legislación electoral, y cuyos resultados se habrán de reflejar en la formación de cuadros que interioricen la igualdad paritaria, efectiva y de decisión.

Con todo ello queda refrendado que la paridad de género introducida en la base I del artículo 41 constitucional goza de una plataforma legal y convencional que transversaliza el principio de igualdad y da entrada por propio derecho a las mujeres a los órganos de representación política en las mismas condiciones que los hombres, por lo que es insoslayable que la paridad es un mandato para el Estado mexicano, toda vez que los partidos deben incorporarla en sus estatutos y entronizarla en su proceder habitual.

Juzgar con perspectiva de género

Como ha quedado reseñado y se hizo patente en la sentencia, la paridad de género está indisolublemente asociada al principio de igualdad y a garantizar el acceso de las mujeres a los órganos de representación política; entonces, también en los órganos legislativos federal y local —y a partir del proceso electoral 2020-2021 en las contiendas para renovar las gubernaturas, como lo confirmó la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-116/2020 y acumulados—¹³ en un mismo plano de oportunidades que los hombres.

Con esa óptica, resultó determinante también el concluir que, de las disposiciones legales se advierte, en esencia, que los partidos tienen la obligación de promover la participación política en equidad entre mujeres y hombres, así como de propiciar, con medidas concretas, una representación paritaria en las estructuras de los órganos de dirección, sin restricción alguna por cuestión de género.

Es decir, el principio paritario no culmina cuando los partidos postulan a sus candidatas y candidatos a los cargos de elección popular, sino que, además, estos trascienden hacia la conformación de sus órganos internos, en concordancia con uno de sus fines constitucionalmente asignados, consistente en encauzar la participación colectiva,

¹³ Sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados, emitida el 14 de diciembre de 2020, https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf.

dado que la paridad de género es una de las piezas fundamentales que nutre el sistema democrático.

Con ello, la disposición constitucional quedó extendida a la obligación para los institutos políticos de hacer realidad la paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular y, por disposición legal, en un mandato común para integrar sus estructuras internas, consistente en materializar la participación efectiva de ambos géneros.

Al producirse esa interpretación, los partidos quedaron sometidos al deber de observar el citado principio de paridad en los procesos de elección partidistas para configurar sus órganos directivos, ya que los militantes, tanto mujeres como hombres, deben contar en todo momento con la garantía de hacer valer su derecho de participar en condiciones de igualdad en los procesos de elección interna para investir candidatos, o bien para renovar sus órganos internos.

Asimismo, los alcances del pronunciamiento no dejan lugar a dudas acerca de que la regulación constitucional del principio de paridad de género no puede quedar limitada a ser objeto de aplicación y observancia por los partidos solo por cuanto hace a las candidaturas a cargos de elección popular, sino que, además, debe reflejarse como un ejercicio de congruencia en su desempeño interno, especialmente en el funcionamiento de su organización, lo que solo es posible con la construcción de condiciones asequibles que conduzcan a una adecuada y efectiva participación de las mujeres en las tareas políticas de aquellos partidos en los que militan.

Planteado ese horizonte, la observancia del principio de paridad de género por parte de las fuerzas políticas quedó firme como una garantía mínima para las afiliadas respecto a su oportunidad de participar en una arena de igualdad en todos los procesos de selección interno que se celebren en el seno de los partidos, puesto que, como se asienta en la argumentación del fallo, resultaría por demás contradictorio que solo se les permitiera hacerlo para postularse a algún cargo producto de los comicios y no así para contender por una posición intrapartidista, al no haber una limitación de esa naturaleza.

Con tal razonamiento, la Sala Superior llegó unánimemente al convencimiento de que la paridad de los géneros, así como la participación política y la igualdad entre mujeres y hombres, entraña ejes centrales para cristalizar los derechos político-electorales, entre los cuales se

ubica el de afiliación, que comprende, entre otros componentes, aspirar a sumarse a las estructuras internas de los institutos políticos.¹⁴

Dicha mirada es consecuente con la obligación convencional de los órganos jurisdiccionales de impartir justicia con perspectiva de género en México, al aperturar el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres a participar en un plano de igualdad con los hombres en la escena política, en el reconocimiento de que las realidades ancestrales que representan un obstáculo al acceso a los derechos de las personas, en el caso, a partir de su identidad sexo-genérica, demandan un especial compromiso de las y los impartidores de justicia, quienes tenemos en nuestras manos la posibilidad, mediante nuestros criterios, de patentizar el derecho a la igualdad.¹⁵

Asumido el compromiso, las y los jueces debemos hacer nuestra la transversalidad de la perspectiva de género en todas nuestras resoluciones, para lo cual habrá de verificarse si existe alguna situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de paridad, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.

Desde el ámbito de la Judicatura, juzgar con perspectiva de género representa la implementación de una metodología de análisis de la cuestión litigiosa que debe desplegarse en aquellos casos en los que se involucren relaciones de poder asimétricas o patrones estereotípicos de género, con el objetivo de integrar el principio de igualdad en la interpretación y la aplicación del ordenamiento jurídico, traduciéndose en la elaboración de soluciones equitativas ante situaciones desiguales de género (Poyatos 2019, 7-8).

De ese modo, la transversalización se consolida como una herramienta novedosa de transformación social para garantizar la efectiva salvaguarda de los derechos de las mujeres ante la necesidad imposterable de reconocer la diversidad de género, tanto en la interpretación como en la aplicación de los estándares internacionales en la materia.

En consecuencia, la perspectiva de género en la labor jurisdiccional precisa leer e interpretar la ley sin perder de vista los principios que

¹⁴ Véase la jurisprudencia 24/2002, de rubro DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, 19-20.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013), 8.

la sustentan, así como la forma en que afectan, de manera específica, a quienes acuden a pedir justicia, pues solo así se puede aspirar a aplicar correctamente los principios de igualdad y equidad, partiendo de la aceptación de la distancia histórica y fáctica en el trato entre mujeres y hombres para identificar el modo como unas y otros se enfrentan a una realidad concreta, y los efectos diferenciados que resultan tanto de las disposiciones legales como en el devenir institucional.¹⁶

A tono con dichos argumentos, la paridad impuesta al PT y, en adelante, al resto de los partidos en nuestro país para la integración de sus dirigencias deviene de una disquisición que impone el deber de respetar, proteger y garantizar, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el derecho a la igualdad y no discriminación, atendiendo también a lo establecido por la CIDH en cuanto a la obligación de los tribunales de exigir el cumplimiento de las medidas tendentes a resguardar la paridad en todos los ámbitos, eliminándose en el caso concreto los obstáculos de hecho o de derecho que no hacían posible la participación igualitaria de mujeres y hombres en el desarrollo interno de las fuerzas políticas y que, por ende, deben hacer suya en la conformación permanentemente paritaria de sus órganos de conducción interior.

Y como evidencia adicional, tampoco fue ignorado por este Tribunal que, en nuestro país, las mujeres representan 51.2 % de la población, lo que actualizado, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, arroja que del total de habitantes del país, es decir, 126,014,024 personas, 61,494,843 son mujeres, lo cual eleva el reclamo de medidas para procurar su inserción tanto en el sector público como en el privado de la sociedad mexicana.¹⁷

¹⁶ Véanse las tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. XXIII/2014 (10a.), PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES; 1a. C/2014 (10a.), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, y 1a. XGIX/2014 (10a.), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2020, https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Resultados_generales.

Además, no puede omitirse que su participación en la política es todavía mucho menor que la de los hombres, y que su llegada a las responsabilidades de estructuración interna en los partidos es inferior a su presencia en los cargos de elección popular, empujada por las medidas que, desde años atrás, les imponía cumplir con la paridad, la que era formalmente inexistente hasta que este caso mostró la pauta a seguir en situaciones similares que se evidenciaron en adelante.

Tras dicha consideración, fue clave también la asunción de que los partidos políticos, al ser estimados en el ámbito constitucional como instituciones de interés público, creados expresamente para concentrar la participación política en condiciones democráticas y plurales, están llamados a ser los primeros interesados en atender y poner el ejemplo acerca de la aplicación de la igualdad paritaria en su régimen interior, de tal suerte que las mujeres tengan las puertas abiertas para ocupar los cargos directivos y ser determinantes en su funcionamiento, organización y toma de decisiones.

Conclusiones

193

Como puede advertirse, la sentencia expuesta cumplió un objetivo fundamental: garantizar la eficacia de los principios constitucionales rectores en materia de igualdad y no discriminación, al plantearse la renovación de los órganos de dirección partidista, con lo cual se resquebrajó de esa forma una asimilación prevaleciente entonces respecto a las limitantes que imponía la ausencia de reglas estatutarias firmes que, en el caso concreto, rigieran la observancia de la paridad en la constitución de dichas estructuras.

La Sala Superior, desde sus atribuciones como tribunal constitucional, sostuvo que el PT fue omiso al no asegurar entre sus bases el acatamiento de la igualdad en la renovación de sus dirigencias, con el escudo de no verse compelido a ello por no hallarse previsto en el momento de diseñar sus estatutos ni, en tiempo posterior, al emitir la convocatoria correspondiente. Ante esa conclusión, subyacía la necesidad de dar plena carta de ascendencia a los principios de igualdad y no discriminación, materializados en la paridad, constriñendo en adelante a los partidos a crear instrumentos y tomar medidas que no podrían hacer de lado su consideración.

Dicho desenlace jurisdiccional fue dable con base en una lectura integral de la normatividad vigente que, en su concatenación, deja en claro que la legislación obliga a las fuerzas políticas a buscar la participación efectiva de ambos géneros en la organización de sus dirigencias, y que, pese a que el marco legal no era explícito acerca de cómo llegar a su culminación, la ruta por construir era la de la superioridad constitucional sobre el ordenamiento mexicano.

Queda claro que la tarea partidista de promover los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, así como la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos y en la postulación de candidaturas, de la mano del hecho de que la declaración de principios de los partidos debe asimilar la obligación de la participación política con igualdad de oportunidades y equidad entre los géneros, sumada a la de todas las autoridades de amparar la participación y la representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de los órganos partidistas, no podía ser asincrónica a la nominación paritaria de sus candidaturas.

De lo anterior se dedujo que, ante la falta normativa acerca de este último mandato, era menester adoptar la misma consecuencia en la conformación de comités ejecutivos, direcciones o cualesquiera otra de las denominaciones de sus dirigencias, sin distingo del contenido o no de sus marcos internos, al ser primordial contar con un documento funcional para concretizar la participación efectiva de las mujeres en los ciclos de renovación partidista.

Así, los principios de igualdad y no discriminación a raíz del género, plenamente identificados en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, son contundentes en su interés y reclamo de acciones concretas para proteger y garantizar la participación de las mujeres en contextos de igualdad en la vida política de los países que los firman.

Con la paridad sustentada, tanto constitucional como convencionalmente, articulada al principio de igualdad, resulta prístino que el acceso de las mujeres a los espacios de representación política en equidad con los hombres es una obligación para el Estado mexicano, teniendo como destino replicarse en los partidos no únicamente para abanderar candidaturas, sino también en su interior, verificando la comprometida participación para su funcionamiento en similitud para mujeres y hombres, con lo cual se abre así el espacio para que los

cuadros de las fuerzas políticas no solo sean educados con dicha dinámica, sino que, además, puedan protagonizarla al contender por espacios en sus dirigencias.

Finalmente, huelga decir que, con este veredicto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación avanzó en reforzar el principio paritario como eje rector de la realidad interior de los partidos con sentencias que profundizaron sus alcances, en lo que es, a la par del apego al espíritu constitucional, un proceso pedagógico, gracias al cual tales instituciones de interés público han debido hacer suyo, sin cortapisas, el viejo adagio de que “el buen juez por su casa empieza”, al conseguir que la dinámica política se nutra del respeto a la igualdad desde su composición orgánica, para ser consecuentes con la preparación ideológica de sus cuadros, su discurso hacia la sociedad y, desde luego, con las postulaciones a los puestos de elección popular en los que la paridad es regla.

Amén de la citada jurisprudencia 20/2018, sentencias como la derivada del juicio ciudadano SUP-JDC-0123/2019,¹⁸ laureada internacionalmente¹⁹ y cuyo resultado fue ordenar por unanimidad al Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional integrar paritariamente su conferencia nacional de honor, o la relativa al recurso SUP-JDC-1862/2019,²⁰ que revocó también de modo unánime la determinación de dicho partido acerca de las designaciones que hizo tal Comité de sus delegados estatales, emplazándole a volver a realizar la elección debido a que incumplió el mandato constitucional de paridad, son botones de muestra de la puerta abierta gracias a la decisión tomada por el Pleno de la Sala Superior en 2017.

¹⁸ Sentencia SUP-JDC-0123/2019, emitida el 17 de julio de 2019, https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0123-2019.pdf.

¹⁹ Premio Electoral Internacional del Centro Internacional de Estudios Parlamentarios, otorgado en Durban, Sudáfrica, en la categoría Igualdad de Género, el 20 de febrero de 2020.

²⁰ Sentencia SUP-JDC-1862/2019, emitida el 12 de febrero de 2020, <http://iepcr.mx/oppmt/docs/paridad/SUP/SUP-JDC-1862-2019.pdf>.

Fuentes consultadas

- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- CDPM. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. 1953. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019.pdf?file=fileadmin/Doc>.
- CEDAW. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 1979. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. Washington, DC: CIDH-OEA.
- CIPSEVM. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belém do Pará. 1994. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre. Serie C No. 209.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: TEPJF.
- CQ. Consenso de Quito. 2007. Disponible en <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>.
- Ejes temáticos de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. 2009. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. [Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_gvulnerables.htm].
- Expediente Varios 912/2010. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=121589>.
- González Pérez, Luis Raúl. 2016. Aplicación del principio *pro persona* en el sistema mexicano. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México: Cámara de Diputados/

- SCJN/TEPJF/CNDH/INE/Cámara de Senadores/IIJ-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y Vivienda 2020. 2021. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Resultados_generales.
- Jurisprudencia 24/2002. DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 6, 19-20.
- 20/2018. PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22, 20-1.
- LGIMH. Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2021. México: TEPJF.
- Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria. 2015. Parlamento Latinoamericano y del Caribe y ONU Mujeres. Disponible en <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/norma%20marco%20de%20democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=3324>.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
- Plataforma de Acción de Beijing. 2014. Disponible en https://beijing20.unwomen.org/~/_/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf.
- Poyatos i Matas, Glòria. 2019. “Juzgar con perspectiva de género: Una metodología vinculante de justicia equitativa”. *Iqual. Revista de Género e Igualdad* 2 (febrero).
- Recomendación General 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 2016. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29245.pdf>.
- Roza, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza, coords. 2010. *Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente*. Perú: BID/IDEA Internacional.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2013. *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*. México: SCJN.

- Sentencia SUP-JDC-198/2017. Actor: Santiago Vargas. Responsable: Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo y otras. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/198/SUP_2017_JDC_198-642858.pdf.
- SUP-JDC-369/2017 y acumulados. Actores: Santiago Vargas Hernández y Florencio Torres Romero. Órganos responsables: Comisión Nacional de Conciliación, Garantías, Justicia y Controversias del Partido del Trabajo y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00369-2017.htm>.
 - SUP-JDC-0123/2019. Actora: Blanca Patricia Gándara Pech. Órgano partidista responsable: Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0123-2019.pdf.
 - SUP-JDC-1862/2019. Actora: Blanca Patricia Gándara Pech. Responsable: Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional. Disponible en <http://iepct.mx/oppmt/docs/paridad/SUP/SUP-JDC-1862-2019.pdf>.
 - SUP-RAP-116/2020 y acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf.
- Tesis 1a. XXIII/2014 (10a.). PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005458>.
- 1a. XCIX/2014 (10a.). ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005794>.
 - 1a. C/2014 (10a.). ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005793>.
 - P./J. 14/2013 (9a.). IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LOS ARTÍCULOS 16, NUMERAL 3, PÁRRAFO SEGUNDO Y 131, NUMERAL 3, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHI-

HUAHUA, AL SEÑALAR QUE QUEDAN EXCEPTUADAS DEL PORCENTAJE DE CUOTAS DE GÉNERO AQUELLAS CANDIDATURAS QUE SEAN RESULTADO DE UN PROCESO DE ELECCIÓN DEMOCRÁTICO, CONFORME A LOS ESTATUTOS DE CADA PARTIDO, NO VULNERAN ESOS PRINCIPIOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, t. 1 (mayo): 155.



SUP-JDC-304/2018
y acumulados.
Caso muxes

José Luis Vargas Valdez



SUMARIO: Introducción; Análisis del caso muxes. SUP-
-JDC-304/2018 y acumulados; Conclusiones, Fuentes con-
sultadas.

Introducción

a sentencia conocida como el caso muxes (SUP-JDC-304/2018 y acumulados) constituye el primer asunto en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) debió evaluar la importancia, la naturaleza y los límites de las cuotas de género a favor de personas transgénero y, en consecuencia, definir las reglas que rigen el diseño e implementación de dichos mecanismos, con el objeto de garantizar la protección de los derechos tanto de las mujeres como de las personas trans. Así, esta resolución implicó la ponderación de los derechos subjetivos, como la igualdad y la no discriminación, frente a los derechos colectivos, como la efectiva representación política de dos grupos sociales históricamente discriminados. Aunado a lo anterior, el órgano jurisdiccional debió analizar el concepto y los alcances de la identidad sexo-genérica.

La referida sentencia fue emitida en junio de 2018, en el contexto del proceso electoral que se celebraba en ese entonces. En la actualidad, a tres años de la emisión de la sentencia, en México y el mundo (OEA y CIDH 2020, 12; TVT 2019; MECIGEP 2020) las personas transgénero siguen enfrentando diversos obstáculos en el ejercicio de todo tipo de derechos, al encontrar impedimentos motivados por prejuicios sociales y omisiones legales. La primera barrera que suelen enfrentar está vinculada con el derecho al reconocimiento de la identidad de género. Esa dificultad les impide, por consecuencia, ejercer otros derechos. Aunado a lo anterior, de acuerdo con diversos estudios, las personas trans generalmente son víctimas de

actos de violencia, exclusión social y discriminación con motivo de su identidad.

Sin embargo, también es posible dar cuenta de conquistas relevantes en materia de derechos y visibilidad de las minorías sexuales en los últimos años. Respecto a este tema, en nuestro país destaca la resolución de la contradicción de tesis 346/2019 por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual dio lugar a un criterio jurisprudencial.¹ Por medio de dicha sentencia se estableció que la vía administrativa registral —en oposición a la vía judicial— es la más adecuada desde el punto de vista de los derechos humanos para la adecuación o expedición de un acta de nacimiento nueva para la reasignación sexo-genérica, pues permite cumplir con los principios de privacidad, sencillez y celeridad, además de garantizar la protección de la identidad de género mediante la emisión de una nueva acta de nacimiento coincidente con la identidad autopercebida de la persona solicitante.

Otra prueba de los avances en este tema en México es el acuerdo emitido recientemente por el Instituto Nacional Electoral (INE), en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020 de la Sala Superior del TEPJF, por medio del cual se estableció una acción afirmativa a favor de las personas de la diversidad sexual, entre otras disposiciones. En el acuerdo referido se señaló que es necesario

avanzar en la adopción de una acción afirmativa que promueva el acceso de este sector de la población a candidaturas a cargos de elección popular [...] [consistente en exigir] a los partidos políticos y coaliciones, un piso mínimo que permita expandir los derechos de la comunidad de la diversidad sexual [...] postulando al menos 2 (dos) fórmulas de candidaturas integradas por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos que conforman el país, de mayoría relativa, y 1 (una) fórmula por el principio representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista (INE 2020).

Mejorar las condiciones de vida de las minorías sexuales y, en particular, de las personas transgénero, así como ampliar las oportunidades

¹ En el sitio web donde está disponible la contradicción de tesis también se encuentra el criterio jurisprudencial referido en el texto.

reales que tienen para poder ejercer sus derechos a cabalidad, es un desafío multifactorial que implica la participación de diversos actores públicos y privados, de manera que sea posible contrarrestar las prácticas estructurales, lo cual no es algo que se pueda lograr de la noche a la mañana. Sin embargo, en este contexto, el TEPJF, desde su posición en el complejo entramado institucional del Estado mexicano, ha buscado hacer del derecho una herramienta de cambio social, tal y como lo demuestra la resolución que se analiza en el presente texto. Sin duda, quedan muchas asignaturas pendientes en este tema; no obstante, actos como la emisión de esta sentencia tienen la capacidad de sentar un precedente progresivo que potencie el ejercicio de los derechos de una minoría determinada —en este caso, las personas trans— y de establecer cimientos sólidos para la resolución de casos futuros.

A continuación, analizaré el contenido de la sentencia SUP-JDC-304/2018 y sus 15 procesos acumulados, la cual es mejor conocida como el caso de los muxes de Oaxaca. En su momento, dicho asunto fue turnado a la ponencia a mi cargo y representó, en primer lugar, un gran desafío jurídico y, posteriormente —una vez resuelto—, un parteaguas que sentó las bases para que las personas trans pudieran tener una participación real en la vida pública de nuestro país.

Análisis del caso muxes. SUP-JDC-304/2018 y acumulados

En la región zapoteca del Istmo de Tehuantepec existe una comunidad que se autodenomina muxe, la cual forma parte del espectro de la diversidad sexual y de género de la cultura de nuestro país. En específico, el término, en palabras de un miembro de dicho colectivo, se refiere al

hombre-femenino, [...] [es decir, a] todas las personas [oriundas de la zona referida] que nacemos varón y crecemos con identidades genéricas femeninas. Es una identidad [continúa la definición] similar a la gay y lo transgénero, pero con características sui generis (Flores 2010, 2).

Así, en resumen, las personas muxes son zapotecas originarias de Oaxaca, específicamente de la región del Istmo de Tehuantepec, que, habiendo sido identificados como hombres al nacer, se caracterizan por

adoptar la vestimenta y los papeles tradicionales de las mujeres, pero su identificación es el de un tercer género (Martínez 2016).

Para contextualizar la relevancia de los muxes en la cultura zapoteca, es preciso señalar que cotidianamente desempeñan funciones socialmente reconocidas y prestigiadas, tanto dentro de la familia como en la comunidad. Incluso hay ocasiones en que, al morir la madre, se convierten en el elemento unificador de la familia. Además, en las últimas décadas han comenzado a integrarse al campo político, pues se encuentran activos en mayordomías, en proyectos con organismos nacionales e internacionales y en asociaciones civiles, además participan en el impulso de políticas municipales respecto a la diversidad sexual. Se calcula que aproximadamente 6 % de la población masculina del Istmo de Tehuantepec es muxe (Stephen 2002, 41-59).

Actualmente, las normas electorales mexicanas establecen la obligación de promover y garantizar la paridad y la alternancia entre los géneros en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Con base en ello, en Oaxaca se emitieron los lineamientos en materia de paridad (IEEPCO 2017) que establecen que, en el caso de la postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes, la candidatura corresponderá al género al que la persona se autoascriba y será tomada en cuenta para el cumplimiento de las cuotas paritarias.

Amparadas en esa disposición, 19 personas que aspiraban a un cargo de elección popular se autoascribieron como muxes o transgénero y solicitaron al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) su registro como candidatas a cargos legislativos y municipales como parte de la cuota de género de mujeres.

Llama la atención que seis de ellos, pertenecientes al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), pidieron discreción sobre su solicitud, al manifestar en sus escritos que

de acuerdo con mis preferencias sexuales y toda vez que me autoascribo en el género femenino; les solicito que mi registro de candidatura sea considerada para dicho género; así mismo le comento a ustedes que el municipio y comunidad en la cual vivo es muy pequeña y de costumbres muy ortodoxas por lo cual de llegarse a saber esta situación de mi persona, el suscrito sería objeto de discriminación, violencia verbal, violencia social, así como burlas de personas que aun hoy en día son intolerantes con las personas de mi condición, por lo cual solicito total y absoluta discreción sobre el caso que nos ocupa (IEEPCO 2018, 12).

