

JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Vol. 1, núm. 27 · Enero-junio, 2021 | ISSN 0188-7998

El principio de neutralidad.
Análisis de la nulidad de la elección
al cargo de gobernador en Colima
de 2015

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez

Reelección consecutiva.
Sucinta revisión crítica e interacción
con la paridad de género

Rainer Hurtado Navarro

¿Es posible aún un control
exclusivamente parlamentario
de las elecciones?

Giammaria Milani



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

ISSN 0188-7998

Vol. 1, núm. 27
Enero-junio, 2021

342.702
J888e
2022
N. 27

Justicia Electoral : Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. -- Vol. 1, núm. 27 (enero-junio 2021). -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022.

384 páginas : cuadros, diagramas, ilustraciones ; 22 cm

Periodicidad: semestral.

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

La publicación inicia en: vol. 1, núm. 1, 1992.
ISSN 0188-7998.

1. Justicia electoral - Medios de impugnación electoral - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2. Proceso electoral - Nulidad de elección - México. 3. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de los indígenas. 4. Reelección - Presidentes municipales - Regidores - Síndicos municipales - México. 5. Transparencia de la gestión pública - Acceso a la información pública - Protección de datos personales - Justicia abierta. 6. Derechos de los niños - Protección de menores - México. I. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
vol. 1, núm. 27,
enero-junio, 2021.

Coordinación: Escuela Judicial Electoral
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García, directora,
gabriela.ruvalcaba@te.gob.mx,
teléfono: 55 57 22 40 00, exts. 4208 y 4108.

Edición y distribución: Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
teléfono: 55 54 84 54 10, exts. 5615 y 2748.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revista semestral, enero-junio de 2021. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2019-120310284700-102. Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido: 15006. Domicilio de la publicación: Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México. Imprenta: Talleres Gráficos de México, Canal del Norte 80, Felipe Pescador, 06280, Cuauhtémoc, Ciudad de México. Distribuidor: Dirección General de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.

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

Impresa en México.

Directorio

JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Directora

Lic. Agustín Millán Gómez
Coordinador editorial

Sharon León García
Corrección de estilo

Lic. Alfonso Jesús Mostalac Cecilia
Diseño y formación

Comité Académico y Editorial

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
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Universidad Panamericana, México

Dra. Gloria Ramírez Hernández
*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma
de México, México*

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi
Instituto Tecnológico Autónomo de México, México

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

Grupo de arbitraje externo

Dr. Juan Bautista Lucca
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Mtro. Rafael Caballero Álvarez
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México

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

Magda. Nora Leticia Cerón González
Tribunal Electoral de Quintana Roo, México

Dr. Miguel Eraña Sánchez
Universidad Iberoamericana, México

Dra. Dolores Figueroa Romero
*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social,
Unidad Regional Sureste, México*

Dra. Laura Nelly Medellín Mendoza
Universidad Autónoma de Nuevo León, México

Dr. Guillermo Antonio Tenorio Cueto
Universidad Panamericana, México

Dra. María Dolores Palomo Infante
*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social,
Unidad Regional Sureste, México*

Directorio de 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

Irma Méndez de Hoyos
*Coordinadora General
de Asesores de la Presidencia*

Luis Rodrigo Sánchez Gracia
Secretario General de Acuerdos

Ana Cecilia López Dávila
Subsecretaria General de Acuerdos

Marcela Loredana Montero de Alba
Secretaria Administrativa

José Luis Alcudia Goya
Director General de Comunicación Social

Eduardo Jacobo Nieto García
*Director General de Jurisprudencia,
Seguimiento y Consulta*

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

Marina Martha López Santiago
*Titular de la Defensoría Pública Electoral
para Pueblos y Comunidades Indígenas*

Agustín Millán Gómez Baranda
Director General de Documentación

Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Directora de la Escuela Judicial Electoral

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

Alberto Guevara Castro
*Director General de Relaciones
Institucionales Internacionales*

Alma Valdés Salas
*Directora General de Relaciones
Institucionales Nacionales*

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

Christopher Augusto Marroquín Mitre
Director General de Asuntos Jurídicos

Luis Samuel Montes de Oca Suárez
Director General de Recursos Humanos

Janet de Luna Jiménez
Directora General de Recursos Financieros

Oscar Santiago Sánchez
*Director General de Planeación
y Evaluación Institucional*

Horacio Medina Pasaflores
Director General de Sistemas

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

David Gerardo Cortés Canela
Director General de Protección Institucional

Julio César Cruz Ricardez
*Director General de Investigación
de Responsabilidades Administrativas*

Aidé Macedo Barceinas
Visitadora Judicial del TEPJF

Enrique Sumuano Cancino
Contralor Interno

Carlos Humberto Bermúdez Chagoya
Director General de Administración Regional

JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Está incluida en los siguientes
índices y bases de datos:

**Actualidad Iberoamericana.
Índice Internacional de Revistas**

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

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

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

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

Contenido

Presentación 13-16

Artículos

El principio de neutralidad. Análisis de la nulidad
de la elección al cargo de gobernador en Colima de 2015

*The principle of neutrality. Analysis of the nullity
of the Colima governor election in 2015*

**Marcos Francisco del Rosario Rodríguez
(México). 19-39**

Competencia de la autoridad electoral para conocer
de presuntas violaciones al párrafo octavo
del artículo 134 de la Constitución federal

*Competence of the electoral authority to hear about
alleged violations of the eighth paragraph of article 134,
of the federal Constitution*

Abel Casasola Ramírez (México). 41-81

Nuevo León en el proceso electoral de 2021

Nuevo Leon in the election of 2021

Juan Carlos Montero Bagatella (México) 83-118

Desafíos de la representación y participación
política indígena

*Challenges of indigenous political representation
and participation*

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo (México) 119-144

Primeras lecciones de la reelección municipal
y la posible afectación al principio de equidad
en la contienda. Casos resueltos por el Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación en 2018

*Municipal reelection and electoral level playing field:
first lessons from Mexico*

Alejandra Tello Mendoza (México). 145-170

El acceso a la justicia electoral frente a la pandemia.
Reflexiones desde la justicia abierta

*Access to electoral justice in front of the pandemic.
Reflections from open justice*

Blanca Estela Librada Castillo Morales (México)
Arturo Miguel Chípuli Castillo (México) 171-206

Reelección consecutiva. Sucinta revisión crítica
e interacción con la paridad de género

*Consecutive reelection. Succinct critical review
and interaction with gender parity*

Rainer Hurtado Navarro (México) 207-249

Análisis de sentencias

Daños colaterales en las comunidades indígenas
de Baja California derivados de la inejecución
de la sentencia SUP-REC-28/2019

*Collateral damage for the indigenous communities
of Baja California derived from the non-execution
of judgment SUP-REC-28/2019*

Luz Berthila Burgueño Duarte (México)
Saúl Ramírez Sánchez (México)
José Enrique Victoria Saavedra (México) 253-280

Imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes
en las sentencias del Tribunal a partir de 2015.
Cuestiones que impiden su efectiva protección como
dato personal

*Image of girls, boys and adolescents in the judgments
of the Court from 2015. Issues that prevent their effective
protection as personal information*

Clemente Cristóbal Hernández (México)
Rocío Posadas Ramírez (México) 281-326

Reflexiones

¿Es posible aún un control exclusivamente
parlamentario de las elecciones?

Giammaria Milani (Italia) 329-335

La importancia del Tribunal Electoral
en la democracia de nuestro país

María Macarita Elizondo Gasperín (México). . . . 337-344

Entrevista

Entrevista con Richard Albert

Alma Verónica Méndez Pacheco (México)

Luis Octavio Vado Grajales (México). 347-375

Cultural

Documental *Historia de los procesos electorales
en México*

Monica Yeraldy Ortiz Galindo (México). 379-384

Presentación

¿Cómo evoluciona el derecho electoral?, ¿cómo cambian los procesos electorales?, ¿qué y quién los determina?, ¿qué decisiones funcionan en algunos sistemas y en otros no?

Estas cuestiones son una constante para aquellas personas que se dedican al estudio del derecho electoral. Todas sus aristas confluyen en tratar de fortalecer los sistemas electorales y así determinar su acción en pro de la ciudadanía. En el presente número de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* se presenta una serie de trabajos que permiten seguir abonando a la discusión y al fortalecimiento de esta materia.

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez presenta el artículo “El principio de neutralidad. Análisis de la nulidad de la elección al cargo de gobernador en Colima de 2015”, en el cual examina la sentencia que se refiere a la última nulidad de la elección declarada para gobernador en Colima, derivada de la violación del principio de neutralidad, y resalta la importancia de dicho principio, ya que, en la medida en que este sea cumplido y salvaguardado de manera íntegra, se podrá aspirar a contar con resultados electorales válidos y acordes con la regularidad constitucional.

En los análisis que se incluyen en esta edición, Abel Casasola Ramírez ofrece “Competencia de la autoridad electoral para conocer de presuntas violaciones al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal”, en el que estudia las conductas de funcionarias y funcionarios que aprovecharon la pandemia por la COVID-19 para promocionarse en sus redes sociales, contraviniendo dicho artículo. En este tenor, hace un minucioso trabajo acerca de la violación del párrafo constitucional y las competencias de las autoridades electorales en la materia.

“Nuevo León en el proceso electoral de 2021” aborda la alternancia en la gubernatura de esa entidad. Al haber sido electo un gobernador indepen-

diente en 2015, había muchos aprendizajes que obligaban a los votantes a elegir a otro partido. Para analizar el proceso, el artículo tiene el objetivo de exponer el escenario político-electoral en el estado, con el estudio de elementos que inciden en el resultado; mediante ello, Juan Carlos Montero Bagatella explica el papel determinante de la entidad, no solo en 2021, sino también en los próximos años.

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo, en su artículo “Desafíos de la representación y participación política indígena”, reflexiona acerca de tales retos en los procesos comiciales 2020-2021 en México. Además, desarrolla las acciones concretas con que las autoridades electorales del Estado mexicano pudieron implementar medidas de discriminación positiva para garantizar la participación y representación política de esa población, en las que fueron las elecciones más grandes de la historia.

En “Primeras lecciones de la reelección municipal y la posible afectación al principio de equidad en la contienda. Casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2018”, Alejandra Tello Mendoza busca mostrar cuáles son los aprendizajes iniciales que se pueden obtener de la reelección municipal respecto a su potencial afectación al principio de equidad, con el objetivo de responder algunas de las interrogantes o preocupaciones que existen en torno a este asunto.

En “El acceso a la justicia electoral frente a la pandemia. Reflexiones desde la justicia abierta”, Blanca Estela Librada Castillo Morales y Arturo Miguel Chípuli Castillo muestran cómo la COVID-19 ha tenido un efecto disruptivo en todas las actividades, las cuales han tenido consecuencias sobre el normal funcionamiento de las instituciones públicas, incluidas las administrativas y judiciales; por ello, en este trabajo, por medio de diferentes comparaciones, analizan cómo actuaron los distintos órganos jurisdiccionales en América Latina y las acciones tomadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) durante la pandemia.

“Reelección consecutiva. Sucinta revisión crítica e interacción con la paridad de género”, de Rainer Hurtado Navarro, expone la relación entre los derechos de paridad de género en el registro de las candidaturas, la

integración de órganos colegiados y la reelección. Asimismo, hace un acercamiento al sistema electoral para que las y los lectores no especializados comprendan el contexto del artículo, así como una revisión histórica de la reelección y la paridad en México.

Por su parte, Luz Berthila Burgueño Duarte, Saúl Ramírez Sánchez y José Enrique Victoria Saavedra desprenden los resultados del proyecto Por una Participación y Representación Política Plena y Efectiva para las Mujeres Indígenas de Baja California, cuyo objetivo principal es reflexionar acerca de las repercusiones que ha tenido la inejecución de la sentencia SUP-REC-28/2019 por parte del instituto local electoral y cómo eso ha afectado la promoción de acciones afirmativas en las comunidades indígenas, particularmente en las concernientes a su acceso a la participación política.

Asimismo, Clemente Cristóbal Hernández y Rocío Posadas Ramírez, en su estudio “Imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes en las sentencias del Tribunal a partir de 2015. Cuestiones que impiden su efectiva protección como dato personal”, hacen un breve análisis respecto al derecho a la imagen de la niñez —esta, desde la óptica de los datos personales—, destacando los inconvenientes que presentan algunas sentencias en cuanto a su protección, a fin de defender la imagen futura de la infancia y la adolescencia.

En el ámbito internacional, el artículo de Giammaria Milani lleva el título de la pregunta que se plantea: “¿Es posible aún un control exclusivamente parlamentario de las elecciones?”. En este trabajo aborda la idea de la calificación parlamentaria de las elecciones y cómo en el panorama del derecho comparado es un modelo anacrónico, pero funcional en algunas democracias europeas. Asimismo, analiza sus particularidades y explica una posible dificultad en valorar tales sistemas como compatibles con los requisitos señalados últimamente por la Corte Europea de Derechos Humanos en relación con la imparcialidad de un órgano contralor.

En el contexto de las reflexiones de esta edición, María Macarita Elizondo Gasperín escribe “La importancia del Tribunal Electoral en la democra-

cia de nuestro país”, en el que, desde su perspectiva y experiencia, habla de cómo México, en los últimos 25 años, transitó de un sistema electoral sin control a uno de control de constitucionalidad y convencionalidad en la materia. En ese interesante y nutrido recorrido, la exmagistrada Elizondo asegura que el TEPJF es una de las más grandes y exitosas transformaciones que ha tenido el país. También ofrece nuevas propuestas y algunas respuestas para que la institución electoral pueda estar más fortalecida y, con ello, enfocarse en lo que realmente es importante para la democracia.

Este número de *Justicia Electoral* incluye la entrevista que hacen Alma Verónica Méndez Pacheco y Luis Octavio Vado Grajales a Richard Albert, profesor canadiense y director del Centro de Estudios Constitucionales en la Universidad de Texas, en la cual se resaltan temas fundamentales, como la relación entre constitucionalismo y democracia, el principal desafío del constitucionalismo, así como los modelos de codificación de enmiendas constitucionales. El aporte del profesor Albert al estudio del constitucionalismo en el mundo merece ser revisado en esa charla.

En la sección “Cultural”, Monica Yeraldí Ortiz Galindo presenta el relato del documental *Historia de los procesos electorales en México*, elaborado por el Instituto Nacional Electoral, en el cual se hace un análisis de la evolución en la historia de los procesos comiciales en México, con énfasis en cinco etapas que fueron indispensables para la creación y consolidación del sistema político-electoral del país.

Es así como en este nuevo número de la revista se ofrecen a las y los lectores temas de interés fundamental para el derecho electoral y se contribuye al acervo del estudio que va formando el TEPJF, a fin de ir teniendo el soporte documental y el análisis de todas las personas que conocen y quieren compartir el conocimiento.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

ARTÍCULOS



El principio de neutralidad. Análisis de la nulidad de la elección al cargo de gobernador en Colima de 2015

*The principle of neutrality. Analysis of the nullity of the
Colima governor election in 2015*

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez (México)*

Fecha de recepción: 19 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 29 de julio de 2021.

RESUMEN

Durante los procesos electorales, las autoridades deben tener una conducta apegada a los parámetros de constitucionalidad y legalidad, que genere y garantice una verdadera equidad en la contienda. De ahí, que sea necesario que todo acto gubernamental que pueda poner en riesgo la validez del resultado electoral sea contenido, y evitar así consecuencias negativas en la vigencia del orden democrático.

Cuando los actos de autoridad que han quebrantado el principio de neutralidad resultan de tal gravedad y magnitud, y el proceso electoral se encuentra plagado de elementos de invalidez, no existe posibilidad de restaurar y preservar la elección, por lo que solo queda la opción de anular-

* Doctor en Derecho; investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores y coordinador de la licenciatura en Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. marcos@delrosario.mx.

la y, así, salvaguardar el orden constitucional y los principios rectores del sistema democrático.

PALABRAS CLAVE: principio, neutralidad, nulidad, elección.

ABSTRACT

During the electoral processes, the authorities must act in accordance with the constitutional and legal parameters, that generates and guarantees true equity in the contest. Therefore, it is necessary that any government act that could affect the validity of the electoral result and avoid negative consequences in the validity of the democratic order.

When the acts of authority that have violated the principle of neutrality are serious, and the electoral process is full of elements of invalidity, there is no possibility to restore and preserve it; so, the only option is to invalidate the election, and in this way, protect the constitutional order and the guiding principles of the democratic system.

KEYWORDS: principle, neutrality, nullity, election.

Introducción

Por lo general, cuando se habla de la nulidad de una elección, se plantean acciones como la compra de votos; las campañas difamatorias (campaña negativa); el rebase de los topes de gastos de campaña; la intervención de funcionarios coaccionando el voto a favor de determinados candidatos; el empleo de los programas sociales con fines electorales; el condicionamiento en la entrega de recursos públicos a cambio de favorecer al gobierno municipal, estatal o federal en turno, y otras tantas conductas que pueden constituir una causal de nulidad de una elección.¹

Muchas de esas prácticas se han erradicado mediante el establecimiento de mejores controles legales hacia los partidos políticos, en rubros como el de la fiscalización de los recursos por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) y las sanciones por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Hoy en día existe una supervisión más acuciosa de la sociedad, los medios de comunicación y las redes sociales, para inhibir esas prácticas ilegales que lesionan el ejercicio democrático de la sociedad mexicana, así como las vías procesales para plantear las denuncias correspondientes por medio de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE).²

¹ Todas las reformas, adiciones y derogaciones a los artículos constitucionales relativas al tema de la reforma político-electoral fueron publicadas el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF 2014d, 2), mientras que las leyes derivadas de esas reformas constitucionales vieron la luz el 23 de mayo del mismo año. Véase DOF (2014a, 5; 2014b, 5, y 2014c, 5).

² Las nuevas leyes electorales derivadas de dicha reforma contemplan 25 conductas constitutivas de delito electoral, entre las cuales destacan utilizar para las campañas electorales fondos provenientes de actividades ilícitas o del narcotráfico; obligar o ejercer presión para votar a favor de algún candidato o, en su defecto, para abstenerse de ejercer su derecho constitucional al sufragio, y coaccionar el voto a cambio de un pago o dádiva. Además, para los casos en los que se trate de algún servidor público que ejerza tales conductas ilícitas, se establecen las siguientes sanciones: la multa consistente en 200 a 400 días de salario mínimo, la prisión de tres a nueve años, la destitución del cargo, la inhabilitación para desempeñar cargos públicos y la suspensión de sus derechos político-electorales de uno a cinco años, como lo determine la autoridad respectiva.

El rebase del tope de gastos de campaña es considerado, a partir de estas reformas electorales, una causal de nulidad, amén de recibir recursos de procedencia ilícita y adquirir tiempos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, las constituciones locales y las leyes electorales estatales, entre otros documentos fundamentales para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, brindan la certeza jurídica de que en los procesos electorales todos los involucrados cumplan con las reglas establecidas para garantizar la equidad en la contienda y asegurar que sean transparentes y justos.

No obstante la expedición y la aplicación de un considerable número de disposiciones y de prevenciones legales durante las precampañas y las campañas por parte de las autoridades competentes, surgen conflictos

en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, y el Instituto Nacional Electoral es el que debe fiscalizar todas esas cuestiones, ya sea por la vía de sus medios o de los portales de transparencia de los partidos y sus candidatos. La Sala Superior del Tribunal Electoral ha recibido, desde las elecciones federales de 2000, 2006, 2012 y 2015, diversos recursos de reclamación por parte de los institutos políticos y de los candidatos, que alegan un exceso de gastos de campaña de los otros contendientes. Sin embargo, antes de las reformas de 2014, dichos excesos solo ameritaban, de acuerdo con las leyes vigentes, una sanción monetaria o multa; pero, ahora, la pena es la nulidad del candidato y su partido en la contienda electoral.

También han sido diversas las tesis y jurisprudencias que se han emitido al respecto, en las normas federales y locales vigentes en esas elecciones, como las que a continuación se citan: tesis LXXX/2001, de rubro GASTOS DE CAMPAÑA. LÍMITES DE CUOTAS DE CANDIDATOS. UNA VEZ FIJADOS Y PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO PUEDEN ALTERARSE; tesis LXXIV/2002, de rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS GASTOS QUE EXCEDAN A LOS MONTOS RECIBIDOS HASTA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO O AGRUPACIÓN, SON POR SU CUENTA Y RIESGO; tesis LXXXIX/2002, de rubro INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. ES ILEGAL LA SANCIÓN POR IRREGULARIDADES EN ÉSTOS, CUANDO LA AUTORIDAD FISCALIZADORA OMITE REQUERIR AL PARTIDO POLÍTICO; tesis XIV/2009, de rubro PROCEDIMIENTO ABREVIADO DE REVISIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA EXISTENCIA DE INDICIOS ES SUFICIENTE PARA INICIARLO; tesis XXX/2011, de rubro INFORMES DE GASTOS DE CAMPAÑA. EL ÓRGANO PARTIDARIO QUE ADMINISTRA LOS RECURSOS, ESTÁ OBLIGADO A DESAHOJAR LOS REQUERIMIENTOS RELATIVOS (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ); tesis LXIII/2015, de rubro GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN, y jurisprudencia 26/2015, de rubro INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES, solo por mencionar algunas.

que son dirimidos ante los órganos jurisdiccionales electorales que pueden conllevar la invalidación de los resultados electorales, y, en consecuencia, la posible nulidad de la elección.

Se debe advertir que, cuando se declara la nulidad de una elección, se trata de una medida que afecta a todo un distrito electoral, a toda una localidad o a todo un estado, y merma, de alguna forma, la libertad y la capacidad de los ciudadanos de ejercer sus derechos político-electorales de votar y ser votados para cargos de elección popular, pues la voluntad emitida no produce efecto alguno.

Sin duda, tomar una decisión de esa índole es un tema complejo para las autoridades competentes. La anulación de cualquier elección, sea municipal, estatal o federal, lesiona la credibilidad de las instituciones y de sus autoridades, y constituye un duro golpe a la democracia.

Por supuesto, no menos importante resultan las implicaciones de una anulación en el plano administrativo, ya que celebrar unos nuevos comicios, de carácter extraordinario, genera un gasto considerable en recursos, planeación y tiempo.

Por su parte, el INE tiene que intensificar la difusión y la promoción del voto, informar respecto a la reposición de las elecciones, asignar a los candidatos nuevos recursos para las campañas, ajustar los tiempos mucho más breves y, en caso de ser procedente, cancelar el registro del partido o candidato que cometió la infracción, que desembocó en la anulación de la elección. En caso de que el referido supuesto hubiera acontecido, las autoridades en la materia deberán aplicar la sanción correspondiente, con las reglas establecidas, sin permitir la participación del infractor.

Por la relevancia del tema, y para evidenciar de mejor forma sus alcances, se ha seleccionado para el presente trabajo la sentencia SUP-JRC-678/2015, resuelta por la Sala Superior del TEPJF, del 22 de octubre de 2015.³ El asunto solventado en dicha resolución se refiere a la última

³ Para conocer más del caso, véase una reseña en González (s. f.), así como la sentencia SUP-JRC-678/2015.

nulidad de elección declarada para gobernador, acaecida en los comicios de Colima del 7 de junio de 2015, derivada de la violación al principio de neutralidad, cuya intangibilidad se considera de forma expresa en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y, de manera implícita, en la CPEUM. La no intervención gubernamental en cualquier proceso electoral es determinante para garantizar la validez de sus resultados, como se verá en el caso en cuestión.

Es importante señalar que esa anulación no procedió por irregularidades efectuadas por los candidatos o los partidos contendientes en la elección, sino por las autoridades gubernamentales, cuyas actuaciones incidieron en la veracidad de los resultados, lo cual vulneró el principio constitucional de neutralidad.

En el caso de Colima, las pruebas presentadas y admitidas de forma superveniente cambiaron el sentido de un proyecto de resolución, cuya propuesta era, en un principio, desechar la solicitud de anulación por parte del Partido Acción Nacional (PAN) —que no obtuvo el triunfo—, arguyendo la interferencia de un servidor público estatal a favor del candidato del instituto político en el poder, en este caso el Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como la posibilidad de haber utilizado los programas sociales para inducir el voto a favor de su causa.

Caso Colima

En los comicios desarrollados en Colima para elegir gobernador en 2015 (González s. f.), las impugnaciones presentadas por el entonces candidato del PAN, Jorge Luis Preciado, así como las evidencias que acompañó en una primera etapa procesal, en opinión de los magistrados que revisaron el expediente, no fueron lo suficientemente sólidas para decidir anular la elección, lo cual quedó asentado en un primer proyecto de sentencia;⁴

⁴ En el anteproyecto circularizado por la Sala Superior el 13 de octubre, acompañado más tarde (el 20 de ese mes) por un documento de trabajo que resumía y controvertía de manera puntual cada uno de los agravios planteados por la parte actora, se determinó que no existían elementos

pero la exposición en último momento de una prueba superveniente,⁵ apenas confirmada su autenticidad, unas horas antes de que se sesionara el asunto en el Pleno de la Sala Superior del TEPJF, por parte de un servidor público del entonces gobierno del estado implicado en el caso, actualizaba uno de los supuestos que la Constitución local contempla para anular los comicios. Fue así como en menos de 24 horas un nuevo proyecto de sentencia propuso la nulidad de la elección de gobernador de la entidad.

El nuevo proyecto fue elaborado por el entonces magistrado de la Sala Superior Manuel González Oropeza, el jueves 22 de octubre de 2015,⁶ el cual contrastó de manera diametral con el que originalmente había presentado, por considerar acreditada la nulidad de la elección de gobernador de Colima, realizada el 7 de junio, al determinar como válidas las pruebas supervenientes aportadas por el partido actor, apenas un día antes de la discusión del proyecto, el 21 de octubre de 2015.

Las nuevas pruebas aportadas obligaron a revocar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Colima, en la que se declaraba la validez de la elección al cargo de gobernador de esa entidad federativa a favor del candidato Ignacio Peralta Sánchez, postulado por la coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.⁷

que comprobaran de manera contundente la probable responsabilidad del gobierno del estado respecto de la parcialidad de la autoridad comicial y de la violación de los principios constitucionales en la elección para gobernador de Colima, entre otros elementos; de ahí que se confirmara la decisión del Tribunal Electoral de la referida entidad. Hasta ese momento, y es muy importante precisarlo, se perfilaba la aprobación de ese anteproyecto.

⁵ Se puede definir como aquella evidencia de la que durante la etapa de ofrecimiento de pruebas se desconocía su existencia, o bien surge de forma posterior a dicha etapa.

⁶ El nuevo proyecto estableció, entre otras cosas, revocar la sentencia impugnada, emitir la declaración de validez y expedir la constancia de mayoría a favor del candidato a gobernador de Colima postulado por la coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza; declarar la nulidad de la elección de gobernador de Colima, y convocar a comicios extraordinarios para dicha gubernatura, en términos de lo dispuesto en el artículo 57 de la Constitución Política estatal.

⁷ Debe quedar muy claro que no se trata de un cambio de criterio de un proyecto a otro basados en las pruebas valoradas en su oportunidad, sino que el perfeccionamiento de una prueba permitió acreditar plenamente algunas imputaciones de la parte actora, alegadas en la demanda,

Las pruebas consistieron en una grabación de audio y video cuyo contenido mostraba la comparecencia del secretario de Desarrollo Social de Colima ante la Legislatura local, derivado de la glosa del informe del gobernador de dicha entidad, el 20 de octubre de 2015. En esa grabación se puede observar a una diputada del Congreso local, cómo interpela al secretario de Desarrollo Social por su intromisión en los comicios pasados; tanto la grabación (audio y video) como la transcripción del *Diario de Debates* de la misma fecha contienen los últimos minutos de la intervención del funcionario en cuestión, quien reconoció que la voz era la suya, materializando lo dispuesto por el principio que reza: “A confesión de parte, relevo de prueba”.