A la luz de estos hechos, la comunidad muxe de Oaxaca señaló que 17 de esas 19 candidaturas eran fraudulentas, pues, en su opinión, los actores políticos referidos estaban fingiendo ser transgénero. Aunado a ello, también hicieron notar que algunos de ellos estaban buscando reelegirse como presidentes municipales sin que, en sus anteriores mandatos, hubiesen manifestado dicha autopercepción y que, incluso, 15 de esos 17 candidatos habían intentado registrarse primero como hombres, pero, al no conseguir el registro, habían decidido autoadscribirse como mujeres transgénero. Con base en estos argumentos, diversos miembros de la comunidad muxe presentaron una queja ante el IEEPCO en contra de esas 17 candidaturas.

El Instituto Estatal Electoral analizó los argumentos de la queja y, después de obtener algunas pruebas respecto a la identidad de género con la que se conducían socialmente los 17 candidatos, optó por cancelar su registro, al considerar que sí existían irregularidades y que, a su juicio, en realidad se trataba de hombres que se habían autoadscrito como mujeres transgénero (IEEPCO 2018). Varios de los afectados impugnaron las determinaciones del instituto local, y, al cabo de diversos trámites, el asunto llegó a la Sala Superior del TEPJF.

Así, en la sentencia del 21 de junio de 2018, la Sala Superior se dio a la tarea de definir dos cuestiones de capital importancia. Por una parte, estableció los requisitos que el Estado puede exigir a cualquier persona a efectos de acreditar su identidad sexo-genérica y acceder a las cuotas de género en materia electoral. Por otra parte, definió las medidas que pueden (y deben) adoptar las autoridades para verificar la identidad sexo-genérica de una persona con la finalidad de evitar un uso fraudulento de las cuotas paritarias.

Antes de abordar dichas cuestiones, para entender con claridad este caso, es importante hacer una breve referencia a las acciones afirmativas tendentes a materializar la igualdad sustantiva entre géneros. Estas medidas encuentran justificación en los principios de igualdad y no discriminación, establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en diversos instrumentos internacionales suscritos por México y cuyo objetivo consiste en revertir los escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan los géneros discriminados en el ejercicio de sus derechos, a fin de garantizarles la igualdad sustancial en la participación política y en el acceso a los cargos de elección popular.

Al respecto, entre los grupos históricamente discriminados o en situación de vulnerabilidad se encuentran no solo las mujeres cisgénero,² sino también las personas transgénero, transexuales, intersexuales y, en el caso particular, los muxes. La presencia de estos colectivos en posiciones de liderazgo y representación popular aumenta la probabilidad de que se consideren sus necesidades en la toma de decisiones, motiva a las y los integrantes del grupo a participar en la vida pública y promueve la igualdad como eje central de la democracia. A partir de ello, estas minorías pueden incidir en la construcción e implementación de políticas públicas que resulten benéficas para el ejercicio y el respeto de sus derechos.

En este contexto, respecto a la primera cuestión que la Sala Superior debió resolver en el caso analizado —referente a los requisitos que el Estado puede exigir a cualquier persona a efectos de acreditar su identidad sexo-genérica para ejercer sus derechos político-electorales—, la sentencia fue clara al señalar que dicha identidad es una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de conciencia, del derecho a la vida privada y del libre desarrollo de la personalidad, en línea con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la cual el derecho a la identidad mantiene estrecha relación con la autonomía de la persona, lo que implica que cada ser humano se autodetermina y se autogobierna, y es dueño de sí mismo y de sus actos (Corte IDH 2017).

Así, de acuerdo con la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuando el derecho al reconocimiento de la identidad de género no está garantizado, se da lugar a que

las personas trans y de género diverso muchas veces porten documentos de identificación que no se condicen con su identidad de género [lo cual constituye] uno de los mayores obstáculos para el efectivo goce de otros derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales (OEA y CIDH 2020, 23).

² La persona cisgénero es aquella que se identifica con el género que le fue asignado al nacer (New Castle University 2020).

Y no solo eso, sino que, además, su reconocimiento,

por medio de la consignación del nombre, imagen e identidad de género auto-percibidos en los registros y documentos oficiales, se convierte en un medio indispensable para hacer frente a las diferentes formas de discriminación y violencia que viven las personas [transgénero] (oea y cidh 2020, 23).

De acuerdo con una óptica similar, la Sala Superior, en el juicio ciudadano que se analiza, señaló que basta con que se haga saber a la autoridad respectiva la autoadscripción sexo-genérica con una manifestación que denote claramente la voluntad de la persona en cuestión como sucede con la autoadscripción indígena—, para que tenga plenos efectos en el ámbito electoral.

Ello implica que el Estado no debe ni puede exigir, en ningún caso, un comportamiento social, una apariencia física, un estilo de vida, un estado civil o una preferencia u orientación sexual determinados, así como tampoco puede condicionar la acreditación de la identidad sexo-genérica de una persona a un reconocimiento comunitario, a la existencia o no de descendencia, o al cumplimiento de cualquier tipo de examen médico o psicológico. De incurrir en ello, la autoridad estaría actuando de forma discriminatoria y estaría trasladando la determinación de la identidad a factores externos a la persona.

Con base en lo anterior, la Sala Superior determinó que la autoadscripción es el único elemento que se puede exigir a las personas para demostrar su identidad sexo-genérica, de forma que el Estado no puede, en ningún caso, solicitar prueba adicional alguna al interesado.

Así, en el caso muxes, esta determinación se apoyó en dos razones esenciales. En primer lugar, en la aplicación del principio de progresividad y en la necesidad de darle un efecto útil y no discriminatorio al principio de paridad o igualdad sustantiva. En específico, en lo que respecta a este punto, la Sala Superior consideró que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 4, 35, fracción II, y 41, párrafo cuarto, de la CPEUM, todas las autoridades en México, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentran la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer y el derecho al voto pasivo, así como la prohibición de discriminar a una persona por razones de género.

En ese sentido, si bien es cierto que el desarrollo normativo y jurisprudencial de la igualdad entre el hombre y la mujer se ha enfocado

primordialmente en garantizar la inclusión de las mujeres cisgénero como grupo históricamente desprotegido y discriminado, también lo es que la progresividad con que deben interpretarse los derechos humanos, así como los fallos y las recomendaciones de organismos supranacionales, exige que el paradigma normativo se ajuste a la realidad social, junto con las libertades y los derechos que el propio orden jurídico reconoce a los gobernados. Todo esto, a juicio de la Sala Superior, hacía necesario interpretar el derecho a ser votado en condiciones de igualdad, a la par de la identidad de género autopercibida por las personas.

En segundo lugar, la Sala Superior consideró que el fin perseguido por el principio de paridad

es evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan, como efecto de su aplicación, la ruptura de esa igualdad, al generar un trato discriminatorio en contra del género que se pretende proteger (SUP-JDC-304/2018 y acumulados).

Así, dado que las personas transgénero son consideradas un grupo vulnerable, “la autoridad está obligada a no exigir cargas procesales irracionales o desproporcionadas” (SUP-JDC-304/2018 y acumulados), toda vez que solicitar requisitos para el registro a una candidatura de elección popular en la cuota del género al que se autoadscribe, como la presentación del acta de nacimiento rectificadas, podría traducirse en una carga desproporcionada y, por tanto, actuaría en detrimento de la igualdad que se pretende lograr con la acción afirmativa.

En resumen, ante la cuestión de qué requisitos puede exigir el Estado a cualquier persona para acreditar su identidad sexo-genérica y acceder a las cuotas de género en materia electoral, la Sala Superior del TEPJF se pronunció en el sentido de que la manifestación de la autoadscripción sexo-genérica de una persona resulta suficiente para que la autoridad administrativa electoral quede obligada a registrarla como candidata a un cargo de elección popular dentro del segmento previsto para el género en el que se autopercibe, y que exigir cualquier requisito adicional implicaría la discriminación de esa persona.

La otra cuestión que debió resolver la Sala Superior fue qué medidas pueden (y deben) adoptar las autoridades para verificar la identidad sexo-genérica de una persona con la finalidad de evitar un uso fraudulento de las referidas cuotas. Sobre ello hablaré a continuación.

En primera instancia, la sentencia del caso muxes partió de los principios de buena fe y presunción de la condición, y, con base en ellos, estimó que la autoadscripción manifiesta de una persona era suficiente para tener por acreditada su pertenencia a un determinado género.

Sin embargo, toda presunción legal admite prueba en contrario, y, en el caso particular, existían argumentos y elementos probatorios en el expediente que planteaban la necesidad de valorar si las 17 personas postuladas como mujeres transgénero efectivamente cumplían con tal condición, pues, de no ser así, estarían haciendo un uso indebido de las cuotas de género en perjuicio de otras mujeres.

De esta manera, la Sala Superior advirtió que, a excepción de dos candidaturas, todas las demás solicitudes de registro habían sido presentadas, en un primer momento, afirmando que se trataba de candidaturas del género masculino. Asimismo, observó que no fue sino con motivo de los requerimientos realizados por el IEEPCO que las coaliciones y los partidos políticos involucrados solicitaron el registro con el género femenino, para lo cual presentaron escritos presuntamente signados por las personas postuladas, en los cuales se autoadscribían como mujeres transgénero.

De esta manera, el Tribunal Electoral se dio cuenta de que, tal y como lo había afirmado desde un principio la comunidad muxe y, posteriormente, el IEEPCO, 15 de los 17 candidatos habían intentado registrarse primero como hombres, pero al no conseguirlo, habían decidido autoadscribirse como mujeres transgénero.

Por tal motivo, la Sala Superior consideró que esas 15 candidaturas contradecían la segunda manifestación de autoadscripción derivada del requerimiento formulado por el IEEPCO, lo cual permitía suponer que lo que buscaban en realidad era una vía para no cumplir con la paridad y hacer mal uso de las cuotas paritarias. Por ello, a pesar de la manifestación expresa de estas 15 personas en el sentido de autoadscribirse como mujeres transgénero, el Tribunal ordenó la cancelación de su registro y mandó sustituirlas con base en el principio de paridad.

Así, recapitulando, con la finalidad de evitar un uso fraudulento de las cuotas de género, se determinó que las autoridades deben adoptar algunas medidas para verificar la identidad sexo-genérica de una persona, para lo cual deben cumplirse dos condiciones. En primer lugar, que en el expediente existan

elementos claros, unívocos e irrefutables, de que alguna manifestación de autoadscripción de género se emitió con la finalidad de obtener un beneficio indebido en perjuicio de [...] la paridad de género, la certeza y la autenticidad de las elecciones (SUP-JDC-304/2018 y acumulados).

Y en segundo lugar, que la autoridad no imponga “cargas a los sujetos interesados” ni genere “actos de molestia que impliquen la discriminación de la persona que aspira a ser registrada a una candidatura” (SUP-JDC-304/2018 y acumulados).

En síntesis, la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados no solo protegió los derechos político-electorales de las mujeres y los muxes que efectivamente debían ser candidatas mediante la cuota de género, sino que también estableció un criterio fundamental para la resolución de casos futuros: que la autoadscripción es el único elemento que se puede exigir a las personas para demostrar su identidad sexo-genérica, de forma que el Estado no puede, en ningún caso, solicitar prueba adicional alguna al interesado.

Este reconocimiento de identidad se da como una presunción *iuris tantum*, por lo que si existen argumentos o elementos probatorios en el expediente que generen duda respecto a la autenticidad de la autoadscripción, la autoridad debe tomar las medidas pertinentes para proteger los derechos de la representación política de las mujeres frente al posible abuso de derecho por parte de terceros.

Conclusiones

El juez Antoine Garapon³ afirma que “el giro judicial de la vida política [...] ve en la justicia el último refugio de un ideal democrático desencantado” (Garapon 1997). Ahí radica la profunda responsabilidad de los jueces constitucionales: aplicar el derecho para construir una mejor sociedad y restaurar la confianza en la democracia.

En ese sentido, considero que esta es una de las decisiones más relevantes que ha tomado la actual integración del TEPJF en su carácter de

³ Magistrado, doctor en derecho y secretario general del Instituto de Altos Estudios sobre Justicia, de París.

tribunal constitucional, tanto por la ponderación de los derechos involucrados como por la dimensión social de sus efectos.

La resolución del SUP-JDC-304/2018 y acumulados implicó la ponderación de derechos individuales o subjetivos, como la igualdad y la no discriminación, frente a valores democráticos, como la efectiva representación política. A mi juicio, los criterios decisorios del caso tutelan efectivamente ambos conjuntos de derechos.

En este tipo de asuntos, los jueces se enfrentan al dilema de resolver un caso a partir de los elementos que integran el expediente y, a la vez, tener en cuenta sus implicaciones materiales para dar cauce a un conflicto social. Se trata, pues, de un caso que destaca la responsabilidad social de los jueces constitucionales y la importancia de aplicar el derecho con vistas a construir una mejor sociedad. Así, la sentencia dictada en el caso de los muxes constituye un precedente fundamental para reducir la brecha entre la realidad social y el derecho, y proteger los valores de nuestra democracia.

Tal como lo señalé en la sección introductoria de este texto, las minorías sexuales y, en particular, las personas transgénero se encuentran en una situación de vulnerabilidad y desventaja en el ejercicio y la tutela de sus derechos en todo el mundo. Como autoridades, no podemos obviar que aún queda un largo camino por recorrer y debemos encaminar nuestras labores cotidianas a garantizar que todas las personas, con énfasis especial en las minorías, cuenten con las oportunidades reales para ejercer sus derechos.

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha celebrado que algunos de los estados miembro de la OEA hayan

adoptado diversas medidas legislativas, judiciales [como el caso analizado], ejecutivas y políticas públicas que reconocen a la identidad de género y a la expresión de género como categorías prohibidas de discriminación, así como otras acciones específicas que habilitan el reconocimiento legal de la identidad de género mediante la rectificación de documentos de identidad, [pero al mismo tiempo señala que] sigue existiendo un largo camino para satisfacer completamente a las necesidades de protección y reconocimiento de las personas trans y de género diverso en la región (OEA y CIDH 2020, 177).

Si bien el caso muxes constituye un hito para garantizar la efectividad de los derechos político-electorales de las personas transgénero en nuestro país, el compromiso que tenemos los jueces constitucionales

con la interpretación propersona del marco normativo se renueva todos los días, con la finalidad de potenciar y garantizar la efectividad del catálogo de derechos previstos en la Constitución, aun ante las condiciones siempre cambiantes de la realidad.

Así, nuestro deber es propiciar, a golpe de sentencia, un régimen democrático incluyente en el que todas las personas sean tomadas en cuenta, que refleje la pluralidad de la sociedad y que opere para garantizar una vida digna y libre de discriminación para quienes la conforman, en línea con el primer principio consagrado en los *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, también conocidos como Principios de Yogyakarta (2007):

■ Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Los seres humanos de todas las orientaciones sexuales e identidades de género tienen derecho al pleno disfrute de todos los derechos humanos (Panel Internacional de Especialistas en Legislación Internacional de Derechos Humanos y en Orientación Sexual e Identidad de Género 2007).

Fuentes consultadas

- Contradicción de tesis 346/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. Disponible en <https://bit.ly/2SvynEa> (consultada el 29 de abril de 2021).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Opinión consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Disponible en <https://bit.ly/358vXON> (consultada el 19 de abril de 2021).
- Flores, Juan Antonio. 2010. “Travestidos de etnicidad zapoteca: una etnografía de los muxes de Juchitán como cuerpos poderosos”. *Anuario de Hojas de Warmi* 15. Disponible en <https://bit.ly/2SiSYf7> (consultada el 23 de abril de 2021).
- Garapon, Antoine. 1997. *Jueces y democracia*. España: Flor del Viento Ediciones.
- IEEPCO. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2017. Lineamientos en materia de paridad de género que deberán

- observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes en el registro de candidaturas ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <https://bit.ly/3xdpYUB> (consultada el 27 de abril de 2021).
- . 2018. Acuerdo IEEPCO-CG-28/2018, respecto del requerimiento efectuado a las coaliciones y partidos políticos, en materia de paridad de género en la elección de concejalías a los ayuntamientos, en el proceso electoral ordinario 2017-2018. Disponible en <https://bit.ly/3zkkWb2> (consultada el 26 de abril de 2021).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020. Disponible en <https://bit.ly/3gtbQzU> (consultada el 29 de abril de 2021).
- Martínez Hernández, Sandra. 2016. *Participación política de los muxes: entre el capital social y la vulnerabilidad*. Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Disponible en <https://bit.ly/2KMBg3i> (consultada el 21 de abril de 2021).
- MECIGEP. Mecanismo de Cooperación Interamericana para la Gestión Pública Efectiva. 2020. *Informe solicitado por México: reconocimiento integral de la identidad de género*. Disponible en <https://bit.ly/2Th35RE> (consultada el 19 de abril de 2021).
- New Castle University. 2020. Glosario. Disponible en <https://bit.ly/3cvmkoD> (consultada el 22 de abril de 2021).
- OEA y CIDH. Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020. *Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. Disponible en <https://bit.ly/3ivJ1FL> (consultada el 19 de abril de 2021).
- Panel Internacional de Especialistas en Legislación Internacional de Derechos Humanos y en Orientación Sexual e Identidad de Género. 2007. *Principios sobre la aplicación de la legislación internacio-*

nal de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Disponible en <https://bit.ly/3xfurWZ> (consultada el 24 de abril de 2021).

Sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados. 2018. Actores: Marcela Merino García y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <https://bit.ly/3zm8Eik> (consultada el 17 de abril de 2021).

Stephen, Lynn. 2002. "Sexualities and genders in Zapotec Oaxaca". *Latin American Perspectives*, vol. 29, núm. 2 (marzo): 41-59. Disponible en <https://bit.ly/3guZIDQ> (consultada el 1 de mayo de 2021).

TvT. Transrespect versus Transphobia Worldwide. 2019. TvT TMM update. Trans Day of Remembrance 2019. Disponible en <https://bit.ly/3gf2CIJ> (consultada el 3 de mayo de 2021).

Paridad en la designación de las delegaciones generales del Partido Revolucionario Institucional^{*}

Reyes Rodríguez Mondragón
María Paula Acosta Vázquez
Jimena Alvarez Martínez

* El autor y las autoras agradecen la colaboración en este capítulo de Edith Celeste García Ramírez, Alexandra Avena Koenigsberger, Leopoldo Gama Leyva y Javier Ortiz Flores.



SUMARIO: Introducción; La paridad de género y los partidos políticos; Marco jurídico de la paridad de género en los partidos en México; La paridad de género en la designación de las delegaciones generales del Partido Revolucionario Institucional. Sentencia SUP-JDC-1862/2019; Análisis e implicaciones de la sentencia; Reflexiones finales, Fuentes consultadas.

Introducción

Las democracias han sido presentadas como un sistema de gobierno incluyente, en el que todos los grupos sociales tienen cabida. Sin embargo, en la práctica política no se observa la inclusión de la participación de las mujeres (Paxton 2008, 47-51).

En ese panorama, los partidos se consideran elementos centrales de las democracias representativas modernas, ya que son la puerta de acceso al poder político y, por ende, a la toma de decisiones gubernamentales (IDEA Internacional 2016, 9). Por lo tanto, se les asocia como uno de los principales actores responsables de la incorporación de grupos poblacionales que, por las diferencias estructurales de la sociedad, no han sido representados. En ese sentido, es posible advertir una interdependencia entre los partidos y la mayor participación política de las mujeres.

En cuanto a esa interdependencia, es cierto que en la materia electoral se han generado distintos mecanismos en favor de la paridad de género. Con las mejoras, se ha buscado promover y facilitar el acceso de las mujeres a cargos públicos, para alcanzar así la conformación paritaria de ciertos órganos de elección popular, como la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Dichas mejoras se dieron a partir de que se tomaron distintas medidas obligatorias y algunas acciones afirmativas. Como punto de partida, en 1996 se incorporó la reforma electoral que mandataba a los partidos a no excederse de 70 % de personas del mismo género en sus postulaciones al Congreso federal, para que en 2008 se definiera un nuevo límite, es decir, que no se excediera de 60 % (Medina

2010, 55-7).¹ Esos esfuerzos continuaron desarrollándose en los últimos años hasta llegar a la reforma constitucional de 2014, que incluiría el precepto de paridad, y, posteriormente, a la reforma constitucional de 2019, mejor conocida como de paridad total.

De esa manera, hoy contamos con un mandato constitucional de paridad de género, además de diversas disposiciones que buscan la transformación por medio de la participación política femenina en todos los ámbitos de gobierno y en puestos de toma de decisiones; es decir, a la par del tránsito hacia dichas reformas, se dio un cambio en la noción de la paridad: de ser una cuestión formal y cuantitativa a una sustancial y cualitativa.

En el ámbito interno de los partidos, el reconocimiento constitucional del mandato de paridad de género ha conllevado la implementación de medidas con mayor alcance que incentivan la participación política de las mujeres. Si bien algunos institutos políticos contaban con mecanismos que aseguraban o exigían su participación,² la modificación del marco normativo ha incentivado a las militantes a exigir la apertura de más espacios de desarrollo dentro de los partidos.

No obstante, aún persisten desigualdades, tanto estructurales como institucionales, que afectan el acceso de las mujeres de forma equitativa a los espacios de representación política. Esa disparidad se reconoce en que, más allá de las acciones afirmativas con las que se han generado condiciones de mayor equidad, subsisten las dinámicas sociales y las normas culturales en México que obstruyen su acceso a los cargos públicos.

Una manera de analizar los obstáculos es por medio de los casos que han llegado a la sede de la justicia electoral. Como se podrá observar de las distintas resoluciones de la Sala Superior del Tribunal

¹ Esto quiere decir que, a partir de 1996, se implementó la cuota de 30 % a favor de las mujeres, la cual se incrementó a 40 % en 2008.

² El Partido de la Revolución Democrática se destacó por ser uno de los primeros en adoptar una cuota de 20 % en 1990, cifra que se elevó, posteriormente, a 30 por ciento. Después lo siguió el Partido Acción Nacional con la adopción de una cuota interna para garantizar la participación de las mujeres en el Comité Ejecutivo y en los consejos directivos (Ballington 2011, 16). Por otro lado, el Partido Revolucionario Institucional destacó por la implementación de buenas prácticas para la participación política de las mujeres, al incluir la paridad para puestos de liderazgo y en sus listas de candidaturas de representación proporcional (IDEA Internacional 2008, 31).

Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las medidas en favor de la paridad de género han sido habitualmente confrontadas o evadidas por los distintos actores políticos. Así lo dejan en evidencia algunas resoluciones, como en la que se determinó la obligación de postular fórmulas de propietarios y suplentes del mismo género (SUP-JDC-12642/2011), o aquella en la que se impuso la alternancia de género en el orden de las listas de representación proporcional para asegurar que al menos la mitad de las curules que obtenga un partido por ese principio sea para mujeres (SUP-JDC-461/2009), así como la ejecución de bloques de competitividad que garantizaran su competencia en distritos con probabilidades reales de ser electas (SUP-REC-1195/2017).

Esa dinámica de evasión de la paridad de género también se puede observar en el ámbito interno de los partidos respecto a la integración de sus órganos de dirección, como lo reflejan las sentencias SUP-JDC-369/2017 (Partido del Trabajo), SUP-JDC-20/2018 (Partido de la Revolución Democrática), SUP-REC-578/2019 (Partido Acción Nacional) y SUP-JDC-1862/2019 (Partido Revolucionario Institucional). En esos casos, la Sala Superior resolvió en el sentido contrario a las determinaciones de los partidos para establecer que el mandato de paridad de género debe ir más allá de las postulaciones a cargos de elección popular, a fin de permear —también— dentro de dichos institutos.

Sin embargo, es fundamental lograr que las acciones afirmativas tengan consecuencias transformativas. La tarea pendiente más importante en materia de género —a la que abona el TEPJF como tribunal constitucional en materia electoral— es asegurar que el conjunto de actores políticos vea en la pluralidad y la inclusión de diferentes perspectivas la construcción de un Estado más democrático. Esto implica encontrar esquemas que mejoren las dinámicas sociales y culturales para, así, solventar las diferencias estructurales y discriminaciones históricas, con miras a alcanzar una igualdad real entre mujeres y hombres.

Precisamente, es bajo esa óptica que se analiza el juicio ciudadano 1862 de 2019, en el que la Sala Superior del TEPJF ordenó la designación paritaria de las delegaciones generales del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En este capítulo se detalla, primero, el esquema teórico en el que se reconocen los factores que afectan la paridad de género en los partidos. Después se desarrollan el marco jurídico —con la normativa y los precedentes aplicables— que dio lugar a la sentencia SUP-JDC-1862/2019

y las implicaciones que han tenido esta y otras resoluciones que observan el ámbito interno de los partidos para seguir una misma línea jurídica y, así, contribuir al mandato de paridad de género. A manera de conclusión, se reflexiona acerca del rol que ha tenido la Sala Superior en la protección de los derechos político-electorales de las mujeres; en particular, cómo ha asumido su papel de tribunal constitucional y ha ponderado la paridad a la luz de otros principios y derechos constitucionalmente previstos.

La paridad de género y los partidos políticos

En un primer momento, la manera como se entendió la paridad de género en relación con los partidos fue mediante sus postulaciones para los cargos de elección popular. Sin embargo, conforme fue avanzando esa política se hizo evidente que las exigencias por una democracia paritaria demandaban un enfoque más extensivo. De esa manera, se generaron diversos criterios jurídicos para la resolución de casos en los que se demuestre que la conformación paritaria de los órganos partidistas tiene un papel relevante tanto en las instituciones de representación como en la vida democrática de un país.

La implementación de la paridad de género dentro de los partidos tiene una función integral en la calidad de las democracias. La representación política va de la mano de la legitimidad de los estados democráticos y, cuando surgen discusiones acerca de cómo entender esa representación, se moldean los distintos arreglos institucionales que transforman las sociedades. Así, los debates respecto a lo que se entiende por representación y las acciones que se siguen para lograr esos arreglos institucionales, a fin de incluir a los grupos sociales subrepresentados, dan lugar a la evolución constante de cualquier democracia (Lovenduski 2005, 3).

Esa relación entre la pluralidad y un sistema democrático fuerte se entiende mejor al reconocer el complejo vínculo entre la presencia política y la representatividad. Como bien lo señala Anne Phillips (1994, 77-9), existe una estrecha relación entre la experiencia de una persona que pertenece a un grupo subrepresentado que ha alcanzado un puesto en el que se toman decisiones de poder en las estructuras políticas y la

posibilidad de que represente a otros grupos históricamente excluidos del Estado-nación. La presencia política es una forma de representatividad que exige no solo dar voz, sino también un lugar para la pluralidad democrática. Es en esa pluralidad en la que se logran soluciones más comprensivas, en las que las políticas públicas incorporan la perspectiva de género y generan dinámicas sociales más responsivas. De ahí que el objetivo principal de cualquier mecanismo en favor de la paridad es contribuir a una dinámica social más equitativa, en la que la paridad sea más sustantiva y provenga de un cambio de dinámica sociopolítica y de una participación realmente democrática.

A pesar de que se han fijado esos objetivos como normas de la Constitución por medio de la implementación de acciones afirmativas y otras medidas para lograr la paridad de género, en México hoy por hoy la gran mayoría de los actores políticos aún pretende evadir ese cambio de dinámica, mientras que las condiciones en las que compiten mujeres y hombres continúan siendo desiguales.

Debido a que dicha competencia se da en un marco democrático, los partidos equivalen a las puertas formales de acceso para la participación política, por lo que son uno de los responsables más importantes del fenómeno de mayor o menor representación de las mujeres en la vida política de un país. Es por ello que los institutos políticos en general han sido criticados a lo largo del mundo por perpetuar los retos hacia las mujeres, quienes enfrentan barreras formales e informales para participar políticamente con condiciones como procedimientos opacos de nominación, violencia y una cultura masculina (Brechenmacher y Hubbard 2020, 5-7). Al respecto, existen diferentes maneras de enmarcar el problema de la baja participación política y la subrepresentación de las mujeres en relación con los partidos.

Uno de esos enfoques es por medio del institucionalismo, que ve a los partidos como instituciones con gran capacidad para influir en la composición y el desempeño de los órganos de gobierno. Esta óptica toma en consideración que los partidos también están constreñidos y moldeados por el contexto institucional en el que operan, como lo son las normas formales e informales y el sistema político, así como su propia normativa partidista (Roza 2010, 13). A partir de dicha perspectiva, resalta la relevancia de los análisis que tomen en cuenta un enfoque de género a fin de entender el funcionamiento institucional de los distintos

actores involucrados, para así proporcionar respuestas que puedan acercarnos a democracias más participativas.

Otra de las perspectivas para entender esa menor participación política de las mujeres se da a partir de dos elementos de la vida pública, identificados como los factores de oferta y de demanda. Por el lado de la oferta, se encuentran los recursos materiales y psicológicos necesarios para competir por un cargo público. Es decir, se agrupan los elementos por los que las mujeres tienden a ser menos participativas en la política, por ejemplo, menores recursos³³ y redes políticas más pequeñas. Por el lado de la demanda, se entiende a los individuos que son buscados por el mercado político para ser postulados por los partidos en sus candidaturas. Al respecto, existe evidencia acerca de cómo uno de los cuellos de botella más relevantes para tener más mujeres en cargos públicos se encuentra en los partidos, los cuales son responsables de convertir a las aspirantes en candidatas y a las candidatas en electas (Roza 2010, 12).⁴

Esto es una muestra de que desde los partidos se pueden generar cambios a partir de la oferta y la demanda de la vida pública para mejorar la participación política de las mujeres. Por ejemplo, en cuanto a la oferta, los partidos pueden enfocarse en promover las condiciones para que ellas busquen un cargo público, al generar dinámicas distintas en el ámbito interno de los partidos que les faciliten obtener los recursos materiales y psicológicos para lograr una participación política en igualdad de circunstancias. Además, en cuanto a la demanda, los institutos políticos podrían facilitar que fueran candidatas al modificar los procesos de selección y apostar en la viabilidad de su triunfo fortaleciendo sus capacidades e imagen frente al electorado, así como al

³ La menor cantidad de recursos se puede entender en cuanto a tiempo, debido a la distribución desigual de las tareas del hogar, así como, en algunos casos, menores recursos económicos o de habilidades.

⁴ En particular, la evidencia se basa en cómo en América Latina los cuellos de botella respecto a la participación política de las mujeres no se deben a su oferta política ni a la demanda del electorado en esta. Ello se ve desde el lado de la demanda en cómo encuestas de opinión pública en seis ciudades de América Latina mostraron en el año 2000 una mayoría de personas a favor de que más mujeres ocuparan cargos públicos, así como con una opinión positiva en cuanto a sus capacidades de ocuparlos. Desde el lado de la oferta, en América Latina se ha desarrollado una base más amplia de mujeres que pueden ocupar cargos políticos como resultado del progreso en su educación y de una mayor participación en el mercado laboral (Roza 2010, 6-8).

escogerlas para formar parte de sus órganos de toma de decisión (IDEA Internacional 2016, 11-4).

Ahora bien, que un partido implemente la paridad de género más allá de las postulaciones hechas tiene un impacto tanto en el interior como en el exterior. Adentro, la participación política de las mujeres como miembros de la élite de los partidos o de su dirigencia es un mecanismo que abona al mejor desempeño de sus candidaturas, tanto en las nominaciones que hace el partido como en la capacidad que tienen de resultar ganadoras en las contiendas, debido al interés que poseen de combatir aquellos límites que constriñen su participación (Kunovich y Paxton 2005, 540-4). Afuera, un partido que promueve la paridad implica una agenda política más diversa que puede interesar a otro tipo de votantes que antes no se sentían representados (IDEA Internacional 2016, 15).

A pesar de esas ventajas, también se debe reconocer que existe una serie de tendencias y visiones acerca de la participación política de las mujeres que puede acentuarse al hablar de dirigencias femeninas en un partido. Por ejemplo, hay evidencia de un mayor grado de exigencia a una dirigencia femenina que a una masculina (O'Brien 2015, 1035-7). Esas percepciones, aunadas a que los partidos no suelen tener objetivos aterrizados ni metas específicas en favor de la paridad de género, impiden el desarrollo de más y mejores oportunidades para que participen en la vida pública.

Es por estas cuestiones que resulta relevante la implementación de mecanismos que desarrollen las condiciones en el interior de los partidos, de tal manera que las mujeres cuenten con igualdad de recursos para su participación, entrenamiento político y acceso a las candidaturas, así como para que se busque la paridad de género en la gobernanza del partido (IDEA Internacional 2016, 23-9). De esta forma, los institutos pueden velar por el desarrollo del capital político necesario para que la paridad de género tenga un mayor alcance en la vida pública del país.

Marco jurídico de la paridad de género en los partidos en México

Los avances en la materia electoral para procurar un mayor acceso de las mujeres a la política se han alcanzado con la integración de la

perspectiva de género en diversos ámbitos. Ese progreso se reflejó en la esfera sociopolítica cuando se implementaron las cuotas como acciones afirmativas para garantizar que se postularan mujeres para determinados cargos públicos. La inclusión de la perspectiva de género ha avanzado de tal manera que hoy se reconoce que la participación política de las mujeres no puede y no debe limitarse a la postulación a ciertos cargos de elección popular. En consecuencia, en los últimos años se ha visto que el principio de la paridad de género alcanza otros ámbitos, como los cargos de las magistraturas electorales locales,⁵ la integración de los institutos electorales locales⁶ y la organización interna de los partidos.⁷

Con la perspectiva cuantitativa, desde 1996 se ha buscado la paridad de género en México a partir de la implementación de cuotas que se han mantenido hasta la última reforma constitucional de 2014 en la materia. En esa última modificación legislativa se determinó que los partidos están obligados constitucionalmente a integrar sus listas tanto para los congresos locales como para el federal con 50 % de candidaturas de mujeres y 50 % de hombres. En ese mismo año se determinaron —en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)— las reglas que deben observar los partidos para cumplir con el mandato constitucional de paridad de género. Con la reforma constitucional de 2019, también conocida como la reforma de la paridad total, se dio un paso adicional al establecer que todos los órganos de gobierno en todos sus ámbitos, incluidos los organismos autónomos, deben conformarse de manera paritaria. Ese conjunto de reformas plasmó la intención de

- ⁵ Véanse las sentencias SUP-JDC-10110/2020 y acumulado, SUP-JDC-10248/2020 y acumulados, SUP-JDC-10255/2020, SUP-JDC-10263/2020 y SUP-JDC-10253/2020 y acumulados, relacionadas con la alternancia del género mayoritario en la integración de los tribunales electorales locales, prevista en el artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- ⁶ Véanse las sentencias SUP-JDC-881/2017 y acumulado, SUP-JDC-993/2017, SUP-JDC-117/2021, SUP-JDC-739/2021 y SUP-JDC-858/2021 acerca de casos relacionados con convocatorias exclusivas para mujeres a la presidencia de institutos electorales locales, en los que se toma en cuenta el contexto histórico de la conformación de esos órganos.
- ⁷ Véanse las sentencias SUP-JDC-368/2017 (Partido del Trabajo), SUP-JDC-20/2018 (Partido de la Revolución Democrática), SUP-REC-578/2019 (Partido Acción Nacional) y SUP-JDC-1862/2019 (Partido Revolucionario Institucional).

construir un Estado paritario en el que las mujeres tengan la posibilidad de participar en igualdad de condiciones en la discusión y la toma de decisiones del país.

A partir de estos cambios legislativos, la Sala Superior del TEPJF resolvió casos con un entendimiento más amplio del mandato constitucional de la paridad de género, para reconocer que esta cuenta con dos dimensiones: la cuantitativa y la cualitativa. Por la dimensión cuantitativa se entiende, como su nombre lo implica, que un órgano esté integrado por el mismo número de mujeres que de hombres. Con la dimensión cualitativa se busca que los cargos más relevantes sean también ocupados por mujeres, para generar un cambio en su ejercicio y percepción. Al lograr que ellas formen parte de la toma de decisiones en todos los ámbitos, se genera una dinámica distinta a la acostumbrada, pues permite visualizarlas en cargos de todos los espacios, en los que se puedan desempeñar en igualdad de condiciones que los hombres, con lo cual se beneficia la continuidad de la participación de las mujeres en este tipo de puestos.

La Sala Superior ha definido que los órganos dentro de los partidos están obligados a observar el mandato de paridad de género con base en la disposición constitucional del artículo 41, base I, segundo párrafo. Esa norma establece que una de las finalidades de los institutos políticos es la promoción del principio de paridad de género. La obligación también se encuentra plasmada en el artículo 3, párrafo 3, de la LGPP, que establece que los partidos deberán buscar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos y en la postulación de sus candidaturas.

Además, la Sala Superior mandató en diversas sentencias la obligación que tienen los institutos políticos de observar dicho principio en el ámbito interno de sus órganos. Por ejemplo, la jurisprudencia 20/2018 retomó los precedentes definidos por las sentencias SUP-JDC-369/2017 y SUP-JDC-20/2018, en las que se definió que es su obligación garantizar la paridad de género en la integración de sus órganos de dirección y la representación igualitaria entre mujeres y hombres dentro de su estructura.

En el caso del juicio ciudadano número 369 de 2017 y acumulados, diversos militantes del Partido del Trabajo (PT) impugnaron la convocatoria para celebrar el décimo congreso nacional ordinario del partido, en el que se renovarían sus cargos de dirección. El argumento de uno de

los actores se basó en que no estaba prevista la paridad de género para la renovación de los referidos cargos, pues no había criterios para su cumplimiento, ni en el estatuto del partido ni en la convocatoria al congreso. Ante esa situación, la Sala Superior definió que, aun cuando en los estatutos no se prevea la paridad, los partidos están obligados a cumplir con ese mandato por la norma constitucional y la LGPP. De esa forma, se definió como criterio que la paridad es obligatoria en las candidaturas que postulan los institutos políticos y, por lo tanto, debe permear dentro de la vida partidista.

En el juicio ciudadano número 20 de 2018, una militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) impugnó la elección de la Presidencia y Secretaría General del partido realizadas durante un consejo extraordinario. La militante argumentó que no se respetó el mandato de paridad de género. El órgano de justicia intrapartidista declaró que el agravio de la actora era infundado por no ser viable ordenar la integración paritaria de cargos que son unipersonales. Sin embargo, la Sala Superior determinó que el PRD estaba obligado a observar la integración paritaria de esos cargos debido al mandato constitucional y a que sus estatutos prevén la paridad en sus vertientes vertical y horizontal. La composición de los puestos es por fórmulas, por lo que estas podían ser conformadas de manera paritaria.

Además de dichos precedentes, el TEPJF emitió la sentencia SUP-REC-578/2019. En este caso, el instituto involucrado fue el Partido Acción Nacional (PAN) y la demanda la interpusieron diversas militantes en contra de la convocatoria y la elección de los comités directivos de las 16 demarcaciones territoriales en Ciudad de México. Las planillas registradas por el partido para dichos cargos solo incluyeron a una mujer para un primer lugar y, como resultado de la elección, la totalidad de los cargos se integraron exclusivamente por hombres. La Sala Superior dictó que se debía anular porque el partido incumplió el mandato de paridad de género. Se definió que los institutos políticos están obligados a observar tanto la vertiente vertical como la horizontal del mandato de paridad, por lo que le exigió al PAN convocar a nuevas elecciones, en las que reservara la mitad de las demarcaciones territoriales para ser ocupadas por mujeres.

De esa forma, la Sala Superior definió que no basta con que los partidos observen la paridad de género en sus candidaturas a cargos de elección popular o en la conformación de algunos de sus órganos. Como

se expone en la teoría, resulta crucial que el mandato sea observado por los partidos de manera que se vele por el acceso de las mujeres a cargos de dirigencia, de toma de decisiones y de trascendencia política, lo cual se entiende como las vertientes horizontal y vertical de la paridad.

Esa interpretación del mandato constitucional de paridad de género es el nuevo giro participativo, en el que el TEPJF reconoce que, con ella, en todos los órganos de gobierno se pretende lograr un cambio de dinámica que va más allá del mero cumplimiento de cuotas en ciertos órganos o espacios. Como se reconoce en el apartado anterior, lograr la participación de las mujeres en todos los espacios da como resultado un mecanismo que facilita su incorporación política, porque posibilita la identificación de talento y capacidad, y propicia el desarrollo profesional de las mujeres interesadas en ser parte de la vida pública. Así, el análisis de los casos resueltos en esta sede judicial tuvo como objeto demostrar que se ha cumplido con la finalidad de las últimas reformas legislativas, en las que se establece la obligación de implementar la participación paritaria en todos los ámbitos de gobierno.

La paridad de género en la designación de las delegaciones generales del Partido Revolucionario Institucional. Sentencia SUP-JDC-1862/2019

En febrero de 2019, la Sala Superior resolvió, con la sentencia SUP-JDC-1862/2019, un problema jurídico en el que se planteó la pregunta acerca del alcance que tiene el principio de paridad de género en el ámbito interno de los partidos. En particular, la cuestión giró en torno a la designación de 20 delegaciones generales del PRI. Con dicha resolución se determinó que, a partir de una lectura del mandato constitucional de paridad de género, de la normativa interna del PRI y de los precedentes de la Sala Superior respecto al tema, el partido debía ajustar la designación de las 20 delegaciones impugnadas para que se integraran paritariamente las 32 delegaciones generales de su Comité Ejecutivo Nacional.

Antecedentes

En septiembre de 2018, el CEN del PRI publicó la designación de 20 delegados en distintas entidades del país,⁸ pero solo una de ellas fue asignada a una mujer. En consecuencia, una militante del partido impugnó los nombramientos ante la Comisión Nacional de Justicia Partidaria por vulnerar el mandato de paridad de género. La actora argumentó que el alcance que tiene el mandato implicaba que de los 32 delegados, 16 fueran mujeres y 16, hombres.

Sin embargo, la Comisión Nacional de Justicia Partidaria se apartó de esta postura en función de los siguientes dos argumentos:

- 1) Los Estatutos del partido incluyen el mandato de paridad solamente para la integración de los órganos de dirección y las candidaturas populares. Esto significó que, como en su normativa interna no se considera la paridad de género para el caso de las delegaciones generales, el agravio de la actora era infundado.
- 2) Además, la designación de las delegaciones generales depende de quien preside el CEN y, al ser cargos con una figura desconcentrada de ese órgano de dirección, responden a tareas estrictamente políticas delegadas por la o el presidente de ese mismo órgano. Por lo tanto, la autodeterminación del partido permite que quien preside el CEN sea quien haga las designaciones que considere pertinentes, sin que exista la necesidad de observar la paridad de género en esos cargos.

Frente a la decisión del órgano de justicia intrapartidista, la actora impugnó ante la Sala Superior. Su inconformidad fue, principalmente, que la designación de las delegaciones generales vulneró el principio de paridad de género previsto en la Constitución general y en los Estatutos del partido. Su argumento se sostuvo en que, precisamente, como las delegaciones son parte de la estructura desconcentrada del CEN, su presidente debe garantizar que las designaciones sean paritarias. Por lo tanto, las 32 delegaciones generales debían tener como titulares a 16 mujeres y 16 hombres.

⁸ La convocatoria se hizo para Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Tabasco.

Problema jurídico

Ante las circunstancias descritas, el problema jurídico para el TEPJF, en su calidad de tribunal constitucional, era definir si el mandato de paridad de género tenía un alcance tal que aplicara a las delegaciones generales del CEN del partido o, si estos órganos, como lo contempló la Comisión Nacional de Justicia Partidaria, estaban exentos de tal obligación.

Resolución

La Sala Superior del TEPJF le otorgó la razón a la militante del PRI, al considerar que los Estatutos del partido, los criterios de ese órgano jurisdiccional y los objetivos de la reforma de paridad total de 2019 obligaban a una interpretación que favoreciera el mandato de paridad de género.

De acuerdo con los precedentes delineados por la jurisprudencia 20/2018 y la sentencia SUP-REC-578/2019, la Sala Superior había reconocido que los institutos políticos están obligados, tanto por la Constitución como por la LGPP, a observar la paridad de género en su interior, tomando en consideración, además, las vertientes vertical y horizontal. De igual forma, en este caso concreto, la obligación ya había sido establecida en la normativa del PRI. En particular, se encontraba definida en el artículo 3 de la LGPP, que dicta la obligación de observar la paridad en la integración de sus dirigencias.

Si bien la Sala definió que a pesar de que las delegaciones generales forman parte de la organización desconcentrada del CEN, esto no las hace ajenas a este. Aunque el órgano de justicia intrapartidista argumentó que la desconcentración administrativa es una forma de organización institucional para asignarle al órgano desconcentrado funciones específicas, esto no implica que se encuentren exentas de la normativa y los mandatos previstos por el partido y su integración. En consecuencia, las designaciones de las delegaciones generales sí están sujetas al mandato de paridad de género (SUP-JDC-1862/2019, 32).

Además, la sentencia dictada por el TEPJF tomó en consideración tanto la relevancia política de las funciones de esos cargos como el interés del partido de incorporar la participación de las mujeres, al incluir el mandato de paridad de género en sus Estatutos. Respecto a la relevancia política, en la resolución se resalta que las delegaciones

generales se encargan de ejecutar las estrategias que provienen de la presidencia del CEN mientras representan a dicho órgano en las entidades de las que son parte. Respecto a la participación paritaria, se evidencia que la reforma de 2017 a los Estatutos del partido tenía como objetivo incluir, entre otros puntos, los artículos relacionados con la paridad de género.

En ese sentido, la Sala Superior realizó una interpretación del mandato constitucional de paridad de género en concordancia con los precedentes del Tribunal y la normativa del partido. Por lo tanto, se determinó que su alcance dentro del instituto, en este caso, alcanzaría a la designación de las delegaciones generales, precisamente al tratarse de cargos de relevancia política. En concreto, se determinó que el mandato de paridad debe permear en el ámbito interno de los partidos, de manera que

- 1) Se incluya en todos los cargos que, tanto formal como materialmente, impliquen puestos de dirección y órganos de dirigencia.
- 2) Se incluya en todos los cargos que, aunque no sean formalmente de dirección, incidan en la discusión y la toma de decisiones del partido, con lo cual se favorezca la participación de las mujeres en las determinaciones.
- 3) Se considere para los cargos que puedan propiciar o facilitar la participación política de las mujeres que los ocupen, con lo cual se propicie el desarrollo de la vida pública de las mujeres y se abone a la participación equitativa.

En consecuencia, por unanimidad de votos⁹ se ordenó que el partido hiciera los ajustes necesarios para que se designara a las mujeres en, cuando menos, la mitad de las delegaciones generales del CEN del PRI.

También se le ordenó al partido fortalecer sus programas y acciones de capacitación, formación y desarrollo político de las mujeres en el ámbito interno, extendiendo los programas existentes a quienes ocupan cargos políticos, de deliberación y de toma de decisión en sus

⁹ El magistrado Felipe de la Mata Pizaña formuló un voto aclaratorio y los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez emitieron un voto concurrente conjunto, mientras que la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado Indalfer Infante Gonzales emitieron votos concurrentes por separado.

estructuras políticas. Ese criterio se dejó al arbitrio del partido en atención a los principios de autodeterminación y autoorganización de los institutos políticos.

Votos aclaratorio y concurrentes

En un voto aclaratorio,¹⁰ uno de los magistrados especificó que, en el caso concreto, era exigible la paridad de género al entender al partido como un todo orgánico institucional, en el cual las delegaciones generales del PRI realizan labores de dirigencia y no con una lectura de la paridad horizontal para postular candidaturas en cargos unipersonales de elección popular. En consecuencia, se llegó a la conclusión compartida de la sentencia de revocar la designación impugnada, pero por medio de una interpretación diferente.

Por su parte, en distintos votos concurrentes, tres magistrados y una magistrada se pronunciaron acerca de dos temas:

- 1) El plazo para hacer cumplir los efectos de la sentencia.
- 2) La inclusión de la mejora de actividades de capacitación, formación y desarrollo político de las mujeres como una de las exigencias al partido.

Respecto al tema del plazo, una postura¹¹ diferente a la de la sentencia fue la de revocar el nombramiento de los 19 delegados y ordenar la designación paritaria a la brevedad, en lugar de otorgarle un plazo de 60 días al partido para que cumpliera con la resolución. Esto, con la intención de no prolongar la exclusión de las mujeres en dichos cargos.

Otra de las posturas¹² propuso el cumplimiento de la sentencia a partir de las designaciones subsecuentes, al ponderar el mandato de paridad de género con el principio de autodeterminación partidista, de manera que no se afectara la estrategia política del partido.