La grabación presentada como prueba en el juicio de inconformidad fue proporcionada por una trabajadora del Programa de Impulso Agropecuario⁸ —con las órdenes de quien se ostentó como directora de Programas Sociales y titular de la Coordinación de Jefas de Familia (ambas subordinadas al secretario de Desarrollo Social)—, el 16 de junio de 2015 cuando acudió a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) —ahora FEDE— para denunciar que el citado funcionario dio la orden, por medio de una ciudadana, para que, a partir de la primera semana de marzo de 2015, se suspendiera la campaña de vacunación y se le diera prioridad a la entrega de apoyos para damnificados en la entidad —quienes habían sido perjudicados por las lluvias de ese año—, pero solo a las personas beneficiadas en el Programa de Jefas de Familia.

En esa denuncia, la trabajadora aludida precisó que ella grabó en un teléfono móvil la reunión que sostuvo, en la fecha referida, con el secretario

pero que no se sostenían con el material probatorio ofrecido en un principio, y, por ello, se arribó a la convicción de que la elección de gobernador de dicha entidad se debería anular.

⁸ La denunciante señala que trabajó en ese lugar hasta el 21 de mayo de 2015, lo cual confirmaría que ella, en efecto, pudo tener comunicación con el secretario de Desarrollo Social y recibir indicaciones para apoyar a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, con lo que se acreditaría una indebida intervención en el proceso relativo a la elección de gobernador.

de Desarrollo Social del Estado.⁹ En razón de la aceptación, la Sala Superior concedió valor probatorio pleno a esa prueba, un documento emitido por una autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, por lo que se convirtió, así, en una prueba superviniente (González s. f., 8-15).

Con base en esa prueba, se desprenden varios rubros de análisis:

- 1) Se confirmó la denuncia hecha por la trabajadora en contra del secretario de Desarrollo Social de la entidad.
- 2) Se comprobó la intervención de un servidor público que instruyó a otros para entregar prestaciones sociales a su cargo con fines electorales.
- 3) Lo anteriormente señalado permite concatenar la declaración vertida por el secretario en cuestión, con la aceptación de la manipulación de los programas de desarrollo social y con otros aspectos que estaban en el expediente desde la instancia primigenia en el Tribunal Electoral del Estado de Colima,¹⁰ como fue también la actividad del procurador general de Justicia del estado, quien detuvo a tres brigadistas del PAN,

⁹ Aunque la trabajadora presentó tal prueba en la fecha citada ante la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, el Tribunal Electoral local, cuando valoró las pruebas, resolvió en el sentido de declarar infundado el agravio, porque, pese a que escuchó la grabación, concluyó que no era posible identificar a las personas que intervenían en dicha conversación; en otras palabras, no se tenía la certeza de los involucrados.

¹⁰ En los agravios iniciales, se alude al caso del programa Vacunación a las Pollitas, el cual fue suspendido para dar prioridad a la entrega de despensas a las personas empadronadas en el programa Jefas de Familia. El partido actor en la demanda refirió que la lista de Jefas de Familia fue utilizada para hacer entrega de esos apoyos otorgados por desastres naturales, con lo cual era posible advertir el uso de los programas sociales con el propósito de incidir en la competencia entre los partidos y sus candidatos. Aunque el secretario de Desarrollo Social señaló que la suspensión del programa de vacunación se debió a que “no había presupuesto en las partidas”. No obstante esa respuesta y que los agravios son parte de la demanda, lo cierto es que esta “irregularidad como en el presente caso ha quedado demostrada, adquiere una entidad o grado de afectación que de manera categórica me lleva [señala la magistrada de la Sala Superior del TEPJF] a concluir que no existe certeza respecto a que la voluntad ciudadana fue auténtica y libre para alcanzar ese triunfo electoral. Hay una afectación al ejercicio libre y auténtico del sufragio ciudadano” (SUP-JRC-678/2015).

acusándolos de conductas delictivas acerca de la distribución de material electoral.¹¹

- 4) El nexo causal entre varios agravios se comprobó con la participación del secretario de Desarrollo Social y del procurador general de Justicia del estado, por lo que se determinó la existencia de una intervención del gobierno estatal con fines electorales; es decir, dichas autoridades violaron el principio de neutralidad que debió regir durante el proceso electoral.

Es importante citar el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima,¹² el cual dispone de manera expresa, desde 1917 (Salazar y González 2000, 23-35), que se prohíbe al gobernador o a sus autoridades o agentes intervenir en las elecciones; de este artículo se infiere el reconocimiento del principio de neutralidad. El supuesto previsto se actualizó al mostrarse la grabación en la que se evidenció la manera como se persuadió a un empleado relacionado con los programas sociales para colaborar con el gobernador, tras apoyar al candidato del PRI.

Con base en lo anterior, no fue necesario recabar más información atinente al efecto, ya que los hechos fueron contundentes, sobre todo al existir una disposición normativa que establece una prohibición absoluta para la intervención de cualquier funcionario en los procesos electorales de la entidad.

¹¹ El programa Vengan esos Cinco, del Partido Acción Nacional, se implementó para reclutar a votantes a su favor, pero, debido a las denuncias presentadas ante la Sala Superior, se determinó su suspensión como medida cautelar. Dicho instituto político argumentó en su demanda que tal suspensión lo llevó a la derrota, porque le impidió continuar la estrategia diseñada para adherir votantes, lo que finalmente incidió en el proceso electoral. A ello se suma la actitud persecutoria del procurador de Justicia.

¹² “Artículo 59.- El Gobernador no puede: [...] V. Intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras Autoridades o Agentes, siendo este motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, artículo 59, fracción V, 1917a).

La prohibición no implica la prueba del dispendio de los recursos o la entrega de bienes o beneficios, toda vez que la disposición constitucional de Colima no requiere de una evidencia que demuestre la intervención estatal; lo que se restringe es la intromisión *per se* de la autoridad. Esto no debe ser confundido, como lo hizo el secretario de Desarrollo Social durante su comparecencia ante el Congreso de la entidad, con el ejercicio del derecho político de participar en cuestiones políticas, al instar a otras autoridades a apoyar a un determinado candidato.

Derivado de la admisión de los hechos perpetrados por parte del secretario referido, durante su comparecencia ante el Congreso local se evidenció la intervención estatal, inducida por el gobernador de Colima. Aun cuando no puede saberse si hubo otras ocasiones en las que se coaccionara a ese funcionario, o a otros, para hacer actos tendentes a influir en el resultado electoral, en el caso concreto existe plena evidencia de su realización, lo cual resulta suficiente para acreditar la eficacia de la prueba.

Sin duda, en este caso la prueba superveniente fue determinante, lo que llevó a proponer la anulación de la elección en el segundo proyecto mencionado, como consecuencia de la citada intervención estatal en las elecciones.¹³

Principio constitucional de neutralidad

Se puede afirmar que la elección para gobernador de Colima de 2015 fue anulada por la trasgresión al principio constitucional de neutralidad, cuya salvaguarda y vigencia están a cargo del órgano de control constitucional, en este caso, la Sala Superior del TEPJF. Si bien es un principio constitucional innominado en el marco constitucional mexicano, su existencia

¹³ Para esa elección, como para cualquier otra, es importante el principio de nulidad, porque en 2003, también en Colima, los comicios para gobernador fueron objeto de anulación por las declaraciones recurrentes del titular en turno, la intervención del Ejecutivo estatal en determinados actos, la detención de personas, la instalación de retenes en toda la entidad, etcétera.

es universal y puede inferirse por medio de la razón jurídica (Martínez y Zúñiga 2011).

Toda vez que el parámetro de regularidad constitucional y convencional protege la equidad durante la contienda electoral, al evitar posibles violaciones del voto público, la neutralidad de las autoridades durante todo el proceso electoral se deduce como una condición *sine qua non* para su vigencia; esto es, que no exista intervención de su parte que pueda generar situaciones inequitativas, las cuales se traduzcan en mermas a la voluntad política ciudadana.

Si bien, como se advirtió, el principio de neutralidad no se encuentra explícitamente regulado en la carta magna, su existencia no está supeditada a que se encuentre contenido en algún dispositivo normativo interno, sino que puede estar reconocido en una norma o en una jurisprudencia internacional, para lo cual se tiene que realizar un diálogo comparado con aquellos órganos jurisdiccionales que lo hayan previsto por la vía interpretativa.¹⁴

Así, por medio de un diálogo jurisdiccional y comparativo, la Sala Superior en el caso en cuestión hizo referencia a la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, identificada como 2BvE 1/76, al sostener que la norma fundamental de ese país no permite que las autoridades se identifiquen públicamente con candidatos o partidos políticos en elecciones ni que existan apoyos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

De igual forma, la sentencia en cuestión estableció que las autoridades deben proteger la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públi-

¹⁴ El tema de los principios y derechos innominados ha despertado un debate de suyo interesante en el derecho constitucional contemporáneo, como expresión del pluralismo jurídico imperante. En ese sentido, se puede advertir que los derechos innominados son aquellos no reconocidos formalmente, es decir, no están positivizados; sin embargo, su valor se da por la vía judicial, ya sea por medio de la interpretación que pueda verter una jurisdicción constitucional nacional, o bien mediante la jurisdicción interamericana o internacional. Con ese asidero se materializa su existencia y fundamentabilidad (véase Miranda [224-5]).

cos y la equidad, a fin de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato, o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social y, por lo tanto, altere la igualdad de oportunidades entre los contendientes.

Las consideraciones expuestas en la referida sentencia se encuentran en plena concordancia con lo dispuesto por el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (1917b), el cual, como se señaló, establece como causa de nulidad de una elección cualquier intervención por parte del titular del Poder Ejecutivo por sí mismo o mediante la actuación de otras autoridades durante el proceso electoral, cuando ello sea determinante para el resultado de la votación.

Artículo 59. El Gobernador no puede:

[...]

V. Intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo este motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, artículo 59, fracción V, 1917b).

Por ende, la actuación del Ejecutivo local durante los procesos electorales debe situarse en el marco constitucional, limitándose a apoyar o coadyuvar a las autoridades locales cuando así se requiera, sin que exceda de sus atribuciones y competencias, pues, de lo contrario, se vulnerarían la vigencia y el contenido del principio de neutralidad que, de forma inherente, encuentra su asidero en el texto constitucional, al establecer el deber que tiene todo servidor público de actuar sin favorecer a ningún candidato o partido político al momento de ejercer sus funciones.

Las consideraciones expuestas en la sentencia concluyen que cuando un alto funcionario, mediante una conducta negligente, decide incidir en

la elección, pese a la existencia de un dispositivo constitucional que prohíbe tal conducta, este deberá asumir su responsabilidad.¹⁵

Lo anterior es de suma importancia, ya que, mediante su resolución, la Sala Superior resguardó el orden constitucional local, cuyo contenido expresamente prohíbe la realización de actos por parte de autoridades que tiendan a crear un estado de inequidad en la contienda y, de forma simultánea, protegió el orden constitucional federal, pues dotó de vigencia y validez el principio de neutralidad, cuya tutela es esencial para el desarrollo equitativo del proceso electoral, así como del resultado de los comicios.

¹⁵ Es por ello que en el segundo proyecto presentado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se solicitó a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales que culminara la averiguación previa 778 que tiene en contra del funcionario, la cual fue presentada el 16 de junio de 2015. No hay que dejar de señalar que se publicó y difundió en diversos medios la renuncia presentada por el secretario de Desarrollo Social el martes 27 de octubre de ese año; en el comunicado existe un párrafo que señala: “De manera contundente, deslindo al titular del poder ejecutivo estatal de cualquier expresión que yo haya vertido, y dejo además en claro que jamás existió intromisión de un servidor o de personal a mi cargo en la campaña del candidato a gobernador del Partido Revolucionario Institucional” (Redacción 2015).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también determinó que la intervención del gobierno no se limitó al caso del funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social; el otro hecho en el que un servidor público de alto nivel del gobierno de Colima indebidamente rompió el principio de neutralidad es el del procurador general de Justicia del estado. La actuación que se analiza de dicha persona es su injerencia en la equidad de la contienda y la intimidación que hizo al electorado, al señalar en una rueda de prensa que en las poblaciones de Tecomán y Villa de Álvarez habían sido detenidos tres habitantes (uno en la primera población y los otros dos en la segunda) por estar haciendo entrega de tarjetas a cambio de votar por el Partido Acción Nacional, como lo aseguró la nota publicada en el periódico *El Noticiero de Colima* el 26 de abril del mismo año. En la referida rueda de prensa, el procurador señaló que los tres individuos detenidos por esa actividad proselitista eran delincuentes electorales, calificación que hizo antes de ser declarados culpables y, con ello, se violó el principio de presunción de inocencia respecto de un programa que más tarde la Sala Superior declaró como lícito. En la misma reunión, el procurador dijo: “No podemos prometerle a un ciudadano un beneficio a cargo de su voto, eso es delito y por ello exhortamos a la ciudadanía para que no caiga en este tipo de acciones ilegales que la Procuraduría está obligada a investigar” (Solís 2015). Esa actitud del funcionario se puede considerar como intimidante para la ciudadanía.

Parámetros para prevenir el uso inadecuado de los recursos públicos durante el proceso electoral que vulneren el principio de neutralidad

El 11 de marzo de 2016, en Estrasburgo, en el marco de la 54.^a Reunión del Council of Democratic Elections y de la 106.^a Sesión Plenaria de la Comisión Venecia, se adoptó una serie de directrices encaminadas a prevenir el mal uso de los recursos administrativos durante los procesos electorales (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho).

Lo anterior evidencia la preocupación por parte de los países integrantes de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) de preservar la intangibilidad de la voluntad ciudadana al momento de cualquier intervención por parte del Estado que pretenda incidir o sesgar el sentido del voto.

Desafortunadamente, se ha convertido en una constante —aun en países cuyos estándares de democracia se consideran altos— que las autoridades interfieran en los procesos electorales por medio de la utilización de recursos públicos, a fin de favorecer a los candidatos y partidos, en particular, a aquellos que se encuentran en el poder.

Con motivo de los trabajos de observación realizados por los integrantes del Consejo de Europa, se identificó que durante los últimos años se han venido desarrollando prácticas contrarias a los principios democráticos que deben prevalecer para garantizar la vigencia de los derechos políticos y del voto público por parte de varios países europeos, incluso de aquellos que poseen una larga tradición democrática. Dichas prácticas se traducen en la utilización de recursos públicos de forma indebida por parte del gobierno para favorecer el triunfo de aquellos candidatos que pueden responder a determinados intereses (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2017, 2).

Esas prácticas antidemocráticas, además de estar fuera de todo marco de legalidad, tienen una causa que las origina: la falta de reglas éticas que incidan en la actuación de los servidores públicos.

La deficiente rendición de cuentas, la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos para favorecer durante las campañas a determinados candidatos y la falta de transparencia de cómo estos se utilizan, así como el aumento de la corrupción en las prácticas gubernamentales, llevaron al establecimiento de los criterios en cuestión.

Durante los procesos electorales, los servidores públicos que tienen a su cargo el control y manejo de recursos de orden público, sean de carácter material, financiero o humano, deben mantenerse ajenos al desarrollo de las campañas, evitando proporcionar cualquier medio o permitir el acceso de los partidos a dichos recursos, y de esa forma verse beneficiados ante el electorado.

El uso inadecuado de los recursos públicos puede conllevar actos ilícitos, como ejercer presión o amenazas de parte de las autoridades sobre quienes son sus subordinados. Otra forma de ejercerlos incorrectamente es cuando los candidatos o los partidos políticos, por medio de las posiciones gubernamentales que guardan, con el fin de influir en el resultado de los comicios, buscan sacar ventaja frente al resto de los contendientes.

Las directrices establecidas por la Comisión de Venecia tienen su asidero en una serie de principios rectores, los cuales deben ser adoptados y cumplimentados por todos los países que pretendan gozar de un sistema electoral y democrático eficiente y funcional.

Contar con un sistema electoral sustentado en el Estado de derecho, en el que se reconozcan y tutelen constitucionalmente las libertades políticas y de libertad de expresión de forma amplia durante los procesos electorales, así como la imparcialidad con la que se deben conducir las autoridades encargadas de resolver los conflictos, la transparencia y la igualdad de oportunidades, es uno de los principios que tienen que imperar en la actuación de las autoridades en cuanto al manejo de los recursos. Sin embargo, para fines de este trabajo, se pretende analizar lo que implica la neutralidad como principio, toda vez que, como se advirtió en párrafos anteriores, en la sentencia del caso Colima la Sala Superior

estimó que es un principio determinante para garantizar la validez de toda elección; de ahí que sea interesante que la Comisión de Venecia haya advertido también la trascendencia de la neutralidad como eje rector en el manejo de los recursos públicos (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2017, 6).

Entre las directrices en comento, respecto a la neutralidad se establecen los siguientes puntos a preservar en el manejo de los recursos públicos (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2017, 7):

- 1) El marco jurídico debe garantizar la neutralidad de la administración pública, con la prohibición a los funcionarios para participar en las actividades de campaña, en su carácter de servidores públicos, apoyando a algún partido o candidato determinado. Es importante que exista una clara separación entre el aparato gubernamental y los partidos; en particular, los institutos políticos no deben entremezclarse con el Estado.
- 2) Con el fin de garantizar la neutralidad de la administración pública durante los procesos electorales y, en consecuencia, para evitar cualquier riesgo de conflicto de intereses, el marco legal debe proveer de una clara separación entre el ejercicio de cargos públicos políticamente sensibles, en particular los puestos de alta dirección, y las candidaturas. En ese sentido, dicho marco debe proveer una serie de normas adecuadas y proporcionadas. Tales reglas pueden incluir una instrucción clara acerca de cómo y cuándo es posible hacer campaña a título personal, suspensión del cargo o renuncia de ciertas autoridades que se ejecutan para las elecciones.
- 3) También implica la no participación y el pronunciamiento en ningún sentido por parte de jueces, fiscales, policías, militares y auditores durante la contienda electoral. Lo anterior se traduce en la materialización de medidas que tiendan a garantizar la neutralidad gubernamental durante todo el proceso comicial.
- 4) El marco legal debe garantizar la imparcialidad y una cobertura equilibrada de los acontecimientos relacionados con las elecciones por

parte de los medios de comunicación del Estado, así como evitar que se involucren abiertamente, o de forma discrecional, a favor o en contra de determinados contendientes durante un proceso electoral que pueda poner en riesgo la equidad.

En cuanto a las prevenciones prácticas que deben verse en los ordenamientos jurídicos respectivos, se encuentra el establecimiento de mecanismos eficaces para prohibir a los poderes públicos tomar ventaja inequitativa de sus posiciones mediante la celebración de actos públicos con fines de promoción electoral a favor de algún candidato o partido, incluidos los actos de caridad o que favorezcan o desaprobeen a cualquier partido político o candidato.

En concreto, se hace referencia a los acontecimientos que implican el uso de presupuesto estatal o local y fondos específicos, así como recursos institucionales (personal, vehículos, infraestructuras, teléfonos, ordenadores, etcétera).

La ley deberá prever supuestos que refieran cuáles actividades se consideran como actos de campaña, a fin de que sea prohibida su realización a los funcionarios cuando actúen en su faceta pública. Adicionalmente, deberán elaborarse códigos de ética y de buena conducta, con el objetivo de que sean instrumentos efectivos para prevenir el mal uso de los recursos administrativos durante los procesos electorales (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2017, 8).

Finalmente, entre las directrices presupuestadas por la Comisión de Venecia se dispuso de una referencia particular acerca de la necesidad de que exista una jurisdicción, en la cual se resuelva cualquier controversia derivada de los asuntos relativos a los malos manejos de recursos públicos.

Consideraciones finales

Como se pudo advertir, durante los procesos electorales las autoridades deben tener una conducta apegada a los parámetros de constitucionalidad y legalidad, que genere y garantice una verdadera equidad en la contienda. De ahí que sea necesario que todo acto gubernamental que pueda poner en riesgo la validez del resultado electoral sea contenido y, así, evitar consecuencias negativas en la vigencia del orden democrático.

De ahí la importancia y responsabilidad del órgano de control jurisdiccional constitucional, pues tiene a su cargo la salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos, protegiendo y haciendo valer su voto, al eliminar cualquier acto que tienda a sesgar la eficacia y el sentido real de este.

Por ello, cuando un principio tan importante como la neutralidad se pone en riesgo por medio de actos gubernamentales encaminados a favorecer a un candidato o partido político determinado, se justifica plenamente la intervención del TEPJF para restaurar el orden vulnerado y dotar de nueva cuenta de elementos que permitan una contienda equitativa.

Cuando los actos de autoridad que han quebrantado el principio de neutralidad resultan de tal gravedad y magnitud, y el proceso electoral se encuentra plagado de elementos de invalidez, no existe posibilidad de restaurar y preservar su validez, por lo que solo queda la opción de anular la elección y, de esta manera, salvaguardar el orden constitucional y los principios rectores del sistema democrático.

La importancia del principio de neutralidad es tal que, en la medida en que este sea cumplido y salvaguardado integralmente, se podrá aspirar a contar con resultados electorales y válidos, ya que estarán en armonía con el parámetro de regularidad constitucional.

Si bien el principio en cuestión, como se ha señalado, no se encuentra positivizado en el marco constitucional mexicano, aunque a partir del caso en cito, por la vía de interpretación judicial fue reconocido, su vigencia es determinante, ya que de su correcta aplicación y defensa dependerá, en buena medida, la validez constitucional de cualquier elección.

Fuentes consultadas

- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). 2017. Joint guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes. Disponible en www.venice.coe.int (consultada el 5 de abril de 2019).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. 1917a. Colima: LVIII Legislatura. H. Congreso del Estado de Colima. [Disponible en http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php/c_biblioteca/constitucion (consultada el 10 de septiembre de 2017)].
- . 1917b. Disponible en http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_04nov2015v.pdf (consultada el 22 de septiembre de 2017).
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2014a. Decreto por el cual se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 23 de mayo.
- . 2014b. Decreto por el cual se expide la Ley General de Partidos. 23 de mayo.
- . 2014c. Decreto por el cual se expide Ley General en materia de delitos electorales. 23 de mayo.
- . 2014d. Reforma, adición, y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral. 10 de febrero.
- González Oropeza, Manuel. S. f. *Nulidad de la elección para gobernador en el estado de Colima en 2015: cuando las pruebas supervenientes cambian el sentido de un proyecto de resolución en materia electoral*. [En prensa].
- Martínez, Ignacio y Francisco Zúñiga Urbina. 2011. “El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del tribunal español”. *Revista Estudios constitucionales* 1 (enero-junio): 361-84. [Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002011000100007 (consultada el 11 de septiembre de 2017)].

- Miranda Bonilla, Haideer. 2019. “Los derechos innominados en la jurisprudencia de la Sala Constitucional”. *Revista Judicial* 27 (diciembre): 224-5.
- Redacción. 2015. “Rigoberto Salazar Velasco renuncia tras tirar elección en Colima”. *El Semanario*, 27 de octubre, sección Portada. [Disponible en <http://elsemanario.com/125096/rigoberto-salazar-velasco-renuncia-tras-tirar-eleccion-en-colima/> (consultada el 3 de noviembre de 2017)].
- Salazar Abaroa, Enrique A. y Manuel González Oropeza. 2000. *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Colima*. México: H. Congreso del Estado de Colima/Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas.
- Sentencia SUP-JRC-678/2015. Actores: Partido Acción Nacional y Jorge Luis Preciado Rodríguez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentencias-HTML/convertir/expediente/SUP-JRC-00678-2015> (consultada el 5 de septiembre de 2017).
- Solis Espinosa, Mario Alberto. 2015. *El Noticiero de Colima*, 26 de abril, sección Primera plana.
- Tribunal Constitucional Federal de Alemania. 1977. Sentencia 2BvE 1/76. Sentencia del 2 de marzo. Disponible en <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=2%20BVE%201/76>.

Competencia de la autoridad electoral para conocer de presuntas violaciones al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal

Competence of the electoral authority to hear about alleged violations of the eighth paragraph of article 134, of the federal Constitution

Abel Casasola Ramírez (México)*

Fecha de recepción: 20 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 5 de marzo de 2021.

RESUMEN

En materia comicial, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales sustancian procedimientos sancionadores para conocer acerca de conductas que presuntamente implican la promoción personalizada de los servidores públicos, en contravención al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal.

Sin embargo, determinar la competencia para conocer ese tipo de asuntos constituye una problemática que genera una falta de certeza para el operador jurídico, cuestión que se pudo acentuar en los procesos electorales 2020-2021, dado el número de elecciones a celebrar y denuncias que se presentan.

* Especialista en Derecho Electoral por la Universidad Nacional Autónoma de México. casasolamx@hotmail.com.

En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 25/2015 (COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES) estableció diversos elementos a considerar para delimitar la competencia en general, los cuales se analizan en el presente artículo, junto a las distintas sentencias dictadas respecto al tema, para concluir con una propuesta competencial.

PALABRAS CLAVE: promoción personalizada, artículo 134, competencia, procedimiento sancionador.

ABSTRACT

In electoral matters, the National Electoral Institute and the local public electoral organisms substantiate sanctioning procedures to investigate about conducts that presumably involve the personalized promotion of public officials, in contravention of the eighth paragraph of article 134 of the Federal Constitution.

Nonetheless, determining the competence to resolve this type of cases constitutes a problem that generates a lack of certainty for the legal operator; an issue that may be recurring in the 2020-2021 electoral processes, given the number of elections to be held and legal procedures that will be filed.

In this sense, the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary, in Jurisprudence 25/2015 (COMPETENCE. DISTRIBUTION SYSTEM TO KNOW, SUBSTANTIATE AND RESOLVE SANCTIONING PROCEDURES) established various elements to consider for delimiting competence in general, that are analysed in this paper, along with several judgements delivered in this matter, to conclude with a proposal regarding competence.

KEYWORDS: personalized promotion, article 134, competence, sanctioning procedure.

Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, conforme a sus evaluaciones y a partir de los niveles de propagación de la enfermedad, consideró al virus SARS-CoV2 (COVID-19) una pandemia mundial.¹

En México, el 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General decretó emergencia sanitaria a raíz de la pandemia generada por la COVID-19 y determinó la Jornada Nacional de Sana Distancia, que implicó el confinamiento de los ciudadanos, entre otras medidas.²

Como resultado de ese confinamiento, en los sectores público y privado se privilegió el trabajo desde casa, por lo que, en materia de impartición de justicia y desarrollo de los procesos electorales, las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia continuaron trabajando vía remota.

Sin embargo, en materia gubernamental, durante la emergencia sanitaria, personas del servicio público de distintos poderes y ámbitos de gobierno llevaron a cabo conductas que, en su caso, podrían implicar su promoción personalizada, en contravención de lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al difundir en sus redes sociales de internet la entrega o el ofrecimiento de bienes o productos con el pretexto de apoyar a las poblaciones desfavorecidas o que se vieron afectadas por la pandemia.

Atento a lo anterior, el Instituto Nacional Electoral (INE) inició el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/FEH/CG/9/2020 y sus acumulados, en contra de personas del servicio público, asumiendo competencia para conocer del asunto, al considerar que no se trataba de conductas aisladas o atribuibles a una sola persona, sino que, a su juicio, se trataba de hechos generalizados que podrían afectar la equidad de la contienda de

¹ Véase OMS (2020).

² Véase DOF (2020).

los procesos electorales federal y locales 2020-2021 que estaban próximos a iniciar, así como los de Coahuila e Hidalgo, entonces suspendidos.³

Debido a lo anterior, una vez que se llevaron a cabo diversas diligencias preliminares en el procedimiento, el 30 de junio de 2020, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-7/2020, en el que, entre otras cuestiones, ordenó a las personas del servicio público que procedieran a realizar las acciones, los trámites y las gestiones suficientes para eliminar la publicación de los vínculos de internet materia de procedimiento, al considerar que contenían elementos de promoción personalizada.

La Comisión de Quejas sustentó su competencia para dictar las medidas cautelares, en lo sostenido en el diverso SUP-REP-67/2020, aduciendo que el INE es competente para conocer de los procedimientos administrativos sancionadores por la violación al artículo 134 constitucional, cuando se desconozca el proceso electoral (federal o local) en el que dichas conductas incidan o se aleguen vulneraciones simultáneas en ambos procesos. En el caso, señaló que no tenía certeza del tipo de elección, de ahí que se actualiza su competencia (SUP-AG-061/2020, 22).

Dicho acuerdo de medida cautelar fue impugnado y después revocado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante la sentencia dictada el 25 de julio de 2020 en el recurso SUP-REP-82/2020 y acumulados, en el que, esencialmente, se determinó que el INE carecía de competencia para conocer del asunto, al considerar que, para determinar la competencia de una autoridad

³ En el caso de Hidalgo y Coahuila, cuyos procesos electorales locales habían iniciado el 15 de diciembre de 2019 y el 1 de enero de 2020, respectivamente, mediante el acuerdo INE/CG83/2020 el Instituto Nacional Electoral determinó ejercer su facultad de atracción, a fin de suspender por un tiempo el desarrollo de los procesos hasta que se restablecieran las condiciones de seguridad sanitaria, de acuerdo con la información que, a su vez, proporcionara la Secretaría de Salud del gobierno federal.

electoral nacional o estatal acerca de probables violaciones a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, se deben analizar los elementos siguientes:

1) La regulación de las conductas denunciadas, 2) El impacto de la infracción aducida, 3) La extensión territorial de sus efectos, 4) La existencia de competencia exclusiva a favor de una autoridad en específico, 5) En su caso, las características de la denuncia (SUP-REP-82/2020 y acumulados, 18).⁴

Dichos elementos, a excepción del 5, están previstos de manera similar en la jurisprudencia 25/2015 del TEPJF:

COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIA Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inicio o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa, y iv) no se trata

⁴ Véase también SUP-REP-99/2020.

de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (jurisprudencia 25/2015).

Sin embargo, a la fecha, algunos organismos públicos locales electorales (OPLE) continúan declinando la competencia para conocer de asuntos relacionados con la probable promoción personalizada a favor de la autoridad electoral nacional, aun cuando esas conductas inciden o podrían impactar en sus respectivos procesos comiciales locales, lo cual ha generado la presentación de consultas competenciales ante la Sala Superior por parte de la autoridad nacional para dirimir ese conflicto⁵ y ha desvirtuado la naturaleza del procedimiento especial sancionador, particularmente el principio de celeridad, en el que la autoridad tiene la “obligación de [...] sustanciar, con la mayor brevedad posible, los asuntos bajo su jurisdicción, obviando trámites innecesarios” (Alanís 2015, 27).

En ese sentido, con motivo de la celebración de los procesos electorales federal y estatales 2020-2021, se pretende analizar los elementos para determinar la competencia de las autoridades comiciales nacional y estatales con el propósito de conocer de presuntas violaciones a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal, a fin de otorgar certeza al operador jurídico de tales autoridades respecto al órgano competente para conocer de las denuncias presentadas acerca de este tema en dichos procesos; con esto, además, se daría cumplimiento al principio de legalidad, previsto en el artículo 16 constitucional y rector de las autoridades comiciales administrativas.

Por ello, el presente documento se desarrolla de la siguiente manera: en el apartado “Generalidades” se citan algunas de las razones que sustentan la prohibición establecida en dicho párrafo, así como el concepto

⁵ Véanse las sentencias SUP-AG-25/2015, SUP-AG-26/2015, SUP-AG-27/2015, SUP-AG-34/2016, SUP-AG-20/2017, SUP-AG-159/2017, SUP-AG-114/2018 y SUP-AG-061/2020.

de competencia. Posteriormente, en “Elementos para determinar la competencia para conocer de violaciones al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal” se analizan en lo individual los elementos establecidos en la jurisprudencia 25/2015 y el criterio sustentado en la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-82/2020 y acumulados. Por último, se presentan las conclusiones de este trabajo y un anexo con una propuesta de competencia nacional o estatal para conocer acerca de promoción personalizada. Quizá es un poco aventurado fijar la competencia en este tipo de asuntos, dadas las circunstancias particulares de cada caso; sin embargo, esto se sustenta en sentencias dictadas por las autoridades jurisdiccionales electorales federales y estatales.

Generalidades

Artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Mediante un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 13 de noviembre de 2007, se adicionaron tres párrafos al artículo 134 de la CPEUM: el primero, relativo al principio de imparcialidad; el segundo, a la prohibición de difundir propaganda personalizada, y el tercero, a la regulación y la sanción en los ámbitos federal y estatal con referencia a los dos aspectos anteriores.⁶

En lo que interesa, en el párrafo octavo de dicho artículo, el legislador federal estableció como prohibición dirigida a las personas del servicio público de los tres órdenes de gobierno abstenerse de difundir propaganda, por cualquier medio de comunicación, con elementos que impliquen su identificación y, por lo tanto, su promoción personalizada, tales como su nombre, imágenes, voces o símbolos:

⁶ Véase DOF (2007).

Artículo 134

[...]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (CPEUM, artículo 134, párrafo octavo, 2020).

Con la reforma y la disposición en comento se pretendió establecer “la restricción a funcionarios públicos de hacer proselitismo aprovechándose de su posición, [así como] prohibir, además, la promoción personal de autoridades” (Buendía y Azpiroz 2011, 50). En otras palabras,

se prohibió personalizar, mediante la difusión de la imagen o la voz de los titulares de los órganos estatales, la publicidad de los organismos gubernamentales. Ésta deberá definirse por su carácter institucional, con fines informativos, educativos y de orientación social (López 2011, 29).

Al respecto,

el Tribunal argumenta que en sentido amplio puede considerarse lícito que un servidor público o funcionario difunda sus logros por las actividades que desempeña por su cargo. El problema es que la difusión con medios diversos toma como base los actos desempeñados en ejercicio de la función pública, lo que presupone que el medio para dicha promoción se sustenta en recursos del Estado y en el ejercicio de cargos públicos. [Esto es,] la propaganda electoral de funcionarios públicos es un tema que siempre ha causado polémica, aun antes de la reforma de 2007. Los límites son

difusos y los funcionarios y gobiernos ceden con facilidad a la tentación de usar su posición para intervenir en los procesos electorales a favor de su partido o candidato (Buendía y Azpiroz 2011, 51 y 54).

En cuanto a lo anterior, si bien se está de acuerdo con las premisas de la probable indebida intromisión de personas del servicio público en las contiendas electorales o para su promoción personalizada, no se comparte la calificación de electoral que se le da a la propaganda, ya que, por regla general, la que difunden las y los servidores públicos es de tipo gubernamental, al ser emitida por una autoridad en ejercicio de sus funciones.

Competencia

De acuerdo con Flavio Galván Rivera,

la competencia es un elemento constitutivo de los órganos del Estado y, excepcionalmente, de los organismos estatales dependientes de la administración pública o de cualquiera de los otros dos poderes o incluso independientes de todos ellos, el cual les permite actuar válidamente en el ámbito del Derecho, a fin de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que les son asignadas por el ordenamiento jurídico que les resulta aplicable (Galván 2006, 69).

En el mismo tenor, Cipriano Gómez Lara considera que “en un sentido lato la competencia se define como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones” (Gómez 2006, 145).

Por su parte, José Ovalle Favela sostiene que la competencia es “un presupuesto procesal, es decir, una condición esencial para que se pueda constituir y desarrollar válidamente el proceso” (Ovalle 2005, 135).

En suma, la competencia es un presupuesto procesal fundamental que permite a las autoridades actuar válidamente en el ámbito del derecho,

conforme a las funciones y atribuciones que les son asignadas en los ordenamientos legales aplicables.

En lo concerniente al régimen administrativo sancionador electoral, la Sala Superior ha considerado que

la legislación electoral otorga competencia para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa electoral tanto al INE, como a los Organismos Públicos Locales Electorales, dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de la denuncia (SUP-AG-061/2020, 8).

En el caso, en la reforma constitucional en materia electoral de 2007, en el párrafo noveno del artículo 134, el legislador federal “facultó a las autoridades electorales para sancionar a aquellos que violasen alguna de las reglas señaladas” (López 2011, 29), esto es, conductas que pudieran implicar la promoción personalizada de las personas del servicio público:

Artículo 134

[...]

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar (CPEUM, artículo 134, párrafo noveno, 2020).

Para dar cumplimiento a lo anterior, en el artículo transitorio sexto del decreto respectivo se ordenó a

las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto,

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 2007, Primera Sección, 10).

Por lo anterior, se considera que la competencia de las autoridades administrativas electorales para conocer acerca del tema en estudio no está reservada de forma exclusiva a la autoridad electoral nacional o local, ya que cualquiera de las dos podrá ser competente para conocer del asunto e instrumentar el respectivo procedimiento administrativo sancionador, atendiendo a la normativa que las entidades federativas tenían la obligación de adecuar a la CPEUM, así como a las circunstancias particulares del caso.

En ese sentido, la autoridad electoral nacional o local ante la que se presente la queja o denuncia, a partir del estudio preliminar que realice de los hechos denunciados y los medios de prueba ofrecidos y aportados, tiene que analizar de forma previa y oficiosa la competencia para conocer del asunto y fundamentar las razones por las que se asume o se declina, otorgando certeza al justiciable, ya que

es necesario que la autoridad administrativa precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida [...] exigencia [que] tiene como propósito que el particular afectado tenga el conocimiento y la certeza de que la autoridad que invade su esfera de derechos lo hace con apoyo en una norma jurídica que le faculta para obrar en ese sentido y, a la vez, que puede cuestionar esa atribución o la forma en que se ejerció (jurisprudencia XXIII.1o. J/1 A [10a.]).

En caso de asumir la competencia, se deberá fundar y motivar tal determinación, sin que implique que, con posterioridad, aquella no se pueda declinar a raíz del resultado de la indagatoria que se realice.⁷ Pero si se

⁷ Véanse SUP-CDC-5/2018 y SUP-AG-061/2020.

declina la competencia, de igual forma se tendrá que fundamentar y motivar la resolución, indicando la autoridad que se estime competente para conocer del asunto, y proceder inmediatamente, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, a remitir la queja o denuncia con sus anexos, así como aquellas actuaciones que hubiera practicado la autoridad que declinó dicha competencia.

*Elementos para determinar la competencia
para conocer de violaciones al párrafo octavo
del artículo 134 de la Constitución federal*

De conformidad con el criterio sustentado en la sentencia dictada por la Sala Superior en el medio de impugnación SUP-REP-82/2020 y acumulados, así como lo establecido en la jurisprudencia 25/2015, a continuación se analizarán sus elementos.

**Se encuentra prevista como infracción
en la normativa electoral local**

Este elemento se cumple, ya que, en general, la normativa constitucional y legal electoral de las entidades federativas regula la prohibición dirigida a las personas del servicio público de abstenerse de difundir propaganda que implique su promoción personalizada.

Dicha regulación, en términos globales, es conforme a lo establecido en la CPEUM y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, salvo los casos que se revisarán enseguida, cuya discordancia no impide el conocimiento de la conducta materia de estudio.

Exclusión de personas del servicio público federal como sujetos de infracción

Las normas constitucionales o legales de Baja California,⁸ Campeche, Chihuahua,⁹ Ciudad de México,¹⁰ Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí y Sonora, por exclusión, no prevén a las personas del servicio público federal como sujetos de infracción por la comisión de conductas que pudieran constituir promoción personalizada, y acotan su disposición electoral a regular a servidoras y servidores públicos de los ámbitos estatal y municipal, lo cual se considera desacertado.

Sin embargo, dicha situación no ha impedido que las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional de la correspondiente entidad federativa conozcan de asuntos en los que se denuncie la promoción personalizada de personas del servicio público federal, por ejemplo, el

⁸ Por ejemplo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California: “Artículo 100. [...]”

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente del orden de *gobierno estatal o municipal*, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, o la promoción de partido político alguno” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, artículo 100, 2020). (Énfasis añadido).

⁹ Por ejemplo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua: “Artículo 197. [...]”

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública *estatal y municipal*, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, artículo 197, 2020). (Énfasis añadido).

¹⁰ Por ejemplo, la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México:

“Artículo 15. Constituyen infracciones al Código por parte de las *personas servidoras públicas de la Ciudad de México*: [...]”

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal” (Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, artículo 15, 2020). (Énfasis añadido).

acuerdo IEEPC/CG/03/15, dictado por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora, en el que, por esa conducta, fue denunciado un diputado federal.

Además, es importante señalar que el ámbito del cargo —federal, estatal o municipal— de la persona del servicio público denunciada no determina la competencia de las autoridades electorales para conocer de conductas presuntamente constitutivas de promoción personalizada, ya que la Sala Superior ha sustentado lo que se expone a continuación.

Persona del servicio público local. Los OPLE, en principio,

son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos locales [...] por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate [pero esa competencia puede actualizarse a favor del Instituto Nacional Electoral] cuando la aducida promoción personalizada interfiere o tiene un impacto en un proceso electoral federal (SUP-AG-061/2020, 10-1).

Persona del servicio público federal. La competencia del OPLE actualiza lo siguiente:

Si bien la denunciada tiene carácter de servidora pública federal, lo cierto es que los hechos denunciados [promoción personalizada], se vinculan con el probable favorecimiento [...] a partir su presunta aspiración a contender a la presidencia municipal (SUP-AG-061/2020, 8).

Como se advierte, el ámbito del cargo del sujeto denunciado no es un factor decisivo para determinar la competencia, por lo que excluir a las personas del servicio público federal como sujetos de infracción de la normativa electoral local no impide de forma alguna el conocimiento de los hechos que se le atribuyen.

Exclusión para conocer de la promoción personalizada cometida mediante radio y televisión

Las legislaciones electorales de Baja California¹¹ y Campeche¹² establecen que conocerán de aquella propaganda de tipo personalizado siempre y cuando el medio comisivo sea distinto al radio y la televisión.

Dicha consideración normativa es desatinada, ya que, cuando se trata de la presunta promoción personalizada de personas del servicio público, el medio comisivo de la infracción no es un elemento determinante para resolver la competencia a favor de una autoridad electoral nacional o local.

Se afirma lo anterior debido a que los OPLE tienen competencia para conocer de presuntas infracciones a la normativa electoral cuyo medio comisivo sea el radio o la televisión, a excepción de los cuatro supuestos de competencia exclusiva del INE —que más adelante se detallarán—, entre los que no está prevista la probable promoción personalizada de personas del servicio público.¹³

¹¹ Por ejemplo, la Ley Electoral del Estado de Baja California:

“Artículo 342.- Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos y cualquier otro ente público: [...] IV. Durante los procesos electorales locales, la difusión de propaganda, *en cualquier medio de comunicación social distinto a la de radio y televisión*, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal” (Ley Electoral del Estado de Baja California, artículo 342, 2020). (Énfasis añadido).

¹² Por ejemplo, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche:

“Artículo 589.- Constituyen infracciones a la presente Ley de Instituciones por las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno estatal y municipal, órganos autónomos y cualquier otro ente público: [...] IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, *en cualquier medio de comunicación social, distintos a la de radio y televisión*, que contravenga lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 89 de la Constitución Estatal.” [Propaganda gubernamental que no contenga elementos de promoción personalizada] (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, artículo 589, 2021). (Énfasis añadido).

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, *en cualquier medio de comunicación social, distintos a la de radio y televisión*, que contravenga lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 89 de la Constitución Estatal.” [Propaganda gubernamental que no contenga elementos de promoción personalizada] (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, artículo 589, 2021). (Énfasis añadido).

¹³ Véase el apartado “No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” de este texto.

En el mismo sentido, la Sala Superior ha considerado que

el tipo de proceso electoral (local o federal) respecto del cual se cometieron los hechos denunciados y la norma presuntamente violada es lo que básicamente determina la competencia para conocer y resolver sobre los procedimientos administrativos sancionadores [...] con independencia del medio a través del cual se hubiesen cometido los actos materia de queja, en tanto que el medio en el que se cometieron no resulta determinante para la definición competencial (SUP-AG-061/2020, 12-3).

La norma legal no prevé supuesto de infracción por violación al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal o, en su caso, del artículo correspondiente a la Constitución local

En las normas fundamentales de Hidalgo y Nuevo León se aprecia que, conforme al modelo federal, establecen la prohibición dirigida a las personas del servicio público de difundir propaganda que contenga elementos que impliquen su promoción personalizada. Sin embargo, el legislador local omitió incluir, en su respectiva ley electoral, un supuesto de infracción a las personas del servicio público por difusión de propaganda personalizada. Esto es, las legislaciones comiciales de Hidalgo y Nuevo León no señalan como motivo de infracción la difusión de dicha propaganda en contravención de lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM o, en su caso, de sus constituciones locales que sí lo hacen.

Una cuestión similar acontece en el caso de la norma legal de Tabasco, ya que su redacción pretende regular la promoción personalizada prevista en dicho párrafo octavo, pero su referencia es el párrafo séptimo, que prevé el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos.¹⁴

¹⁴ La Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco señala:
"Artículo 341.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley, de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes federales, locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: [...]

Al respecto, es importante señalar que la falta de precisión normativa no ha impedido que los OPLE y los tribunales electorales de Hidalgo,¹⁵ Nuevo León¹⁶ y Tabasco¹⁷ sustancien y resuelvan procedimientos sancionadores por probable promoción personalizada de personas del servicio público. Sin embargo, debido a una cuestión legal y de técnica legislativa, dicha normatividad debe ser reformada por el legislador local, conforme al modelo federal y general, a fin de otorgar certeza al operador jurídico de la norma y, particularmente, cumplir con el principio de legalidad y tipicidad, es decir, que el sujeto y el tipo normativo de infracción estén previstos en la ley.

Impacto o incidencia de la infracción denunciada

Este elemento es el que otorga una mayor claridad y certeza al operador jurídico para determinar la competencia a favor de la autoridad administrativa electoral o local, y el conocimiento de la aspiración federal o local de la persona servidora pública denunciada es un factor clave.

La Sala Superior ha considerado que

si bien es cierto que las instancias locales son competentes para conocer y resolver sobre infracciones al artículo 134 de la Constitución Federal (promoción personalizada [...]) no menos cierto es que esa competencia está condicionada a la incidencia de un proceso electoral (SUP-AG-27/2015, 9-10).

IV. Durante los procesos electorales, la *difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social*, que contravenga lo dispuesto por el *séptimo párrafo del artículo 134* de la Constitución Federal” (Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, artículo 341, 2019). (Énfasis añadido).

¹⁵ Véase la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo en el expediente TEEH-PES-006/2020.

¹⁶ Véase la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León en el expediente PES-389/2018.

¹⁷ Véase la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco en el expediente TET-AP-87/2018-III.

Esto es, si el impacto de la conducta es en el ámbito local, el OPLE será competente para conocer e instrumentar el correspondiente procedimiento administrativo sancionador, pero si la conducta incide en el orden federal, entonces el INE será la autoridad competente para conocer del asunto.

Y cuando se denuncie

una presunta afectación simultánea a los procesos electorales federal y local, o la conducta [...] ¹⁸ impacte en dos o más entidades federativas, el conocimiento de las posibles violaciones corresponderá a la autoridad electoral nacional (SUP-AG-061/2020, 18).

Es decir, la Sala Superior ha considerado que cuando las conductas puedan incidir en un proceso federal y local, de forma simultánea, y que estas se cometan en por lo menos dos entidades federativas, el conocimiento de la supuesta infracción de difundir propaganda personalizada corresponderá al INE.

Está acotada al territorio de una entidad federativa

Este elemento no es determinante sino complementario del elemento del impacto o la incidencia de la infracción denunciada en un proceso electoral. Si bien esta puede acotarse a un Estado o, incluso, difundirse en dos o más entidades federativas (como es el caso de internet), por sí misma no actualiza la competencia del OPLE o del INE, respectivamente, ya que será el impacto en la contienda electoral el que determine la competencia de la autoridad.

¹⁸ El fragmento omitido del texto original es la premisa “se impute a un servidor público federal”; se eliminó porque no se comparte, pues se considera que el ámbito del cargo de la persona del servicio público denunciada no es un factor para determinar la competencia de una autoridad u otra, conforme a los argumentos expuestos en el presente trabajo.

La Sala Superior ha considerado que

si bien el evento donde supuestamente se repartió propaganda electoral tuvo lugar en [una entidad federativa], ello es insuficiente para fijar la competencia de la autoridad local para sustanciar y resolver el procedimiento sancionador puesto que [...] se debe tener presente el contexto y demás elementos importantes para determinar quién debe conocer de este tipo de infracciones, por lo que no es dable reducir el análisis de la competencia solamente al criterio de territorialidad (SUP-JE-87/2019, 15).

Esto es, se piensa que, independientemente del ámbito geográfico en el que se difunda la propaganda, el elemento esencial por considerar es la intención o aspiración de la persona del servicio público denunciada de promoverse en el ámbito federal o local, y, en su caso, ante la falta de elementos para inferir que la conducta denunciada guarda relación con un proceso, corresponderá a la autoridad administrativa estatal conocer del asunto.¹⁹

Ejemplo de lo anterior es el medio comisivo de internet, cuyo alcance de difusión es universal y, por lo tanto, en principio, sería posible considerar que el impacto de la conducta podría actualizar la competencia de la autoridad electoral nacional; sin embargo, si se establece que la aspiración comicial del sujeto denunciado corresponde al ámbito local, el OPLE será la autoridad competente para conocer del asunto.

Como sustento de lo anterior sirven las razones esenciales de la tesis XLIII/2016, de rubro COMPETENCIA. EN ELECCIONES LOCALES CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LA ENTIDAD CONOCER DE QUEJAS O DENUNCIAS POR PROPAGANDA EN INTERNET.

¹⁹ Véase SUP-REP-99/2020.

No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Elemento fundamental para determinar la competencia, conforme a la competencia exclusiva y excluyente del INE, para conocer de asuntos cuyo medio comisivo sean el radio y la televisión:

Competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral. De conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo tercero, base III, de la CPEUM, así como la jurisprudencia 25/2010, de rubro PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS, el INE tiene competencia exclusiva en materia de radio y televisión en procesos federales y locales para iniciar y conocer procedimientos sancionadores, y la Sala Regional Especializada la tiene para resolverlos en torno a las conductas siguientes:

- 1) Propaganda política o electoral difundida por los partidos y los candidatos que contenga expresiones que calumnien a las personas.
- 2) Contratación o adquisición de tiempo en radio y televisión.
- 3) Uso indebido de la pauta.
- 4) Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (campañas electorales).

Competencia reservada a los organismos públicos locales electorales en materia de radio y televisión. Cuando se trate de una supuesta violación

a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las [reservadas al Instituto Nacional Electoral], la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente (jurisprudencia 25/2010).

Esto es, los OPLE son competentes para conocer acerca de conductas que pudieran implicar la promoción de personas del servicio público, en contravención de la legislación electoral estatal y con incidencia en un proceso comicial local, independientemente de que el medio comisivo de infracción sea el radio, la televisión u otro, al no constituir un supuesto de competencia exclusiva del INE.

Sirve de apoyo a lo anterior lo dispuesto en la jurisprudencia 3/2011:

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México, se advierte que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate (jurisprudencia 3/2011).

Así, válidamente se concluye que el tipo normativo de promoción personalizada no es de competencia exclusiva del INE y de la Sala Regional Especializada, por lo que los OPLE y las autoridades jurisdiccionales electorales estatales tienen competencia para conocer y resolver acerca del tema en estudio.

No pasa inadvertido el criterio de la Sala Superior al resolver el expediente SUP-AG-34/2016, en el que sustentó que el INE era el órgano com-

petente para conocer la queja y sustanciar el procedimiento por presuntas violaciones a lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal, con motivo de la difusión de un promocional de radio en el contexto del proceso electoral local de Aguascalientes, acotada a esta entidad federativa.

Lo anterior, al establecer que, si bien en diversos precedentes ha considerado que algunas violaciones cometidas mediante el radio y la televisión no actualizan la competencia exclusiva del INE —entre ellas, la promoción personalizada—, en el caso concreto, la

cuestión competencial encuadra en un supuesto de infracción que resulta de la competencia nacional, pues incluso cuando es susceptible de vulnerar normas de carácter local, y sólo incide en ése proceso y ése territorio, lo cierto es que se trata de propaganda gubernamental de una autoridad estatal difundida por radio (SUP-AG-34/2016).

Es decir, la Sala Superior tuvo como factor determinante de competencia de la autoridad electoral nacional que la presunta promoción personalizada se cometió en propaganda gubernamental, cuya competencia es exclusiva del INE, conclusión que, a juicio de quien suscribe, es equívoca debido a lo siguiente.

Por regla general, la promoción personalizada de personas del servicio público se comete mediante propaganda gubernamental, emitida por personas del servicio público del Estado de los tres órdenes de gobierno, en la que se incluyan elementos que las identifiquen o promocionen, dado que la promoción personalizada y la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido son dos supuestos de infracción distintos.

Es decir, la intención del legislador de regular la propaganda gubernamental como supuesto de infracción de competencia exclusiva del INE se centra en la prohibición de difundirla en la etapa de campaña electoral, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base III, apartado C, párrafo segundo, de la CPEUM.

Por su parte, la prohibición de difundir propaganda que implique la promoción personalizada de personas del servicio público no es un supuesto de competencia exclusiva de la autoridad electoral, el cual está previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución.

De allí que sea errado el criterio de sentencia en comento, pues el que la promoción personalizada se efectúe por medio de propaganda gubernamental difundida en radio y televisión de ninguna forma actualiza la competencia exclusiva del INE.

En su caso, las características de la denuncia

Este elemento no se considera determinante para delimitar la competencia de una autoridad ni forma parte de los aspectos señalados en la jurisprudencia 25/2015, ya que se estableció en la sentencia dictada en el SUP-REP-82/2020 y acumulados, el cual se considera ambiguo y carece de certeza para determinar la competencia de la autoridad electoral nacional o estatal para conocer de asuntos relacionados con la presunta promoción personalizada de personas del servicio público. Esto es lo que se pretende clarificar en el presente documento.

En efecto, la intención es otorgar al operador jurídico elementos objetivos para la determinación de competencia a favor del INE o de los OPLE, según corresponda, pues este elemento, en cierta medida, no abonaría a tal fin.

Por último, conforme a lo reseñado, se exponen las siguientes conclusiones.

Conclusiones

- 1) El párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM establece la prohibición dirigida a las personas del servicio público de los tres órdenes de gobierno de abstenerse de difundir propaganda, por cualquier medio de comunicación, con elementos que impliquen su identificación y, por lo tanto, su promoción personalizada, tales como su nombre, imágenes, voces o símbolos.