¹⁰ El voto aclaratorio fue emitido por el magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

¹¹ Esta postura fue la expresada por la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso en su voto concurrente.

¹² Esta postura fue un punto en común entre el voto concurrente conjunto de los magistrados José Luis Vargas y Felipe Alfredo Fuentes y el voto concurrente del magistrado Indalfer Infante.

En cuanto al tema de la capacitación, tres magistrados¹³ se separaron del efecto de que el partido debe reforzar sus acciones de capacitación, formación y desarrollo político de las mujeres, ya que se consideró que era una cuestión imprecisa, además de que no se especificaban las acciones para cumplir con ese resolutivo.

Análisis e implicaciones de la sentencia

Con las decisiones tomadas en la sentencia, se muestra el giro que se ha dado en el análisis, desde el ámbito electoral, acerca de los problemas de paridad de género en México. En lo particular, al incorporar una interpretación más favorable hacia la participación de las mujeres para definir el alcance del mandato de paridad de género en los institutos políticos, según el tipo de cargo y las funciones que desempeñe. Es decir, en las resoluciones anteriores de la Sala Superior del TEPJF se les había exigido paridad en los procesos de selección de sus dirigencias; sin embargo, en este caso se trasladó la lógica de paridad a las delegaciones generales del CEN del PRI, que formalmente no son órganos de dirigencia, pero que sí cumplen con esa función en la práctica.

234

El caso permite reconocer dos tipos de interpretación. Por un lado, la que definió la Comisión de Justicia del partido al limitar el alcance del mandato de paridad solo a lo formalmente establecido por el estatuto; es decir, aquellos órganos que han sido definidos por la norma como de dirigencia. Por el otro lado, está la aproximación que asumió la Sala Superior, la cual reconoció que los órganos de dirigencia del partido no se reducen a lo que formalmente prevé el estatuto partidista, sino que responden al tipo de funciones que realizan. En este caso, las delegaciones del PRI cumplen con finalidades propias de dirigencia del partido, ya que lo representan en las estructuras estatales y municipales y, entre sus funciones, se incluye la supervisión del adecuado funcionamiento de las estructuras en sus respectivas áreas, así como coadyuvar en la identificación de potenciales candidatos y candidatas para postular a futuro (Estatutos PRI, artículo 48, 2020). Estas actividades son materialmente de dirigencia.

¹³ Estos magistrados fueron Indalfer Infante, José Luis Vargas y Felipe Alfredo Fuentes.

Si en la sentencia se hubiera optado por una interpretación restrictiva entre los cargos de dirigencia, de manera que la paridad aplicara solo en lo formalmente definido por los Estatutos, se habría limitado la participación de las mujeres. Esto sería contrario a la finalidad perseguida por la reforma de paridad total y por los Estatutos del partido, en los que se plantea “promover el principio de paridad de género e impulsar el empoderamiento económico y político de las mujeres” (Estatutos PRI, artículo 35, fracción VII, 2020).

El problema de no incluir a las mujeres en ese tipo de cargos es que se limita su participación política. Como se expone en la sentencia, la paridad de género exige reconocer que la estrategia para superar las desigualdades sea multidimensional. De ahí que se opte por que los partidos asuman estrategias complejas para abonar a la participación política de las mujeres, de entre las que particularmente se reconocen tres: la inclusión, la inversión y el desplazamiento (SUP-JDC-1862/2019, 13-4).¹⁴ En consecuencia, para ampliar el alcance del mandato de la

¹⁴ Las estrategias se describen en la sentencia de la siguiente manera:

“Esta aproximación a la igualdad de género es una estrategia compleja, porque echa mano de tres perspectivas distintas para lograr la igualdad de género. Concretamente, estas perspectivas son i) la de inclusión; ii) la de inversión (reversal perspective); y iii) la de desplazamiento.

La primera de ellas es una estrategia basada en incluir a las mujeres en lo que, hasta ahora, había sido del dominio masculino. Esto implica no reconocer las diferencias –ya sean culturalmente creadas o biológicamente dadas–, que existen entre hombres y mujeres porque este reconocimiento únicamente ha sido utilizado para seguir excluyendo a las mujeres.

Por lo tanto, esta visión de la igualdad de género implica no distinguir –ni para bien, ni para mal– entre los sexos y únicamente incluir dentro del dominio masculino a las mujeres, sin cambiar las estructuras y las instituciones, a pesar de que estas estén construidas desde una perspectiva meramente masculina.

La estrategia de la inversión está basada en el feminismo de la diferencia. Esta vertiente acepta que, ya sea por una construcción cultural, o por factores biológicos, existen diferencias entre hombres y mujeres. Estas diferencias no son ni buenas ni malas, pero es necesario adoptar una estrategia que busque reconocer y valorar positivamente las diferencias femeninas. Es decir, procurar que se invierta la forma en cómo, hasta ahora, se han utilizado las características asociadas con lo femenino para generar relaciones de dominación entre hombres y mujeres, de forma que, tanto las diferencias y perspectivas femeninas sean igualmente valoradas que las masculinas.

Finalmente, la estrategia del desplazamiento tiene como finalidad deconstruir los roles de género en su conjunto. Es decir, en lugar de invertir la forma en cómo se han desvalorizado las características asociadas a lo femenino, se busca desasociar respecto de los géneros las dinámicas sociales. Es decir, se busca una transformación de las normas y de las estructuras, a fin de que tanto hombres como mujeres puedan libremente decidir sus formas de vida, y que esta decisión no esté basada en lo que se espera de esas personas debido a su sexo.

paridad de género en el ámbito interno de los partidos se requiere de distintos mecanismos.

Uno es el desarrollo de la inclusión de las mujeres en los partidos de manera que se incentive una mejora de su participación en un mayor número de puestos, pero también en aquellos cargos de dirigencias y toma de decisiones. Esos mecanismos permiten desarrollar una serie de beneficios para las mujeres que tengan interés en la participación política.

En primer lugar, se visibiliza a las mujeres en cargos que históricamente han sido dominados por hombres, lo cual abona a la política de inclusión de voces que van más allá de las del grupo hegemónico (Kymlicka y Rubio-Marín 2018, 31). En segundo lugar, al incluirlas en la vida política, se ha demostrado la creación de capital político y de redes entre ellas que generan más espacios para favorecer su participación tanto en el ámbito interno de los partidos como en cargos de elección popular (Norris e Inglehart 2001, 134). En tercer lugar, se facilita la información, la socialización y la movilización de más mujeres, al demostrar que sí es posible una mayor participación política de su grupo social, motivando así a otras a involucrarse en la política (Wauters y Pilet 2016, 5). Por último, se mejoran las condiciones para que las mujeres busquen puestos de dirigencia en el ámbito interno de sus partidos (IDEA Internacional 2016, 11-4).

Finalmente, debe resaltarse que la relevancia de la sentencia también gira en torno a la discusión de los objetivos del mandato de paridad en nuestro país y del rol que tienen los partidos en nuestro sistema democrático. Si bien se debe reconocer que estos pueden y deben participar en el desarrollo de la paridad de género, también se deben tomar en consideración los principios de autodeterminación y autoorganización partidista en casos como el que se discutió en este apartado.

Usualmente, se pensaba que estas estrategias eran incompatibles y que, por tanto, las autoridades encargadas de tomar decisiones debían elegir una de ellas. Sin embargo, la aproximación del *gender mainstreaming* ha mostrado que estas estrategias no solo no son incompatibles entre sí, sino que, además, solo echando mano de ellas de forma simultánea y complementaria es que se logrará una transformación social que conducirá a una verdadera igualdad entre hombres y mujeres.

Por lo tanto, es factible y recomendable que en la búsqueda de una igualdad de género se adopten medidas que responden a las distintas estrategias" (SUP-JDC-1862/2019).

En el caso concreto, la observancia de la paridad en la dirigencia del PRI estaba prevista en su normativa, en concordancia con el mandato constitucional y los precedentes de la Sala Superior. Sin embargo, en la resolución también se debía considerar la manera como se determinarían los resolutivos para hacer valer esta regla, sin generar resistencia o daños a la estrategia y organización del partido. Esa discusión se ve reflejada en las distintas perspectivas que se tomaron respecto a las acciones de capacitación, formación y desarrollo político de las mujeres.

En cuanto al tema de la capacitación y el desarrollo político, la disidencia giró en torno a la ambigüedad de la instrucción. Sin embargo, de la sentencia se puede advertir que, al dejar este punto en términos más generales, le permitía al partido ejercer su autodeterminación y autoorganización para fortalecer las acciones de formación y capacitación de las mujeres, con el objetivo de abonar al desarrollo de quienes ocuparán en un futuro los cargos de deliberación y de toma de decisión (SUP-JDC-1862/2019, 41-2).

La ponderación entre la paridad de género y otros principios, como la autoorganización y la autodeterminación partidistas, es un aspecto crucial en la implementación de la paridad. Como se vio en el apartado teórico, existen resistencias, tanto en la sociedad como en el ámbito interno de los partidos, para desarrollar medidas que aseguren la igualdad en la participación política. Es por ello que las resoluciones judiciales deben garantizar un equilibrio entre estos principios y la regla de la paridad, de forma que se llegue a propuestas óptimas, factibles y sostenibles a largo plazo.

Reflexiones finales

Los partidos siguen siendo los principales vehículos de participación política en las democracias actuales; por lo tanto, es indispensable que las estrategias para solventar o, cuando menos, subsanar la desigualdad en la participación política de las mujeres sean una función primordial de dichos órganos. Esto implica que los institutos políticos deben tener el compromiso constante de representar tanto a mujeres como hombres de forma inclusiva.

Es con esa óptica como debe entenderse que los elementos que generan la desigualdad de género son multicausales, por lo que se tiene que reconocer la función de la Sala Superior del Tribunal Electoral en

cuanto a fomentar una mejor representatividad y calidad democrática. En su papel de tribunal constitucional en materia electoral, busca la implementación de estrategias que generen una participación política paritaria entre mujeres y hombres. Así lo refleja la sentencia relacionada con las delegaciones generales del CEN del PRI, como también lo hace el conjunto de resoluciones en favor de la paridad en diversos órganos partidistas.

Si bien la intención inmediata de las sentencias judiciales es resolver una controversia entre los miembros de una sociedad, se debe reconocer que sus efectos van más allá del caso concreto, impactando en las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales de la sociedad en cuestión (Cuéllar y García 2010, 63). En el caso analizado, la resolución responde a un contexto en el que se puede exigir el mandato constitucional de paridad a las dirigencias de los partidos y abona al aclarar que la disposición no debe limitarse a los cargos que formalmente son de dirigencia, sino que debe alcanzar a aquellos que —materialmente— también lo son.

Las instituciones de la sociedad se adaptan constantemente a la realidad de la que son parte. De esa forma, la transformación va en un doble sentido al responder, por un lado, a estímulos externos y al brindar, por otro lado, los marcos cognitivos para que los individuos interpreten las situaciones a las que se enfrentan y actúen en función de ello (Hall y Taylor 1996, 939-40). En ese tenor, se puede decir que la política judicial en materia de género es el reflejo de un tribunal que se ha transformado para adaptar su análisis, así como sus interpretaciones y resoluciones, a la sociedad de la que es parte.

El mandato de paridad de género ha sido, así, un producto de distintos esfuerzos institucionales, tanto en su implementación como en el alcance que abarca la interpretación hecha por órganos como la Sala Superior del TEPJF. Esto quiere decir que, por un lado, la paridad se ha construido a partir de la voluntad política de la legislatura, plasmando esa evolución mediante cambios normativos, tanto legales como constitucionales, que buscan la paridad en función del género; por otro lado, esto se ha reflejado como una voluntad compartida por las autoridades electorales, quienes han realizado esfuerzos para que las convocatorias, los acuerdos y las resoluciones jurídicas abonen al mandato constitucional de la paridad de género, convirtiéndolo en una realidad exigible (Rodríguez 2019, 1).

Esto es evidente a partir de las diversas reformas electorales en favor de la paridad de género y el mandato de paridad que se han incorporado y que fungen como estímulos externos a las decisiones judiciales. Sin embargo, se debe reconocer que han sido los tribunales los que han optado por hacer una interpretación amplia desde una lectura no neutral, que considere a las mujeres en todos los espacios de la vida pública, incluidas las dirigencias partidistas.

La sentencia SUP-JDC-1862/2019 es solo un ejemplo de cómo se puede ampliar la interpretación del mandato paritario, al reconocer que la desigualdad estructural por motivo de género tiene un alcance tan complejo que exige una solución igualmente integral. Por supuesto, se reconoce que la paridad exige ir mucho más allá de la participación inmediata de las mujeres en cargos de elección popular y órganos partidistas. El entramado para subsanar la desigualdad en su participación política requiere de un conjunto de acciones que superan las facultades propias de un tribunal, aun cuando tenga el carácter de constitucional. Sin embargo, la resolución es un ejemplo de cómo el TEPJF ha abonado a la búsqueda de un Estado paritario, al optar por soluciones que evitan caer en una simulación respecto a la norma y sus objetivos.

De esa forma, las instituciones como la Sala Superior tienen, por medio de sus resoluciones, un rol fundamental en la implementación de la paridad de género. Por un lado, de la mano de otros organismos, como el Legislativo, se crean y aplican los marcos normativos que funcionan de brújulas para todos los actores políticos y la ciudadanía en general. Por otro lado, su actuar es parte fundamental del proceso de desarrollo de cualquier sociedad, pues las instituciones de gobierno son responsables de recibir las demandas sociales que buscan concretar democracias más plurales, incluyentes y sólidas.

Es evidente que, para lograr una verdadera inclusión de las mujeres en la vida pública del país, es necesario que la confluencia de acciones se encamine desde todos los ámbitos, incluido el judicial. Para lograr la inserción y participación de las mujeres y fortalecer el sistema democrático mexicano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha mostrado, a lo largo de las sentencias emitidas desde hace 25 años, que, desde esta sede jurisdiccional, se tiene un compromiso con el Estado paritario y se procurará concretarlo siempre que esté al alcance de la interpretación en materia electoral.

Fuentes consultadas

- Ballington, Julie. 2011. *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos. Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres*. Disponible en <https://www.ndi.org/sites/default/files/Spanish.pdf> (consultada el 1 de julio de 2021).
- Brechenmacher, Saskia y Caroline Hubbard. 2020. *Breaking the cycle of gender exclusion in political party development*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. [Disponible en https://carnegieendowment.org/files/202003-Brechenmacher_Hubbard_final.pdf (consultada el 5 de julio de 2021)].
- Cuéllar Vázquez, Angélica e Iván García Gárate. 2010. *Equidad de género y representación: la regla de alternancia para candidaturas de RP*. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/72151f1058818fd.pdf> (consultada el 27 de junio de 2021)].
- Estatutos PRI. Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. 2020. México: PRI.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the three institutionalisms". *Political Studies* 5: 936-57.
- IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. 2008. *From words to action: best practices for women's participation in Latin American political parties*. Suecia: IDEA Internacional. [Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/from-words-to-action-womens-participation-in-latin-american-political-parties.pdf> (consultada el 1 de julio de 2021)].
- . 2016. *A framework for developing gender policies for political parties*. Suecia: IDEA Internacional. [Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/a-framework-for-developing-gender-policies-for-political-parties.pdf> (consultada el 14 de junio de 2021)].
- Jurisprudencia 20/2018. PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN (Comisión Nacional de Conciliación, Garantías, Justicia y Controversias del Partido del Trabajo y otros). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22, 20-1.

- Kunovich, Sheri y Pamela Paxton. 2005. "Pathways to power: the role of political parties in women's national political representation". *American Journal of Sociology* 2: 505-52.
- Kymlicka, Will y Ruth Rubio-Marín. 2018. The participatory turn in gender equality and its relevance for multicultural feminism. En *Gender parity and multicultural feminism: towards a new synthesis*, coords. Will Kymlicka y Ruth Rubio-Marín, 1-45. Oxford: Oxford University Press.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Cámara de Diputados. [Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4384/2.pdf>].
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: SCJN. [Disponible en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEPDQ41ap5zPNnmB5uRJ4GX5WhSdMEylzKWffoDud3gOv>].
- Lovenduski, Joni. 2005. Introduction: state feminism and the political representation of women. En *State feminism and political representation*, eds. Joni Lovenduski, Claudie Baudino, Marila Guadagnini, Petra Meier y Diane Sainsbury, 1-19. Nueva York: Cambridge University Press.
- Medina Espino, Adriana. 2010. *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEA_MEG/Libro_Part_Pol.pdf (consultada el 21 de junio de 2021)].
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart. 2001. "Women and democracy: cultural obstacles to equal representation". *Journal of Democracy* 3: 126-40.
- O'Brien, Diana Z. 2015. "Rising to the top: gender, political performance, and party leadership in parliamentary democracies". *American Journal of Political Science* 4: 1022-39.
- Paxton, Pamela. 2008. Gendering democracy. En *Politics, gender and concepts. Theory and methodology*, eds. Gary Goertz y Amy G. Mazur, 47-70. Nueva York: Cambridge University Press.
- Phillips, Anne. 1994. "Dealing with difference: a politics of ideas or a politics of presence?". *Constellations Blackwell Publishers* 1: 74-91.
- Rodríguez, Reyes. 2019. "Lectura no-neutral: garantía indispensable para una igualdad sustantiva". *Gaceta de la V Circunscripción Plu-*

rinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Nueva Época 2: 1-7.

- Roza, Vivian. 2010. *Gatekeepers to power: party-level influences on women's political participation in Latin America*. Washington, DC: Georgetown University. [Disponible en <https://www.proquest.com/openview/6a4251514e9110c655ba7da64b976be8/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750> (consultada el 5 de julio de 2021)].
- Sentencia SUP-JDC-461/2009. Actora: Mary Telma Guajardo Villarreal. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00461-2009> (consultada el 15 de octubre de 2021).
- SUP-JDC-12642/2011. Actor: Ramiro Leal Casas. Autoridad responsable: Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/12642/SUP_2011_JDC_12642-172844.pdf (consultada el 15 de octubre de 2021).
- SUP-JDC-369/2017 y acumulados. Actores: Santiago Vargas Hernández y Florencio Torres Romero. Autoridades responsables: Comisión Nacional de Conciliación, Garantías, Justicia y Controversias del Partido del Trabajo y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00369-2017> (consultada el 15 de octubre de 2021).
- SUP-JDC-20/2018. Actora: Diana Cosme Martínez. Autoridad responsable: Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00020-2018> (consultada el 15 de octubre de 2021).
- SUP-JDC-1862/2019. Actora: Blanca Patricia Gándara Pech. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/JDC/1862/SUP_2019_JDC_1862-901086.pdf (consultada el 14 de junio de 2021).
- SUP-REC-1195/2017 y acumulado. Parte actora: Pablo Ibarría González y otra. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <https://www.ieepuebla.org.mx/2017/>

CRITERIOS PARGEN/3_2_SUP_REC_1195_2017_Y_ACUMULADO.pdf (consultada el 15 de octubre de 2021).

- SUP-REC-578/2019 y acumulados. Actores: Salvador Amado Correa Galván y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Ciudad de México. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0578-2019.pdf (consultada el 15 de octubre de 2021).

Wauters, Bram y Jean-Benoit Pilet. 2016. Electing women as party leaders. Does the selectorate matter? En *The politics of party leadership: a cross-national perspective*, eds. William Cross y Jean-Benoit Pilet, 1-24. Oxford: Oxford University Press.



El registro de personas infractoras por violencia política de género

Felipe de la Mata Pizaña



SUMARIO: Introducción; Contexto; Marco jurídico internacional y nacional; La reparación integral a las víctimas por medio de las garantías de no repetición; La sentencia de la Sala Superior acerca del registro de violencia política en razón de género; Importancia y relevancia del criterio; Principales características del registro; El reto del Instituto Nacional Electoral para la creación y actualización del registro; Registros de personas sancionadas en el derecho comparado; Justicia dialógica; Conclusiones, Fuentes consultadas.

Introducción

Este ensayo tiene como finalidad analizar la relevancia y la trascendencia de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la que se ordenó la creación de un registro nacional de personas infractoras en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

En dicha sentencia se ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) la emisión de lineamientos para la creación de un registro nacional de personas infractoras de violencia política en razón de género, lo cual implica un cambio de paradigma en la instauración de herramientas para erradicar la violencia contra las mujeres en el actual sistema jurídico electoral mexicano.

A fin de lograr el objetivo, primero estudiaremos los antecedentes del análisis de la violencia política de género; el marco jurídico internacional y nacional para su atención, y las reformas legales para erradicar la violencia contra las mujeres, con especial atención en la violencia política de género.

Enseguida, analizaremos algunos abordajes acerca de las medidas de reparación integral por violaciones de derechos humanos y la forma en la que el registro de personas infractoras se enmarca como una garantía de no repetición en la transgresión de derechos contra las mujeres.

Posteriormente, describiremos los hechos, los argumentos y las razones que sostuvo la Sala Superior del TEPJF para contextualizar la orden de creación del registro de personas infractoras. Se analizará la metodología

empleada, con el fin de que podamos entender la trascendencia del criterio establecido.

Explicaremos la relevancia y trascendencia de la creación de un registro nacional de personas infractoras de violencia política en razón de género, así como las implicaciones jurídicas que conlleva. En ese sentido, analizaremos que se trata de una línea jurisprudencial para generar mecanismos o herramientas con el fin de erradicar la violencia contra las mujeres.

Estudiaremos la existencia de listas de personas infractoras en el derecho comparado para verificar los avances que se han dado en otros países y latitudes, con el propósito de generar mecanismos tendentes a abatir los distintos tipos de violencias que existen en contra de las mujeres. Ello es importante, a fin de advertir que ese tipo de herramientas se han utilizado para desincentivar las agresiones.

Enseguida, tomando en cuenta la orden de la Sala Superior del TEPJF en el sentido de que corresponde al INE la emisión de los lineamientos y la creación del registro de personas infractoras de violencia política en razón de género, se analizarán los retos a los que se enfrenta la máxima autoridad electoral administrativa como encargada de implementar y gestionar dicha lista.

Finalmente, reflexionaremos acerca de la importancia de contar con un registro de personas infractoras, la forma en la que se ha implementado y los retos a los que nos enfrentamos para su perfeccionamiento; incluso no se descartan ejercicios de justicia dialógica para debatir respecto a la necesidad de complementar o robustecer los mecanismos para erradicar la violencia contra las mujeres desde el ámbito legislativo.

Contexto

La violencia política contra las mujeres en razón de género es una respuesta o resistencia a la mayor visibilización de la mujer en el ejercicio del poder público.

Durante mucho tiempo, les fue negado el derecho a participar en las decisiones fundamentales del país, porque el concepto mismo de ciudadanía universal nació siendo excluyente hacia las mujeres, y no fue sino hasta entrado el siglo XIX cuando la mayoría de los países les reconoció la capacidad de votar.

Esa exclusión histórica tiene como punto de partida las diferencias sociales y culturales construidas a partir de los componentes anatómicos y biológicos de hombres y mujeres, y ya de las diferencias naturales hemos construido también las sociales.

El género se refiere a lo que social y culturalmente se ha asociado con ser hombre o mujer; es decir, se trata de una construcción social y no natural, pero que determina una autovaloración y autopercepción.

Así, vemos que muchas características que, creemos, son intrínsecas a los sexos no están relacionadas con las diferencias biológicas, sino que son resultado del trato, la educación y los roles sociales asignados a uno y otro; es decir, son patrones aprendidos (Muñoz 2004, 97).

A las mujeres se les ha asociado con las labores domésticas y de cuidadoras, mientras que a los hombres se les ha relacionado con las actividades económicas, el ejercicio de una profesión o la participación política.

A partir de esas creencias se construye una identidad de género que interioriza lo que es socialmente aceptado para mujeres y hombres.

En los últimos años hemos observado que las mujeres han ganado espacios tradicionalmente considerados masculinos, como lo es el ejercicio del poder político, lo cual no ha dejado de encontrar resistencias.

Esto es lo que explica que haya incrementado la violencia política contra las mujeres. Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín nos dicen que este fenómeno no va dirigido únicamente a una mujer, sino que busca atacar al colectivo en sí para reforzar la idea del rol subordinado o inferior y poder preservar los espacios de privilegio masculinos (Krook 2017, 55).

Esto ha llevado a generar consensos internacionales y regionales dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres a participar y acceder a los espacios públicos libres de toda discriminación, con lo cual se obliga a los países a adoptar medidas internas para prevenir, sancionar y reparar a las víctimas de este mal social.

Marco jurídico internacional y nacional

En el ámbito universal, tenemos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), la cual nos

recuerda que la discriminación contra las mujeres infringe los principios de igualdad de derechos y el respeto de la dignidad humana.

En el ámbito regional destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará (1999). Su primer artículo define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta basada en su género que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado.

Además, les ordena a los estados parte establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la víctima de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

Esas normas jurídicas recogidas en los instrumentos internacionales tienen plena vigencia en México y sirven a los órganos jurisdiccionales para colmar vacíos jurídicos y atender dicha problemática.

De igual manera, se han aprobado documentos que, sin tener esa fuerza vinculante, como la de los tratados y convenciones, fueron referentes para construir el marco jurídico nacional sobre la violencia política en razón de género.

Por ejemplo, en 2015 la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará aprobó la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos Contra las Mujeres, la cual considera que un abordaje integral de la participación de la mujer no se agota con adoptar medidas para su mayor participación política, sino que se requiere asegurar las condiciones para que esta sea libre de discriminación y violencia.

En 2016 el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Aplicación de la Convención de Belém do Pará adoptó la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, la cual nos dice que la subrepresentación de las mujeres es el reflejo de la discriminación y la violencia que se ejerce contra ellas.

Lo anterior nos muestra que, en el ámbito regional, se tiene claro que a la par de promover la participación de la mujer se deben instrumentar medidas que prevengan y sancionen la violencia política en razón de género.

Ámbito nacional

En México, la violencia contra las mujeres es un cáncer social que se agrava cuando confluyen factores como las condiciones de marginalidad, la escasa educación, la pobreza, los prejuicios y los estereotipos que han favorecido que, hasta ahora, sea uno de los principales problemas que enfrenta nuestro país.

En 2007 se aprobó el primer instrumento, en el ámbito nacional, creador de un sistema para erradicar ese tipo de violencia, al establecer las bases mínimas de las acciones que debían impulsar todos los órdenes de gobierno: la Ley General de Acceso de las Mujeres a Vivir una Vida Libre de Violencia.

Dicha ley reconoció los diferentes tipos de violencia que existen, más allá de la física y la sexual, pues también están la simbólica, la psicológica, la económica o la patrimonial.

Recordemos que incluso México ha recibido sentencias por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en los casos González y otras (Campo Algodonero, 2009), Fernández Ortega y otros (2010) y Rosendo Cantú y otra (2010), en las que se evidenció el contexto de discriminación y violencia sistemática contra las mujeres en nuestro país.

De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a fin de atender las medidas de reparación que ordenó la Corte IDH en esas sentencias, referentes al establecimiento de instrumentos y estrategias de capacitación y formación en perspectiva de género, emitió en 2013 el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género.

Al respecto, Jennifer M. Piscopo refiere que la perspectiva de género ha servido para regular casos no previstos en la norma electoral y modificar prácticas perjudiciales para la igualdad sustantiva, así como para sancionar comportamientos que disuaden o expulsan a las mujeres de su actuación en la vida pública (Piscopo 2017, 93).

La perspectiva de género ha sido clave para juzgar asuntos que involucraban ataques a las mujeres, solamente por serlo, en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

En materia de derechos político-electorales, en los últimos años el país ha tenido un importante avance en cuanto a su garantía en beneficio de las mujeres, por medio de la paridad de género y las acciones afirmativas, para asegurar más espacios en los poderes de representación popular.

La reforma constitucional en materia electoral de 2014 incorporó el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas en los ámbitos federal y local. Luego, el 6 de junio de 2019 se logró la reforma constitucional denominada paridad en todo; es decir, que todas las autoridades deben estar integradas por la mitad de mujeres y la mitad de hombres.

Así, por primera vez en la historia, la actual composición del Congreso de la Unión es la de mayor paridad de género, con 63 senadoras frente a 65 hombres, y 241 diputadas y 259 diputados.

Tal escenario incrementó actos de violencia y de discriminación contra las mujeres. Acorde con un estudio de la Organización de las Naciones Unidas de 2015, México se ubicaba entre los 20 peores países en términos de violencia de género, con una posición similar a la de estados como África subsahariana, Uganda y Guinea Ecuatorial (Albaine 2017, 127).

Recordemos que, en 2016, diversas autoridades aprobaron el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, con el objetivo de llenar el vacío legal acerca de la conceptualización del fenómeno de la violencia política en razón de género y sentar elementos importantes para generar directrices a las y los juzgadores cuando se enfrentaran a ese tipo de casos.

Por ejemplo, el Protocolo establece que, para estar en condiciones de detectar la violencia política en razón de género, es necesario tener en cuenta que muchas veces se encuentra normalizada, invisibilizada y aceptada, que se basa en la suposición de que si una mujer participa en la política tiene que soportar las consecuencias de esto, lo cual sigue envolviendo una serie de estereotipos y prejuicios del tema.

Además, reconoce que la violencia se puede agravar si se toma en cuenta el enfoque de interseccionalidad, es decir, mujeres embarazadas, con discapacidad, transexuales, transgénero, indígenas, afro mexicanas, adultas mayores o jóvenes.

Ahora bien, un momento muy importante en este recorrido normativo sin duda se encuentra en las reformas a ocho ordenamientos legales,¹

¹ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Ley General en Materia de Delitos Electorales, y Ley General de Responsabilidades Administrativas.

publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2020, que, en buena medida, retomaron los criterios jurisdiccionales que hasta el momento había emitido el TEPJF.

Las reformas llevaron a las leyes (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) la conceptualización de la violencia política en razón de género, que ahora, además, es un delito electoral.

Entonces, al día de hoy, en su definición legal, la violencia política en razón de género es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida en la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres; el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad; el libre desarrollo de la función pública; la toma de decisiones, y la libertad de organización, así como el acceso y el ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículos 20 bis y 3, inciso k).

La reparación integral a las víctimas por medio de las garantías de no repetición

El Tribunal Electoral ha tenido un papel importante en el combate a la violencia política en razón de género, por medio de la emisión de criterios que han permitido investigar y sancionar a los infractores, apartándose de formalismos que dificulten el acceso a la justicia, como lo es el tema probatorio, al reconocer que muchas veces la violencia ocurre sin testigos, solo entre la víctima y el infractor.

Las sentencias respecto al tema han construido ya una línea jurisprudencial que está encaminada no solo a resolver un caso concreto, sino a reparar y prevenir un contexto de violencia generalizado (tesis X/2017; jurisprudencia 21/2018).

Para ello, el TEPJF ha puesto énfasis en la reparación integral a las víctimas y en instruir acciones y medidas que vayan más allá del caso concreto.

La Corte IDH tiene un vasto desarrollo acerca de las medidas de reparación integral del daño. Una de ellas se muestra en las garantías de no repetición, que se caracterizan por sus efectos generales tendentes a eliminar una falla o deficiencia estructural del Estado; es decir, miran más hacia el futuro que al pasado para prevenir hechos similares (Londoño 2014, 23).²

Esas acciones han sido implementadas por el Tribunal Electoral sin estar previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,³ que solo se refiere a la restitución del derecho político-electoral vulnerado.

El criterio sostenido es que las salas del TEPJF pueden dictar medidas de reparación integral del daño, como las de rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición (tesis VI/2019; tesis VII/2019).

Las salas han ordenado garantías de no repetición en casos de violencia política en razón de género, como la impartición de cursos de capacitación en la materia o la emisión de lineamientos para prevenirla, atenderla, sancionarla y erradicarla.⁴

Ese tipo de acciones tiene la vocación transformadora a la que se refiere la Corte IDH, para ir no solo más allá de sancionar o corregir, sino de instruir acciones que puedan revertir escenarios de desigualdad y que fortalezcan nuestra cultura democrática.

² Por ejemplo, en el caso *González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró necesario ordenar al Estado que realizara un programa de educación a la población en general de Chihuahua para superar la situación de discriminación en contra de la mujer; y en el caso *Radilla Pacheco vs. México* ordenó al Poder Judicial ejercer el control de convencionalidad.

³ “**Artículo 84**

1. Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes:

- a) Confirmar el acto o resolución impugnado; y
- b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado”.

⁴ Véanse las sentencias *ST-JDC-262/2017* y su acumulado, *SX-JDC-118/2018*, *SX-JDC-0354-2018*, *SX-JDC-397/2018*, *SX-JDC-555/2018*, *SX-JDC-290/2019*, *SCM-JDC-121/2019*, *ST-JDC-262/2017* y su acumulado, *SX-JDC-118/2018*, *SX-JDC-0354-2018*, *SX-JDC-397/2018*, *SX-JDC-555/2018*, *SX-JDC-290/2019*, *SCM-JDC-121/2019*, *SX-JDC-151/2020* y acumulado, *SX-JDC-305/2020*, *SX-JDC-350/2020*, *SRE-PSC-2/2021*, *SRE-PSC-28/2021* y *SRE-PSC-0055-2021*, entre otras.

Una de las medidas adoptadas fue considerar que quien comete violencia política genera la pérdida de presunción de modo un honesto de vivir como requisito de elegibilidad (SUP-REC-531/2018).

Acerca de esto, es importante decir que el modo honesto de vivir es uno de los requisitos para que los mexicanos puedan adquirir la ciudadanía y también para acceder a un cargo de elección popular.⁵

Si bien ese requisito se presume en tanto no se demuestre lo contrario (presunción *iuris tantum*), se resolvió que, precisamente, los actos de violencia política en razón de género derrotan esa presunción, ya que son un comportamiento antisocial que es necesario erradicar para lograr una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

La finalidad de esa medida es disuadir a las personas de cometer violencia política en razón de género, porque la consecuencia es que la persona no pueda participar en un proceso electivo.

Se percibe como una medida severa, pero no si consideramos lo dañino que es ese tipo de violencia en nuestra sociedad, que nos impide avanzar en la consolidación de una democracia sustantiva y una sociedad más justa.

Cabe decir que ya la reforma del 13 de abril de 2020 incorporó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 463 ter) la obligación para las autoridades resolutoras de los procedimientos especiales sancionadores por violencia política en razón de género de dictar medidas de reparación integral, considerando al menos la indemnización, la restitución en el cargo si es que fue obligada a renunciar por motivos de violencia, la disculpa pública y las medidas de no repetición.

También la ley citada ahora establece como requisito de elegibilidad para ser diputada o diputado y senadora o senador no haber sido condenado por el delito de violencia política en razón de género.

Lo anterior nos muestra el ánimo y los esfuerzos por evitar que siga los actos de violencia política en razón de género. Ese es el mismo ánimo en el que se inscribe la sentencia que ordenó la creación del

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
“**Artículo 34.-** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:
I. Haber cumplido 18 años, y
II. Tener un modo honesto de vivir”.

Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género.

La sentencia de la Sala Superior acerca del registro de violencia política en razón de género

Con el fin de contextualizar el criterio de la Sala Superior respecto a la creación del registro de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género, es importante describir de manera clara los antecedentes y las consideraciones del caso.⁶

1. *Los hechos.* La Sala Regional Xalapa del TEPJF determinó que el presidente municipal de un ayuntamiento en Oaxaca ejerció violencia política de género en contra de una regidora y, entre otras cuestiones, ordenó a la autoridad administrativa electoral local la creación de una lista que contuviera los nombres de las personas a quienes se les acreditaba la comisión de actos relacionados con dicha violencia.

Inconforme con la sentencia, el presidente municipal promovió un recurso de reconsideración ante la Sala Superior, con base en dos líneas argumentativas: la primera, para desvirtuar la existencia de la violencia y, la segunda, para cuestionar la orden de creación del registro de personas infractoras, porque, desde su perspectiva, no existe fundamento constitucional que faculte la creación de esos mecanismos.

2. *La sentencia de la Sala Superior.* Conforme a la interpretación con perspectiva de género, la Sala Superior del TEPJF consideró que existe una base constitucional y convencional para la creación de un registro de personas infractoras en violencia política en razón de género, pues se trata de un mecanismo que, entre otras funciones, sirve para erradicar la violencia contra las mujeres.

La Sala Superior determinó modificar la sentencia controvertida, porque si bien es constitucionalmente válida la emisión de una lista de personas infractoras, su creación no solo incumbe al instituto local, pues la elaboración de esa herramienta también le corresponde al Instituto Nacional Electoral en el ámbito de su competencia.

⁶ La sentencia se emitió al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-91/2020.

Por ello, se ordenó al INE integrar una lista denominada Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, además de la elaboración de la lista local ordenada por la Sala Regional Xalapa.

Ese criterio se inscribe en la línea jurisprudencial que protege y salvaguarda los derechos de las mujeres, porque se ordenó la creación de una herramienta de gran trascendencia que servirá para que las autoridades electorales se coordinen para la sistematización de la información de personas infractoras en violencia política en razón de género.

Sin duda, es un instrumento que tiene como finalidad erradicar las agresiones contra las mujeres en el ámbito político.

3. *Las razones que sustentaron la decisión.* En la parte considerativa de su sentencia, la Sala Superior estableció lo siguiente:

- 1) Es válido y constitucional ordenar su integración porque, con ello, se busca inhibir y evitar mayor violencia contra las mujeres.
- 2) Se cumple el mandato constitucional, al establecer un instrumento que permita verificar si una persona cumple el requisito de modo honesto de vivir para aspirar a un cargo de elección popular.
- 3) Es una medida necesaria, razonable y con un fin legítimo, que permite a las autoridades conocer de manera puntual quiénes han infringido los derechos políticos de las mujeres.
- 4) Su instauración es acorde con la reciente reforma en materia de erradicación de la violencia política de género.
- 5) Faculta a todas las autoridades electorales locales o federales para tener la posibilidad de integrar listas de personas infractoras en el ejercicio de sus funciones.
- 6) Con base en los ordenamientos internacionales, los estados deben implementar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer.

La elaboración de registros de personas infractoras de violencia política en razón de género tiene sustento constitucional y convencional. Así, todas las autoridades electorales deben implementar y coadyuvar en la elaboración de mecanismos para erradicarla.

4. *Los estándares constitucionales y convencionales.* La Sala Superior determinó que la creación de una lista de personas infractoras por violencia política en razón de género era acorde con los estándares

establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales.

En el artículo 1 constitucional se establece que *todas las autoridades*, en el ámbito de sus competencias, *tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos* de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Convención Belém do Pará consagran el deber aplicable al Estado mexicano de proteger los derechos humanos de las mujeres.

Con base en los ordenamientos internacionales,⁷ *los Estados deben implementar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer* en la vida política y pública del país, para lo cual deben adoptar las medidas apropiadas a fin de modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de ese tipo de violencia.⁸

Incluso la Corte IDH ha sostenido que las medidas de reparación integral en casos de violencia contra la mujer deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de manera que tengan un efecto no solo restitutivo, sino también correctivo. En ese sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación.⁹

En esa resolución, la Corte Interamericana determinó que la impunidad de los delitos contra las mujeres envía el mensaje de que la violencia contra ellas es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de ellas en la administración de justicia.

⁷ Opinión consultiva 18. Véanse los párrafos 1 y 7 de la recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer; artículos 4, inciso j, y 7, inciso d, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, y artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

⁸ Artículo 7.e de la Convención de Belém do Pará.

⁹ Corte Interamericana, caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, párrafos 45o y 45i.

5. *El estándar de creación de listas como garantía de no repetición.* La integración de un listado de infractores en materia de violencia política de género se enmarcó como una medida de reparación del daño, en concreto como *garantía de no repetición*.

Ese tipo de medidas de reparación tiene fundamento en el artículo 63.1 de la CADH (reparación integral de daños), que ha dado origen a una línea jurisprudencial de la Corte IDH sobre las *medidas de reparación integral*.¹⁰

La reparación integral busca, con el establecimiento de un conjunto de disposiciones, la anulación de las consecuencias de actos ilícitos, al reestablecer para ello una situación que podría resultar probable en caso de que la violación de derechos o libertades no hubiera sido llevada a cabo.¹¹

En ese contexto, la Sala Superior resolvió que la implementación de dichas listas representaba una especie de *garantía de no repetición*, pues tiene como objetivo la reparación integral en materia de violencia política en razón de género derivado de su uso como herramienta para fortalecer la política de prevención en la materia.

Con esa lista se busca fortalecer la política de prevención de violencia contra las mujeres,¹² a la vez que se convierte en una medida de reparación transformadora, cuya intención es ir más allá de su función restitutiva; una alternativa de justicia correctiva que busca una transformación democrática de la sociedad, que no solo enfrenta el daño

¹⁰ Conformadas por restitución, indemnización, medidas de rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

¹¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.). DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE.

¹² En el derecho comparado, se puede observar que países como España o Argentina han elaborado las listas acerca de las personas que han cometido vulneraciones a los derechos de las mujeres y delitos contra la libertad e identidad sexual, así como trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluyendo la pornografía, con independencia de la edad de la víctima. Otros registros de agresores sexuales existen en países como Estados Unidos de América, Canadá, Reino Unido, Alemania y Francia. Esos registros proveen una base de datos de las personas que han sido declaradas culpables por algún delito de naturaleza sexual, lo cual significa que el registro de la persona en la base de datos se realiza después de una investigación en la que se haya dictado una sentencia condenatoria. La principal justificación para su existencia es la prevención de futuros ataques sexuales por parte del mismo agresor, facilitando su identificación. La proporcionalidad de esa medida ha sido discutida por cortes nacionales e internacionales. Véase el caso *Gardel vs. Francia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en 2009. Este tribunal señaló que el registro no es una pena, sino más bien una medida preventiva para evitar la reincidencia de los ofensores y facilitar las tareas de investigación en su caso.

padecido, sino también las condiciones sociales que han permitido su continuidad para prevenir futuros daños.

De ahí la importancia y la trascendencia de la sentencia acerca de la lista de personas infractoras, pues establece un estándar, sin duda, trascendente en el sentido de que las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de los derechos político-electorales por hechos u omisiones vinculados con *violencia política en razón de género*, lo cual se traduce en la obligación de toda *autoridad* de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos.¹³

Lo anterior se enmarca en una línea jurisprudencial robusta respecto a las medidas de reparación integral, que no solo van más allá de la restitución en un caso concreto, sino que lo pretendido es establecer mecanismos para paliar la violencia estructural contra las mujeres.

6. *Los cambios que implica el criterio emitido por la Sala Superior.* El criterio sostenido en la sentencia podría cambiar el paradigma en el ejercicio y la protección de los derechos de las mujeres, pues se ordena la creación de una herramienta de coordinación interinstitucional para saber quiénes son las personas que han incurrido en violencia política en razón de género.

Con ese criterio se dota a las autoridades electorales de una herramienta para poder ejercer, de manera integral, las atribuciones acerca de erradicar la violencia contra las mujeres, pues se tendrá una lista o un registro en el que se contendrá el nombre de aquellas personas infractoras de violencia política en razón de género.

El criterio se tendrá que ir perfeccionando en el transcurso del tiempo, pues, al tratarse de una herramienta de coordinación, se deben fijar los parámetros para determinar aspectos como la temporalidad y los efectos del registro.

7. *Primer caso en el que se ordena la creación de un registro de personas infractoras por violencia política.* Se trata de la primera ocasión en México que un tribunal constitucional se pronuncia respecto a la creación de una lista de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género.

¹³ Jurisprudencia 48/2016, cuyo rubro es VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.

Sin duda, es una sentencia histórica que trascenderá porque tiene un fin encomiable, al constituir un mecanismo para erradicar la violencia contra las mujeres en nuestro país.

Además, podrá servir como ejemplo en la región para que otras naciones retomen el modelo que se ha fijado, pues consideramos que se trata de un estándar de avanzada en la tutela de los derechos de las mujeres y la erradicación de la violencia política de género.

8. *La propuesta concreta de la sentencia.* Se determinó que el INE, al ser el máximo órgano administrativo electoral, debe crear el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, conforme a lo siguiente:

- 1) Cuenta con atribuciones de organización y preparación de las elecciones en todo el territorio nacional, registrales y de coordinación con los organismos públicos locales electorales de todos los estados.
- 2) Tiene la obligación de generar todas las condiciones necesarias para prevenir y evitar la reiteración de la violencia política contra las mujeres.
- 3) Le corresponde promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Por ello, se ordenó al Instituto Nacional Electoral, en el ejercicio de sus funciones, emitir los lineamientos del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, los cuales contemplarían:

- 1) El diseño de la creación del registro, complementario a los de los institutos locales.
- 2) El establecimiento de la modalidad de comunicación con las autoridades judiciales federales o locales respecto a las resoluciones o determinaciones en las que exista cosa juzgada de casos en los que una persona ejerció violencia política en razón de género.
- 3) La implementación de un mecanismo adecuado para que las autoridades electorales locales puedan consultar la lista nacional de personas infractoras en el ejercicio de sus atribuciones.
- 4) La temporalidad que deberán permanecer vigentes los registros de los infractores, para lo cual podrá considerar la gravedad de la infracción.

- 5) El método de su publicidad para el acceso a la ciudadanía en general y sus efectos.
- 6) La restricción de no incluir a personas sancionadas previamente a la conformación de las listas de registros de violencia política en razón de género, en atención al principio de irretroactividad.

Importancia y relevancia del criterio

La importancia y la trascendencia del criterio residen en la creación de una herramienta para erradicar la violencia contra las mujeres en el vigente sistema electoral mexicano.

Ese mecanismo se constituye como un instrumento de coordinación interinstitucional, en el que se verá reflejado el trabajo de las distintas autoridades con competencia para sancionar la violencia contra las mujeres.

La creación del registro se enmarca en un esfuerzo institucional para fortalecer su participación política, pues, como lo señala Marcela Lagarde, la construcción de un mundo democrático requiere cambios profundos en las mentalidades, las creencias y los valores de las mujeres y los hombres, aun de quienes están convencidos y se esmeran por la democracia (Lagarde 2018, 211).

Al respecto, es importante señalar que nuestro país puede cambiar con base en el derecho, el trabajo de los tribunales y la participación de la sociedad. Todos, en conjunto, integran lo que podemos denominar como voluntad paritaria y de erradicación de la violencia contra las mujeres.

Una sociedad inclusiva, integral y total se logra gracias al trabajo conjunto de las instituciones y de cada integrante de la sociedad. Por ese motivo, es de gran relevancia la creación de una herramienta como el registro de personas infractoras, pues el INE, las autoridades electorales locales y el TEPJF deben ocuparse en un mismo fin: la igualdad en el acceso y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y la erradicación de la violencia de género como ejes rectores de su función electoral.

Así, la historia de la paridad en el acceso y el ejercicio del poder en México y en la creación de herramientas o mecanismos para erradicar la violencia contra las mujeres sería otra sin el trabajo conjunto de

todas las instituciones electorales; de ahí la importancia de la creación de un registro nacional de violencia política en razón de género.

En la última década, en México se han dado pasos muy importantes para lograr una mejor participación de las mujeres en los *órganos de representación política: ayuntamientos, diputaciones locales y Congreso de la Unión*.

Como es sabido, en 2019 se reformó la CPEUM para hacer efectivo el principio de paridad y, con ello, garantizar la integración paritaria de los cargos de elección popular, así como en los poderes Ejecutivo y Judicial, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

Respecto a los cargos de elección popular, se estableció el deber de los partidos políticos, como entidades de interés público, de postular candidaturas de forma paritaria.¹⁴

Y, por otra parte, se reconoció el derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.¹⁵

De igual forma, se estableció una reserva de ley para que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, en el ámbito de su competencia, adecuaran las leyes, a fin de garantizar el principio de paridad de conformidad con la reforma.¹⁶

También se ordenó que el principio de paridad fuera aplicable en las próximas elecciones.

Importa señalar que, a finales de 2020, iniciaron diversos procedimientos electorales para renovar a los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, legislaturas locales y ayuntamientos.

Además de esos cargos, se dio la particularidad de la renovación de 15 gubernaturas, es decir, cerca de la mitad de los poderes ejecutivos estatales serían electos por la ciudadanía en 2021.

Eso generó la oportunidad de plantear si, con motivo de la reforma constitucional en materia de igualdad, es posible la postulación y la elección paritaria de las gubernaturas.

¹⁴ Artículo 41, párrafo tercero, base I, de la Constitución.