- 2) En el decreto publicado en el *DOF* el 13 de noviembre de 2007, el legislador federal mandató a las legislaturas de las entidades federativas reformar su normativa a fin de establecer la prohibición y el régimen de sanción por la difusión de propaganda personalizada de las personas del servicio público, lo cual se cumple en términos generales.
- 3) La competencia de las autoridades administrativas electorales para conocer acerca del presunto incumplimiento de la prohibición de difundir propaganda personalizada es una cuestión de orden público que debe analizarse de forma previa y oficiosa.
- 4) El que una autoridad asuma la competencia para conocer de un asunto de promoción personalizada no implica que con posterioridad, y como resultado de su investigación preliminar, no pueda declinarla.
- 5) La promoción personalizada no es una conducta de competencia exclusiva del INE y la Sala Regional Especializada, debido a lo cual también puede ser conocida por los OPLE.
- 6) La propaganda personalizada, por regla general, se difunde en propaganda gubernamental; sin embargo, por sí misma no actualiza la competencia exclusiva del INE, al constituir dos tipos de infracción distintos, previstos en lo individual por dos dispositivos constitucionales.
- 7) El impacto o incidencia de la promoción personalizada en un proceso comicial, federal o local, es el elemento clave para determinar la competencia de la autoridad administrativa electoral nacional o local para conocer del asunto.
- 8) El ámbito territorial en el que se cometa la infracción no determina la competencia de la autoridad estatal o de la nacional, ya que dicho elemento es complementario al impacto o la incidencia en un proceso electoral.
- 9) El nivel o cargo de la persona del servicio público denunciada y el medio comisivo de la infracción no constituyen elementos determinantes para establecer la competencia a favor de una autoridad nacional o local.

Con las premisas anteriores, se proponen al operador jurídico argumentos que puedan servirle de base para determinar la competencia de las autoridades administrativas electorales nacional o local, para conocer acerca del presunto incumplimiento de la prohibición de difundir propaganda de tipo personalizado, con la finalidad de dar claridad al orden competencial de los órganos comiciales y, además, en cumplimiento del principio de celeridad de los procedimientos administrativos sancionadores.

Anexo

Con base en lo establecido en las jurisprudencias 25/2015, 3/2011 y 25/2010 del TEPJF, así como en diversos precedentes emitidos por las autoridades electorales jurisdiccionales federal y estatales, las consideraciones del presente documento y las normas constitucionales y legales comiciales de los ámbitos federal y local, se propone en el cuadro 1 una competencia con ejemplos concretos para conocer acerca de la promoción personalizada.

Cuadro 1. Propuesta de competencia^A

Probable incidencia en proceso electoral	Medio comisivo	Ámbito del cargo del funcionario	Precedente de la autoridad jurisdiccional electoral	Extensión territorial, aspiración o falta de relación con proceso en el precedente	Autoridad competente para conocer del asunto
Federal	Radio y televisión	Federal	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, SRE-PSC-69/2019	Nacional	INE
		Local	Gobernador, SRE-PSC-148/2017	Nacional, aspirante a presidente de los Estados Unidos Mexicanos	INE
		Municipal	Presidente municipal, SRE-PSC-14/2018	Durango, aspirante a senador	INE

Continuación.

Probable incidencia en proceso electoral	Medio comisivo	Ámbito del cargo del funcionario	Precedente de la autoridad jurisdiccional electoral	Extensión territorial, aspiración o falta de relación con proceso en el precedente	Autoridad competente para conocer del asunto
Federal	Internet	Federal	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, SRE-PSC-22/2019 y su acumulado SRE-PSC-25/2019	Nacional	INE
		Local	Director del Instituto de Cultura Física y Deporte Estatal, SRE-PSD-17/2018	Puebla, precandidato a diputado federal	INE
		Municipal	Ayuntamiento, SRE-PSC-90/2015	Tlaxcala, propaganda a favor de candidato a diputado federal	INE
Federal	Distinto a radio y televisión	Federal	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, SUP-JE-87/2019	Nacional	INE
		Local	Gobernador, SRE-PSC-18/2015	Nacional	INE
			Diputada o diputado local, SUP-AG-26/2015 y SUP-AG-27/2015	Ciudad de México, candidatura a diputación federal	
		Municipal	Presidente municipal, SRE-PSL-18/2015	Sinaloa, incidencia en el proceso electoral federal	INE
Local	Radio y televisión	Federal	Titular de la Procuraduría Federal del Consumidor, TEEG-PES-02/2020	Guanajuato, sin identificación de aspiración o proceso electoral en curso	OPLE
		Local	Directora de la Comisión de Radio y Televisión Estatal, TET-AP-87/2018-III	Tabasco, precandidata a diputada local	OPLE
		Municipal	Presidente municipal, SUP-AG-159/2017	Chihuahua, aspirante a presidente municipal, reelección	OPLE

Continuación.

Probable incidencia en proceso electoral	Medio comisivo	Ámbito del cargo del funcionario	Precedente de la autoridad jurisdiccional electoral	Extensión territorial, aspiración o falta de relación con proceso en el precedente	Autoridad competente para conocer del asunto
Local	Internet	Federal	Senador, SUP-REP-99/2020	Tamaulipas, sin relación con el proceso electoral federal	OPLE
			Diputada federal, SUP-AG-061/2020	Veracruz, aspira te a presidenta municipal	
			Diputada federal, PS-03/2019	Baja California, aspirante a presidenta municipal	
		Local	Gobernador, SUP-REP-99/2020	Tamaulipas, sin relación con el proceso electoral federal	OPLE
			Diputada local, SUP-REP-82/2020 y acumulados	Nuevo León, sin relación con el proceso electoral federal	
			Secretario de Gobierno, TEV-PES-2/2019	Veracruz, sin identificación de aspiración	
Local	Distinto a radio y televisión	Municipal	Presidenta municipal, SUP-REP-74/2020 y acumulados	Chiapas, sin identificación de aspiración	OPLE
			Presidente municipal, SUP-REP-99/2020	Tamaulipas, sin relación con el proceso electoral federal	
		Federal	Diputada federal, SRE-PSD-4/2015	Incidencia en el proceso electoral local	OPLE
		Local	Diputado local, SUP-AG-20/2017	Chiapas, sin identificación de aspiración	OPLE
		Municipal	Presidente municipal, TEEM/PES/38/2018-2	Morelos, candidato a gobernador	OPLE

^A Durante la sustanciación del respectivo procedimiento sancionador, la competencia propuesta puede confirmarse o, en su caso, declinarse a favor de la autoridad electoral nacional o local, según corresponda, cuando se desvirtúe la competencia asumida a raíz de las investigaciones y los medios de prueba que se aporten al procedimiento, en cuyo caso se procederá a remitir las constancias atinentes al órgano electoral que se considere competente para conocer.²⁰

Nota: INE, Instituto Nacional Electoral, y OPLE, organismo público local electoral.

Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Véanse SUP-CDC-5/2018 y SUP-AG-061/2020.

Fuentes consultadas

- Alanis Figueroa, María del Carmen. 2015. *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral*. México: IEEM.
- Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. 2020. Decreto número 120 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora, de la Ley Estatal de Responsabilidades, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sonora de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora y de la Ley de Gobierno y Administración Municipal. 29 de mayo. [Disponible en https://oppmujeres.sonora.gob.mx/images/DECRETO_120_REFORMAS_EN_MATERIA_DE_PARIDAD_TOTAL_Y_VIOLENCIA_POL%C3%8DTICA_SONORA_2020.pdf (consultada el 28 de mayo de 2022)].
- Buendía Hegewisch, José y José Manuel Azpiroz Bravo. 2011. *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*. México: TEPJF.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/70> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2017. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/86> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/17> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/144> (consultada el 8 de agosto de 2020)].

- Código Electoral del Estado de Hidalgo. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/61> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Código Electoral del Estado de Jalisco. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/64> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Código Electoral del Estado de México. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/52> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/66> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2021. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/120> (consultada el 28 de mayo de 2022)].
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/16> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado de Campeche. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/28> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado de Hidalgo. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/60> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado de Jalisco. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/63> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/110> (consultada el 8 de agosto de 2020)].

- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/119> (consultada el 28 de mayo de 2022)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/19> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/24> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/45> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/39> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/47> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/56> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/51> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/65> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/76> (consultada el 8 de agosto de 2020)].

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/79> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. 2018. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/85> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/91> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/95> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/106> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/114> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/122> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/127> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/53> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020)].

- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2007. Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- . 2020. Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020 (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Galván Rivera, Flavio. 2006. *Derecho procesal electoral mexicano*. 2.ª ed. México: Porrúa.
- Gómez Lara, Cipriano. 2006. *Teoría general del proceso*. 10.ª ed. México: Oxford University Press.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020a. Acuerdo ACQyD-INE-7/2020. Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral sobre la adopción de medidas cautelares por la probable promoción personalizada cometida por diversas personas servidoras públicas, derivado de la entrega de bienes y productos a la ciudadanía en el marco de la actual contingencia sanitaria, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/FEH/CG/9/2020 y sus acumulados. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114173/Acuerdo-CQyD-07-2020.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- . 2020b. Acuerdo INE/CG83/2020. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-CoV2. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/>

handle/123456789/113880/CGex202004-01-rp-Unico.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).

- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora. 2015. Acuerdo IEEPC/CG/03/15. Resolución del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, mediante el cual se resuelve el procedimiento especial sancionador instruido con motivo de la denuncia presentada por la C. María Antonieta Encinas Velarde, en su carácter de representante propietaria del Partido Revolucionario Institucional, en contra del C. Damián Zepeda Vidales, en su calidad de ciudadano y diputado federal por el V Distrito Electoral, y del Partido Acción Nacional por culpa in vigilando, dentro del expediente identificado con la clave IEE/DAV-40/2014, por la probable comisión de conductas violatorias, consistentes en promoción personalizada que podría traducirse en actos anticipados de precampaña y campaña electoral, así como uso indebido de recursos públicos. Disponible en http://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/Acuerdo_IEEPC-CG-03-15_2015.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Jurisprudencia 25/2010. PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- 3/2011. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2011&tpoBusqueda=S&sWord=3/2011> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- 25/2015. COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIO-

- NADOREs. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=25/2015&tpoBusqueda=S&sWord=25/2015> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- XXIII.1o. J/1 A (10a.). FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ALCANCE Y APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 115/2005. Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3000000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=competencia&Dominio=Rubro&TA_TJ=1&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=248&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2021656&Hit=5&IDs=2021814,2021783,2021725,2021690,2021656,2021413,2021221,2021203,2021168,2021045,2020883,2020882,2020829,2020828,2020777,2020716,2020621,2020545,2020541,2020540&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. 2021. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/29> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/157> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. 2017. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/100> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/123> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/48> (consultada el 8 de agosto de 2020)].

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/54> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/160> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/115> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley Electoral del Estado de Baja California. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/20> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/25> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/46> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley Electoral del Estado de Nayarit. 2017. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/73> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/96> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/128> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/77> (consultada el 8 de agosto de 2020)].

- Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. 2019. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/107> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México. 2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/152> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- López Noriega, Saúl. 2011. El IFE frente a los medios de comunicación. México: TEPJF.
- OMS. Organización Mundial de la Salud. 2020. Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Ovalle Favela, José. 2005. *Teoría general del proceso*. 5.^a ed. México: Oxford University Press.
- Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. 2020. Decreto número 462 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. 2 de junio. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/pdf/c94047d3151914d.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Periódico Oficial del Estado de Querétaro*. 2020. Ley Electoral del Estado de Querétaro. 1 de junio. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/pdf/53d3eaf7ec74be9.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas*. 2020. Decreto n° 235. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas. 29 de junio. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/pdf/7c62cf74480b48a.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020)].
- Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas*. 2020. Decreto LXIV-106 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas.

13 de junio. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/pdf/8e599a0619dd8df.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020)].

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Colima. 2020. Decreto núm. 283.- Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Colima; se reforma y adiciona la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima. 15 de julio. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/pdf/936595519d017a8.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020)].

Sentencia PES-389/2018. Denunciante: Roberto González Garza. Denunciado: Baltazar Gilberto Martínez Ríos. Disponible en http://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/sentencias/PES-389-2018.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).

— PS-03/2019. Denunciante: Partido Acción Nacional. Denunciado: Marina del Pilar Ávila Olmeda. Disponible en <https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1555022240PES03SENT.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).

— SRE-PSC-18/2015. Promoventes: Armando Garduza García y Partido Verde Ecologista de México. Partes señaladas: gobernador del estado de Tabasco y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0018-2015.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).

— SRE-PSC-90/2015. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Partes señaladas: Miguel Ángel Polvo Rea, ayuntamiento de La Magdalena Tlaltelulco, Tlaxcala y Partido Acción Nacional. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0090-2015.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).

— SRE-PSC-148/2017. Denunciante: Morena. Denunciados: Silvano Aureoles Conejo, gobernador del estado de Michoacán y otros. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2017/PSC/148/SRE_2017_PSC_148-695426.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).

- SRE-PSC-14/2018. Promovente: Partido Duranguense. Partes involucradas: José Ramón Enríquez Herrera, presidente municipal de Durango y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0014-2018.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SRE-PSC-22/2019 y su acumulado SRE-PSC-25/2019. Denunciantes: partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Denunciados: titular del Poder Ejecutivo federal y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0022-2019.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SRE-PSC-69/2019. Promoventes: Partido Acción Nacional y otros. Partes involucradas: Andrés Manuel López Obrador y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0069-2019.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SRE-PSD-4/2015. Denunciante: Mario Alberto Alejo García, representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Tabasco. Partes denunciadas: Claudia Elizabeth Bojórquez Javier, diputada federal y otro. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2015/PSD/4/SRE_2015_PSD_4-433893.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SRE-PSD-17/2018. Promovente: José Miguel Mendoza Trujillo. Involucrado: Jorge Roberto Ruiz Esparza Oruña. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSD-0017-2018.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SRE-PSL-18/2015. Denunciante: Morena. Parte denunciada: presidente municipal de Mazatlán, Sinaloa. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSL-0018-2015.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SUP-AG-25/2015. Promovente: titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/>

expediente/SUP-AG-00025-2015-Acuerdo1 (consultada el 28 de mayo de 2022).

- SUP-AG-26/2015. Promovente: titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/AG/SUP-AG-00026-2015.htm> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SUP-AG-27/2015. Promovente: titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2015/AG/27/SUP_2015_AG_27-459465.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SUP-AG-34/2016. Promovente: titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/AG/SUP-AG-00034-2016-Acuerdo1.htm> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SUP-AG-20/2017. Promovente: titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/AG/20/SUP_2017_AG_20-637208.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SUP-AG-159/2017. Promovente: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/AG/159/SUP_2017_AG_159-697407.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SUP-AG-114/2018. Solicitante: Tribunal Electoral del Estado de Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-AG-0114-2018-Acuerdo1.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
- SUP-AG-061/2020. Solicitante: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_

- publica/ejecutoria/sentencias/SUP-AG-0061-2020-Acuerdo1.pdf (consultada el 25 de mayo de 2022).
- SUP-CDC-5/2018. Sustentantes: Sala Superior y Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-CDC-0005-2018.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - SUP-JE-87/2019. Promovente: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0087-2019.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - SUP-REP-82/2020 y acumulados. Recurrentes: Sergio Carlos Gutiérrez Luna y otros. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0082-2020.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - SUP-REP-99/2020. Recurrente: Morena. Autoridad responsable: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0099-2020.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - TEEG-PES-02/2020. Denunciante: Partido Acción Nacional. Denunciados: Francisco Ricardo Sheffield Padilla, Morena y Radio Impulsora del Centro, S. A. Disponible en <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2020/sancion/TEEG-PES-02-2020.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - TEEH-PES-006/2020. Denunciante: partido político Morena. Autoridad denunciada: Omar Fayad Meneses, en su carácter de gobernador constitucional del estado de Hidalgo. Disponible en <https://www.teeh.org.mx/portal/images/pdfsentencias/2020/03Marzo/PES/TEEH-PES0062020.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).

- TEEM/PES/38/2018-2. Denunciante: Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante. Denunciados: Cuauhtémoc Blanco Bravo y Revista Líder de México. Disponible en <http://www.teem.gob.mx/resoluciones/2018/PES-38-2018-2.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - TET-AP-87/2018-III. Actor: Ondina de Jesús Tum Perez. Autoridad responsable: Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Disponible en <http://www.tet.gob.mx/datasystem/Actividad-Jurisdiccional/Estrados-Cedulas/APELACION/2018/TET-AP-87-2018-III/6%20SENTENCIA.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - TEV-PES-2/2019. Denunciante: Partido Revolucionario Institucional. Denunciado: Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su calidad de secretario de Gobierno del estado de Veracruz. Disponible en <http://www.teever.gob.mx/files/RESOLUCI-N-TEV-PES-2-2019.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Tesis XLIII/2016. COMPETENCIA. EN ELECCIONES LOCALES CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LA ENTIDAD CONOCER DE QUEJAS O DENUNCIAS POR PROPAGANDA EN INTERNET. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLIII/2016&tpoBusqueda=S&sWord=internet> (consultada el 8 de agosto de 2020).

Nuevo León en el proceso electoral de 2021

Nuevo Leon in the election of 2021

Juan Carlos Montero Bagatella (México)*

Fecha de recepción: 19 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 27 de agosto de 2021.

RESUMEN

El proceso electoral de 2021 en Nuevo León promoverá una nueva alternancia en la gubernatura estatal. Al haber sido elegido en 2015 un gobernador independiente, ahora en 2021 se obliga a la elección de un nuevo partido. A partir de lo anterior, los institutos políticos tradicionales han visto cuestionada su posición dominante y los partidos emergentes han crecido significativamente en los procesos comiciales locales y federal de 2015 y 2018. Para analizarlos, el artículo tiene el objetivo de exponer el escenario político-electoral en la entidad, estudiando elementos que inciden en el resultado y que pueden tener un papel determinante en 2021.

PALABRAS CLAVE: Nuevo León, voto dividido, elecciones 2021, partidos políticos.

ABSTRACT

The 2021 electoral process in Nuevo Leon implies a new political alternance in the state's government. The election in 2015 brought an independent candidate, then, the 2021 election will open the door for a different politi-

* Profesor-investigador de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey. juancarlosmonterob@tec.mx.

cal party to get into office. This consideration poses the political parties in the state in different political sceneries. In one side, traditional political parties have been challenged and defeated in the local and federal elections of 2015 and 2018. In the other side, emerging political parties have grown very fast, challenging traditional parties. To analyze this electoral process, this article has the objective to present the political scenery, identifying important elements for the election that may play an important role in 2021.

KEYWORDS: Nuevo Leon, split vote, elections 2021, political parties.

Introducción

El proceso electoral 2020-2021 en Nuevo León expuso un escenario complejo. Por un lado, al ser la primera entidad federativa de México en contar con un gobierno independiente obligó a una alternancia en el Poder Ejecutivo estatal. Tal situación implicó una dura competencia entre los partidos políticos y un incremento en la volatilidad comicial en el estado. Por otro lado, el elector neoleonés se expresa constantemente por medio del voto dividido o cruzado y genera constantes alternancias políticas, lo cual presume la configuración de un sistema de partido desestructurado o débil, sobre todo en lo que trata a la elección de gobernador; sin embargo, al mismo tiempo, debido a la escasa participación de candidatos independientes o distintos partidos, las votaciones legislativas, estatales y federales, así como las municipales, exponen la presencia notable de solo dos institutos políticos, lo que configura un sólido sistema bipartidista.

En 2021 se han renovado en Nuevo León los cargos de gobernador, 51 presidencias municipales y miembros de ayuntamientos, así como 26 diputaciones de mayoría relativa y 9 de representación proporcional. El escenario previo se integró con un gobernador independiente, lo que rompió con un elemento constante de los procesos comiciales que pueden entenderse como la ratificación o el castigo de una opción ideológica, representada por un partido en el gobierno. Asimismo, el Congreso local y las presidencias municipales se han integrado mayoritariamente por los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN), pero influenciados por los resultados de la elección de 2018; además, se contó con una importante presencia del partido Morena, que se convirtió en la tercera fuerza política en la entidad. Finalmente, también resultado del surgimiento de nuevos actores políticos que se comenzó a observar a partir de las votaciones de 2015, el partido Movimiento Ciudadano (MC) se presentó, después de haber ganado la elección de senadores en 2018, como una fuerte alternativa para elegir al gobernador y algunas presidencias municipales, entre las que destacó el caso de Monterrey.

El presente artículo tiene el objetivo de exponer el escenario político-electoral en Nuevo León previo a la jornada electoral, al analizar, como particularidades del caso, la división del voto; la volatilidad y la competitividad comicial; la relación entre los procesos local y federal; la institucionalidad y la desestructuración, o el quiebre del sistema de partidos en el estado.

Bipartidismo y desestructuración del sistema de partidos

El escenario previo en la entidad muestra un proceso aparentemente contradictorio. Por un lado, al analizar los resultados de la elección de gobernador, se podrá observar una alta volatilidad electoral y la emergencia de nuevos actores que pueden interpretarse como características de un sistema de partidos débil o desestructurado. Por otra parte, las elecciones legislativas y municipales se mantienen bajo un control bipartidista importante por parte del PRI y el PAN, pero con cierta presencia de Morena desde 2018.

La relación de competencia y negociación de los partidos políticos entre sí, pero también entre ellos y la sociedad, así como con el gobierno, configura los sistemas de partidos (Sartori 2005, 157-70). En particular, su estudio enfatiza la importancia del número de partidos, su ubicación y la intensidad ideológica, elementos que determinan la gobernabilidad, la estabilidad, la inestabilidad y el cambio en un régimen político (Downs 1957; O'Donnell y Schmitter 1986, 2-14; Gunther y Diamond 2003).

En términos generales, mientras los partidos se encuentren más lejos en cuestiones ideológicas y más radicales sean sus posturas, es menos probable la cooperación entre ellos y, de acuerdo con la fuerza política de cada uno, observable en el número de cargos que alcanza, se incrementa la probabilidad de parálisis política (Huntington, Crozier y Watanuki 1975, 74-101; Linz 2004, 196-7). Por otro lado, mientras mayor cercanía y moderación ideológica mantengan los partidos, se configuran sistemas más estables.

La estabilidad de un sistema político no implica la ausencia de conflicto, sino su capacidad para canalizarlo y lograr los procesos de toma de decisiones necesarios para garantizar la gobernabilidad (Camou 2001; Miklos, Jiménez y Arrollo 2008). Sin embargo, un sistema de partidos, con pocos de ellos, cercanos y moderados ideológicamente, contribuye de manera significativa a su estabilidad (Alcántara 1998; Tsebellis 2006, 50-88). En ese sentido, la fortaleza de los sistemas de partidos se puede observar a lo largo del tiempo con escasos movimientos ideológicos; es decir, la posibilidad de alternancias entre ellos, pero cercanos ideológicamente entre sí (Downs 1957), mientras que se habla de debilidad de los sistemas políticos y de partidos cuando se observan cambios ideológicos importantes, ya que impiden la formación de gobiernos en sistemas parlamentarios o que los sistemas presidenciales cuenten con el apoyo legislativo necesario para gobernar (Lijphart 2000, 95-101), lo cual también se expresa en términos de volatilidad electoral (Luján y Schmidt 2018, 223).

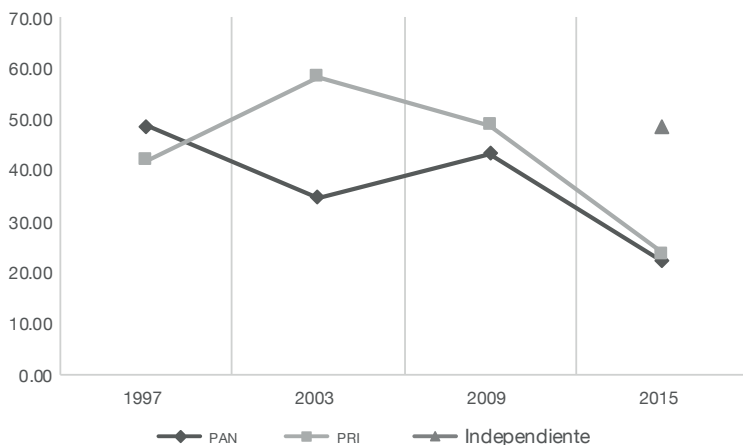
En el caso mexicano, el estudio de los sistemas de partidos ha representado un componente fundamental en la transición y la consolidación de la democracia; se ha enfocado principalmente en los ámbitos nacional (Molinar 1970; Woldenberg 2012) y, en menor medida, subnacional (Lujambio 2000; Merino 2014). No obstante, en años recientes se han fortalecido los estudios acerca de los sistemas políticos subnacionales en México, en los que destaca la democratización de los estados al considerar tanto el papel de los gobernadores (Langston 1997; Cornelius 2003) como el de las legislaturas locales, y la competencia político-electoral que configura dichas relaciones entre poderes (Reyes 2014; Béjar 2014; Montero 2014; Reynoso y Montero 2016), entre otros aspectos.

Nuevo León ha formado parte relevante en la lucha por la democracia en el país, al denunciar fraudes electorales (Reveles 2003, 100; Eisenstadt 2004, 306-9) y vivir una de las primeras alternancias en el Ejecutivo estatal que se darían en México. El sector empresarial y católico de la entidad se vincularía de manera importante con el PAN a partir de la década de 1960,

para formar una importante oposición en contra del gobierno federal encabezado por el PRI e impulsar un importante cambio ideológico en el partido en el ámbito nacional, al pasar de ser más dogmático a ser más pragmático, y tomar por objetivo no solo la denuncia política, sino también el ganar elecciones postulando candidatos pragmáticos, así como moderando sus posiciones ideológicas para negociar con el gobierno (Loaeza 1999, 362-85; Reveles 2003, 100-27).

Esa situación impactó con la lucha del PAN por los gobiernos municipales y estatal, al denunciar fraudes e incrementar su votación en la entidad, aunque sin lograr los triunfos esperados hasta 1997, cuando ganó la gubernatura y contó con una presencia importante en la Zona Metropolitana de Monterrey, obteniendo presidencias municipales y un considerable número de distritos electorales que le permitieron tener una presencia notable en el Congreso local (Lujambio 2000, 47; Reveles 2002, 217; Merino 2014). A partir de la irrupción del PAN en el estado se han configurado elecciones competitivas por la gubernatura, como se expone en la gráfica 1.

Gráfica 1. Porcentaje de la votación de la elección a gobernador



Nota: PAN, Partido Acción Nacional, y PRI, Partido Revolucionario Institucional.

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

Las elecciones de 1997 —en las que ganaría el PAN— y de 2009 —con el triunfo del PRI— serían muy competitivas, mientras que en las de 2003 y 2015 los vencedores se alzaron con una importante diferencia, como se expone en el cuadro 1 con el margen de victoria, un indicador que resulta de la diferencia entre el partido ganador y el segundo lugar en la elección.

Cuadro 1. Porcentaje de votación en elecciones de gobernador

Año	PAN (%)	PRI (%)	Independiente (%)	Participación electoral (%)	Margen de victoria (%)
1997	48.71	42.07	--	72.67	6.64
2003	34.90	58.49	--	53.94	23.59
2009	43.38	49.01	--	54.61	5.63
2015	22.32	23.85	48.82	58.7	24.97

Nota: PAN, Partido Acción Nacional, y PRI, Partido Revolucionario Institucional.

Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2019) y Caverro (s. f., 11).

La observación de la competitividad comicial lleva a indagar sus determinantes. Para ello, un primer dato importante es la participación electoral, la cual se incrementa en las votaciones más competitivas; sin embargo, no es claro si la participación configura una elección más competitiva o la competencia electoral incentiva una mayor participación (Rolfe 2012). La participación del votante neoleonés es alta en todos los procesos, superior a la media nacional (Montero 2019, 51), pero explorar los determinantes de la participación en la entidad es un tema que se aleja del objetivo del trabajo.

Nuevo León ha vivido alternancias en la gubernatura en 1997, 2003 y 2015. Cada una de ellas requiere de un análisis complejo para identificar elementos contextuales, como el desempeño de cada candidato o el del gobernador en funciones, la posible ocurrencia de eventos extraordinarios, las escisiones en la vida interna de los partidos políticos, entre muchos otros, como ha ocurrido en múltiples casos en el ámbito subnacional y que han sido recopilados en trabajos como los de Rogelio López, Rosa

Mirón y Francisco Reveles (2014) o Rosa Mirón (2016), entre otros (Mirón 2005; Reveles 2000; Navarrete y Rosiles 2018).

Además, es importante señalar que la elección de gobernador coincide con la federal intermedia, lo que reduce la posibilidad de que candidatos o temas nacionales influyan en la política local y, en cambio, puede ocurrir lo inverso; esto es, que la elección legislativa sea influida por la local (Burden y Helmke 2009, 3-4; Bechtel 2012, 171-2; Spoon y Jones 2020, 148-50). Dichas variables determinan la participación, la competitividad electoral y el resultado de la elección, pero si se considera que en 2021 necesariamente habría una alternancia en el gobierno y que el mandatario estatal no tiene un partido que participe en el proceso electoral, la pregunta debe ser si habrá candidatos competitivos entre los institutos políticos participantes, escisiones en partidos o hechos extraordinarios durante las campañas que determinen el triunfo comicial y el sentido de la alternancia en la entidad.

A diferencia de la elección de gobernador, en la que se observa un dominio del Partido Revolucionario Institucional a pesar de haber perdido dos elecciones, en la integración del Congreso estatal se configura un bipartidismo entre el PRI y el PAN, como se presenta en el cuadro 2, en el cual se expone el número de diputados por partido, pero además se han agregado para el análisis el índice de fragmentación de Rae, el índice de volatilidad de Pedersen y el número efectivo de partidos (NEP), con la fórmula propuesta por Juan Molinar.

Cuadro 2. Integración del Congreso del Estado de Nuevo León

Periodo	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	Morena	Fragmentación	Volatilidad	NEP
1997 - 2000	17	22	1	2	0	0	0	0	0.56	8	1.59
2000 - 2003	23	16	1	2	0	0	0	0	0.55	2	1.74

Continuación.

Periodo	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	Morena	Fragmentación	Volatilidad	NEP
2003 - 2006	11	26	1	3	0	1	0	0	0.54	12	1.36
2006 - 2009	22	15	3	0	0	0	2	0	0.59	15	1.81
2009 - 2012	17	20	1	1	1	0	2	0	0.61	7	2.08
2012 - 2015	20	15	2	2	0	0	3	0	0.64	6	2.04
2015 - 2018	19	16	0	1	2	3	1	0	0.64	6	2.20
2018 - 2021	16	8	0	0	1	3	1	13	0.72	13	2.72

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PT, Partido del Trabajo; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; MC, Movimiento Ciudadano; NA, Nueva Alianza, y NEP, número efectivo de partidos.

Fuente: Elaboración propia con base en Montero (2014, 152) y CEENL (2018c).

Al analizar el NEP y la fragmentación electoral, se puede afirmar que los partidos chicos tienen un papel importante al reducir la fuerza política de la primera minoría. En consecuencia, es necesario tomarlos en cuenta, sobre todo al momento de la conformación de alianzas legislativas (Lijphart 2000, 95-101; Sartori 2005, 163).

El periodo 2018-2021 expone un NEP muy cercano a 3, debido a la irrupción de Morena. Esta situación puede abrir la posibilidad de un realineamiento electoral (Sirvent y Montiel 2001), pero, al tomar en cuenta la tendencia previa, se debe considerar la irrupción de Morena como un hecho extraordinario hasta no contar con más observaciones que permitan

confirmar o rechazar la hipótesis de un posible realineamiento electoral en la entidad o que ubiquen a dicho partido en una posición similar a la que ocupaba antes de 2018.

En esa misma dirección, se observa que existe una baja volatilidad en el Congreso, lo cual es característica de un sistema estable, toda vez que los partidos son los que mantienen su presencia (Luján y Schmidt 2018, 223). Sin embargo, la volatilidad presenta valores más altos en los periodos 2003-2006 y 2006-2003, debido a que los espacios perdidos por el PRI son ganados por el PAN y viceversa.

A pesar de la competencia existente entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, la ubicación y la intensidad ideológica de los institutos políticos configura en Nuevo León un sistema bipartidista estable (Downs 1957; Sartori 2005). Al considerar distintas encuestas de cultura política (Survey 2021), se puede reconocer al PRI como un partido de centro derecha y al PAN como un partido de derecha. Entonces, la alternancia en los gobiernos estatales no ha tenido repercusiones políticas importantes ni configurado el Poder Legislativo, aun cuando lo ha hecho en casos de gobiernos divididos en los periodos 1997-2000, 2006-2009 y 2012-2015, que no necesariamente han implicado una parálisis gubernamental ante la cercanía ideológica de los partidos. Los periodos 2015-2018 y 2018-2021 implican un análisis distinto, porque no pueden considerarse gobiernos divididos, ya que el mandatario es independiente y no cuenta con ningún partido que lo apoye en el Congreso, pero al mismo tiempo no representa oposición alguna a los institutos políticos que se encuentran representados; entonces, no se actualizan las figuras de partido oficial y partido opositor.

El proceso electoral local de 2015 marcó un punto de quiebre en la entidad. Por un lado, la reforma electoral de 2014 incentivaría la participación de candidaturas independientes, al abrir la puerta a ciudadanos y a que los tráfugas de los partidos pudieran participar con esa figura (Báez y Tello 2018, 240-1). Dicha situación tendría como resultado el surgimiento de nuevas figuras en el espectro político.

El transfuguismo político ha sido estudiado en función de los incentivos con que cuentan esos actores para cambiar de partido, especialmente la posibilidad de contender por una opción política diferente y ganar la elección (Cox 1995, 360-3; Illera y Buchely 2015, 19-21), lo cual ha sido identificado como un elemento determinante de su declive en la votación e incluso de la alternancia política (Muñoz 2016, 125-6; Reveles 2000, 192-4). En ese sentido, ante la solidez del bipartidismo en la entidad, el PRI y el PAN no habían tenido divisiones importantes, sobre todo porque los tránsfugas potenciales no podrían encontrar fácilmente una opción partidista distinta por la cual contender, de manera que carecían de incentivos para dividir los partidos. Sin embargo, la reforma constitucional de 2014 abrió la puerta para que los tránsfugas pudieran competir ahora con la figura de candidato independiente (Báez y Tello 2018, 240-1).

El proceso electoral local de 2015 permitió en Nuevo León la presentación de candidaturas independientes por ciudadanos sin antecedentes de participación política dentro de los partidos, pero también que los tránsfugas compitieran con esa figura, destacando el caso del candidato a gobernador Jaime Rodríguez Calderón, quien fue producto de una escisión del Partido Revolucionario Institucional (Medellín 2018). Durante ese proceso electoral, tanto el PRI como el PAN sufrieron divisiones importantes que influyeron en el resultado de los comicios de 2015 y mantuvieron sus efectos hasta 2018 (Montero 2017, 130-1).

La elección de un gobernador independiente no llevó a la de un grupo parlamentario formado por candidatos independientes, ya que el Congreso local se mantuvo integrado por los mismos partidos, como se expuso en el cuadro 2. Pero, como se mostró en ese cuadro, sí se observa el surgimiento de un nuevo grupo parlamentario con la entrada de tres diputados de Movimiento Ciudadano. Es importante destacar a los tres diputados, pues, sin constituir un bloque mayoritario o tener poder de veto constante, representaron una novedad en la entidad, toda vez que fueron jóvenes que se autodenominaron ciudadanos invitados por MC, pero sin estable-

cer compromisos con el partido; entonces, pueden ser entendidos como nuevos actores políticos. Esa situación se vería reforzada en el periodo 2018-2021 con la irrupción de un nuevo partido en el estado, como lo fue Morena, y que se convertiría en la tercera fuerza política; sin embargo, dicho caso será estudiado más adelante para discutir las raíces de la irrupción y la relación que pudo tener con el proceso electoral federal.

En las votaciones municipales se puede observar un comportamiento similar al legislativo, en el que el mapa estará dominado por un bipartidismo formado por el PRI y el PAN, incluso llevando a la configuración de gobiernos yuxtapuestos en los que la capital es gobernada por un partido distinto al del Ejecutivo estatal (Remes 2002), pero que tendría un cambio importante en los periodos 2015-2018 y 2018-2021, como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Número de municipios por partido político

Periodo de gobierno	Número de municipios por partido			Ejecutivo estatal
	PAN	PRI	Otros	
2000-2003	15	35	1	PAN (1997-2003)
2003-2006	9	40	2	PRI
2006-2009	16	32	3	
2009-2012	15	33	3	PRI
2012-2015	13	32	6	
2015-2018	18	23	10	Independiente
2018-2021	16	22	13	

Nota: PAN, Partido Acción Nacional, y PRI, Partido Revolucionario Institucional.

Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2013, 2016 y 2018b).

Si bien el PRI controla la mayoría de los municipios en la entidad, el PAN tiene importante presencia en la Zona Metropolitana, especialmente en San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Monterrey, además de ser muy competitivo en las elecciones de Guadalupe y Santa Catarina. Debe destacarse, además, que en dicha zona se ha incrementado la participación

de candidatos independientes, al alcanzar su primera victoria en García en 2015, así como en Ciénega de Flores, García, Mier y Noriega, y San Pedro Garza García en 2018 (CEENL 2015; CEENL 2018).

La competencia en los municipios de Nuevo León ha enfrentado al PRI y al PAN sin la participación significativa de ningún otro actor relevante hasta 2015. Esa observación destaca, toda vez que expone la estructura de los partidos en la entidad, al evidenciar que solo esos dos institutos políticos cuentan con estructuras para la movilización en todo el estado, lo cual se refuerza al revisar la integración del Congreso local. Adicionalmente, a partir de 2015 se evidencia la incorporación de nuevos actores, tanto en la figura de candidatos independientes como por su participación en MC. El impacto de ellos, así como la influencia de los asuntos nacionales, se muestra por medio de los resultados de las elecciones federales en la entidad.

Al revisar la distribución de diputaciones federales en Nuevo León, se reitera el bipartidismo observado en las elecciones locales, aunque, en este caso, con mayor dominio del PAN, mientras que en el ámbito local corresponde al PRI, como se expone en el cuadro 4.

Cuadro 4. Distritos electorales federales por partido o coalición

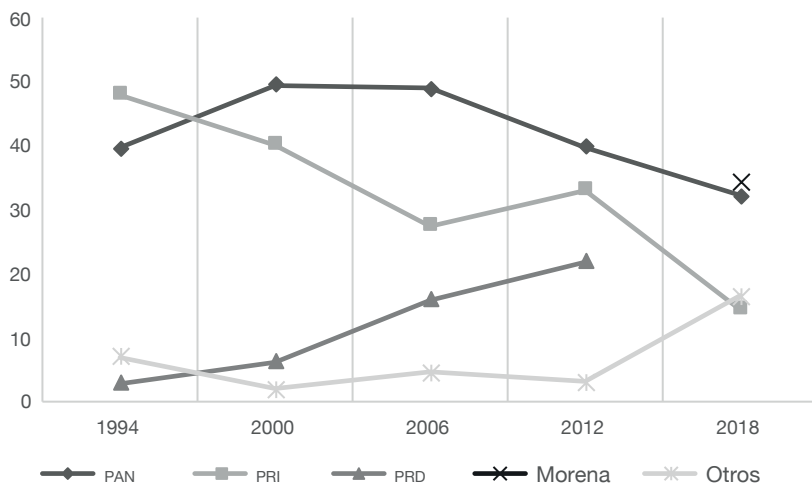
Periodo	PAN	PRI	"Juntos haremos historia"
2000-2003	7	4	--
2003-2006	1	10	--
2006-2009	7	5	--
2009-2012	4	8	--
2012-2015	8	4	--
2015-2018	8	4	--
2018-2021	5	1	6

Nota: PAN, Partido Acción Nacional, y PRI, Partido Revolucionario Institucional.

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

El dominio del PAN en la elección federal de Nuevo León se reitera en el porcentaje de votación de la presidencial, la cual siempre ganaba en el estado, hasta 2018, cuando Morena resultó vencedor, como se expone en la gráfica 2.

Gráfica 2. Porcentaje de votación por partido para la elección presidencial en Nuevo León^A



^A En la elección a la presidencia participan múltiples alianzas. En la gráfica se agregaron los votos de los distintos institutos políticos al partido más grande que integró la alianza. En 2018, el Partido de la Revolución Democrática participó en la alianza “Por México al frente”, integrada además por el Partido Acción Nacional y Movimiento Ciudadano. Se considera únicamente como votación del Partido Acción Nacional.

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional, y PRD, Partido de la Revolución Democrática.

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

La gráfica 2 permite observar la estabilidad en el porcentaje de votación recibida por el PAN en las elecciones presidenciales en la entidad, el cual oscila entre los 40 y 50 puntos porcentuales. En la misma dirección se observa la caída constante en el porcentaje de votación del PRI, la cual únicamente se recupera en 2012, cuando el candidato era Enrique Peña Nieto, y, a pesar de ello, perdería en el estado.

En la elección presidencial de 2018 Morena ganó la entidad, teniendo como antecedente los resultados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 2006 y 2012, toda vez que el candidato fue el mismo en las tres votaciones, pero quedó entonces en terceros lugares. Además, si se observa la distribución de diputaciones federales en los procesos 2006 y 2012, el crecimiento del PRD en la elección presidencial no impulsó ninguna victoria del partido en distritos electorales federales; en cambio, en 2018 la victoria de Morena sí impulsaría que el partido alcanzara seis diputaciones federales. A partir de esos datos se puede elaborar como hipótesis que los resultados en las votaciones de gobernador son generalmente producto de la política local e influyen en las de diputaciones federales, en un efecto identificado como *bottom-top* o de abajo hacia arriba (Bechtel 2012, 171-2; Spoon y Jones 2020, 148-50), lo cual explicaría el bipartidismo estable entre el PRI y el PAN. Sin embargo, las elecciones presidenciales influyen en las intermedias del estado, en un efecto de arriba hacia abajo o *top-bottom*, como sucedió en el proceso de 2018, el cual puede ser entendido como uno extraordinario por elementos como el descrédito de los gobiernos federales anteriores, así como un candidato postulado por Morena muy carismático, aunado a múltiples ediciones de los principales partidos políticos nacionales, entre otros (Rosiles 2021, 125-31).

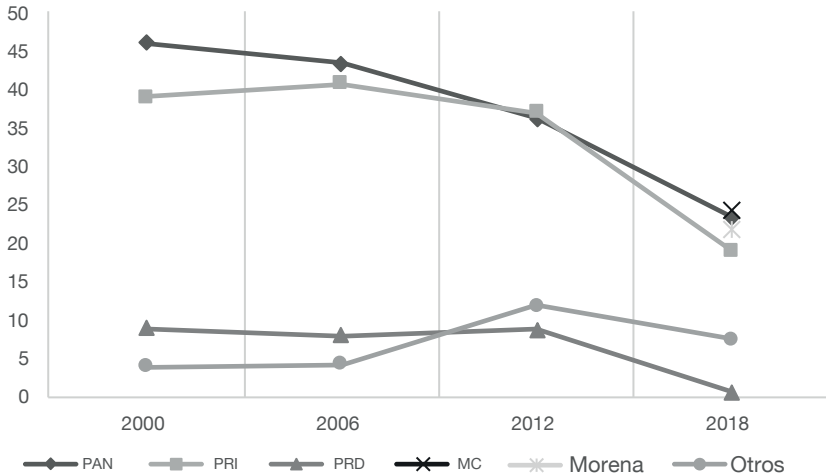
Al considerar la hipótesis anterior frente al proceso electoral 2021, se debe cuestionar si las votaciones en el estado estarán influidas por la política local o la federal, especialmente porque, al no haber elección de candidato a la presidencia de la república, Morena no tendrá el mismo impulso que en 2018 y, en cambio, abre la puerta a que nuevamente el PRI y el PAN retomen el bipartidismo en la entidad. Frente a tal escenario, se debe cuestionar también cuál será el rol que tendrán los nuevos jugadores, tanto los candidatos independientes como MC y las posibles escisiones de los partidos.

La participación de Movimiento Ciudadano en el estado constituye la aparición de un nuevo grupo político importante. A diferencia de Morena, que

parece haber irrumpido con el impulso brindado por la elección presidencial de 2018, MC surgió en 2015 al ganar tres diputaciones locales. En el proceso electoral local, un joven ciudadano, sin experiencia política, de nombre Samuel García, anunciaría sus intenciones de participar como candidato independiente a una diputación local; sin embargo, el partido ofreció a dicho ciudadano su plataforma para participar en la elección, logrando ganar la diputación local e integrándose en el Congreso local, para formar el primer grupo legislativo para MC en la historia de Nuevo León, sin capacidades reales de bloquear la agenda legislativa del PRI o el PAN, lo cual le permitió adoptar una postura antisistema, al ser crítico del gobierno y de los partidos mayoritarios, con lo que obtuvo una importante cobertura mediática en el estado.

El surgimiento de Movimiento Ciudadano en Nuevo León incorporó nuevos perfiles políticos, especialmente jóvenes, y contrasta con el caso de Jalisco, el cual es producto de una escisión del sistema de partidos previo (Bussoletti 2021). Sin embargo, en ambas entidades MC ha asumido un discurso antisistema moderado, más orientado al centro-derecha. De esa manera, se ha colocado como una alternativa al sistema de partidos tradicional, dominado por el PRI y el PAN, sin implicar un cambio ideológico tan amplio como el representado por Morena.

El crecimiento electoral de Movimiento Ciudadano en Nuevo León sería observable en la votación de senadores en 2018, al ganar la contienda, como se expone en la gráfica 3, con lo que se rompe con el bipartidismo que se mantenía también en esta elección, e incluso derrotando a Morena, el cual ocuparía la tercera posición.

Gráfica 3. Porcentaje de votación en la elección de senadores

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática, y MC, Movimiento Ciudadano.

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

Se debe recordar que, para la elección presidencial, el PAN, el PRD y MC formaron la coalición “Por México al frente”; sin embargo, en Nuevo León no se constituyó, lo cual generó una importante confusión, ya que el PAN y MC eran contrincantes en la elección de senadores, pero aliados en la presidencial. Esa situación obliga a preguntar si la forma como vota el elector neoleonés corresponde a una decisión estratégica o a una confusión frente a las distintas alianzas políticas participantes en cada una de las votaciones federal y locales, como se ha estudiado en diversas elecciones en México y el mundo (Ames, Baker y Renno 2009; Carman y Johns 2010; Espinosa, Torres y Cruz 2020).

La aparición de Movimiento Ciudadano en la votación de senadores desplazó al PRI y el PAN, venció a Morena a pesar del impulso de la elección presidencial, pero no implicó el quiebre del sistema de partidos, toda vez que los resultados electorales de 2018 fueron muy competitivos. La contienda la ganó MC con una diferencia menor a un punto porcentual,

dejando al PAN en segundo lugar, Morena en tercero y el PRI en cuarto, pero a solo cuatro puntos porcentuales del primer lugar, lo que configuró una elección muy competitiva.

Ese resultado es especialmente importante para el proceso de 2021, ya que es similar a la votación del gobierno de la entidad. No obstante, como se ha mencionado, la elección al Senado de la República también es influida por la presidencial, mientras que la de 2021 será una elección intermedia; en consecuencia, puede ser un indicador del resultado a esperar en la votación al gobierno del estado en el año indicado, pero deben considerarse las diferencias entre los dos comicios para matizar dicha afirmación.

Entre los elementos destacables de los resultados en Nuevo León, destaca una clara división del voto, pero con una notable diferencia: en los comicios locales, hasta 2015 el elector neoleonés dividía su sufragio entre el PRI y el PAN, con ventaja para el primero, aunque en las federales favorecía al segundo. La elección de la presidencia de la república, que coincide con las intermedias en la entidad, ha impulsado la votación del PAN en las locales, lo cual se observó en los cuadros 2 y 3, pero no ha sucedido de igual manera con el PRI y el PRD, lo que expone la influencia de las federales en las locales, pero solo en el caso de la presidencial; cuando coinciden las elecciones de gobernador con las de diputaciones federales, es la política local la que ha impulsado los resultados en la federal, como se mostró en el cuadro 4 y en la gráfica 3.

Los procesos electorales de 2015 y 2018 expusieron resultados excepcionales que no confirman las observaciones previas. Por un lado, la postulación de un candidato independiente a la gubernatura del estado en 2015 no permite ver el impacto de la elección local sobre la federal; por otro lado, la presidencial de 2018 sí impulsaría de manera importante la irrupción de Morena en la entidad, pero la fuerza política local de Movimiento Ciudadano no los llevó a ganar la votación de senadores.

Entre los resultados también destaca que el elector neoleonés divide su voto (Berlanga y Vázquez 2009, 27), lo que obliga a preguntar qué

elementos motivan la división. Existen, en teoría, múltiples explicaciones acerca de la repartición del voto: la definición como electores estratégicos que intencionalmente buscan dividir los poderes públicos (Ames, Baker y Renno 2009, 10-1; Burden y Helmke 2009, 3-4); una clara diferenciación del elector en los temas relativos a cada elección local o federal (Bechtel 2012, 171-2; Idrobo 2020, 36); la decisión del elector de votar por una opción con mayores posibilidades de ganar que su opción preferida (Cox 1995, 362; Karp, Vowles, Banducci y Donovan 2002, 3-4; Astudillo y Rodon 2013; Guzmán y Ramírez 2015), y la consecuencia de confusiones, sobre todo cuando existen múltiples coaliciones en la contienda (Carman y Johns 2010, 385-6), entre otras.

La división del voto puede interpretarse también como una crítica de los electores hacia los institutos políticos (Moreno y Méndez 2007), lo cual constituye un elemento de debilidad del sistema de partidos cuando existe alta volatilidad y fragmentación electoral (Luján y Schmidt 2018, 223; Muñoz 2016, 125-6). Sin embargo, Nuevo León ha contado con baja volatilidad y fragmentación ante el bipartidismo configurado por el PRI y el PAN, hasta los procesos comiciales de 2015 y 2018, lo que lleva a preguntar si la participación de MC y Morena configurará un realineamiento electoral en la entidad y la desestructuración del bipartidismo (Sirvent y Montiel 2001).

A partir del estudio más reciente acerca de cultura política en la entidad (Vázquez y Ruiz 2019), se puede señalar que, al acudir a votar, el elector neoleonés se inclina más por el perfil del candidato que por el partido. Entre quienes votan pensando más en el partido que en el candidato, la mayoría lo hace más por costumbre que por afinidad ideológica, y entre quienes votan por el perfil del candidato, destacan como elementos principales su liderazgo y el carisma, por encima de la experiencia, el carácter y la honestidad. A pregunta expresa, los ciudadanos encuestados respondieron que intencionalmente dividen su voto, sobre todo en función de los candidatos con mayores probabilidades de ganar y para que no triunfe la opción antagónica. Este último elemento es fundamental, toda vez que

la mayoría de los electores que contestaron sentirse identificados con algún partido lo hacen con el PAN y con el PRI, por lo que consideran como principal rival a Morena, mientras que los que se identifican con Morena antagonizan con el PRI. Vale la pena agregar que, después de Morena, el PRI es el que genera mayor discrepancia entre los ciudadanos que se sienten afines a otro distinto a ese partido (Montero 2019, 59).

A partir de la información vertida en la presente sección, se puede afirmar entonces que el proceso electoral de 2021 expone un escenario muy complejo en la entidad. En primer lugar, la concurrencia de las votaciones federales intermedias con la elección de gobernador permite considerar hipotéticamente que el ejercicio en el estado estará principalmente influido por la política local, más que la nacional. En segundo lugar, con base en el reconocimiento de la influencia local, los cuatro actores con mayor fuerza política y que competirán por la gubernatura son el PAN, el PRI, MC y Morena. En ese punto, si se consideran los escasos antecedentes de Morena en la entidad y la forma como la elección de 2018 impulsó su irrupción, es probable que busque incorporar temas federales en los comicios locales. En tercer lugar, es muy probable que el elector neoleonés divida sus votos, orientándose principalmente por el liderazgo y el carisma, así como por el antagonismo hacia otros partidos. En el siguiente apartado se expondrá el desarrollo de la primera etapa del proceso electoral 2020-2021.

Proceso electoral 2020-2021

Frente al escenario de una elección competitiva, dividida entre los cuatro institutos políticos que se mencionaron, los partidos enfrentan el reto de seleccionar candidatos competitivos, evitar divisiones importantes que pudieran derivar en transfuguismos, aprovechar el antagonismo hacia ciertos partidos y aprovechar el apoyo/desafección que pudiera existir al gobierno federal, sobre todo a la figura del presidente de la república. En el presente apartado se expone la actuación de distintos actores en la entidad que podrían afectar el proceso electoral.

El gobernador de la entidad

Durante la etapa de preparación de los comicios, la evaluación del gobernador obtenía calificaciones reprobatorias y se encontraba por debajo de la aprobación del presidente de la república, de acuerdo con distintas casas encuestadoras (México Elige 2021; Consulta Mitofsky 2021). A pesar de la amplia victoria que alcanzó el gobernador en 2015, diversos hechos minaron el apoyo ciudadano con el que contaba.

Entre las particularidades de un gobierno independiente, destaca que, al no contar con un bloque legislativo de su mismo partido, no hay grupos parlamentarios oficialistas ni opositores. En consecuencia, no se actualiza el supuesto clásico de los estudiosos de los regímenes presidenciales, quienes señalan que, ante sistemas de mayoría relativa, los partidos opositores buscarían obstaculizar al gobierno para aprovechar sus fallos en las elecciones siguientes, incluso arriesgando el quiebre de la democracia (Huntington Crozier y Watanuki 1975, 74-101; Lijphart 2000, 117-40; Linz 2004, 196-7). Dicha situación parecía una oportunidad única en la entidad y en todo el país; sin embargo, en el momento en que el mandatario decidió competir por la presidencia de la república, se colocó como competidor de los partidos con la desventaja de que, al no contar con un bloque legislativo propio, todos los grupos parlamentarios en el Congreso local se volvieron opositores del gobierno (Medellín 2018).

Adicionalmente, el gobernador utilizó los recursos de Nuevo León a fin de obtener las firmas necesarias para su registro como candidato a la presidencia. Frente a esa situación, los entonces diputados locales de MC Samuel García y Mariana Saldívar acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para solicitar la imposición de un procedimiento especial sancionador contra el registro como candidato a la presidencia de la república de Jaime Rodríguez Calderón, el cual fue resuelto por medio del expediente SRE-PSC-153/2018, y en el que el Tribunal ordenó sancionar a 572 servidoras y servidores públicos, además de ordenar al Congreso del Estado de Nuevo León, por medio del recurso

SUP-REP-094/2018, sancionar al gobernador y a Manuel González Flores, quien fungió como gobernador interino, por la coacción de servidores públicos del gobierno del estado y el uso de recursos públicos en el proceso de recolección de firmas.

La resolución del TEPJF colocó al diputado Samuel García, líder de Movimiento Ciudadano, como el principal opositor del gobernador e incrementó la polarización entre el Poder Legislativo y el mandatario, toda vez que el Congreso se vio obligado a sancionarlo sin un marco legal para ello, lo que llevó al gobernador y al secretario general de gobierno a presentar una controversia constitucional contra el proceso sancionador. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante la controversia constitucional 310/2019, declaró inconstitucional el proceso sancionador del Congreso local, con lo que se anuló todo el proceso en contra del mandatario.

Además de los conflictos con el Congreso estatal y, sobre todo, con el líder de MC, el gobernador ha sido especialmente crítico del presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, e incluso forma parte del grupo de mandatarios que abandonaron la Conferencia Nacional de Gobernadores para formar la llamada Alianza Federalista. Entonces, el dirigente estatal se involucró en conflictos, tanto a en el ámbito local como en el nacional, cuando en primera instancia, al ser un gobernante independiente, tenía el potencial de negociar con todos sin representar una postura partidista.