¹⁵ Artículo 35, fracción II, de la Constitución.

¹⁶ Artículos segundo y cuarto transitorios del decreto publicado el 6 de junio de 2019 por el que se reformó la Constitución en materia de paridad.

La determinación de la Sala Superior acerca de la implementación de la paridad de género en las gubernaturas (SUP-RAP-116/2020 y acumulados) consistió en establecer el deber de los partidos políticos de postular de manera paritaria para la elección de las gubernaturas en las entidades federativas.

Es en ese contexto, de avance de derechos de las mujeres para lograr una mejor representación política, en el que surge y se precisa de herramientas de coordinación entre las diversas autoridades electorales para hacer frente a la creciente violencia política en razón de género perpetrada en contra ellas.

Importa señalar que la creación de la lista de personas infractoras se concibe como una herramienta de coordinación entre las autoridades electorales para erradicar la violencia política contra las mujeres y no como un mecanismo de exhibición de los sujetos agresores, lo cual ha sido criticado porque se considera que no inhibe la comisión de delitos (Reyes 2020).

No desconocemos que existen diversas posturas críticas respecto a la creación de un registro de personas agresoras de mujeres, pues consideran que, *más que prevenir*, se puede estigmatizar a quienes los integran (Velazquez y Berber 2019). Sin embargo, estimamos que, en el caso del registro de personas infractoras de violencia política en razón de género, la lista no es en sí misma una sanción, sino un mecanismo de coordinación interinstitucional.

Así, la elaboración de una lista o un registro de personas infractoras tiene como finalidad principal constituir un mecanismo de coordinación interinstitucional para que las autoridades (federales y locales) ejerzan sus funciones con conocimiento de las personas que han incurrido en ese tipo de violencia.

También asume como objeto dar efectividad a las normas que buscan sancionar y erradicar esas conductas, así como transformar el ejercicio igualitario de los derechos de las mujeres en el ámbito público.

De ese modo, la elaboración de listas de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género tiene sustento constitucional y convencional, y es responsabilidad de todas las autoridades electorales, tanto federales como locales, implementar y coadyuvar en la elaboración de tales mecanismos con el fin de erradicar ese tipo de violencia.

Principales características del registro

1. *El registro tiene una finalidad práctica.* Gracias a los registros, podemos tener certeza jurídica acerca de algo. Tenemos el Registro Público de la Propiedad, para saber a quién pertenece una casa. Está el Registro Nacional de Profesionistas, a fin de tener certeza si una persona puede ejercer una profesión. También está el Registro de Servidores Públicos Sancionados, cuyo fin es saber qué persona ha incumplido un deber en su cargo.

Visto así, el registro de personas que han cometido violencia política en razón de género tiene un fin práctico: saber si quien aspira a un cargo de elección popular cumple los requisitos legales para ello.

2. *El registro no es una sanción.* Las penas infamantes están en las sanciones inusitadas y trascendentales del ámbito penal, según el artículo 22 constitucional y la SCJN.

Esas penas son históricas, prohibidas desde la Constitución de 1857. La sanción era la vergüenza pública, al exponer al condenado por las calles, a veces montado en una mula o con azotes públicos.

El registro de violencia política en razón de género no es una sanción, mucho menos una como las descritas. Lejos de deshonar a las personas, su propósito es ser una medida para: 1) erradicar la violencia política en razón de género; 2) saber si quien aspira a una candidatura no la ha cometido, y 3) concientizar al responsable de su conducta.

3. *El registro debe ser público.* El registro sí debe ser público. Quien aspira a un cargo de elección popular se somete a un escrutinio público y su conducta también es pública. Esa ha sido la línea jurisprudencial del TEPJF.

4. *El registro se ajusta a la Constitución.* El registro cumple fines constitucionales: garantizar la igualdad de las mujeres, su acceso al poder y su ejercicio libre de violencia. Su finalidad es preventiva para corroborar que quien acceda al poder no haya cometido esos actos.

El reto del Instituto Nacional Electoral para la creación y actualización del registro

La Sala Superior, en su carácter de tribunal constitucional, se ha caracterizado por su trabajo en favor de la maximización de los derechos de las personas. En ese sentido, una de las muchas acciones impulsadas desde este órgano jurisdiccional ha sido la implementación de medidas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En ese contexto se inscribe la sentencia histórica descrita, que ordenó al INE integrar el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, el cual sería complementario a las listas de los institutos locales. Por ello, precisó que todas las autoridades electorales locales y federal deben, en el ámbito de su competencia, elaborar listas de personas infractoras por violencia política en razón de género.

El Instituto emitió los lineamientos para el registro de personas infractoras, que incluso ya está en funcionamiento gracias a la cooperación institucional de diversas autoridades administrativas y jurisdiccionales, a fin de compilar la información acerca de personas sancionadas por medio de una sentencia firme.

Entonces, el registro compila, sistematiza y, en su caso, hace del conocimiento público la información relacionada con las personas que han sido sancionadas por conductas que constituyan violencia política en razón de género, mediante resolución o sentencia firme o ejecutoriada emitidas por las autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales, tanto federales como locales.

Es un reto importante para la máxima autoridad administrativa electoral federal porque, a partir de la sentencia de la Sala Superior, la autoridad en la materia debe coordinar los esfuerzos para que ese registro esté actualizado y tenga un efecto útil para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Son variados los temas que, sin duda, seguirán generando debate y discusión en el foro jurídico, como lo es la temporalidad en la que una persona debe permanecer en el registro de personas infractoras.

Otro tema que se deberá solucionar conforme avance la aplicación o la utilización de la lista es el de los efectos concretos o las consecuencias de que alguien esté registrado en esta.

Será muy importante que el INE elabore los estudios técnicos que correspondan e, incluso, genere los espacios de diálogo a fin de robustecer la coordinación para la actualización del registro y propiciar su buen uso para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Registros de personas sancionadas en el derecho comparado

El registro de personas infractoras que se ha descrito en este ensayo es el primero en el orden mundial en enfocarse en la erradicación de la violencia política contra las mujeres. En el ámbito internacional existen registros de personas sancionadas por infracciones cometidas en contra de ellas, pero la temática se centra en delitos sexuales.

Enseguida se describen algunos de ellos para dejar constancia de que la creación de listas de personas agresoras de mujeres se ha implementado en diversos países como un mecanismo para erradicar y prevenir ese tipo de violencia, como se muestra a continuación.

267

Estados Unidos de América

En Estados Unidos de América existe un registro público nacional para delincuentes sexuales que se puede consultar en internet, con lo cual se permite a la ciudadanía buscar que se conozca la identidad y la ubicación de agresores sexuales (Estados Unidos de América 2021).

Los periodos de permanencia en el registro dependen de la gravedad de la conducta (Estados Unidos de América 2006). La obligación de registrarse corresponde a la persona sancionada, quien también debe avisar a la autoridad correspondiente de cualquier cambio de residencia (Estados Unidos de América 2020).

Reino Unido

En Reino Unido¹⁷ hay un registro para delincuentes sexuales que no es público. Se puede consultar únicamente cuando el delito fue contra una

¹⁷ Si bien en Reino Unido, Escocia e Irlanda del Norte tienen sus propios sistemas de registro, estos se modelaron de conformidad con el de Inglaterra/Gales, que es conjunto, por lo que este es el que se toma en cuenta.

persona menor de edad. La solicitud pasa por un proceso de revisión para determinar si se justifica revelar la información (Schulhofer 2020). La persona sancionada es quien se debe reportar con la policía local, así como notificar a las autoridades si va a salir del país o si se hospeda en alguna casa con menores de edad (Reino Unido 2018).

Canadá

Cuenta con un registro de delincuentes sexuales que únicamente está disponible para las autoridades encargadas de investigar y prevenir esas faltas, y es obligatorio respecto de aquellas personas que cometen delitos sexuales catalogados como serios. En 2015 se creó la base de datos para agresores sexuales contra menores, que centraliza la información acerca de delincuentes de alto riesgo; incluye únicamente información que previamente se ha hecho pública por la autoridad (Schulhofer 2020).

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda implementó un registro de esta naturaleza en 2016, sin ser público. Las personas sancionadas estarán en el registro por 8 o 15 años o de por vida, dependiendo de la falta, y tienen el deber de registrarse ante la policía e informar cuando salen de viaje y si viven con menores de edad (Nueva Zelanda 2016).

Unión Europea

La directiva contra el abuso sexual infantil de la Unión Europea establece que sus estados miembro pueden considerar la implementación de registros de delincuentes sexuales, pero comprometiéndose a la privacidad y la rehabilitación de las personas sancionadas. Además, determina que los accesos a esos registros deben estar sujetos a las restricciones de conformidad con los principios constitucionales de cada nación y a los estándares aplicables de protección de datos, así como limitar su consulta únicamente a autoridades judiciales o ministeriales (Schulhofer 2020).

Guatemala

Cuenta con un registro nacional de agresores sexuales respecto a personas sancionadas en sentencia firme y ejecutoriada. La fiscalía a cargo del caso será la encargada de registrar la información en la base de datos oficial del Ministerio Público (Guatemala 2018).

Conclusión

En el derecho comparado se prevé la existencia de registros de personas que han cometido delitos en contra de mujeres. Si bien la temática es sobre delitos sexuales, lo que interesa en el caso concreto es la utilización de un mecanismo de concentración de datos que sirva a las autoridades para ejercer sus funciones de manera coordinada.

En ese orden de ideas, la decisión de crear un registro de personas infractoras se enmarca en una política jurisdiccional encaminada a crear herramientas para prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres.

269

Justicia dialógica

La Sala Superior del TEPJF ha avanzado, de manera progresiva y consistente, en la erradicación de la violencia política contra las mujeres. Sin duda, los criterios del máximo órgano jurisdiccional de nuestro país han servido de faro para la regulación legislativa de ese tipo de conductas.

Consideramos importante que, a la par de la conformación de una línea jurisprudencial robusta que genere mecanismos que sirvan para erradicar la violencia política, se deben crear espacios de diálogo entre las autoridades involucradas para debatir acerca de la necesidad de complementar, actualizar, robustecer o perfeccionar las herramientas para eliminarla mediante reformas legislativas.

Al respecto, se sugiere la implementación de ejercicios de justicia dialógica, entendida como un instrumento metodológico para lograr la resolución de problemas constitucionales con base en una discusión que involucre a las distintas ramas del poder, a fin de iniciar una conversación abierta, respetuosa y plural, con el objetivo de generar

respuestas uniformes y homogéneas para hacer frente a la violencia contra las mujeres.

Recientemente, se ha enfatizado en la posibilidad de promover el diálogo entre las cortes y las instituciones representativas, de manera que las sentencias que dicten los órganos jurisdiccionales terminales permitan un acercamiento con los órganos legislativos para reformar, en la parte que corresponda, las normas respecto de determinado tema (Gargarella 2014, 187-91).

Se trata de generar espacios de conversación entre la autoridad jurisdiccional electoral y el Legislativo, así como con las distintas autoridades electorales, de modo que lo decidido por los órganos jurisdiccionales pueda ser retomado por los órganos legislativos, a fin de dotar de una solución integral en el establecimiento de mecanismos para erradicar la violencia contra las mujeres.

No sería la primera vez que la jurisprudencia de la Sala Superior se convierta, posteriormente, en el faro rector de medidas legislativas para proteger de manera amplia los derechos de la ciudadanía, lo cual sería loable en el establecimiento de mecanismos para erradicar todo tipo de violencia política en contra de las mujeres.

Insistimos en que la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del TEPJF puede ser un faro o eje para una posterior reforma electoral en materia de violencia política, en la que se retome el mecanismo del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género.

Importa señalar que la sentencia en la que se ordena la creación de un registro nacional de personas infractoras de violencia política en razón de género se enmarca en la reciente reforma de 2020 acerca de ese tipo de conductas, a fin de generar una cooperación interinstitucional para erradicarlas. Lo que se destaca es que existe conexión o relación entre la decisión jurisdiccional y la medida legislativa.

En esa misma tónica de conexión y relación dialógica en las acciones jurisdiccionales y legislativas, se considera de suma relevancia el acercamiento y la coordinación entre las diversas autoridades competentes para establecer mecanismos cada vez más eficaces respecto a erradicar la violencia política contra las mujeres.

Conclusiones

Primera. La sentencia en la que se ordenó la creación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género implica un cambio de paradigma en las herramientas que fomentan la erradicación de la violencia contra las mujeres en el actual sistema jurídico electoral mexicano.

Segunda. La elaboración de registros de personas infractoras de violencia política en razón de género tiene sustento constitucional y convencional, por lo que todas las autoridades electorales deben implementar y coadyuvar en la elaboración de mecanismos para eliminarla.

Tercera. En el actual sistema mexicano de justicia electoral, la Sala Superior ha iniciado y complementado una línea jurisprudencial robusta para establecer parámetros concretos a fin de erradicar la violencia contra las mujeres, entre los que se encuentra la creación de la lista de personas infractoras de violencia política en razón de género.

Cuarta. La creación de un registro de personas infractoras por parte de un tribunal constitucional, como lo es el TEPJF, constituye una aportación para evitar que se vulneren los derechos políticos de las mujeres.

Quinta. Uno de los fines principales del registro de personas infractoras es lograr la coordinación entre diversas autoridades electorales, como una acción encaminada a romper el círculo de la violencia y a transformar circunstancias y patrones sociales relacionados con la violencia contra las mujeres.

Sexta. La sentencia en la que se ordena la creación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género lleva a la práctica la reciente reforma acerca del tema, más allá de su mera formalidad, pues constituye un mensaje claro y decisivo para la sociedad en el sentido de que nuestro sistema democrático requiere de consecuencias relevantes, a fin de erradicar en nuestro país la comisión de ese tipo de actos.

Séptima. El INE tiene un importante reto para implementar, desarrollar y coordinar los esfuerzos de actualización del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, a fin de dotar de efecto útil al mecanismo que se ha creado para combatir la violencia política en razón de género.

Octava. Es importante la generación de espacios de diálogo entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, la sociedad

civil, los organismos de protección de derechos humanos y los colectivos de defensa de derechos de las mujeres y el Legislativo, para perfeccionar y lograr el máximo aprovechamiento de las herramientas que tienen como finalidad erradicar la violencia contra las mujeres.

Vivimos tiempos de cambio, en los que la participación igualitaria de las mujeres en los órganos de representación política es una realidad. Sin embargo, es deber de todas las autoridades implementar las medidas necesarias para erradicar la violencia contra las mujeres.

Fuentes consultadas

Albaine, Laura. 2017. Marcos normativos contra el acoso y/o violencia política en razón de género en América Latina. En *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, eds. Gabriela del Valle Pérez y Flavia Freidenberg, 117-45. México: IIJ-UNAM/TECDMX.

Butler, Judith. 2007. *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, trad. Ma. Antonia Muñoz. Barcelona: Paidós.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 22 de mayo de 2021).

Díez-Picazo, Luis María. 2005. *Sistema de derechos fundamentales*. 2.^a ed. Madrid: Thomson/Civitas.

Espíndola Morales, Luis y Carla Elena Solís Echevoyen. 2021. “Violencia simbólica en la violencia política de género. Una aproximación”. *Revista Mexicana de Ciencias Penales* 13 (enero-abril): 44-61.

Ferrajoli, Luigi. 2008. *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta.

Flores d’Arcais, Paolo. 2013. *Democracia*, trad. Coral Roma. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Freidenberg, Flavia y Karolina Gilas. 2020. El nombre de los derechos y a golpe de sentencias: el impacto de la justicia electoral sobre la representación política de las mujeres mexicanas. En *Derecho electoral y proceso democráticos*. México: IIJ-UNAM.

Gargarella, Roberto, comp. 2014. *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Gascón Abellán, Marina. 2001. "La teoría general del garantismo. A propósito de la obra de L. Ferrajoli *Derecho y razón*". *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 31: 195-213.
- Krook, Mona Lena. 2017. ¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica. En *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, eds. Gabriela del Valle Pérez y Flavia Freidenberg, 45-74. México: IIJ-UNAM/TECDMX.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. 2018. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Londoño Lázaro, María Carmelina. 2014. *Las garantías de no repetición en la jurisprudencia interamericana*. México: Universidad de La Sabana/Tirant lo Blanch.
- Mata Pizaña, Felipe de la, Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero, coords. 2019. *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*. 2.^a ed. México: TEPJF.
- Muñoz Onofre, Darío Reynaldo. 2004. Imaginarios de género. En *Hacerse mujeres, hacerse hombres, dispositivos pedagógicos de género*, ed. Carlos Iván García Suárez. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Central.
- Muñoz Sabaté, Lluís. 2019. *Guía integral para mejor probar la violencia de género*. España: Bosch Editor.
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2.^a ed. México: FCE/IIDH/IDEA Internacional/TEPJF/IFE.
- Piscopo, Jennifer M. 2017. Los riesgos de "sobre-legislar": Repensando las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina. En *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, eds. Gabriela del Valle Pérez y Flavia Freidenberg, 75-101. México: IIJ-UNAM/TECDMX.
- Presno Linera, Miguel Ángel. 2012. "El derecho del voto como derecho fundamental". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 2 (julio-diciembre): 109-51.
- Rodotá, Stefano. 2014. *El derecho a tener derechos*. Madrid: Editorial Trotta.

Sánchez Barrios, María, coord. 2019. *(Des)igualdad y violencia de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Sitios web

- Estados Unidos de América. 2006. Adam Walsh Child Protection and Safety Act of 2006. Disponible en https://www.justice.gov/archive/olp/pdf/adam_walsh_act.pdf (consultada el 17 de mayo de 2021).
- . 2020. Sex Offender Registration and Notification Act. Disponible en <https://www.justice.gov/criminal-ceos/sex-offender-registration-and-notification-act-sorna> (consultada el 17 de mayo de 2021).
- . 2021. Dru Sjodin, national sex offender public website. Disponible en <https://www.nsopw.gov/en/About> (consultada el 17 de mayo de 2021).
- Félix Neira, Karla Verónica. 2020. *¿Son los lineamientos la panacea para la violencia política contra las mujeres en razón de género?* Revista Voz y Voto, diciembre. Disponible en <https://www.vozyvoto.com.mx/LeerBlog/86Son-los-lineamientos-la-panacea-para-la-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-razon-de-genero> (consultada el 20 de mayo de 2021).
- Guatemala. 2018. Reglamento del Registro Nacional de Agresores Sexuales del Ministerio Público. Disponible en https://consultasmp.mp.gob.gt/docs_download/Reglamento%20del%20RENAS.pdf (consultada el 17 de mayo de 2021).
- Mata Pizaña, Felipe de la. 2020. *¿Qué nos ha regalado el mes de abril? Aportes del TEPJF a la reforma de paridad y violencia política de género*. La Silla Rota, mayo. Disponible en <https://lasillarota.com/opinion/columnas/que-nos-ha-regalado-el-mes-de-abril/387827> (consultada el 20 de mayo de 2021).
- Nueva Zelanda. 2016. Child sex offender register, information for people on the register. Disponible en https://www.police.govt.nz/sites/default/files/documents/cso_register_information_booklet.pdf (consultada el 17 de mayo de 2021).
- Reino Unido. 2018. Guidance on part 2 of the Sexual Offences Act 2003. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/755142/11.18guidanceonpart2ofthesexualoffencesact2003.pdf (consultada el 17 de mayo de 2021).

- Reyes Ortiz, Cristina. 2020. *Registro público de agresores sexuales: el (mal) uso del derecho penal para atender la violencia de género*. Animal Político, abril. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/seguridad-justicia-y-paz/registro-publico-de-agresores-sexuales-el-mal-uso-del-derecho-penal-para-atender-la-violencia-de-genero/> (consultada el 14 de mayo de 2021).
- Schulhofer, Stephen J. 2020. Sex-Offense Registry Laws Abroad, Collateral Consequences Resource Center. Disponible en <https://ccresourcecenter.org/2020/11/24/sex-offense-registries-in-europe-and-around-the-world/> (consultada el 17 de mayo de 2021).
- Velazquez Z., Pamela y Verónica Berber C. 2019. *Las leyes sobre agresores sexuales, ¿populistas?* Animal Político, diciembre. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/las-leyes-sobre-agresores-sexuales-populistas/> (consultada el 14 de mayo de 2021).

Jurisprudencias y tesis relevantes

- Jurisprudencia 48/2016. VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=48/2016&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,48/2016> (consultada el 22 de mayo de 2021).
- 21/2018. VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,21/2018> (consultada el 22 de mayo de 2021).
- Tesis X/2017. VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, INCLUSO DESPUÉS DE CUMPLIDO EL FALLO, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=X/2017&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,X/2017> (consultada el 22 de mayo de 2021).
- VI/2019. MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LA AUTORIDAD RESOLUTORA PUEDE DICTARLAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=VI/2019&>

tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,VI/2019 (consultada el 22 de mayo de 2021).

- VII/2019. MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DEBEN GARANTIZARLAS EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=VII/2019&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,VI/2019> (consultada el 22 de mayo de 2021).

Sentencias

- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009a. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (consultada el 22 de mayo de 2021).
- 2009b. Caso Radilla Pacheco vs. México. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 22 de mayo de 2021).
- 2010a. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf (consultada el 22 de mayo de 2021).
- 2010b. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf (consultada el 22 de mayo de 2021).
- Sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulado. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Responsable: Consejo General del INE. Disponible en https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf (consultada el 20 de mayo de 2021).
- SUP-REC-531/2018. Recurrente: Juan García Arias. 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/genero/media/pdf/197ed7f553co584.pdf> (consultada el 22 de mayo de 2021).
- SUP-REC-91/2020. Recurrente: Un presidente municipal de un ayuntamiento en Oaxaca. Responsable: Sala Regional Xalapa. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf (consultada el 20 de mayo de 2021).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2009. Caso Gardel vs. Francia (Sección 5^o). Sentencia del 17 de diciembre. Disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-96457> (consultada el 19 de mayo de 2021).

Legislaciones

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. Convención de Belém do Pará. 1994. Disponible en https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/CONV-BELEM_DO_PARA.pdf (consultada el 22 de mayo de 2021).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 1979. Disponible en <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DISCRIMINACION%20CONTRA%20LA%20MUJER.pdf> (consultada el 22 de mayo de 2021).
- Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos Contra las Mujeres. 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf> (consultada el 22 de mayo de 2021).
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2007. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_200521.pdf (consultada el 22 de mayo de 2021).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf (consultada el 22 de mayo de 2021).
- Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Vida Política. 2017. Disponible en <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf> (consultada el 22 de mayo de 2021).
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2020. *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/para-juzgar-con-perspectiva-de-genero> (consultada el 22 de mayo de 2021).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*. Disponible en https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf (consultada el 22 de mayo de 2021).



Criterios para la asignación de diputados de representación proporcional.

La colisión entre la libertad
de autodeterminación
de los partidos y la garantía
constitucional del límite
de sobrerrepresentación

Felipe Alfredo Fuentes Barrera



SUMARIO: Introducción; Democracia y representación; La representación proporcional en México y la democratización del régimen político; Alquimia electoral. La Cámara de Diputados en 2015 y 2018; El acuerdo INE/CG193/2021; Los agravios presentados por Morena, Partido Encuentro Solidario y Partido Acción Nacional; Precedentes relacionados con la distribución de diputaciones plurinominales y el límite de sobrerepresentación; La prevalencia de la garantía del límite de sobrerrepresentación frente al principio de autodeterminación de los partidos; Conclusión, Fuentes consultadas.

Introducción

El trabajo de un tribunal constitucional, como el del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), tiene incidencia directa en muchas de las actividades diarias que, como ciudadanos, desarrollamos en nuestra sociedad. Los criterios emitidos han promovido una participación más activa y relevante de grupos vulnerables en la vida pública de nuestro país, como lo son las comunidades indígenas, las personas con alguna discapacidad, los menores de edad, los migrantes y las personas de la diversidad sexual, entre muchos otros. La aplicación directa y actual de los criterios ha permitido extender el alcance y el disfrute de los derechos humanos, al pavimentar el camino hacia una sociedad más democrática, igualitaria y justa.

Durante el proceso electoral 2020-2021, diversas decisiones de las autoridades electorales y del TEPJF han tenido un espacio central en la discusión pública entre la sociedad y los partidos políticos.