Partidos políticos

Los resultados de la elección a la gubernatura en 2015 fueron muy duros para el PRI y el PAN, pero mantuvieron su presencia en las diputaciones locales y federales y en los municipios. Las principales figuras políticas de ambos partidos, así como de MC, quien apareció como nuevo jugador, se encontraron en el Congreso local y las presidencias municipales. Sin embargo, la falta de líderes claros y el surgimiento de múltiples actores en el mismo ámbito político supusieron la posibilidad de conflictos internos que dividieran al partido frente a los procesos federal de 2018 y local de 2021.

En el caso del PRI, la candidata perdedora de la elección a la gubernatura fue la primera senadora de mayoría relativa, por lo que el partido se quedó sin un importante liderazgo. Al mismo tiempo, los presidentes municipales de Apodaca, Guadalupe, Escobedo y Monterrey se colocaron como importantes figuras políticas con el potencial de aspirar al Senado en 2018 y a la gubernatura en 2021. Por otro lado, desde el gobierno federal, el entonces secretario de Economía también se mostraba como una importante figura partidista, y la dirigencia nacional del partido respaldó tanto a la dirigencia estatal que sufrió la derrota en 2015 como a la nueva dirigencia que iniciaría en 2017, encabezada por un diputado federal.

El proceso electoral de 2018 significó un enroque de las figuras políticas del partido y ninguno de los alcaldes fue postulado al Senado, por lo que se optó por las reelecciones en sus municipios o por contender a diputaciones locales. Entre los resultados, el PRI fue desplazado hasta el cuarto lugar en la votación del Senado y perdió también importantes espacios en el Congreso local y ciertos municipios frente a la irrupción de Morena. Adicionalmente, enfrentó unos comicios muy cerrados en los municipios de Guadalupe y Monterrey, que llevaron a un conflicto poselectoral como no se había visto en la entidad desde hace más de 20 años, por lo que el caso tuvo que ser dirimido por el TEPJF, el cual resolvió otorgar el triunfo al PRI en Guadalupe, mientras que en Monterrey tuvo que celebrarse una elección extraordinaria y, al final, la ganó dicho partido.

El Partido Revolucionario Institucional se encontraba en una importante crisis desde 2015, perdiendo la gubernatura y espacios en el Congreso local; no obstante, sus presidentes municipales y diputados locales asumirían el liderazgo al competir entre sí y arriesgarse a una posible división, la cual llegaría en 2020, cuando la presidenta municipal de Escobedo abandonaría el partido para contender por la gubernatura por otro partido o incluso como independiente.

La selección del candidato a la gubernatura implicó un proceso de negociación entre los presidentes municipales, diputados locales y el

exsecretario de Economía durante el gobierno federal de Enrique Peña Nieto. El resultado fue una distribución de candidaturas y acuerdos para competir juntos, entre los que destaca la postulación del presidente municipal de Monterrey, Adrián de la Garza, y, como candidato a esa presidencia municipal, el ex diputado local Francisco Cienfuegos.

El caso del Partido Acción Nacional también tuvo importantes conflictos internos. La elección de 2015 representó una derrota significativa por la diferencia de votos, pero no así en el número de cargos con los que contaba antes y después de la votación. La división importante se vería en 2018, sobre todo con la presunta intervención del senador de primera minoría, quien, junto con su grupo político, impondría distintas candidaturas y no apoyaría a otros candidatos; al respecto, destacan las acusaciones que hicieron los postulantes de Monterrey y San Pedro Garza García de no contar con el respaldo de su partido durante la campaña y el proceso poselectoral.

Un elemento fundamental en el proceso electoral de 2018 fue la negativa de aceptar la integración de una alianza con Movimiento Ciudadano, como sí sucedió en la elección a la presidencia de la república. Dicha situación llevó a que el PAN y MC tuvieran un mismo candidato a la presidencia, pero fueran contrincantes en la votación al Senado de la República, la cual finalmente ganaría MC por menos de un punto porcentual. Lo anterior pudo actualizar el supuesto de que el voto dividido no necesariamente representa una estrategia del elector, sino la confusión ante las distintas alianzas, como ha sucedido en otros países (Karp, Vowles, Banducci y Donovan 2002, 3-4; Carman y Johns 2010, 385-6).

La división del partido se agravaría de forma significativa durante la selección de candidatos para el proceso electoral local de 2021. En particular, destaca que el senador de primera minoría, quien buscaba ser candidato a la gubernatura, al no lograrla, acusaría la intervención del gobernador en el proceso panista, renunciaría al partido y, en cambio, sería postulado por Morena a la presidencia municipal de Monterrey. En una

dirección similar, el anterior candidato del PAN a la presidencia de ese municipio en 2018, quien encabezó la denuncia de presunto fraude y competiría nuevamente en la elección extraordinaria, también renunciaría al partido para adherirse a Morena.

Durante la selección de candidatos rumbo a la elección de 2021, el PAN recibió el ofrecimiento de unirse con MC; sin embargo, este último condicionó la alianza con la postulación del senador Samuel García o el diputado local Luis Donaldo Colosio Riojas como candidato a la gubernatura, lo cual no fue aceptado por el PAN. En cambio, después de una selección interna, se decidió postular al ex presidente municipal de Monterrey Fernando Larrazábal, quien fuera seriamente cuestionado por gobernar durante la peor época de seguridad en la ciudad y estar vinculado con escándalos de corrupción que derivaron en el incendio del Casino Royale y la muerte de más de 50 personas. Por otro lado, para la presidencia de ese municipio se postuló a una candidata sin arraigo en el lugar y muy poco conocida.

En Movimiento Ciudadano el proceso fue álgido, pues implicó la confrontación y la negociación entre los dos liderazgos, Samuel García y Luis Donaldo Colosio, lo cual puso en tela de juicio el proceso de institucionalización del partido en la entidad, al arriesgarlo a una división importante. El enfrentamiento entre las dos figuras se dio como consecuencia de que el senador nunca ocultó su intención de contender por la gubernatura y propuso al diputado como candidato a la presidencia, condición que el segundo rechazaba. Eso llevó al establecimiento de negociaciones entre Colosio y otros partidos, especialmente el PAN, para buscar su postulación como gobernador, pero, al no encontrar el espacio deseado, aceptó contender por Monterrey, por lo que si bien la negociación fue complicada, el resultado final se dio así: Samuel García como candidato a gobernador y Luis Donaldo Colosio a la presidencia de dicho municipio.

Finalmente, el caso de Morena fue el menos conflictivo, pues, debido a la falta de cuadros propios en la entidad, el partido se alimentó de los

tránsfugas de otros institutos políticos. En ese sentido, la candidata a la gubernatura fue la ex presidenta municipal de Escobedo Clara Luz Flores, quien abandonó al PRI y fue acompañada por el senador Víctor Flores como candidato a la presidencia municipal de Monterrey, que había dejado al PAN. Destaca la postulación de un expanista como candidato de Morena, ya que antes había sido un duro crítico del gobierno federal; ese conflicto ideológico llevaría a que, durante la campaña, el senador renunciara a la candidatura y tuviera que ser reemplazado por otro expanista, el excandidato a la presidencia de dicho municipio Felipe de Jesús Cantú.

Consideraciones finales. Resultados electorales

Los resultados de los procesos federal y local en Nuevo León confirmaron el comportamiento plural del elector neoleonés; por un lado, al igual que en 2015, optó por una elección novedosa; por otro lado, dividió su voto en distintas opciones para cada elección, con lo que configuró un escenario plural en el ámbito local y en el federal. En los comicios para gobernador, MC resultaría el ganador con 36.72 %, quedando el PRI en segundo lugar con 27.9 %, el PAN en tercero con 18.33 %, Morena en cuarto con 14.02 % y una participación de 51.15 %, menor a la presentada en elecciones similares anteriores; la contienda fue más competitiva que la de 2015, al tener un margen de victoria de 8.81 por ciento.

La campaña de Movimiento Ciudadano fue especialmente novedosa y requiere de un estudio mucho más amplio. Por un lado, la participación de la esposa del candidato —reconocida *influencer* de redes sociales— llevó a que el Instituto Nacional Electoral (INE) impusiera una sanción millonaria al candidato y al partido, mediante el expediente INE/Q-COF-UTF/125/2021/NL y acumulados. Esto, debido a que las publicaciones en las redes sociales de la esposa se consideraron aportaciones en especie al financiamiento de la campaña, las cuales no habrían sido reportadas; el candidato argumentó que dichas publicaciones no tuvieron un objetivo.

A la fecha de elaboración del presente artículo, el candidato de Movimiento Ciudadano recurrió ante el TEPJF, por el acuerdo del INE en el que se impone la sanción, y es una discusión que aún no concluye y cuya resolución establecerá un precedente importante respecto a la participación de *influencers* en las campañas políticas. Por otro lado, un actor de teatro realizó una parodia del candidato de MC que, a partir de ridiculizarlo, lo popularizó y lo volvió parte de su campaña, mientras que otros candidatos no supieron responder a la sátira; incluso, la candidata de Morena se enfrentó con el actor al denunciarlo por violencia política de género, lo que se entendió como un intento de censura. Finalmente, el INE también sancionó al candidato y a MC por la recepción de financiamiento ilegal a la campaña, en un innovador esfuerzo que implicó la participación de la Unidad de Inteligencia Financiera y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para brindar el seguimiento a las aportaciones realizadas por personas morales al partido, lo cual se resolvió en el expediente INE/Q-COF-UTF/161/2021/NL y acumulados.

Al igual que en 2015, cuando el elector neoleonés optó por un candidato diferente a los partidos dominantes en la entidad, en 2021 prefirió un partido sin antecedentes. Ello refuerza la hipótesis acerca de la desestructuración del sistema de partidos en el estado, al haber un claro rechazo hacia los previamente dominantes, en las elecciones de 2015, 2018 y 2021; sin embargo, la hipótesis no se comprueba al observar los resultados comiciales de las diputaciones locales, federales y municipales.

En la elección de diputados locales, la coalición “Va fuerte por Nuevo León”, integrada por el PRI y el PRD, obtendría una ventaja en los distritos de mayoría relativa al ganar 12 de los 26, mientras que el PAN alcanzaría 10 y la coalición “Juntos haremos historia”, 4. Lo anterior muestra claramente el dominio del PRI y el PAN en las diputaciones locales y que la candidatura de MC al gobierno del estado no tuvo la capacidad de impulsar a sus candidatos a diputados locales. Si bien Movimiento Ciudadano sí tendría un grupo legislativo mayor al de la Legislatura 2018-2021 al obtener 5

diputaciones por el principio de representación proporcional, la mayoría legislativa estará en control del PRI y el PAN, lo que obliga al gobernador a negociar con ellos.

Respecto de las elecciones municipales, el PAN obtendría más victorias: 16 de 51 municipios; en segundo lugar, la alianza PRI-PRD con 12, y en tercer lugar, MC sí alcanzaría la victoria en 7 municipios, entre los que destaca el caso de Monterrey con la candidatura de Luis Donald Colosio. Finalmente, respecto a los comicios federales, el PRI se alzaría con más victorias: 6 de 12 distritos, seguido por el PAN con 4 y “Juntos haremos historia” con 2. El resumen de los resultados electorales, con la nueva configuración política en la entidad, se expone en el cuadro 5.

Cuadro 5. Resultados de la elección

		PAN	PRI	PVEM	MC	NA	Morena	Otro
Diputaciones federales		4	6	--	--	--	2	--
Diputaciones locales	MR	10	12	--	--	--	4	--
	RP	5	2	--	6	--	3	--
Municipios		16	14	2	7	2	8	2

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; MC, Movimiento Ciudadano; NA, Nueva Alianza; MR, mayoría relativa, y RP, representación proporcional.

Fuente: Elaboración propia con base en CEENL e INE.

La observación de los resultados de los comicios locales y federales muestran claramente que el elector neoleonés divide su voto. La votación de gobernador muestra un rechazo a los partidos dominantes, pero no así en el resto de las elecciones, por lo que no se puede hablar de un realineamiento electoral ni de la desestructuración del sistema de partidos. Por el contrario, el PRI se muestra como el más fuerte en el estado al ganar la mayoría de las diputaciones locales y federales, así como al contar con el mayor número de municipios, seguido por el PAN, que cuenta con más municipios y es el segundo con más diputaciones locales y federales. Así, el Partido Re-

volucionario Institucional y el Partido Acción Nacional se mantienen como dominantes en la entidad; si bien Movimiento Ciudadano tendrá un importante grupo legislativo en el Congreso local, así como algunos municipios, no tiene la fuerza política para impulsar la agenda del gobernador electo por sí solo y depende de la formación de alianzas con el PRI o el PAN.

A lo largo del trabajo también se mencionó que cuando concurren las elecciones locales y federales, el contexto local tiende a influir en el federal. Al respecto, dicha hipótesis sí se corrobora al observar los resultados obtenidos por el PRI y por Morena. Mientras que el PRI obtuvo muy malos resultados en casi todo el país, se mantuvo como dominante en los comicios locales y de diputados federales en la entidad, en tanto que Morena logró resultados muy positivos en la mayoría de los estados, en Nuevo León obtuvo una escasa votación y perdió casi todos los espacios que había ganado en 2018.

Entonces, los resultados en Nuevo León fueron influidos por el contexto local; sin embargo, la división del voto no llevó a que MC se colocara como nuevo partido dominante, espacio que ha conservado el PRI. Durante la campaña, al tratar de contrarrestar la influencia local en los comicios, destacó la participación del presidente de la república durante tres días consecutivos desde su conferencia de prensa matutina, en la que criticó la propaganda electoral distribuida por el candidato del PRI; adicionalmente, la Fiscalía General de la República difundió, mediante un comunicado de prensa, estar investigando a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, por compra de votos, y de Movimiento Ciudadano, por presunto lavado de dinero. A pesar de dichas intervenciones, aunque el PRI perdería la gubernatura, se mantendría como partido dominante y Morena tendría una derrota importante en la entidad.

Un último elemento que se puede mencionar es el papel de las redes sociales. En particular, los candidatos de MC las han empleado intensamente, entre los que destaca el candidato a gobernador y su esposa, quien es una *influencer* en Instagram. Dicha situación llevó a los partidos políticos

a iniciar diversos procesos especiales sancionadores contra la esposa del candidato, a fin de detener los videos en los que aparece su esposo, lo que obligó a discutir si son parte de su libertad de expresión, si son un apoyo en especie que debe ser agregado a la fiscalización o si son actos de campaña. Si bien a la fecha de elaboración del presente artículo ya existía como medida cautelar el ordenamiento de que la esposa detuviera la participación de su esposo en sus videos, la discusión aún no ha concluido en el TEPJF, el cual determinará importantes criterios acerca de la participación de *influencers* en las campañas y el rol de las redes sociales.

Fuentes consultadas

- Alcántara, Manuel. 1998. Los problemas de gobernabilidad de un sistema político. En *La crisis de la gobernabilidad en México*, eds. Ofelia Alvarado y Miguel Ramírez. México: El Colnal.
- Ames, Barry, Andy Baker y Lucio R. Renno. 2009. "Split-ticket voting as the rule: voters and permanent divided government in Brazil". *Electoral Studies* 8 (diciembre): 8-20.
- Astudillo, Javier y Toni Rodon. 2013. "The electoral behaviour of the median voter and the paradoxes of spanish political competition". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 144 (octubre-diciembre): 3-21.
- Báez, Carlos y Martha Tello. 2018. "El fenómeno de las candidaturas independientes en México". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 7-8 (enero-diciembre): 237-64.
- Bechtel, Michael. 2012. "No always second order: subnational elections, national-level vote intentions, and volatility spillovers in a multi-level electoral system". *Electoral Studies* 31 (marzo): 170-83.
- Béjar, Luisa. 2014. ¿Hasta dónde llega el poder de los gobernadores? En *Los estados en el 2013*, coords. Gustavo López, Rosa Mirón y Francisco Reveles, 425-36. México: UNAM.
- Berlanga, José Luis y Carlos Vázquez. 2009. Bases teóricas del estudio sobre el perfil del electorado neoleonés. En *Perfil del elector neoleonés*, 15-64. Monterrey: CEENL.

- Burden, Barry y Gretchen Helmke. 2009. "The comparative study of split-ticket voting". *Electoral Studies* 28 (marzo): 1-7.
- Bussoletti, Andrea. 2021. "La excepción jalisciense: comportamiento electoral y sistema de partido en el proceso electoral 2018". *Apuntes Electorales* 64 (enero-junio): 37-71.
- Camou, Antonio. 2001. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés.
- Carman, Christopher y Robert Johns. 2010. "Linking coalition attitudes and split-ticket voting: the Scottish Parliament elections of 2007". *Electoral Studies* 29 (septiembre): 381-91.
- Cavero, Ernesto. S. f. *Resultados electorales de las entidades federativas 1987-2005*. México: Cámara de Diputados.
- CEENL. Comisión Estatal Electoral Nuevo León. 2013. *Memorias y estadísticas del proceso electoral Nuevo León 2011-2012*. Monterrey: CEENL.
- . 2015. *Integración de ayuntamientos. Proceso electoral 2015*. Disponible en <https://www.ceenl.mx/ayuntamientos2015.asp> (consultada el 20 de mayo de 2021).
- . 2016. *Memorias y estadísticas. Informe del proceso electoral Nuevo León 2014-2015*. Monterrey: CEENL.
- . 2018a. *Candidatas y candidatos a diputaciones y alcaldías*. Disponible en <https://www.ceenl.mx/documentos/2018/ENCARTE%20FINAL%201%20de%20junio.pdf> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- . 2018b. Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Disponible en <http://computo2018.ceenl.mx/R02D.htm> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- . 2018c. *Diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional a integrar la LXXV Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León*. Monterrey: CEENL.
- . 2019. *Elecciones estatales de Nuevo León. Resultados electorales*. Disponible en <http://computo2018.ceenl.mx/> (consultada el 30 de abril de 2019).

- . 2021. *Cómputos 2021. Elecciones estatales de Nuevo León*. Disponible en <https://computos2021.ceenl.mx/R03E.htm> (consultada el 13 de agosto de 2021).
- Consulta Mitofsky. 2021. *Gobernadores y gobernadoras de México. Aprobación Ciudadana*. Disponible en <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1437-rank-gobernadoresmx> (consultada el 21 de mayo de 2021).
- Controversia constitucional 310/2019. Actor: Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. Demandado: Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Disponible en https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2020-11-05/MP_ContConst-310-2019.pdf.
- Cornelius, Wayne. 2003. "Blind spots in democratization: subnational politics as constraint on Mexico's transition". *Politics* 2 (septiembre): 117-31.
- Cox, Gary. 1995. "Anatomy of a split: the liberal democrats of Japan". *Electoral Studies* 4 (diciembre): 355-76.
- Downs, Anthony. 1957. "An economic theory of political action in a democracy". *The Journal of Political Economy* 2 (abril): 135-50.
- Eisenstadt, Todd. 2004. *Cortejando a la democracia en México*. México: El Colmex.
- Espinosa, Orlando, Ignacio Torres y Ulises Cruz. 2020. "Los desafíos metodológicos en el estudio de las alianzas electorales subnacionales". *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* 77 (enero-abril): 9-40.
- Global Party Survey. 2021. Global Party Survey. Disponible en <https://www.globalpartysurvey.org/download-data> (consultada el 20 de mayo de 2021).
- Gunther, Richard y Larry Diamond. 2003. "Species of political parties". *Party Politics* 2 (marzo): 167-99.
- Guzmán, Enrique y Adriana Ramírez. 2015. "El elector colombiano. Una aproximación al perfil del votante de los principales partidos en elecciones presidenciales, 2002-2010". *Investigación & Desarrollo* 1 (enero-junio): 165-98.

- Huntington, Samuel, Michel Crozier y Joji Watanuki. 1975. The United States. En *The crisis of democracy*, 59-118. Nueva York: New York University Press.
- Idrobo, Luz. 2020. “Escisión del voto en elecciones subnacionales en Colombia”. *Reflexión Política* 46 (agosto): 34-42.
- Illera, Jorge y Lina Buchely. 2015. “Las fugas de la democracia. Análisis económico del derecho sobre las normas de transfuguismo político en Colombia (2003-2011)”. *Colombia Internacional* 85 (septiembre): 15-52.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2019. Cómputos MX 2018. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1> (consultada el 30 de abril de 2019).
- . 2021a. Acuerdo INE/Q-COF-UTF/125/2021/NL y acumulados. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido Movimiento Ciudadano, así como de su candidato al cargo de gobernador en el estado de Nuevo León, el c. Samuel Alejandro García Sepúlveda.
- . 2021b. Cómputos Distritales. Disponible en <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa> (consultada el 13 de agosto de 2021).
- . 2021c. INE/Q-COF-UTF/161/2021/NL y acumulados. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido Movimiento Ciudadano y su otrora candidato a gobernador de Nuevo León, el c. Samuel Alejandro García Sepúlveda, en el marco del proceso electoral local ordinario en el estado de Nuevo León.
- Karp, Jeffrey, Jack Vowles, Susan Banducci y Todd Donovan. 2002. “Strategic voting, party activity, and candidate effect”. *Electoral Studies* 21 (septiembre): 1-22.
- Langston, Joy. 1997. “The PRI governors”. *Working Paper* 66. México: CIDE.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.

- Linz, Juan. 2004. "Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas". *PostData* 10 (diciembre): 187-224.
- Loaeza, Soledad. 1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*. México: FCE.
- López, Rogelio. 2013. "El abstencionismo como fenómeno político en la sociedad contemporánea". *Culturales* 1 (enero-junio): 53-68.
- López, Gustavo, Rosa Mirón y Francisco Reveles, coords. 2014. *Los estados en 2013. La nueva configuración político electoral*. México: UNAM.
- Lujambio, Alonso. 2000. *El poder compartido*. México: Océano.
- Luján, Diego y Nicolás Schmidt. 2018. "Volatilidad electoral y alternancia política a nivel subnacional en Uruguay, 2000-2015". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 244 (enero-abril): 219-46.
- Medellín, Laura. 2018. "De la victoria de un candidato independiente a los desafíos en la eficacia del desempeño gubernamental: el caso de Nuevo León, México". *Papel Político* 2 (julio): 1-16.
- Merino, Mauricio. 2014. *La transición votada*. México: FCE.
- México Elige. 2021. Estudios estatales de opinión pública. Disponible en https://mexicoelige.com/?fbclid=IwAR0a0FPv-WdAzsW0-cL5dR4taLYBSEde4Je9tir9Asy0z3_nU9vhqiH3JSA (consultada el 21 de mayo de 2021).
- Miklos, Thomas, Edgar Jiménez y Margarita Arrollo. 2008. *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político*. México: Limusa.
- Mirón, Rosa María. 2005. El mapa del poder del PRI: ante el riesgo permanente de naufragar. En *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, coord. Francisco Reveles, 277-94. México: Gernika.
- . 2016. *Los estados en 2015*. México: UNAM.
- Molinar, Juan. 1970. *El tiempo de la legitimidad*. México: Cal y Arena.
- Montero, Juan Carlos. 2014. "Equilibrios de poder en las entidades federativas. Estudio longitudinal de las legislaturas locales en México en el periodo 2000-2014". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 2 (julio-diciembre): 125-54.

- . 2017. “Nuevo León independiente”. *Estudios Políticos* 42 (septiembre-diciembre): 119-44.
- . 2019. Determinantes del voto del elector nuevoleonés. En *Perfiles del electorado nuevoleonés*, eds. Alejandro Díaz y Carlos Vázquez, 35-66. Monterrey: CEENL.
- Moreno, Alejandro y Patricia Méndez. 2007. “La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México”. *Política y Gobierno* 1 (marzo): 43-75.
- Muñoz, Aldo. 2016. “Elecciones en el Estado de México en 2015: desestructuración política de la oposición”. *Apuntes Electorales* 54 (enero-junio): 119-44.
- Navarrete, Juan Pablo y Javier Rosiles. 2018. “El Estado de México en 2017: de la hegemonía del PRI al arribo de Morena”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 20 (segundo semestre): 195-240.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Remes, Alain de. 2002. Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. En *Lecturas sobre el cambio político en México*, comps. Carlos Elizondo y Benito Nacif, 431-63. Distrito Federal: FCE.
- Reveles, Francisco. 2000. “El PRI en las elecciones de Sinaloa: el debilitamiento del partido gobernante”. *Estudios Políticos* 23 (mayo-agosto): 167-208.
- , coord. 2002. La participación electoral del PAN: de las presidencias municipales a la presidencia de la República. En *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, 193-258. México: Gernika.
- . 2003. *El PAN en la oposición*. México: Gernika.
- Reyes, Juan Francisco. 2014. Los congresos locales y el poder de los gobernadores. En *Los estados en el 2013*, coords. Gustavo López, Rosa Mirón y Francisco Reveles, 405-24. México: UNAM.

- Reynoso, Víctor y Juan Carlos Montero. 2016. “Los sistemas de partidos en México después de las elecciones del 2015”. *Espacios Públicos* 47 (septiembre-diciembre): 27-50.
- Rolfe, Meredith. 2012. *Voter turnout: a social theory of political participation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rosiles, Javier. 2021. “Los diques al tsunami Morena: la elección de 2018 en perspectiva local”. *Apuntes Electorales* 64 (enero-junio): 123-77.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sentencia SRE-PSC-153/2018. Actor: Samuel Alejandro García Sepúlveda y Mariela Saldívar Villalobos. Autoridad responsable: Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0153-2018.pdf>.
- SUP-REP-294/2018. Actor: Samuel Alejandro García Sepúlveda y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/blog/reyes/media/images/77b1c707a92d24ac312efe4a36fd39931.pdf>.
- Sirvent, Carlos y Gustavo Montiel. 2001. El realineamiento electoral y los sistemas de partido. En *Alternancia y distribución del voto en México*, ed. Carlos Sirvent, 11-44. Distrito Federal: UNAM.
- Spoon, Jae-Jae y Karleen Jones West. 2020. “Small versus statewide parties: how subnational contestation and decentralization influence presidential elections in Europe and Latin America”. *Political Studies Review* 1 (noviembre): 145-59.
- Tsebellis, George. 2006. *Jugadores con poder de veto*. México: FCE.
- Vázquez, Carlos y José Ruiz. 2019. El electorado nuevoleonés: una visión panorámica. En *Perfiles del electorado nuevoleonés*, eds. Alejandro Díaz y Carlos Vázquez, 21-34. Monterrey: CEENL.
- Woldenberg, José. 2012. *Historia mínima de la transición democrática de México*. México: El Colmex.

Desafíos de la representación y participación política indígena

Challenges of indigenous political representation and participation

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo (México)*

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 11 de marzo de 2021.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar acerca de los desafíos de la representación y participación política indígena para el proceso electoral 2020-2021 en México. En ese sentido, se exponen las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales, así como las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de registro de candidaturas de personas indígenas por la vía de los partidos políticos, al momento que se analiza la importancia de la autoadscripción calificada, de la perspectiva de género y del criterio de porcentaje de población indígena en la aplicación de dichas medidas. Asimismo, se estudian los requisitos que establece la ley por cuanto hace a las candidaturas independientes.

PALABRAS CLAVE: representación y participación política indígena, acciones afirmativas, candidaturas independientes, autoadscripción calificada.

* Defensora de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. atzimba.alejos@te.gob.mx.

ABSTRACT

The aim of this article is to reflect on the challenges of indigenous political representation and participation in the 2020-2021 electoral processes in Mexico. It presents the affirmative actions implemented by the National Electoral Institute and the local public electoral bodies, as well as the resolutions issued by the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch of Mexico regarding the registration of indigenous candidates throughout political parties, analyzing the importance of proven self-identification, the gender perspective and the criterion of the percentage of indigenous population for the implementation of these measures. It also examines the requirements established by law concerning independent candidacies.

KEYWORDS: indigenous political representation and participation, affirmative actions, independent candidacies, proven self-identification.