En esa oportunidad, como ejemplo de dichos criterios para la salvaguarda de la democracia en nuestro país, nos referiremos al adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el recurso de apelación 68/2021 y sus acumulados 70/2021 y 71/2021 (SUP-RAP-68/2021).

En dicha sentencia, el TEPJF confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) INE/CG/193/2021, mediante el cual se 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 correspondan a los partidos políticos nacionales a partir de los resultados obtenidos en la jornada electoral.

Lo anterior, con la finalidad de garantizar el respeto al límite de sobrerrepresentación establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la fracción V del artículo 54, que establece que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8 puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, excepto cuando lo rebase con motivo de sus triunfos en distritos uninominales. Esto, al tomar en cuenta el antecedente de que, tanto en 2015 como en 2018, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Morena, respectivamente, obtuvieron un número de diputados que pudo haberse alejado del límite de sobrerrepresentación con mayorías parlamentarias no entendibles, con base en los principios que rigen el modelo de representación proporcional.

El presente trabajo analiza la sentencia SUP-RAP-68/2021 y sus acumulados, iniciado con motivo de las apelaciones interpuestas en contra de dicho acuerdo por el Partido Encuentro Solidario (PES), Morena y el Partido Acción Nacional (PAN), haciendo un recuento de la justificación y la importancia de garantizar el respeto al límite de sobrerrepresentación, con la finalidad de que la voluntad expresada en las urnas por los ciudadanos se encuentre debidamente representada en la Cámara de Diputados, pues impacta de forma directa en la calidad democrática y en el control del poder.

Democracia y representación

La decisión del TEPJF en el caso en cuestión atiende un aspecto central del sistema electoral mexicano, pues incide en la forma como los votos de los ciudadanos se convertirán en escaños en el órgano representativo por excelencia: la Cámara de Diputados. De acuerdo con Dieter Nohlen (2012, 3), el sistema electoral, en su definición restringida, determina las reglas por medio de las cuales el electorado puede expresar sus preferencias políticas y con las que es posible convertir los votos en escaños o en cargos de gobierno.

En ese sentido, el sistema electoral mexicano es de tipo mixto en cuanto a la votación de los miembros de la Cámara de Diputados, pues 300 legisladores son elegidos por medio del principio de mayoría

relativa, mientras que los 200 restantes, por el principio de representación proporcional.

El principio de mayoría relativa se refiere al tipo de votación por el cual es elegido como representante popular aquel que obtenga el mayor número de votos en un distrito, es decir, una elección en la que el ganador se lleva todo (Sartori 2011, 18). El problema con los sistemas electorales basados exclusivamente en ese principio es que sus resultados no reflejan, de manera adecuada, el pluralismo político existente en una comunidad.

A manera de ejemplo, si en una elección con el principio de mayoría relativa el candidato del partido A obtiene 40 % de los votos, el candidato del partido B, 35 %, y el candidato del partido C, 25 %, únicamente la primera minoría —40 % que votó por el candidato del partido A— obtendrá representación en el Congreso, mientras que las preferencias hacia 60 % restante no se verán reflejadas en la composición de la Legislatura, a pesar de constituir un número relevante de la sociedad.

Por eso, los sistemas basados exclusivamente en el principio de mayoría relativa crean distorsiones en la representación de las preferencias del electorado, pues no reflejan, de modo apropiado, la diversidad política existente en una sociedad.

Para atemperar la consecuencia natural de los sistemas de mayoría relativa, en nuestro país esa forma de elección se combina con el principio de representación proporcional, en el que se procura que la asignación de curules refleje la proporción de los votos recibida por cada fuerza política (Duverger 1980, 109).

En ese modelo mixto no es posible tener una representación pura, esto es, que el porcentaje de votos sea idéntico al de representación en la Cámara; sin embargo, la representación proporcional acerca o pretende disminuir la desproporción natural creada a partir de la elección de los espacios que se disputan por mayoría relativa.

Esa combinación busca garantizar la igualdad del valor del voto de cada ciudadana o ciudadano no solo en el sentido de que, al momento de ser contados, cada uno valga igual para la determinación del ganador, sino que cada voto tenga el mismo efecto en la definición de la conformación de la Legislatura, es decir, en la distribución de escaños entre los partidos contendientes (Brenner 2012, 247).

Otro de los factores que incide en la desigualdad del voto, y que se refleja al momento de convertirlo en representación, es el tamaño del

territorio, así como los electores que habitan en ese espacio, tema al que no nos referiremos en este trabajo, pero que sin duda merece especial atención.

Por lo tanto, la mayoría relativa y la representación proporcional no solo son mecanismos de distribución del poder político, sino también verdaderos principios de representación popular (Nohlen 2004, 98); cada uno, con sus propios objetivos legítimos en el sistema político mexicano. Esto es, mientras la mayoría relativa busca garantizar la gobernabilidad —la construcción de un conjunto que cuente con la posibilidad de llevar a cabo el plan de gobierno elegido por la mayor parte del electorado—, la representación proporcional pretende preservar que la pluralidad política presente en una sociedad se encuentre reflejada en el Poder Legislativo, con la finalidad de que sus preferencias sean tomadas en cuenta.

Es decir, esos dos principios que cohabitan en el centro del diseño del sistema electoral mexicano buscan que exista una mayoría capaz de tomar decisiones; sin embargo, se pretende que esta sea producto de la justa proporción de los votos recibidos en las elecciones, al introducir como contrapeso político en la Cámara un porcentaje de diputados que represente la proporción de votantes que eligieron otras opciones políticas.

En ese sentido, la importancia de la introducción del principio de proporcionalidad para equilibrar la representatividad del pluralismo político en México fue reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia que resolvió la acción de inconstitucionalidad 6/1998, en la que señaló lo siguiente:

La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Atento a todo lo anterior, dentro del sistema político mexicano se introdujo el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración, pero con una representatividad importante, pudieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la

democratización del país. Así, se desprende que el principio de representación proporcional dentro del sistema electoral mixto se traduce, en instrumento del pluralismo político que llevó a su inserción en la Constitución Federal desde el año mil novecientos setenta y siete y que a la fecha se mantiene vigente (acción de inconstitucionalidad 6/1998).

La representación proporcional en México y la democratización del régimen político

La importancia del principio de representación proporcional en México no puede estudiarse solamente desde el plano de la teoría, sino que su cabal entendimiento es indisociable del proceso histórico por el cual se transitó de un sistema de partido hegemónico a una democracia competitiva.

Ese modelo que se sostuvo durante aproximadamente 70 años fue la mezcla de diversos factores que tuvieron su germen en los años posrevolucionarios marcados por una inestabilidad política importante y un bajo crecimiento económico.

Recordemos que, entre 1929 y 2000, México estuvo gobernado por un solo partido, en un sistema de partido hegemónico que fue la base de un régimen autoritario (Reyna 2006, 131). En efecto, durante 71 años el Partido Nacional Revolucionario (1929-1938), el Partido de la Revolución Mexicana (1938-1946) y el Partido Revolucionario Institucional (1946-2000) detentaron el poder en una especie de monarquía sexenal, pues este se heredaba entre miembros del partido hegemónico sin que existiera una verdadera competencia electoral (Krauze 2006, 15-7). Durante la vigencia de ese régimen, una de las facultades metaconstitucionales del presidente era la de elegir a su sucesor en el poder (Carpizo 1994, 190-7).

Esas facultades metaconstitucionales pueden tener su origen en el sistema de gobierno presidencial que ha existido desde la Constitución de 1824 —con algunos equilibrios generados a partir de la existencia de las cámaras en algunos pasajes de la historia—. Con esas facultades, el presidente en turno, además de ser la cabeza del Ejecutivo federal, era el jefe máximo del partido político y tenía injerencia en el nombramiento de los otros poderes (Legislativo y Judicial).

Sin embargo, el desgaste del modelo de partido único y la paulatina pérdida de legitimidad obligaron al instituto político en el poder a abrir, gradualmente, la puerta a la democratización. En ese tránsito, el Congreso de la Unión fue una pieza clave para la apertura del régimen político, pues en este fue en el que existieron los primeros espacios para que la oposición estuviera representada y participara en la toma de decisiones públicas (Béjar 2009, 91-100).

Al haber más participación de la ciudadanía —la cual no necesariamente votaba de manera unánime por el partido en el poder—, la oposición comenzó a tener mayor captación de votos, por lo que era necesario otorgarle los espacios que poco a poco se fue ganando.

Hasta 1963, México contó con un sistema exclusivamente de mayoría relativa para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, que permitía al PRI controlar de forma permanente casi la totalidad de los asientos en la Cámara baja, aun cuando tuviera porcentajes de votación nacional cada vez más reducidos. Por el contrario, la oposición —representada primordialmente por el PAN— contaba con el mismo número de escaños, aunque su porcentaje nacional de votación fuera en aumento; sin embargo, ese modelo, que daba ventajas al partido hegemónico, originó tensiones que ponían en riesgo la legitimidad del sistema. Ante las presiones generadas por la oposición, el partido de Estado —que tenía interés en mantener a aquella dentro de cauces institucionales— implementó una serie de reformas al sistema electoral, las cuales comenzaron en 1963 y culminaron en 1996, y buscaban conceder a la oposición una presencia cada vez mayor en la composición de la Cámara de Diputados (Nacif 2007, 16).

Esa competencia electoral significó la apertura de nuevas expresiones políticas en el seno del Congreso, en el cual la pluralidad comenzó a ser un sello que iría ganando más espacio. Por tal motivo, era necesario comenzar a abrir los espacios por medio de reformas legales que permitieran una presencia más adecuada de la oposición.

La primera de las reformas en cuestión se llevó a cabo en 1963 con la introducción de los llamados diputados de partido, que, de acuerdo con la iniciativa presentada por el entonces presidente Adolfo López Mateos, buscaba abrir canales para la representación de las minorías, al mantener el predominio del partido político al que grandes mayorías apoyaban en los comicios (Rabasa 2012, 150).

De acuerdo con la reforma de 1963, todo partido político nacional que obtuviera más de 2.5 % de la votación total del país tendría derecho a 5 diputados de partido, y a 1 más y hasta 20 como máximo por cada medio por ciento más de los votos emitidos, acotando que la posibilidad de obtener diputados de partido se anulaba si el instituto político en cuestión lograba la mayoría en 20 o más distritos de mayoría relativa.

Motivado por las elecciones presidenciales de 1976, en las que solo contendió el candidato del PRI, en 1977 hubo una reforma integral al sistema político mexicano, en la que, entre otros cambios fundamentales, se estableció el modelo mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados, que se encontraba desarrollado solo incipientemente con la figura de los diputados de partido (Rabasa 2012, 151-5).

El sistema electoral introducido con la reforma de 1977 estableció la elección de 300 diputados por el principio de mayoría relativa, de acuerdo con los triunfos conseguidos en el mismo número de distritos uninominales, y 100 diputados por el principio de representación proporcional, con base en la votación nacional alcanzada por los partidos contendientes.

De acuerdo con la reforma, los partidos políticos nacionales que alcanzaran al menos 1.5 % del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales y que no hubieran conseguido al menos 60 diputados con el principio de mayoría relativa participarían en la elección de los 100 diputados por el principio de la representación proporcional.

Es decir, en el esquema original de 1977, el partido mayoritario no tenía derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, con lo que la oposición se aseguraba, al menos, 100 escaños en la Cámara de Diputados, lo que representaba 25 % de las curules en aquella época. Por ello, la reforma política de 1977 amplió la representación de la oposición en la Cámara baja, al aumentar su presencia de 20 diputados de partido a 100 escaños por la vía de la representación proporcional.

Si bien la reforma de 1977 otorgó a los partidos de oposición una representación más simétrica entre su porcentaje de votación y el número de escaños, con los avances del PAN en las elecciones federales de 1982 y 1985 se exhibió que si el tamaño de la votación de la oposición en conjunto rebasaba 25 %, entonces el diseño institucional propiciaba

que compitieran entre ellos, sin afectar la posición dominante del partido hegemónico, por lo que en 1986 se llevó a cabo una nueva reforma que modificó el sistema electoral (Nacif 2007, 17).

Los cambios introducidos en el sistema de elección para la Cámara de Diputados por medio de la reforma electoral de 1986 fueron fundamentales en tres aspectos:

- 1) Se duplicó el número de escaños para ser asignados por el principio de representación proporcional, con lo cual llegaron a 200.
- 2) Se modificaron las reglas para la asignación de diputados de representación proporcional, para que todos los partidos políticos, y no solo los minoritarios, pudieran recibir diputaciones con ese principio.
- 3) Se fijó un tope máximo de 350 diputados que un solo partido político podría obtener por ambos principios (Rabasa 2012, 155-7).

Si bien mediante el aumento del número de diputados de representación proporcional se incrementó la correspondencia entre los votos y el porcentaje de diputados para los partidos de oposición, el PRI introdujo una cláusula de gobernabilidad, por la cual se aseguraba la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara de Diputados (Alvarado 2009, 119-33).

Dicha cláusula establecía que el partido que ganara el mayor número de los 300 distritos uninominales debía recibir, por la vía plurinomial, escaños suficientes para garantizar que tuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, es decir, al menos 251 escaños. De esa manera, en las siguientes elecciones federales, en 1988, el PRI solo pudo mantener la mayoría en la Cámara baja gracias a la sobrerrepresentación que le aseguraba la cláusula de gobernabilidad.

En 1993 se reformó nuevamente la Constitución federal para abolir la cláusula de gobernabilidad, al tiempo que se redujo de 350 a 315 el número máximo de diputados con los que cada partido podría contar en la Cámara, lo que trajo como consecuencia fundamental que, a partir de ese momento, ningún instituto político, por sí mismo, podría realizar una reforma constitucional, al no contar con una mayoría calificada (334 diputados).

Las siguientes reformas al sistema electoral, en cuanto a ese tenor, ocurrieron en 1996 y en 2014, al introducir dos cambios fundamentales

para apuntalar el pluralismo en la composición de la Cámara de Diputados, las cuales continúan vigentes al día de hoy:

- 1) La disminución de 315 a 300 en el número máximo de diputados que podrá tener un solo partido por ambos principios.
- 2) La prohibición de que algún instituto político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en ocho puntos el de la votación nacional emitida a su favor; es decir, introdujo un límite a la sobrerrepresentación. Esa base no se aplicaría al partido que, por sus triunfos en distritos uninominales, pudiera sobrepasar esos límites.

Como puede observarse, las últimas reformas a las reglas para determinar la composición de la Cámara de Diputados tuvieron como objetivo eliminar la construcción de mayorías artificiales en la Cámara baja, al vincular la votación nacional recibida por los partidos con el porcentaje máximo de escaños que podrían obtener por ambos principios.

Esos límites impuestos constitucionalmente forman parte de conquistas políticas obtenidas a lo largo de décadas por los partidos de oposición y la sociedad mexicana, por las cuales se fue democratizando el sistema político hasta alcanzar la alternancia del partido en el poder ocurrida en el año 2000, con la derrota del que hasta entonces había sido el partido hegemónico.

El límite de sobrerrepresentación, así como el establecimiento de un número máximo de diputados por partido, busca asegurar que las decisiones políticas fundamentales solo puedan tomarse por medio del consenso entre las diferentes fuerzas políticas, sin que alguna de ellas pueda imponer unilateralmente su visión de partido, aun cuando sea mayoritario. De ahí la importancia de garantizar su cumplimiento.

Alquimia electoral. La Cámara de Diputados en 2015 y 2018

Como se ha señalado, el artículo 52 de la CPEUM¹ y el artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)² establecen que la Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, por el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Asimismo, el artículo 54 de la CPEUM ordena que la elección de las 200 diputaciones según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales;

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

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le

¹ “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, 2021).

² “Artículo 14.

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años” (LGIPE, artículo 14, 2017).

corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

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

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos (CPEUM, artículo 54, fracciones I, II, III, IV, V y VI, 2021).

Por otra parte, el numeral 2 del artículo 17 de la LGIPE establece que, al momento de distribuir las diputaciones por el principio de representación proporcional, el INE deberá determinar si algún partido, conforme a la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura establecida por el artículo 16 de ese cuerpo normativo,³ rebasa alguno de los límites instaurados en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución; es decir, si algún instituto político sobrepasa los 300 diputados por ambos principios, o bien se encuentra sobrerrepresentado en más de 8 % en relación con su votación nacional, las diputaciones

³ "Artículo 16.

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: a) Cociente natural, y b) Resto mayor.

2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

3. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir" (LGIPE, artículo 17, 2017).

excedentes deberán asignarse a los demás partidos que no estén en esos supuestos.

Ahora bien, aun cuando el límite de sobrerrepresentación se encuentra tutelado constitucional y legalmente, en las últimas dos elecciones federales (2015 y 2018) los partidos políticos mayoritarios han conseguido, en los hechos, una vez instalada la Cámara, sobrepasar el límite de sobrerrepresentación, obteniendo un porcentaje de diputados que supera en más de 8 % el total de la votación nacional recibida por su partido.

Tomemos como ejemplo la última elección de diputados federales, en la que Morena obtuvo 39.2 % de la votación nacional; sin embargo, logró iniciar la Legislatura con 282 diputados federales, es decir, con 56.4 % de los escaños, lo que significa una sobrerrepresentación de 17.4 por ciento.

¿Cómo fue posible violar esos límites? Algunos teóricos señalan un fraude a la ley. Analicemos.

De acuerdo con Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero (2000, 91-100), el fraude a la ley ocurre cuando la realización de uno o varios actos aparentemente lícitos son desplegados para la consecución de un fin ilícito.

En las elecciones de esos años, el PRI en 2015 y Morena en 2018 lograron mayorías legislativas amplias. El esquema consistió en utilizar las normas que rigen a las coaliciones de partidos, que, como se sabe, son permitidas exclusivamente para la elección por el principio de mayoría relativa, no así para la asignación de escaños mediante la representación proporcional para evadir el tope de sobrerrepresentación.

Dicho esquema, de manera simplificada, consistió en que el partido mayoritario se alió con partidos pequeños y estos registraron en los convenios de coalición a militantes del partido mayoritario como sus candidatos, para que esos triunfos en distritos uninominales fueran contados para el partido pequeño, a pesar de la militancia efectiva de los diputados electos en el partido mayoritario, a cuya bancada se unieron desde el comienzo de la Legislatura. Con ese procedimiento de alquimia electoral, los partidos mayoritarios lograron evadir, en 2015 y 2018, el tope de sobrerrepresentación.

Veamos, como ejemplo, lo que sucedió en la última elección federal de 2018, en la que un destacado militante de Morena fue señalado en el convenio de coalición como candidato del Partido del Trabajo (PT) en

un distrito electoral de Ciudad de México. Su triunfo fue contabilizado al PT; sin embargo, una vez concluida la distribución de diputados de representación proporcional, el diputado pasó a la bancada de Morena en la Cámara de Diputados. Ese ejemplo burdo del uso de las reglas acerca de las coaliciones se repitió una y otra vez, al posibilitar que un instituto político obtuviera una sobrerrepresentación de 17.2 % en comparación con la votación efectivamente obtenida (Martín y Garza 2020).

Como puede observarse, el principio de representación proporcional, que busca corregir las distorsiones en la representación política que producen de forma natural las elecciones por el principio de mayoría relativa, fue tensionado en la elección de 2018, pues, contrario a su finalidad constitucional de reflejar de una manera más fiel el pluralismo político existente en la sociedad mexicana, fue utilizado para otorgar una representación menos adecuada.

La elección de 2018 dejó muchas sensaciones, en las que si bien hubo un claro partido ganador, también se vislumbraron contrapesos que no necesariamente se vieron reflejados en la composición de la Cámara. Esos comicios otorgaron al partido más votado una mayoría cercana a la calificada, que no se veía desde los tiempos de la presidencia imperial (Crespo 2018).

El acuerdo INE/CG193/2021

El INE, en el acuerdo INE/CG193/2021, motivado por las asignaciones realizadas en las más recientes elecciones federales, diagnosticó la situación en los siguientes términos.

Dicha situación ha generado, en los hechos, una distorsión al principio de RP, puesto que supedita la pluralidad del órgano legislativo a un acuerdo de voluntades previo, de las partes que suscriben un convenio de coalición, en detrimento del sufragio efectivamente emitido por la ciudadanía el día de la Jornada Electoral. Asimismo, ello ha permitido que los partidos políticos desarrollen estrategias políticas para incrementar su representación en el Congreso de la Unión, en contravención a la finalidad constitucional que se buscó con la inclusión del principio de RP.

Así, en un ejemplo hipotético, con motivo de un convenio de coalición, dos o más partidos políticos podrían establecer que ninguna o solo alguna de las personas candidatas que postulen se considerarán como pertenecientes al partido dominante de los que integran la

coalición. De darse ese supuesto, éste sería el instituto político que (de obtener un mayor porcentaje de votos en la elección) tendría derecho a la asignación de un mayor número de diputadas y diputados de sus listas de RP, con independencia de que la afiliación efectiva de la mayoría de las y los candidatos postulados en los Distritos uninominales fuera de ese mismo partido político.

De igual forma, los partidos minoritarios en esa hipotética coalición, a los que se consideraran pertenecientes el mayor número de candidatas y candidatos a Distritos uninominales, a pesar de que su afiliación efectiva correspondiera al partido dominante de la coalición, tendrían derecho a una menor asignación de diputadas y diputados de sus listas de RP, precisamente porque el porcentaje de su votación se agotaría (o reduciría significativamente) con los triunfos de MR, negándoseles el derecho de representación efectiva a través del principio de RP.

Esa situación se ha observado en procesos electorales anteriores, no solo en relación con las coaliciones mayoritarias, sino con las distintas coaliciones que se han integrado para contender conjuntamente en los mismo. Pues bajo el supuesto permitido de que la determinación correspondiente depende de la voluntad de los institutos políticos que conforman las coaliciones, se ha dejado de lado el mandato que deriva de la voluntad ciudadana, y que se materializa en el sufragio (INE 2021).

A partir de ese diagnóstico, que fue patente en la composición real de la Cámara de Diputados en las dos últimas legislaturas (2015-2018 y 2018-2021), el INE decidió establecer criterios para decidir a qué partido se sumarían los triunfos en los distritos de mayoría relativa, a efectos de la distribución de escaños por la vía de representación proporcional, con lo cual subordinó, por primera vez, la manifestación realizada por los partidos en los convenios de coalición a otros elementos objetivos.

Los criterios en cuestión son los siguientes.

Criterio A

1. El INE, por medio de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, verificará la afiliación efectiva de cada una de las candidatas y los candidatos triunfadores por el principio de mayoría relativa. Para ello, se considerará *afiliación efectiva* aquella que esté vigente al momento del registro de la candidatura —de entre los partidos

que integran la coalición que la postuló—, es decir, con corte al 21 de marzo de 2021 a las 20:00 horas.

2. Lo anterior, con el propósito de evitar estrategias electorales que distorsionen el sistema de representación y sin demérito del derecho de las candidatas y los candidatos de afiliarse a un partido político diverso en cualquier momento —ya sea en los que conforman la coalición o con otros partidos que participen individualmente o que integren una coalición diversa—.

3. Se deberá verificar si las candidaturas ganadoras son militantes del partido por el que fueron postuladas. En caso de que la persona candidata esté afiliada a un partido integrante de la coalición distinto al que la postuló, a efectos de la asignación de diputaciones por representación proporcional, esas candidaturas se contabilizarán a favor del partido respecto del cual mantengan una afiliación efectiva.

Criterio B

1. En caso de que la candidatura triunfadora no tenga una afiliación efectiva a alguno de los partidos que la postularon, el triunfo será contabilizado en los términos de lo expresado por el convenio de coalición aprobado, procurando que, en la asignación de diputaciones de representación proporcional, se refleje el mayor equilibrio posible entre el porcentaje de votos y el de escaños de todas las fuerzas políticas que hayan obtenido al menos 3 % de la votación.

2. Se indica que ha sido criterio de la Sala Superior que los principios de pluralidad y proporcionalidad son parámetros necesarios para alcanzar la efectividad de la representación política y asegurar que la representación ante el órgano legislativo sea acorde con la votación obtenida, por lo que deben ser tutelados en el proceso de asignación por la vía de la representación proporcional.