Introducción

El Estado mexicano está obligado a resarcir la deuda histórica que tiene respecto a los derechos políticos y culturales de los pueblos y las comunidades indígenas, particularmente en torno a la participación y representación política en igualdad de oportunidades, a fin de combatir la subrepresentación de dichas colectividades en las instituciones y los órganos políticos de representación popular.

En México, el reconocimiento de los derechos político-culturales de los pueblos y las comunidades indígenas se dio hasta la década de 1990, con dos hitos que formaron parte del primer ciclo del constitucionalismo social latinoamericano: en 1990 se ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, y en 1991 se reconoció, por medio de la reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la pluriculturalidad que sustenta a la nación (Alejos 2018, 78). Posteriormente, en la Constitución de Oaxaca y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar se plasmaron claros avances en la discusión y el análisis en materia electoral indígena, los cuales cristalizaron varios de los reclamos jurídicos de los pueblos originarios del país (Cossío 1998).

Los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, constituyeron un parteaguas en la política electoral mexicana, puesto que se expresó la necesidad del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, concretamente de su derecho a la libre determinación en un marco de autonomía. Asimismo, buscaban el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de dicha población, como el acceso a la justicia mediante sus propios sistemas normativos, el respeto de sus territorios y de su estrecha relación con la madre tierra, la garantía de sus derechos lingüísticos y culturales, así como el otorgamiento de facultades y competencias para desarrollar libremente sus saberes y conocimientos en materia de salud, educación y, en general, patrimonio cultural. También, se

establecieron derechos respecto a la protección de las mujeres indígenas y de los pueblos migrantes. En años posteriores, la Comisión Nacional de Intermediación y la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación sostuvieron nuevos diálogos, en los cuales, finalmente, se cristalizó la propuesta de reforma al artículo 2 constitucional (Díaz 2001).

En 2001 fue publicada la reforma constitucional en materia indígena, con la cual se reconoció, en el artículo 2, apartado A, fracción III, el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas para elegir, de conformidad con su sistema normativo interno, autoridades municipales. Los pueblos indígenas, en general, han expresado en diversos momentos su rechazo a las vías partidistas para su representación político-electoral en la integración de autoridades municipales; en la actualidad, los casos más emblemáticos son los de Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero; Oxchuc, Chiapas, así como los municipios de Xoxocotla, Coatetelco, Hueyapan y Tetelcingo —todos de Morelos—, que en 2021 elegirán a sus autoridades municipales por medio del sistema normativo interno.

Asimismo, el sistema jurídico mexicano prevé otras dos rutas para que los pueblos y las comunidades indígenas elijan a sus representantes para cargos de elección popular: partidos políticos y candidaturas independientes.

El sistema de partidos políticos está reconocido en el artículo 41 de la CPEUM; no obstante, en tal numeral no se especifica alguna cuota para la postulación de candidaturas de personas indígenas, por lo que los órganos jurisdiccionales y las autoridades electorales han desempeñado un papel fundamental en el impulso de dichas cuotas.

Por su parte, las candidaturas independientes están reconocidas en el artículo 35, fracción II, de la Constitución y reguladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); sin embargo, la legislación federal tampoco prevé alguna fórmula especial para las personas indígenas en las etapas del proceso de selección, particularmente en

la obtención de apoyo ciudadano, por lo que su cumplimiento resulta difícil para los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas, ya que los requisitos no contemplan la desigualdad estructural persistente que enfrentan esas colectividades, como se advierte en el cuadro 1.

Cuadro 1. Respaldo ciudadano necesario para el registro de cargos

Cargo de elección popular	Respaldo ciudadano necesario para lograr el registro
Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos	1 % de la lista nominal de electores 17 entidades federativas que sumen, cada una de ellas, cuando menos, 1 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores
Senadurías por mayoría relativa y diputaciones de mayoría relativa	2 % de la lista nominal de electores correspondientes a la entidad federativa o al distrito en cuestión La mitad de los distritos electorales que sumen, cada uno de ellos, como mínimo, 1 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de casi 120 millones de mexicanos, un poco más de 25 millones se autoadscriben como indígenas, esto es, 21.5 % (Inegi 2015, 76); sin embargo, la realidad es que los pueblos y las comunidades indígenas no tienen el mismo porcentaje de representación en órganos como el Congreso de la Unión y los congresos locales, ni en los municipios. A saber, en 2006, 18 personas indígenas ocuparon un espacio en las diputaciones federales; en 2009, 17; en 2012 y 2015, únicamente 10, y en 2018, 13. Dicha situación justificó la implementación de acciones afirmativas en el proceso electoral 2017-2018 (Sonnleitner citado en León 2020).

Si se toma como base que 25 % de los mexicanos se autoadscribe como indígena, por lo menos 100 diputaciones deberían estar reservadas para esa población, lo cual no ocurre, lo que refleja una subrepresentación de las personas indígenas; ello conduce a reflexionar acerca de que todavía está pendiente la construcción de un Estado pluricultural desde los órganos de elección popular.

En el presente documento se comparten algunas reflexiones en torno a los desafíos de la participación y representación política indígena en el proceso electoral 2020-2021, las cuales se acotan a los sistemas de partidos políticos y candidaturas independientes; es decir, se deja de lado la renovación de autoridades municipales mediante el sistema normativo interno, puesto que sus particularidades bien podrían ser objeto de análisis en otro documento.

Implementación de acciones afirmativas para garantizar la participación política indígena en igualdad de oportunidades

Uno de los retos más importantes del proceso electoral 2020-2021 es la implementación de acciones afirmativas enfocadas a los pueblos y las comunidades indígenas por parte de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de garantizar la representación y participación electoral de personas pertenecientes a los pueblos originarios.

En términos de la jurisprudencia 11/2015, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sostuvo que las acciones afirmativas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, cuyos elementos son los siguientes:

- 1) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

- 2) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
- 3) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índoles legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo por lograr. Así, la figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

En ese sentido,

la población indígena es un grupo en desventaja, [en consecuencia,] el Estado tiene la obligación de garantizar su participación política y el derecho a ser votados a través de un papel activo, que genere contextos en donde todas las personas intervengan en igualdad de circunstancias; [por tanto,] debe implementar medidas que compensen las desigualdades (Martínez 2019, 51).

En el marco de un proceso comicial concurrente en el que serán designados casi 21,000 cargos de elección popular en las 32 entidades federativas —14 renovarán gubernatura, congreso local y ayuntamientos; 13, congreso local y ayuntamientos; 3, solo ayuntamientos, y 2, solo congreso, además de que se renovarán las diputaciones federales (INE 2021)—, resulta necesario equilibrar las condiciones de competencia, a efectos de que los grupos históricamente desventajados lleguen a puestos de representación y toma de decisiones políticas.

En relación con ese tipo de medidas, destacan distintas experiencias federales y locales en las que se han implementado acciones afirmativas y medidas compensatorias a fin de vincular a los partidos políticos a postular personas indígenas para los cargos de representación popular.

En el ámbito federal, está el caso de las candidaturas para diputaciones en el proceso electoral 2017-2018, en el cual el INE, por medio del acuerdo

INE/CG508/2017, ordenó a los partidos políticos registrar candidaturas indígenas en 12 de los 28 distritos indígenas que existen en el país.

Esa acción afirmativa fue controvertida por diversos partidos políticos nacionales; no obstante, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF, con una interpretación garantista y propersona, determinó aumentar el número de distritos electorales de 12 a 13, ya que en esos distritos el porcentaje de población indígena era mayor de 60 %; además, sostuvo que era necesaria la observancia del principio de paridad de género.

Por lo que respecta a las experiencias estatales o locales, están los casos de Hidalgo, Quintana Roo y Baja California, los cuales son relevantes porque advierten claramente nuevos avances en la materia electoral.

En Hidalgo, el OPLE emitió el acuerdo CG/057/2017, en el que sostuvo que en uno de los tres distritos electorales locales considerados por el INE como distritos electorales locales indígenas era necesario que los partidos políticos, las coaliciones electorales o, en su caso, las candidaturas comunes postularan en sus fórmulas a personas que se autoadscribieran como indígenas, atendiendo el principio de paridad de género en la totalidad de las candidaturas. El acuerdo fue controvertido, por lo que quedó en manos del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, que mediante la sentencia TEEH-JDC-240/2017 modificó dicho acto a efectos de que, en tres distritos electorales indígenas, se postulara a personas con tal identidad. La sentencia fue confirmada por la Sala Regional Toluca del TEPJF por medio de la resolución identificada con la clave ST-JRC-1/2018.

En Quintana Roo, mediante una sentencia del Tribunal Electoral de la entidad, se vinculó a los partidos políticos nacionales y locales a garantizar la postulación de candidaturas indígenas en el proceso electoral local ordinario 2018-2019; en cumplimiento de lo anterior, el OPLE emitió el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por el que se modifica el diverso IEQROO/CG/A-070/2019, en acatamiento de lo ordenado por el Tribunal Electoral de Quintana Roo dentro del expediente

RAP/024/2019 y su acumulado RAP/025/2019. No obstante, la sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo fue controvertida ante la Sala Superior del TEPJF, órgano jurisdiccional que revocó la sentencia en el sentido de que las medidas quedaran sin efectos dada la cercanía del proceso electoral, y ordenó al OPLE hacer los estudios necesarios para la aplicación de acciones afirmativas en el próximo proceso electoral, tanto para diputaciones como para ayuntamientos (Martínez 2019, 72-3).

El caso de Baja California deriva de la sentencia SUP-REC-28/2019, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en la cual sostuvo que para el dictado de medidas compensatorias en favor de los pueblos indígenas no era exigible una cantidad mínima de personas indígenas y precisó que, para la definición de acciones afirmativas, debían tomarse en cuenta distintos parámetros, por ejemplo:

- 1) El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales que son materia de la elección.
- 2) La proporción total de población indígena respecto al total de población estatal.
- 3) La participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos de elección popular.
- 4) La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes.
- 5) Otros que, justificadamente, permitan identificar campos de oportunidad en los cuales se pueden adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación de los pueblos y las comunidades indígenas, así como las posibilidades de que accedan a espacios del poder público.

Los casos antes señalados están impactando de manera significativa la actuación de los OPLE, puesto que cada vez es más común conocer de aprobaciones de acciones afirmativas para impulsar la representación política indígena; están los casos de Chihuahua, Nuevo León, Tabasco y Querétaro,

entidades que emiten lineamientos para el proceso de consulta previa, libre e informada a fin de implementar acciones afirmativas en materia de representación político-electoral de las colectividades indígenas.

En la misma tesis, las salas del TEPJF, mediante diversas sentencias, han vinculado a los congresos locales, los partidos políticos y los OPLE a garantizar la participación de personas indígenas en condiciones de igualdad, como en los casos de Guerrero, Morelos y Sinaloa.¹

Ahora se analizará el caso de Morelos, que también presenta novedades en materia electoral. El 29 de junio de 2018, la Sala Regional Ciudad de México, mediante la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) con clave SCM-JDC-403/2018, vinculó al OPLE de Morelos para que, antes del inicio del próximo proceso electoral, implementara acciones afirmativas en materia indígena para el registro de candidaturas a diputaciones locales e integrantes de ayuntamientos. En cumplimiento de lo anterior, la autoridad administrativa electoral emitió el acuerdo IMPEPAC/CEE/065/2020, mediante el cual aprueba acciones afirmativas en la materia con base en los datos de la población que habla una lengua originaria, y no así de la población que se autoadscribe como indígena.

En esa tesis, el OPLE de Morelos determinó que en los municipios indígenas de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla se debía realizar la

¹ Los efectos de las sentencias son los siguientes:

- 1) Se ordena al Congreso del estado que armonice su Constitución local y la legislación interna con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales en materia de derechos indígenas, a fin de garantizar su acceso, en condiciones de igualdad sustantiva, a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad, así como implementar acciones afirmativas a su favor, que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas.
- 2) Se vincula a los partidos políticos a participar en el ámbito estatal, para que implementen medidas afirmativas en favor de las personas indígenas para los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos.
- 3) Se ordena a los organismos públicos locales electorales implementar acciones afirmativas en materia indígena para el registro de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos.

acción afirmativa para la postulación y el ejercicio del cargo de personas indígenas que buscaran ocupar puestos de elección popular, en particular presidencias municipales y sindicaturas. Respecto a las diputaciones locales, determinó que, al realizar el análisis correspondiente a la distribución de población indígena por distrito, en ningún supuesto es igual o mayor de 60 % de la población, dado que no se puede considerar a los distritos para la implementación de acciones afirmativas, a excepción de los municipios indígenas referidos, donde es proporcional que cuenten con un diputado local por el principio de mayoría relativa.

De igual manera, a fin de garantizar la participación política de las mujeres indígenas en la postulación y el ejercicio de los cargos de elección, se determinó la acción afirmativa para que se postule y acceda al ejercicio del cargo una diputación indígena del género femenino en el Distrito IV, con cabecera en Yecapixtla.

Dicho acuerdo fue controvertido, también, por distintos actores. La Sala Regional Ciudad de México, mediante la sentencia dictada en el JDC con clave SCM-JDC-88/2020 y acumulados, determinó lo siguiente:

- 1) No es posible implementar acciones afirmativas en municipios indígenas, pues estas solo tienen razón de ser en aquellos con población no indígena; de ahí que los ayuntamientos de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla fueran a elegir autoridades municipales mediante el sistema normativo interno y no por el de partidos políticos.
- 2) El parámetro relativo a la población indígena (mayor de 15 años de edad) que habla alguna lengua no es adecuado para tomarlo en consideración al momento de implementar las acciones afirmativas, dado que el criterio de autoadscripción es el parámetro para definir a todas aquellas personas que se identifican como indígenas.
- 3) Tampoco fue correcto que el OPLE considerara que para la aplicación de acciones afirmativas en los municipios era necesario un mínimo de 60 % de población indígena, puesto que si bien en el precedente, el

recurso SUP-RAP-726/2017, se establece dicho porcentaje de población para su implementación, se debe analizar de forma contextual y completa la situación de Morelos.

- 4) Determinó que el OPLE no sustentó lo suficiente las razones por las que en el Distrito IV debía registrarse una mujer; en ese sentido, la Sala Regional decidió que si bien no se desconoce la obligación de todas las autoridades de implementar acciones que benefician tanto a los pueblos y las comunidades indígenas como a las mujeres, ello no implica que se exima la responsabilidad de garantizar las condiciones de participación política de las mujeres indígenas.
- 5) Respecto a la omisión de la consulta previa a los pueblos y las comunidades indígenas de Morelos, sostuvo que, si bien el OPLE estuvo en posibilidades de desahogar el proceso consultivo, derivado de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), existió una imposibilidad material para llevar a cabo la consulta, por lo que una vez que concluya el proceso electoral local la deberá realizar.

En razón de lo anterior, la Sala Regional Ciudad de México revocó los acuerdos que regulan las acciones afirmativas para personas indígenas y ordenó la emisión de nuevos acuerdos para su aplicación en el proceso electivo 2020-2021, en los cuales los municipios indígenas de Coatepec, Hueyapan y Xoxocotla no deben ser incorporados; para determinar el número y porcentaje de población indígena, no solo se debe tomar en cuenta la proporción lingüística, sino también el criterio de autoadscripción, haciendo un análisis de parámetros porcentuales razonables y contextuales.

Retos en la implementación de acciones afirmativas

Desde la perspectiva de quien aquí suscribe, la implementación de acciones afirmativas para obligar a los partidos políticos a postular personas indígenas a los cargos de elección popular presenta los siguientes retos:

- 1) Definir los criterios de autoadscripción calificada.
- 2) Establecer el porcentaje de población indígena a partir del cual se ejecutarán las medidas compensatorias.
- 3) Aplicar una perspectiva de género.

Cabe recordar que la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, determinó que si bien el

criterio de que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades, tal estándar, por sí sólo y tratándose de la eficiente representación política de los pueblos y comunidades indígenas, no es suficiente para estimar que las personas postuladas por los partidos políticos tienen esa calidad; por lo cual, a fin de que no se vacíe de contenido la acción afirmativa mediante la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar una autoadscripción calificada, en tanto se encuentre basada en elementos objetivos [que acrediten] el vínculo que el candidato tiene con su comunidad (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

En cuanto a la autoadscripción calificada, el tema medular por definir será determinar cuál es la autoridad encargada de expedir el documento que acredite la adscripción o el vínculo comunitario cuando una persona pretenda ocupar los espacios destinados a las candidaturas indígenas, ya que ello evitará un posible fraude en las acciones afirmativas; sin embargo, el análisis del cumplimiento del requisito de vínculo comunitario deberá ser realizado a partir de una perspectiva intercultural, a fin de evitar una asimilación forzada que atente contra la cosmovisión y las formas de organización indígenas.

Hidalgo sigue siendo un ejemplo de algunas propuestas. El artículo 295, inciso p, del Código Electoral del Estado de Hidalgo establece que será el OPLE quien emitirá los lineamientos que, de manera enunciativa, servi-

rán para calificar la adscripción indígena. En razón de ello, el 27 de enero de 2020 fueron publicadas en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* las Reglas de postulación para garantizar la paridad de género y la participación de ciudadanas y ciudadanos menores de 30 años e indígenas para el proceso electoral local 2019-2020, las cuales se apuntan enseguida:

- 1) Haber prestado, en algún momento, servicios comunitarios o haber desempeñado cargos tradicionales en el municipio.
- 2) Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o a resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas.
- 3) Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena.

Por otro lado, en el artículo 295, inciso r, del Código Electoral del Estado de Hidalgo se señala que la negativa de las autoridades municipales o comunitarias podrá ser impugnada ante el tribunal electoral local, que tendrá facultades para ordenar al delegado, a la asamblea general comunitaria o la autoridad comunitaria del municipio que expida la constancia respectiva si se advierte que dicha negativa no es apegada a derecho.

En Chiapas, el artículo 166, párrafo 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas obliga a los partidos políticos a garantizar la participación de los pueblos originarios, al establecer que al menos en 50 % de los distritos catalogados con alta población indígena por el INE se postularán candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa, debiendo cumplir con el principio de paridad de género, así como en, al menos, 50 % de las candidaturas a presidente municipal correspondientes a los municipios con más de 50 % de población indígena. En ambos casos, deberá cumplirse con la autoadscripción indígena calificada.

Al respecto, hay dos puntos importantes en el tema de la autoadscripción calificada: los elementos probatorios para comprobarla y las impugnaciones que se presenten ante los órganos jurisdiccionales.

En relación con el primer punto, quien aquí suscribe considera que deben ser las propias comunidades indígenas quienes determinen cómo debe ser demostrada la adscripción calificada o el vínculo comunitario. Pretender fijar directrices para los pueblos y las comunidades indígenas constituye una práctica colonizadora y paternalista. Es momento de que las voces, las experiencias y los saberes de las comunidades indígenas sean escuchados y sean ellas mismas las que determinen cómo se demuestra un vínculo comunitario y cuál es la autoridad competente para corroborarlo. La consulta acerca de la implementación de acciones afirmativas debe estar encaminada, en particular, a definir esos elementos.

Sin duda, es necesario un proceso consultivo apegado a los parámetros internacionales y nacionales; así lo señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, mediante la cual se controvertió el Decreto 203, que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el 9 de septiembre de 2019 en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. En ese sentido, la SCJN sostuvo que, una vez pasado el proceso electoral local en Hidalgo, deberá realizarse una consulta a las comunidades indígenas.

Asimismo, la Sala Regional Toluca del TEPJF, en la sentencia ST-JRC-15/219 y acumulados, determinó que el OPLE de Hidalgo debió realizar una consulta a la población indígena, en forma previa a la emisión de las reglas contenidas en el acuerdo IEEH/CG/030/2019, relativas a las temáticas vinculadas con la aplicación de la acción afirmativa indígena en la entidad: postulación de candidaturas indígenas, paridad indígena en dichas postulaciones, autoadscripción indígena y autoadscripción indígena calificada.

En cuanto a las impugnaciones que pudieran llegar a presentarse, estimó que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales deberán estar apegadas a la perspectiva intercultural. En esa materia, el Tribunal Electoral tiene una línea jurisprudencial bastante amplia; por ejemplo, en las

jurisprudencias 18/2018, de rubro DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN, y 19/2018, de rubro JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, se establece, en esencia, que en los casos relacionados con los derechos de los pueblos, las comunidades y las personas indígenas los órganos jurisdiccionales deben atender al contexto de la controversia para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia, por lo que es necesario implementar las siguientes medidas:

- 1) Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes que permitan conocer las instituciones y las reglas vigentes del sistema normativo indígena.
- 2) Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable.
- 3) Valorar el contexto sociocultural de las comunidades indígenas, con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.
- 4) Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria, para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto.
- 5) Propiciar que la controversia sea resuelta, en la medida de lo posible, por las propias comunidades, privilegiando el consenso comunitario.
- 6) Maximizar la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de las autoridades locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

Otro reto importante que enfrentarán los OPLE al momento de implementar acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas

será fijar el porcentaje mínimo de población indígena que deberá ser considerado para la aplicación de dichas medidas.

Si bien la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados —relativa a las acciones afirmativas en el registro de candidaturas en el proceso electoral federal 2017-2018—, especificó que la postulación debía suceder en aquellas comunidades que tienen más de 60 % de población indígena y que cada caso debe ser analizado a partir de sus condiciones particulares.

En México, la diversidad étnica es muy amplia, en particular en la zona centro y en el sur, que es donde se encuentra asentada la mayor parte de la población indígena. En determinadas entidades federativas dicha población se encuentra muy dispersa; sin embargo, ello no es justificación para hacer a un lado su necesidad de participación y representación política, puesto que, como lo señaló la Sala Superior del TEPJF en la multirreferida sentencia SUP-REC-28/2019 —relativa al asunto de Baja California, en el que estimó que solo en municipios o distritos que cuenten con más de 60 % de población indígena se podría aplicar una acción afirmativa—, resulta contrario a los parámetros constitucionales y convencionales de la representación de los pueblos originarios.

Así, cada OPLE tiene una labor sumamente importante al definir cuántos espacios de representación popular serán ocupados por personas indígenas. En lo particular, quien aquí suscribe apuesta a que todos los distritos indígenas o municipios con alto porcentaje de población indígena sean gobernados por personas con dicha identidad, pues es necesario transitar a la integración de órganos de representación popular pluriculturales y pluriétnicos.

En relación con la participación política de las mujeres indígenas, uno de los retos de mayor importancia para las autoridades del Estado mexicano será observar el efectivo ejercicio del cargo una vez que resulten electas, puesto que la reiteración de prácticas patriarcales y coloniales implica que sean desplazadas fácticamente por varones, generando una simu-

lación del principio de paridad y un fraude a la naturaleza jurídica de estas acciones afirmativas.

La justicia electoral seguirá constituyendo un factor importante, en primer lugar, para la obligatoriedad en la implementación de acciones afirmativas en favor de las mujeres indígenas y, en segundo lugar, para resolver casos vinculados con violencia política en razón de género —que pueden llegar a padecer las mujeres indígenas— derivados de ocupar espacios de representación popular en esferas políticas altamente masculinizadas (Valladares 2018).

Candidaturas independientes

En relación con las candidaturas independientes, se cuenta con una legislación ajena a las condiciones particulares de las comunidades indígenas.

Un caso que refleja la necesidad de acciones afirmativas con perspectiva intercultural es el de la aspirante a la candidatura independiente María de Jesús Patricio, mujer indígena nahua conocida como Marichuy.

Los artículos 369 y 371 de la LGIPE establecen que las personas que se postulen a candidaturas independientes para la presidencia de la república contarán con 120 días a partir de la obtención de la calidad de aspirantes para recabar, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente a 1 % de la lista nominal en 17 de las 32 entidades federativas de México.

A la luz de sus facultades reglamentarias, el INE emitió el acuerdo INE/CG387/2017, mediante el cual fueron aprobados los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018, en los que se estableció, en esencia, que el apoyo ciudadano se realizaría por medio de una aplicación que podría descargarse en los teléfonos móviles de los propios aspirantes y sus auxiliares.

En ese sentido, el requisito de recabar firmas en 17 de las 32 entidades federativas no contempla que la mayoría de la población indígena se encuentra asentada en el centro y el sur de México y que, materialmente, 120 días son insuficientes para visitar comunidades que, en muchos casos, presentan un alto grado de marginación —situación que coloca en ventaja a aquellas personas no indígenas, puesto que estas cuentan con mayor facilidad para cumplir con tales requisitos—.

Desde la perspectiva de quien suscribe, la exigencia del uso de una aplicación para teléfonos móviles, en principio, no atiende las condiciones particulares de las comunidades indígenas, las cuales, en su mayoría, presentan marginación, pobreza y exclusión respecto de las tecnologías de la información y la comunicación.

Si bien el INE, en el acuerdo INE/CG387/2017, estableció un régimen de excepción para recabar el apoyo ciudadano en los municipios considerados de alta marginación —en términos de las estadísticas emitidas por el Consejo Nacional de Población—, lo cierto es que los requisitos parecen restar valor a otras formas de organización colectiva basadas en la autonomía indígena, como las asambleas comunitarias o la designación de un representante comunitario por medio del cumplimiento de un sistema de cargos.

En ese orden de ideas, es fundamental pensar en otras formas de demostrar el apoyo ciudadano en un Estado como el mexicano, caracterizado por una riqueza étnica y por presentar distintas formas de organización, las cuales son igual de válidas que aquellas que fueron creadas por las autoridades administrativas electorales mediante la emisión de lineamientos o acuerdos para reglamentar lo establecido en la norma. En la opinión de quien aquí suscribe, una opción en ese asunto sería demostrar el apoyo ciudadano con actas de asambleas o mediante constancias que manifiesten la conformidad de los representantes tradicionales de las comunidades; por supuesto, deberán ser las propias comunidades quienes definan algunas propuestas.

Por otra parte, una ampliación en el plazo para recabar el apoyo ciudadano sería fundamental para hacer efectivo el derecho previsto en la normativa electoral. Al respecto, los OPLE, de nueva cuenta, podrían fungir un papel importante, mediante la emisión de acuerdos que flexibilicen los requisitos de la norma, a fin de que las comunidades indígenas estén en condiciones materiales de dar cumplimiento a los requisitos para obtener una candidatura por medio de la vía independiente.

Conclusiones

El proceso electoral 2020-2021 será uno de los más grandes en la vida democrática de México. Se renovarán casi 21,000 cargos de elección popular, por lo que es fundamental garantizar la participación y la representación política de los pueblos y las comunidades indígenas, ya que constituyen 21.5 % de la población total del país. Sin embargo, se cuenta con normas de difícil cumplimiento para las colectividades originarias.

Las autoridades electorales del Estado mexicano están obligadas a implementar medidas de discriminación positiva que garanticen la participación y la representación política indígena. Las acciones afirmativas son un mecanismo efectivo para lograrlo; no obstante, para dar cumplimiento a las obligaciones de un Estado pluriétnico y pluricultural es necesario que las propias comunidades indígenas definan cómo puede ser comprobada la autoadscripción calificada y que, en caso de controversia, los órganos jurisdiccionales juzguen a partir de una perspectiva intercultural y de género.

En esa tesitura, el cumplimiento de los requisitos para obtener una candidatura independiente debe ser replanteado, puesto que las normas jurídicas deben atender otras maneras de organización comunitaria para acreditar el apoyo ciudadano, además de que los plazos y los demás requisitos tienen que atender a las particularidades de la desigualdad estructural que padecen los pueblos y las comunidades indígenas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha construido una jurisprudencia encaminada a analizar las controversias que se susciten desde una perspectiva intercultural y con pleno respeto al derecho a la consulta y a la participación de los pueblos originarios de México.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019. Promovientes: Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Más por Hidalgo. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/resolucion/2020-02/Acc_Inc_2019_108-Res.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Alejos, Atzimba. 2018. “La interpretación judicial electoral sobre el derecho de autonomía política indígena: cambio de régimen de la elección de autoridades municipales”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 20 (julio-diciembre): 77-107.
- CEENL. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Acuerdo CEE/CG/20/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se expide la convocatoria para el proceso de consulta previa, libre e informada para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral de las colectividades integradas por personas de diferentes pueblos indígenas asentadas en el estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-20-2020.pdf> (consultada el 1 de agosto de 2020).
- Código Electoral del Estado de Hidalgo. 2019. Disponible en http://iee.hidalgo.org.mx/images/MarcoJuridico/CodigoElectoraldelEstado.deHidalgo_.pdf (consultada el 5 de agosto de 2020).
- Cossío, Ramón. 1998. “Oaxaca y el derecho indígena”. *Nexos*, mayo. [Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=8874> (consultada el 1 de agosto de 2020)].