3. Esto evidencia la necesidad y la pertinencia de que se atienda, de manera expresa, a los citados principios, al llevar a cabo el ejercicio de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, ya que no hacerlo sería ir en contra de las disposiciones constitucionales que así lo exigen.

Criterio C

1. En caso de que la candidatura haya contendido por la vía de la reelección y no se cuente con una afiliación efectiva a alguno de los partidos que la postularon, el triunfo será contabilizado, a efectos de la asignación, al partido a cuyo grupo parlamentario haya pertenecido al momento en que se registró la candidatura.

2. En caso de personas legisladoras que pertenezcan a un grupo parlamentario de un partido sin registro vigente, el distrito ganador se contabilizará conforme a lo señalado, en su caso, en el convenio de coalición, para lo cual se solicitará a la Cámara de Diputados la relación de diputaciones por grupo parlamentario con corte al 22 de marzo de 2021.

3. Con base en los criterios señalados, la asignación de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados se llevará a cabo siguiendo los pasos señalados en los artículos 15 a 20 de la LGIPE.

Los agravios presentados por Morena, Partido Encuentro Solidario y Partido Acción Nacional

Inconformes con los criterios establecidos por el INE, los partidos Morena, PES y PAN impugnaron dicho acuerdo por medio de sendos recursos de apelación que se acumularon en el expediente SUP-RAP-68/2021.

Los agravios presentados por Morena y el PES apuntaban a la inconstitucionalidad del acuerdo emitido por el INE, con base en la temporalidad en la que se emitió el acuerdo; la competencia de la autoridad responsable para emitirlo; la constitucionalidad de la figura de la afiliación efectiva; la supuesta violación del principio de autodeterminación y organización de los partidos políticos; la violación de criterios resueltos por el TEPJF, y la presunta violación de la voluntad de la ciudadanía y la autenticidad del voto, al argumentar lo siguiente:

- 1) El acuerdo impugnado vulnera el principio de definitividad, debido a que fue emitido a tres días de iniciar el registro de candidaturas a diputaciones federales, y a menos de tres meses de la jornada electoral, lo que vulnera también el principio de certeza en materia de

- reformas electorales, de acuerdo con el cual los cambios normativos fundamentales en la materia tendrán que promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso comicial en el que vayan a aplicarse.
- 2) El acuerdo transgrede el principio de certeza, al pretender que los actos precluidos sean modificables, ya que los convenios de coalición se presumen definitivos, pues fueron aprobados por la autoridad competente y no controvertidos al momento de su admisión.
 - 3) El acuerdo combatido no es congruente con aquellos que se emitieron en 2015 y 2018, en los cuales el Consejo General del INE resolvió que no existía sobrerrepresentación en la asignación de curules.
 - 4) El INE se extralimitó en sus facultades, pues violó los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, al introducir conceptos legales, como la militancia efectiva, la cual no está contemplada en la legislación electoral. Lo anterior, según los promoventes, alteró las reglas aplicables tanto a la asignación de diputaciones por representación proporcional como a la configuración y el registro de coaliciones.
 - 5) La figura de la militancia efectiva implica una violación del principio de autodeterminación y organización de los partidos, puesto que es contraria a su libertad, para que, en el contexto de una coalición, se postulen candidatos militantes de otro instituto político o que incluso no tienen militancia alguna.
 - 6) Por último, consideraron que la limitante derivada de la figura de afiliación efectiva implica una contravención a la jurisprudencia 29/2015, que posibilita a un partido que participa en coalición postular como candidatos a militantes de alguno de los otros partidos integrantes.

Por su parte, el PAN argumentó que el INE debió establecer que el criterio para determinar el partido coaligado al que se le debe considerar la curul de mayoría relativa, a efectos de la asignación de las curules de representación proporcional, es el que obtenga la mayor votación en la elección respectiva.

Precedentes relacionados con la distribución de diputaciones plurinominales y el límite de sobrerrepresentación

Tal como lo sostuvieron Morena y el PES, los criterios emitidos por el Instituto Nacional Electoral, para garantizar que ningún partido evada subrepticamente el límite de sobrerrepresentación, resultan novedosos y, particularmente, son producto de la experiencia en los comicios federales de 2015 y 2018, en los que la ausencia de verificación por parte de la autoridad electoral de la militancia efectiva de los candidatos ganadores en distritos uninominales pudo influir de manera negativa en el principio de representación proporcional.

Vale la pena resaltar que los argumentos, en su mayoría, presentados por Morena y el PES en el recurso de apelación interpuesto en contra del acuerdo del INE tampoco resultan novedosos, sino que muchos de ellos fueron utilizados por la Sala Superior del TEPJF para validar la distribución de diputaciones con el principio de representación proporcional en 2015 y 2018.

En efecto, en 2018 el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) impugnaron la asignación de diputados de representación proporcional realizada por el INE, al argumentar que Morena se encontraba sobrerrepresentado más allá del límite constitucional, pues, conforme al convenio de coalición, se contabilizaron como diputados del PT y del PES legisladores cuya militancia en Morena se encontraba acreditada, así como otros que alcanzaron la primera posición en la elección por votos otorgados, mayoritariamente, a ese partido (SUP-REC-943/2018).

Es decir, en 2018 el PAN y el PRD exigieron que se tomara en cuenta la militancia efectiva como criterio para la asignación de triunfos en los distritos de mayoría relativa, a efectos de la distribución de diputados de representación proporcional.

Sin embargo, el TEPJF rechazó sus argumentos señalando esencialmente que

- 1) Resultaba improcedente cuestionar, en esa etapa procesal, las manifestaciones realizadas por los partidos en sus convenios de coalición, pues estos habían sido aprobados en una etapa anterior del proceso electoral por el INE, habiendo alcanzado firmeza.

- 2) Los diputados no debían ser contabilizados como legisladores de Morena, aun cuando fuesen militantes de ese partido, pues la postulación de militantes de partidos coaligados como candidatos no está constitucionalmente prohibida, sino que, por el contrario, se encuentra al amparo de la libertad de autodeterminación partidista la postulación de candidatos de otros partidos y, en ese sentido, el Tribunal ha sostenido que no es contrario a derecho que un partido integrante de una coalición postule candidatos de otro instituto político que también participe en esta (SUP-REC-943/2018).

De igual forma, en 2015, en el expediente SUP-REC-582/2015 y sus acumulados Morena impugnó la distribución de diputaciones plurinominales por parte del INE, al argumentar que el Instituto no había tomado en cuenta, para verificar el cumplimiento del límite de sobrerepresentación, que 7 candidatos a diputados que obtuvieron el triunfo en la elección celebrada en ese año, postulados por la coalición parcial integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cuya candidatura correspondió a este último instituto político mencionado en segundo lugar, estaban afiliados en realidad al Partido Revolucionario Institucional, por lo que debían ser contabilizados como diputados del PRI, a efectos de la distribución de diputaciones con el principio de representación proporcional.

En esa sentencia, el TEPJF sostuvo los siguiente:

La interpretación sistemática y funcional del marco constitucional y legal invocado, pone de manifiesto que el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos implica el derecho de gobernarse internamente en los términos que se ajuste a su ideología e intereses políticos, siempre que sea acorde con los principios de orden democrático, aspectos que se deben plasmar en sus distintos instrumentos normativos, los cuales pueden ser identificados como leyes en materia electoral a que se refiere el artículo 99 de la Constitución federal.

En ese sentido, es inconcuso para esta Sala Superior que no les asiste razón a los partidos políticos demandantes, dado que, conforme a la normativa interna del Partido Verde Ecologista de México, es conforme a Derecho que haya postulado a candidatos a diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, aun cuando estos estén afiliados a otro instituto político, dado que no existe norma alguna que prohíba esta circunstancia (SUP-REC-582/2015).

La prevalencia de la garantía del límite de sobrerrepresentación frente al principio de autodeterminación de los partidos

Al momento de resolver el expediente SUP-RAP-68/2021, la Sala Superior del TEPJF tuvo la oportunidad de realizar una nueva reflexión acerca del tema. En esa ocasión, el máximo tribunal en la materia determinó que, ante la colisión entre el principio de autodeterminación de los partidos y el principio de representación proporcional —tutelado por el deber de las autoridades electorales de garantizar que ningún partido supere el límite constitucional de sobrerrepresentación—, este último es el que debe prevalecer, pues el límite de la capacidad de autodeterminarse de los partidos es el respeto a los principios y las reglas que rigen el proceso comicial.

En un primer momento, el Tribunal Electoral reconoció que el pluralismo y la proporcionalidad en la representación son principios constitucionales indiscutibles que irradian el diseño, la interpretación y la aplicación de las disposiciones que regulan los mecanismos de obtención, conteo de votos y asignación de curules; es decir, por su papel central en el diseño del sistema político-electoral, esos principios condicionan la interpretación y el alcance de las reglas del juego.

Asimismo, señaló que si bien existe una fórmula legal para la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, hay supuestos en los que, de presentarse distorsiones en la relación voto-representación, la autoridad electoral está obligada a garantizar los principios constitucionales de pluralidad y proporcionalidad, para lo cual cuenta con un margen de actuación que le permita adecuar los criterios de aplicación de la fórmula. Esto, con la finalidad de contrarrestar las posibles distorsiones en la aplicación del principio de proporcionalidad, siempre y cuando no se modifique el sistema establecido constitucional y legalmente.

En esa ocasión, si bien el TEPJF reconoció la existencia de un derecho de los partidos de autodeterminarse, acotó que no implica que haya algún tipo de permisibilidad para alterar, dirigir o convenir alguna modificación a la votación emitida en una elección o a la intención de los votantes que pudiera resultar contraria al interés público.

En ese sentido, se estableció que es válido que la autoridad electoral verifique la militancia efectiva de los candidatos ganadores para determinar a qué partido se debe sumar dicho triunfo. Esto, a pesar de que, de conformidad con los artículos 87, párrafo 11 y 91, párrafo 1, inciso e, de la Ley General de Partidos Políticos, se establece ya una obligación o directriz para que los institutos políticos señalen el partido al que pertenece originalmente cada candidatura registrada por la coalición y el grupo parlamentario o partido en el que quedarán comprendidos en el caso de resultar electos.

No puede decirse que en un convenio de coalición prevalezca la voluntad de los partidos políticos como ley suprema, toda vez que son entidades de interés público cuya función primordial (en la lógica de un Estado democrático de derecho) es hacer cumplir el principio democrático y los fines que constitucionalmente tienen asignados, por lo que **no puede decirse que gocen de una autonomía absoluta** para pactar todo aquello que estimen conveniente, en aras de ganar los sufragios de los electores (SUP-RAP-68/2021).

De esa manera, si bien se reconoce la libertad de autodeterminación de los partidos, esa libertad configurativa, en el contexto de las coaliciones, no puede tener el alcance de alterar alguno de los principios constitucionales, como el de representación proporcional y equidad en la contienda, así como los de indivisibilidad y efectividad del sufragio.

Acerca del particular, la Sala Superior concluyó lo siguiente:

En resumidas cuentas, no puede considerarse que es permisible constitucional y legalmente que, mediante la aplicación del régimen de coaliciones se propicie una dinámica electiva, con efectos paradójicos que limite el desarrollo de la representación política, hasta el grado de afectar la calidad democrática e integridad del actual sistema de partidos en México, pues la idea central de la proporcionalidad es que el valor numérico y **el valor de logro de los votos** debe ser igual, a fin de no afectar el principio de igualdad de elección.

[...] La libertad de autodeterminación de los partidos políticos no implica un impedimento para que la autoridad electoral verifique la información que proporcionan al momento de proyectar el número de diputaciones de MR con el que efectivamente cuenta cada partido, pues con ello se podría convalidar una elusión a los límites de representatividad (SUP-RAP-68/2021).

En la sentencia analizada, la Sala Superior adoptó el criterio de que el acuerdo impugnado no vulneró los principios de definitividad y certeza, debido a que no se transgredió ni modificó ninguna situación jurídica que afecte a los partidos, coaliciones o candidaturas, pues tuvo como finalidad que la autoridad responsable esté en posibilidad de ajustar la asignación de curules o escaños por el principio de representación proporcional de acuerdo con los parámetros constitucionales, para evitar la sobre o subrepresentación de los órganos legislativos.

Señaló que

No se afectan los principios de definitividad ni de certeza en materia electoral, porque los convenios de coalición están circunscritos a la etapa de preparación de la elección, y el acuerdo impugnado tiene por finalidad establecer un criterio de valoración por la responsable que corresponde a la etapa de resultados y validez de la elección (SUP-RAP-68/2021).

De igual forma, la Sala desestimó los agravios esgrimidos por los apelantes en el sentido de que el acuerdo impugnado violentaba los principios de certeza y seguridad jurídicas, ya que, al haber sido emitido de manera previa a la etapa de resultados y de la declaración de validez de las elecciones, se cumplía con la finalidad de previsibilidad hacia los destinatarios.

Asimismo, el TEPJF consideró que el INE no había ejecutado un acto materialmente legislativo, sino exclusivamente reglamentario, con la finalidad de establecer un parámetro objetivo que le permitiera cumplir con su obligación constitucional de garantizar que ningún partido rebasara el tope de sobrerrepresentación. De esa manera, tampoco podía considerarse como un cambio en las leyes que violentara el principio de certeza de las reglas electorales.

Finalmente, respecto a la constitucionalidad de la figura de la militancia efectiva, la Sala Superior precisó que

Por ese mandato de hacer efectivo los postulados constitucionales, no cabe normalizar un conjunto de conductas que pretenden cobijarse al amparo de un convenio de coalición para obtener una ventaja indebida; por el contrario, la asignación de diputaciones se debe someter al parámetro del umbral constitucional que exige, conforme con el principio democrático, lograr la configuración de un órgano legislativo representativo de la manera proporcional de acuerdo con los parámetros constitucionales.

Con independencia de cómo le haya denominado la autoridad electoral, se trata de un criterio objetivo para evaluar la relación entre uno de los partidos coaligados con las personas que se postulan, con miras a que, en la asignación, bajo el principio de RP, se revise auténticamente la representatividad de las distintas fuerzas políticas y se respeten los valores de pluralismo y proporcionalidad (SUP-RAP-68/2021).

En relación con los agravios planteados por el PAN, la Sala Superior los consideró ineficaces, pues, al no combatir las razones que sustentan el acuerdo impugnado, no había condiciones para llevar a cabo su estudio.

Conclusión

El límite de sobrerrepresentación establecido constitucionalmente es, sin duda, una garantía esencial del pluralismo y la representación política en el sistema jurídico mexicano.

Por eso, resulta de la mayor trascendencia que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su función de garante de la Constitución, haya diseñado una línea jurisprudencial acerca de los criterios para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Esto, con el objetivo de corregir una distorsión creada por los partidos, los cuales, so pretexto de su libertad de configuración, pudieron valerse de la figura de las coaliciones para evadir el tope de sobrerrepresentación. Como consecuencia de ello, en dos legislaturas consecutivas pudo verse afectado el principio de representación proporcional, pues el porcentaje de votación recibido por los partidos mayoritarios, en lugar de cumplir con su función constitucional de generar equilibrios en la Cámara de Diputados, quizá no respondió a esa exigencia.

Fuentes consultadas

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. 2000. *Ilícitos atípicos*. España: Trotta.

- Alvarado, Arturo. 2009. El Congreso mexicano (1964-2006). En *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, coord. Mauricio Merino. México: Océano.
- Béjar Algazi, Luisa. 2009. El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio. En *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, coord. Mauricio Merino. México: Océano.
- Brenner, Michael. 1999. The constitutional framework of democratic representation. En *Constitutionalism, universalism and democracy: a comparative analysis*, coord. Christian Starck. Alemania: Nomos.
- Carpizo, Jorge. 1994. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Crespo, José Antonio. 2018. “La nueva (y artificial) mayoría legislativa”. *Letras Libres*. [Disponible en <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/la-nueva-y-artificial-mayoria-legislativa> (consultada el 13 de mayo de 2021)].
- Duverger, Maurice. 1980. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. España: Ariel.
- Krauze, Enrique. 2006. *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets.
- Martín Reyes, Javier y Juan Garza Onofre. 2020. “La sobrerrepresentación como fraude a la Constitución”. *Nexos*. [Disponible en https://federalismo.nexos.com.mx/2020/12/la-sobrerrepresentacion-como-fraude-a-la-constitucion/comment-page-1/#_ftn2 (consultada el 13 de mayo de 2021)].
- Nacif, Benito. 2007. *Para entender las instituciones del México democrático*. México: CIDE.
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- . 2012. *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación*. Ecuador: Instituto de la Democracia.
- Sartori, Giovanni. 2000. *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. España: Alianza.
- . 2011. *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- Rabasa Gamboa, Emilio. 2012. *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/127/9.pdf> (consultada el 12 de mayo de 2021).
- Reyna, José Luis. 2006. México: una democracia incipiente. En *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo: Algunos casos de*

Asia, África y América Latina, coord. Romer Cornejo. Argentina: Clacso.

Sentencias

- Acción de inconstitucionalidad 6/1998. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridades responsables: Congreso del Estado de Quintana Roo. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=23274> (consultada el 12 de mayo de 2021).
- Sentencia SUP-REC-582/2015. Actores: Morena y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REC/SUP-REC-00582-2015> (consultada el 11 de mayo de 2021).
- SUP-REC-943/2018. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0943-2018.pdf (consultada el 11 de mayo de 2021).
- SUP-RAP-68/2021. Actores: Partido Encuentro Solidario y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://analiselectorales2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/SENTENCIA%20SUP-RAP-68-2021%20%281%29.pdf> (consultada el 10 de mayo de 2021).

Legislaciones

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf (consultada el 11 de mayo de 2021).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2021. INE/CG/193/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo de 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,

aprobado en sesión del Consejo General de fecha 19 de marzo de 2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf> (consultada el 11 de mayo de 2021).

LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2017. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormaINE.pdf> (consultada el 11 de mayo de 2021).

LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf (consultada el 12 de mayo de 2021).

Autorías





María Paula Acosta Vázquez

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. En el ámbito laboral, se ha desempeñado en temas de movilidad social en el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y actualmente es asesora en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

309

Jimena Alvarez Martínez

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fue asistente de investigación en los departamentos académicos de Estudios Internacionales y Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México en cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos, las relaciones internacionales en América Latina, la evolución de la representación proporcional municipal y la transición a la democracia en México. Ha trabajado en el Instituto Matías Romero y en la Coordinación General de Asesores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Actualmente se desempeña como asesora en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Rubén Becerra Rojasvértiz

Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla. Cuenta con diversos másteres, entre los que destacan Cuestiones Contemporáneas sobre Derechos Humanos por la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España), Derecho Constitucional y Amparo por el Instituto de la Judicatura Federal y Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante (España). Ha sido catedrático en instituciones de educación superior, como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Escuela Libre de Derecho de Puebla. En el ámbito jurisdiccional electoral se ha desempeñado como magistrado presidente de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, coordinador de asesores, secretario instructor, visitador general y profesor-investigador. Ha publicado diversos artículos de derecho procesal electoral, control difuso y argumentación jurídica.

Leonel Castillo González

Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y doctor *honoris causa* por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Durante 46 años ocupó diversos cargos en el Poder Judicial de la Federación y en el entonces Tribunal Federal Electoral. Fue presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante el proceso electoral 2005-2006. Ha sido catedrático, conferencista y autor de diversas publicaciones que abarcan áreas como derecho civil, juicio de amparo y derecho electoral. Es magistrado en retiro del Poder Judicial de la Federación.

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Derecho de Amparo por el Instituto de Ciencias Jurídicas de Estudios Superiores y doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Tepantlato. En el ámbito académico ha colaborado en

publicaciones especializadas e impartido clases y conferencias en diversas instituciones del país. A partir de 1991, año en que ingresó al Poder Judicial de la Federación, ha ocupado diferentes cargos, como secretario de estudio y cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrado presidente del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la cual fue presidente de enero de 2019 a noviembre de 2020.

José Alejandro Luna Ramos

Egresado de la Escuela de Derecho en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y maestro ad honórem por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. En el ámbito académico ha sido catedrático en la Universidad La Salle, la Universidad Iberoamericana y en los posgrados de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. En el Poder Judicial de la Federación ha ocupado diversos cargos, entre los que destacan el de secretario de estudio y cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, juez de distrito, magistrado de circuito y magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

311

Felipe de la Mata Pizaña

Abogado con mención especial por la Escuela Libre de Derecho, maestro en Derecho por la Universidad Iberoamericana, doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Panamericana y doctor *cum laude* en Derecho y Libertades Constitucionalmente Reconocidas por la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha sido profesor titular de diversas materias en licenciatura y posgrado en la Universidad Panamericana, la Universidad Iberoamericana y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde noviembre de 2016 se desempeña como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

José de Jesús Orozco Henríquez

Licenciado en Derecho, maestro en Derecho Comparado por la Universidad de California (Estados Unidos de América) y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido distinguido con dos doctorados *honoris causa*: uno por la Universidad Autónoma de Coahuila y otro por la Universidad San Martín de Porres (Perú). Es autor, coautor y coordinador de diversos libros, así como de más de 100 artículos en revistas especializadas. Se ha desempeñado como secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, magistrado de la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Javier Miguel Ortiz Flores

312

Licenciado en Derecho y maestro y doctor en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una especialidad y un máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante (España). En la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue secretario de mando superior y secretario de estudio y cuenta. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros cargos, se ha desempeñado como secretario auxiliar, secretario instructor y secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior.

Reyes Rodríguez Mondragón

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y doctor en Derecho y Sociedad por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Oñati, España). Ha impartido cátedra en instituciones académicas, como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad La Salle, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto Tecnológico

Autónomo de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Facultad Libre de Derecho de Monterrey. Es autor de diversos artículos y publicaciones académicas. Actualmente es magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Juan Manuel Sánchez Macías

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ha sido catedrático en varias universidades del país, tanto en licenciatura como en posgrado, de las materias “Derecho electoral” y “Derecho penal”. En el ámbito electoral se desempeñó como secretario de estudio y cuenta en el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Tribunal Federal Electoral y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue magistrado de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En 2012 fue galardonado con la medalla al Mérito Judicial Electoral.

313

Mónica Aralí Soto Fregoso

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guadalajara, maestra en Educación con especialidad en Docencia por la Universidad Internacional de la Paz y especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ha publicado diversos artículos especializados en justicia electoral, participado en foros nacionales e internacionales y recibido premios por su actividad a favor de la participación de las mujeres en la vida política de México. Se desempeñó en diferentes cargos del entonces Instituto Federal Electoral, fue magistrada numeraria del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur y magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es magistrada de la Sala Superior del máximo órgano jurisdiccional electoral.

José Luis Vargas Valdez

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestro en Derecho Público por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España), en la que estudia el doctorado en Derecho Constitucional. Fue titular de unidad en la Secretaría de Gobernación (2007-2010) y titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (2010-2012). De 2012 a 2016 ejerció como abogado postulante en su propia firma. El 4 de noviembre de 2016 fue designado magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el periodo 2016-2023 y ocupó la presidencia de dicho órgano del 3 de noviembre de 2020 al 9 de agosto de 2021. Ha sido docente, articulista y consultor en materia de delitos electorales y resolución de controversias internacionales. Fundó la Red Mundial de Justicia Electoral y es miembro de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa.

TEPJF. Un tribunal para la democracia
fue editada en diciembre de 2021
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.

Desde hace 25 años, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha protegido de manera constante los derechos político-electorales de la ciudadanía en México. Esto adquiere más sentido cuando se tienen ejemplos claros.

Lo anterior es justamente lo que se aborda en esta obra: sentencias concretas que han contribuido de modo determinante a la construcción de la democracia. Por medio de los diferentes ensayos, escritos por magistradas y magistrados que han conformado el Tribunal, se podrán conocer casos emblemáticos que marcaron un precedente en la edificación del Estado constitucional.

De este modo, se desarrollan temas tan relevantes como la defensa del valor fundamental del voto, las bases del procedimiento especial sancionador, la fiscalización, los sistemas normativos, la defensa de grupos vulnerables, la paridad de género, la violencia política de género y la sobrerrepresentación.

Esta publicación contribuye, de manera primordial, al estudio del derecho electoral y deja de manifiesto la forma como el TEPJF ha sido una pieza fundamental en la construcción de un México más democrático.



ISBN: 978-607-708-572-0



9 786077 085720