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/191> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Díaz Polanco, Héctor. 2001. “La autonomía indígena y la reforma constitucional en México”. *Osa!* (junio): 15-22. [Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal4/analisis.pdf> (consultada el 10 de agosto de 2020)].
- IEEH. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. 2017. Acuerdo CG/057/2017. Acuerdo que proponen las comisiones permanentes Jurídica y de Prerrogativas y Partidos Políticos, por el que se indican los criterios aplicables para garantizar paridad de género y garantizar presencia indígena en los distritos electorales indígenas para el registro de candidaturas para las diputaciones locales que presenten los partidos políticos, las coaliciones y/o, en su caso, las candidaturas comunes ante el Consejo General y consejos distritales del Instituto Estatal Electoral para el proceso electoral local 2017-2018. Disponible en http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2017/diciembre/21122017/CG_057_2017.pdf (consultada el 15 de agosto de 2020).
- . 2019. Acuerdo IEEH/CG/030/2019. Acuerdo IEEH/CG/030/2019 que propone la Comisión Permanente Jurídica al pleno del Consejo General, por el que se aprueban las reglas de postulación para garantizar la paridad de género y la participación de ciudadanas y ciudadanos menores de 30 años e indígenas para el proceso electoral local 2019-2020. Disponible en <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2019/octubre/151019/IEEHCG0302019.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2018. Catálogo de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018> (consultada el 10 de agosto de 2020).

- ieqroo. Instituto Electoral de Quintana Roo. 2019. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, que emite en acatamiento a lo ordenado por el Tribunal Electoral de Quintana Roo dentro del expediente RAP/019/2019 y su acumulado RAP/021/2019. Disponible en <https://ieqroo.org.mx/2018/Sesiones-ConsejoGeneral.html> (consultada el 10 de agosto de 2020).
- Impepac. Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. 2020. Acuerdo IMPEPAC/CEE/065/2020. Acuerdo IMPEPAC/CEE/065/2020 que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y que emana de la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas, por el cual se aprueba el proyecto de acciones afirmativas en materia indígena, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SCM-JDC-403/2018. Disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/05%20Mayo/ACUERDO%20065%20%20%20EXT%2027-05-2020.pdf> (consultada el 10 de agosto de 2020).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017a. Acuerdo INE/CG387/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/CGex201708-28-ap-12.pdf> (consultada el 5 de agosto de 2020).
- . 2017b. Acuerdo INE/CG508/2017-1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal

- 2017-2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/94036> (consultada el 20 de agosto de 2020).
- . 2021. Calendario electoral 2021. Disponible en <https://ine.mx/wp-content/uploads/2021/10/001-CalendarioElectoral-2021-EXT.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. Principales resultados. Encuesta Intercensal 2015. México: Inegi.
- Jurisprudencia 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 16 (enero-junio): 13-5.
- . 18/2018. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22 (julio-diciembre): 16-8.
- . 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22 (julio-diciembre): 18-9.
- León García, E. 2020. Representación indígena en México y Guerrero. En *La tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en América Latina*, coords. G. Morales e I. Ramírez, 193-9. Tirant lo Blanch.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas. Disponible en <https://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/9B43ED16-F1E3-4C11-9169-0187E617A553.pdf> (consultada el 10 de agosto de 2020).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4> (consultada el 10 de agosto de 2020).

Martínez Coutigno, Ana. 2019. “Las medidas compensatorias: un mecanismo para asegurar la igualdad de oportunidades en la participación política de los pueblos indígenas”. *Inclusive 3* (diciembre): 49-80.

POEH. *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. 2019. Decreto número 203. Que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo. 9 de septiembre.

—. 2020. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Reglas de postulación para garantizar la paridad de género y la participación de ciudadanas y ciudadanos menores de 30 años e indígenas para el proceso electoral local 2019-2020. 27 de enero.

Sentencia SCM-JDC-403/2018. Actor: Hipólito Arriaga Ponte o Hipólito Arriaga Pote. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SCM/2018/JDC/403/SCM_2018_JDC_403-767444.pdf (consultada el 5 de agosto de 2020).

— SCM-JDC-88/2020 y acumulados. Actores: Rigoberto Palomares Solís y otros. Autoridad responsable: Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SCM/2020/JDC/88/SCM_2020_JDC_88-919485.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).

— ST-JRC-1/2018. Actor: Partido del Trabajo. Tercero interesado: no compareció. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/ST/2018/JRC/1/ST_2018_JRC_1-704687.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).

— ST-JRC-15/2019 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática, César Cruz Benitez, Ángel Pérez Hernández y Esperanza Ponce Ponce. Terceros interesados: Partido Encuentro Social Hidalgo, Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/ST/2019/JRC/15/ST_2019_JRC_15-892460.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).

- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Terceros interesados: Jerónimo López Marín, Fidencia Romero Tabón y Mario de Jesús Pascual. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/RAP/726/SUP_2017_RAP_726-694733.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).
 - SUP-REC-28/2019. Actor: Edgar Montiel Velázquez. Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/28/SUP_2019_REC_28-840342.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - TEEH-JDC-240/2017. Actor: Gilberto Cortés Novoa. Autoridad responsable: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Disponible en <https://www.teeh.org.mx/portal/images/pdfsentencias/2017/Diciembre/TEEHJDC2402017.pdf> (consultada el 5 de agosto de 2020).
- Valladares de la Cruz, Laura Raquel. 2018. “Justicia electoral en Oaxaca: entre los derechos de las mujeres y los derechos comunitarios”. *Alteridades* 55 (enero-junio): 13-24. [Disponible en <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/924> (consultada el 10 de agosto de 2020)].

Primeras lecciones de la reelección municipal y la posible afectación al principio de equidad en la contienda. Casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2018

Municipal reelection and electoral level playing field: first lessons from Mexico

Alejandra Tello Mendoza (México)*

Fecha de recepción: 6 de mayo de 2020.

Fecha de aceptación: 5 de octubre de 2020.

RESUMEN

Este artículo expone cuáles son las primeras lecciones que se pueden obtener de la reelección municipal respecto a la posible afectación al principio de equidad. Para ello, se analizaron los casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionados con denuncias de supuestas infracciones al artículo 134 constitucional y con actos anticipados de campaña en los primeros ejercicios de reelección municipal después de la reforma de 2014, que reintrodujo esa figura. A partir de dicho trabajo se observa que la separación del cargo no es garantía de buena conducta de las y los servidores públicos y que, en realidad, cualquier

* Politóloga y maestra en Derecho Electoral. Profesora-investigadora de la Escuela Judicial Electoral. alejandra.tello.m@gmail.com.

candidata o candidato puede incurrir en violaciones al principio de equidad en la contienda, se busque o no la reelección.

PALABRAS CLAVE: reelección, reelección consecutiva, equidad, servidoras y servidores públicos, artículo 134 constitucional, justicia electoral.

ABSTRACT

This paper intends to show what are the first lessons of municipal re-election related with the equity principle. It was analyzed the cases resolved by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary in which it was claimed the violation of the constitutional 134 article and anticipated campaign events. It is observed that temporary removal from office is not a guarantee of good conduct by public servants and that in reality any candidate may incur in violations of the principle of equity in the race whether or not they seek re-election.

KEYWORDS: re-election, consecutive re-election, equity, public servant, constitutional 134 article, electoral justice.

Introducción

Si bien, por diversas confusiones históricas, la figura de la reelección no goza de buena reputación en México (Dworak y Hill 1998), se reintrodujo en los ámbitos legislativo y municipal del sistema electoral en dicho país por dos importantes razones: propiciar nuevos mecanismos de control y rendición de cuentas, así como profesionalizar el trabajo legislativo o, en su caso, dar continuidad a los proyectos municipales de mediano y largo plazo.

Sin embargo, han sido muchas las dudas acerca de si dicho mecanismo, tal como fue incorporado en la reforma de 2014 —por la naturaleza del sistema político mexicano—, realmente podrá cumplir con las expectativas generadas.

Uno de los principales obstáculos observados por la academia es el hecho de que los partidos políticos sean los que, al final, decidan si se postulan o no sus candidatos, y no la ciudadanía, como, en teoría, debería ocurrir. Asimismo, se advierte que esto puede entrar en conflicto con uno de los principios que rigen las elecciones en México: el de equidad en la contienda (Marván y Espinoza 2017).

¿Cómo hacer compatible la reelección con el actual modelo de comunicación política? ¿Se considerará que quienes aspiren a la reelección estén haciendo campaña desde el momento en que inicien su gestión, por asistir a eventos públicos o hacer trabajo territorial? ¿A partir de qué momento podrán hacer llamamiento al voto? ¿Podrán hablar de los logros de su gestión? ¿Cómo asegurar la imparcialidad en el uso de los recursos públicos?

El presente artículo explora el comportamiento de la reelección en el ámbito municipal por medio del estudio de los casos que llegaron al conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por presuntas violaciones al artículo 134 constitucional y por actos anticipados de campaña en 2018, con el objetivo de responder a algunas de las interrogantes o preocupaciones que existen en torno a la reelección y la posible afectación al principio de equidad en la contienda.

Antes de iniciar el estudio de los casos, se analizan algunos datos del proceso de renovación de alcaldías en 2018.

*¿Quien busca la reelección tiene
una ventaja natural?*

Al adentrarse en la literatura de la reelección, no se encuentra evidencia empírica para afirmar que una candidata o un candidato tiene mayor ventaja frente a otro por haber ocupado el cargo de manera previa. Si así fuera, simple y llanamente se hubiera presentado un mayor número de candidatos reelectos en el pasado proceso de renovación de alcaldías, en 2018. Sin embargo, en el ámbito municipal se observa que 1 de cada 5 presidentes locales que compitieron en 2018 fue reelecto, es decir, solo 20 % —276 en todo el país— (Magar 2018).

Lo que se puede apreciar de esta primera experiencia es que los partidos políticos obtuvieron, en general, mayores victorias en los municipios donde optaron por la reelección que aquellos donde no; es decir, se beneficiaron más de la reelección que de ir por sillas vacías.

¿Esto permite afirmar la existencia de una ventaja natural para quien se reelige? No necesariamente, porque, como lo demuestran los datos del cuadro 1, ello depende de varios factores: el partido que postula, la entidad federativa en cuestión, el contexto político particular de la región y el desempeño del alcalde, entre otros.

Como lo resalta Eric Magar, es muy notorio que el partido Morena no perdió ninguna silla en los casos en que optó por la reelección; sin embargo, sí se minimizó la oleada morenista para los partidos que sí fueron por esta.

Cuadro 1. Resultados de la reelección de alcaldías 2018

Partido saliente	Ocupante reelecto (%)	Ocupante derrotado (%)	Silla vacía ganada (%)	Silla vacía perdida (%)	Total (%)	Número de municipios
PRI/coal.	17	18	23	42	100	620
PAN/coal.	27	15	26	32	100	340
PRD/coal.	19	16	25	40	100	140
PVEM	11	14	20	55	100	81
MC	27	15	27	31	100	59
PT	23	20	9	48	100	35
Nueva Alianza	32	14	9	45	100	22
Morena	40	0	40	20	100	20
PES	40	0	0	60	100	5
Independientes	33	44	0	22	100	9
Partidos locales	10	18	5	67	100	40
Todos	20	17	22	41	100	1,371

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

Fuente: Magar (2018).

En ese sentido, por el contexto actual del país se podría hablar de una mayor ventaja para quienes buscaron la reelección por ciertos partidos que por otros en determinadas entidades federativas. Sin embargo, variables como la fuerza electoral no podrían ser la base para hablar de una afectación *ex ante* del principio de equidad en la contienda.

A lo largo de la historia, se han observado variaciones en la fuerza política de los principales partidos nacionales y, no obstante, no se había considerado esa preferencia partidista o ideológica de la ciudadanía como una desventaja para quienes compiten en una votación específica. Tan es así que, incluso, la fuerza electoral sirve como criterio de distribución de un porcentaje determinado de los tiempos en radio y televisión que tiene cada instituto político, y lo mismo sucede en cuanto al porcentaje de distribu-

ción del financiamiento público. En otras palabras, históricamente la fuerza electoral no ha sido considerada como un elemento que pueda poner en riesgo la equidad en la contienda; lo mismo tendría que ser razonado respecto a quien, por su victoria pasada en las urnas, busque la reelección.

Además, existen otras variables a considerar. En un muy interesante estudio, Aranza Leboeiro (2017) analiza el comportamiento de la reelección legislativa en América Latina de 1985 a 2012. Entre sus relevantes hallazgos estadísticos, destaca que no solo influye el llamado voto económico —como se pudiera pensar— en el electorado que vota de acuerdo con su evaluación de sus condiciones económicas durante una gestión política determinada. Sostiene y encuentra, de manera empírica, que también influye la configuración de variables, por ejemplo, si hay o no cuotas de género; si el sistema es de representación proporcional, mayoritario o mixto, o si hay listas cerradas, bloqueadas, desbloqueadas o abiertas, así como la reelección por tiempo indeterminado, el número efectivo de partidos políticos, la volatilidad, etcétera.

Lo que se quiere mostrar aquí es que resulta muy difícil hablar, categóricamente, de una ventaja natural de todos aquellos que opten por la reelección, porque hay otras variables en juego.

Uso indebido de recursos públicos, propaganda gubernamental personalizada y actos anticipados de campaña

Otra de las cuestiones que han sido objeto de preocupación pública es el posible uso ilegal de recursos públicos por parte de quienes aspiran a la reelección, para beneficiarse en la contienda electoral.

Tras una búsqueda con los criterios *reelección* y *elección consecutiva*, se identificaron 146 sentencias en la página de internet del TEPJF, de las cuales 18 están vinculadas con denuncias por posibles violaciones al artículo 134 constitucional y por actos anticipados de campaña, correspondientes a 9 presidentes y 2 presidentas municipales. Cabe mencionar que, en uno de los casos, en Colima, el alcalde denunció a otro candidato

(un líder sindical) por adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, campaña negativa, calumnia y uso indebido de recursos públicos (SUP-REP-685/2018).

Cuadro 2. Sentencias vinculadas a denuncias por presuntas violaciones al artículo 134 constitucional o por actos anticipados de campaña

Expediente	Candidato	Reelección	Municipio	Licencia	Denuncia	Resolución
SUP-REP-685/2018	Héctor Insua García	Sí	Colima	Sí	Adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, uso de recursos públicos e intervención sindical	Se confirmó la inexistencia de las conductas denunciadas
SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	No aplicó	Hidalgo del Parral, Chihuahua	No aplicó	Contratación indebida de tiempos en radio y televisión; difusión de propaganda ilegal en internet, redes sociales, espectáculos y diarios impresos; promoción personalizada; uso indebido de recursos públicos; infracción al interés superior de la niñez, y actos anticipados de campaña	La Sala Superior revocó el desechamiento de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
SRE-PSC-67/2019	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	No aplicó	Hidalgo del Parral, Chihuahua	No aplicó	Contratación indebida de tiempos en radio y televisión; difusión de propaganda ilegal en internet, redes sociales, espectáculos y diarios impresos; promoción personalizada; uso indebido de recursos públicos; infracción al interés superior de la niñez, y actos anticipados de campaña	No se acreditó la responsabilidad de las conductas que se le atribuyen

Continuación.

Expediente	Candidato	Reelección	Municipio	Licencia	Denuncia	Resolución
SUP-REP-132/2019, SUP-REP-133/2019, SUP-REP-135/2019 y SUP-REP-136/2019, acumulados	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	No aplicó	Hidalgo del Parral, Chihuahua	No aplicó	Contratación indebida de tiempos en radio y televisión; difusión de propaganda ilegal en internet, redes sociales, espectáculos y diarios impresos; promoción personalizada; uso indebido de recursos públicos; infracción al interés superior de la niñez, y actos anticipados de campaña	Se revoca la resolución de la Sala Regional Especializada, toda vez que omitió considerar que los hechos denunciados están relacionados entre sí, por lo que debieron analizarse en conjunto
SM-JDC-586/2018	Manuel Flores Leal	No	Allende, Nuevo León	Sí	Propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada por parte del presidente municipal, y aplicación parcial de recursos públicos por parte del encargado de despacho	Se confirmó la resolución del tribunal electoral local, que sancionó al presidente municipal por promoción personalizada y no así al encargado de despacho
SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulados	Guillermo Vega Guerrero	Sí	San Juan del Río, Querétaro	Sí	Difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y utilización de recursos públicos por parte del presidente municipal interino	Se revocó la sentencia del tribunal electoral local, que confirmó la resolución del instituto electoral local, por la cual se habían acreditado las violaciones denunciadas
SM-JE-51/2018	Guillermo Vega Guerrero	Sí	San Juan del Río, Querétaro	Sí	Actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada	Se confirmó la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que determinó la inexistencia de las conductas denunciadas

Continuación.

Expediente	Candidato	Reelección	Municipio	Licencia	Denuncia	Resolución
SM-JRC-150/2018	Guillermo Vega Guerrero	Sí	San Juan del Río, Querétaro	Sí	Actos anticipados de campaña	Se revocó sentencia del tribunal local, porque la conducta analizada no debió haber sido por actos anticipados de campaña, sino por una infracción al artículo 134 constitucional con elementos de propaganda personalizada
SUP-REC-1518/2018	Guillermo Vega Guerrero	Sí	San Juan del Río, Querétaro	Sí	Actos anticipados de campaña	Se desechó
SM-JRC-143/2018	Enrique Guadalupe Flores Mendoza	Sí	Guadalupe, Zacatecas	Sí	Actos anticipados de campaña y promoción personalizada con recursos públicos	Se revocó la resolución del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas por falta de exhaustividad en el análisis de las conductas denunciadas
SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados	Azael Jaime Gallegos Escobedo	No	General Zaragoza, Nuevo León	Sí	Promoción personalizada en el equipamiento urbano y actos anticipados de campaña	Se confirmó la sanción
SM-JRC-85/2018	Maki Esther Ortiz Domínguez	Sí	Reynosa, Tamaulipas	Sí	Actos anticipados de campaña	Se consideró ineficaz este agravio, dado que no fue controvertido en la sentencia impugnada
SM-JRC-10/2018	Adrián Emilio de la Garza Santos	Sí	Monterrey, Nuevo León	Sí	Actos anticipados de precampaña y campaña	Se regresa la sentencia al tribunal local, a fin de que emita una nueva resolución en la que se acrediten los elementos temporal y subjetivo

Continuación.

Expediente	Candidato	Reelección	Municipio	Licencia	Denuncia	Resolución
SM-JRC-6/2018	Adrián Emilio de la Garza Santos	Sí	Monterrey, Nuevo León	Sí	Actos anticipados de precampaña y campaña	Se confirma resolución del tribunal local de revocar la adopción de medidas cautelares
SUP-REC-76/2018	Adrián Emilio de la Garza Santos	Sí	Monterrey, Nuevo León	Sí	Actos anticipados de precampaña y campaña	Se desechó
SX-JE-82/2018	Liliana Elvira Guadalupe Araujo Lara	Sí	Tekantó, Yucatán	No	Uso indebido de recursos públicos y violación al principio de imparcialidad	Se confirmó la inexistencia de las infracciones denunciadas
SX-JE-79/2018	Jorge Enriquez Pérez Parra	No	Conkal, Yucatán	No	Uso indebido de recursos públicos y violación al principio de imparcialidad	Se confirmó la inexistencia de las infracciones denunciadas
SM-JDC-1117/2018 y acumulados	José Ramón Torres García	Sí	Río Verde, San Luis Potosí	Sí	Promoción personalizada y compra de votos	Se confirmó la inexistencia de las infracciones denunciadas

Fuente: Elaboración propia con base en SUP-REP-685/2018; SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados; SRE-PSC-67/2019; SUP-REP-132/2019, SUP-REP-133/2019, SUP-REP-135/2019 y SUP-REP-136/2019, acumulados; SM-JDC-586/2018; SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulados; SM-JE-51/2018; SM-JRC-150/2018; SUP-REC-1518/2018; SM-JRC-143/2018; SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados; SM-JRC-85/2018; SM-JRC-10/2018; SM-JRC-6/2018; SUP-REC-76/2018; SX-JE-82/2018; SX-JE-79/2018, y SM-JDC-1117/2018 y acumulados.

Como se observa en el cuadro 2, de los presidentes municipales 7 sí lograron la reelección; 3, no, y en 2 casos no aplicó; asimismo, en 8 casos solicitaron licencia para apartarse del cargo; en 2, no, y en 1 no aplicó.

Respecto a la resolución del total de los registros identificados, 2 fueron desechamientos; en 9 se estimó que eran inexistentes las conductas denunciadas; en 5 se revocó el acto impugnado, a fin de que se hiciera un nuevo análisis, y en 2 casos se confirmó la responsabilidad de los denunciados.

Casos en los que se acreditaron violaciones en las conductas denunciadas

En el primero de los casos (SM-JDC-586/2018), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) denunció al presidente municipal de Allende, Nuevo León, Silverio Manuel Flores Leal, así como al encargado de despacho, Cesáreo Cavazos, por la publicación de cuatro videos en la página oficial del ayuntamiento, en los que, presuntamente, se incurre en propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada. El Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León declaró existentes las infracciones denunciadas.

La Sala Regional Monterrey confirmó la presencia de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada por parte del presidente municipal referido, pero consideró que era inexistente la infracción atribuida al encargado de despacho.

Por un lado, Silverio Manuel Flores argumentó que la publicación de los videos, en los cuales se entrevistó a la ciudadanía, se había dado en un contexto de opinión personal y que buscaba atender a la obligación de informar de los logros en un ejercicio de transparencia, además de que “su difusión no aportó elementos suficientes para mostrar un impacto en la contienda electoral” (SM-JDC-586/2018).

El tribunal local identificó que, en efecto, los promocionales habían sido producidos por el ayuntamiento para informar respecto a las acciones llevadas a cabo por la administración. Sin embargo, en 2 de los 4 videos se percibió una exaltación de las cualidades y el reconocimiento del presidente municipal —con base en los programas sociales emprendidos por él— y se hizo, además, alusión al cumplimiento de las promesas de su campaña. El primer video estaba relacionado con el programa Construcción de Casas Ramo 33, y el segundo, Tu Alcalde Contigo, hacía alusión a un programa en el cual el munícipe acudió a las colonias a dialogar con los ciudadanos.

La Sala Regional Monterrey, primero, precisó que para hablar de promoción personalizada en propaganda gubernamental es necesario que tenga las siguientes características:

- 1) Ser propaganda gubernamental.
- 2) Advertir la promoción personalizada de un servidor público.
- 3) Atentar contra el principio de imparcialidad en la contienda.

La Sala aclaró eso porque no toda propaganda institucional que utilice de alguna manera la imagen o el nombre de un servidor público puede considerarse una infracción a la normativa electoral, pues esto implicaría llegar al absurdo de tener autoridades o instituciones sin rostro, lo cual entraría en contradicción con el derecho a la información de la ciudadanía.

Asimismo, precisó que, respecto a esa infracción, a diferencia de la prohibición genérica de usar de forma indebida los recursos —en la que debe acreditarse plenamente el uso de estos—, la propaganda gubernamental no necesariamente debe estar financiada por un ente público, pues, de lo contrario, se podría hacer nugatorio —en opinión de la Sala Monterrey— el propósito del constituyente de preservar los principios de imparcialidad y equidad. Por esa razón, lo que importa estudiar en esos casos es el contenido del mensaje.

Lo anterior fue aclarado por el órgano jurisdiccional de cara a la reelección, pues

la amplitud del concepto, sin atender a las circunstancias del caso, puede traer consecuencias negativas al principio de equidad en la contienda con relación a lo que puede o no puede hacer un servidor público que, en funciones, busca ser electo de manera consecutiva. Es decir, no es posible asumir que, en cualquier circunstancia, aun en un acto de campaña propiamente dicho, un servidor público no pueda destacar los logros de su administración, promocionando su imagen con fines electorales, pues sería un contrasentido a los fines de la reelección (SM-JDC-586/2018).

En otras palabras, para que se acredite la infracción es necesario que el promocional personalizado se difunda por cualquier medio de comunica-

ción social; que el mensaje esté relacionado con informes, logros o compromisos cumplidos; que tenga la voz, la imagen o los símbolos que se relacionen directamente con el servidor público denunciado, y, cuando sea producido, que sea difundido o suscrito por órganos o sujetos.

Una vez que la Sala Regional Monterrey confirmó que se trataba de propaganda gubernamental, al analizar el contenido del mensaje, acreditó los elementos personal, objetivo y temporal.

Respecto al elemento personal, es clara la aparición del presidente municipal en los videos; en cuanto al objetivo, se observa que el contenido del mensaje busca exaltar al munícipe y sus logros.

Si bien señalan los actores, respecto del elemento objetivo, que lo hicieron en función del derecho a la información de la ciudadanía y en cumplimiento de una obligación de transparencia, la Sala Monterrey determinó que, para cumplir con ambos preceptos, no es necesario exaltar la figura del servidor público.

En cuanto al elemento temporal, la Sala no coincidió con el razonamiento del tribunal local, que lo acredita al señalar que si bien los videos se publicaron antes del proceso electoral, al mantenerlos hasta el inicio del proceso electoral, estos pudieron haber influido en la contienda.

La Sala no estuvo de acuerdo porque —según su razonamiento— considerar esto haría permisivo que cualquier persona que busque la reelección emita propaganda gubernamental con fines electorales desde el inicio de su periodo, y señaló que

al reinscribirse en nuestro sistema democrático la figura de la elección consecutiva, es necesario analizar el contexto de los hechos denunciados y la calidad del sujeto para determinar si, aún en la lejanía del proceso electoral, es reprochable en la materia electoral este tipo de conductas (SM-JDC-586/2018).

Sin embargo, la Sala Monterrey no fue muy clara al determinar cómo acreditar fehacientemente el elemento temporal en casos de reelección. En

su opinión, el hecho de que el candidato intentara deslindarse de la conducta con el argumento de estar en licencia robustecía que su intención futura era participar en el proceso electoral.

Respecto al encargado de despacho, consideró que no era posible acreditar el uso indebido de recursos públicos por la simple permanencia de los videos publicados en la página de internet, porque, a diferencia de la difusión de propaganda gubernamental en otros medios, no es posible determinar el monto que se gasta en internet por mantener los videos.

Algo importante a señalar es que Silverio Manuel Flores no logró la reelección.

Respecto al segundo caso en el que se acreditan las conductas denunciadas (SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados), Azael Jaime Gallegos Escobedo es denunciado por promoción personalizada en el equipamiento urbano y por actos anticipados de campaña. Al respecto, Alberto Medellín Rojas denunció al presidente municipal por la colocación, en todo el municipio de General Zaragoza, Nuevo León, de tambos de basura color verde con su nombre, la frase “Hechos y realidades” y una etiqueta del gobierno municipal.

Los actores decían, principalmente, que no se acreditaba el elemento subjetivo de hacer explícito el llamamiento al voto respecto a los actos anticipados de campaña, además de que, cuando iniciaron las campañas, el denunciado no estaba de manera oficial en el cargo, pues había pedido licencia.

En un inicio, el tribunal local declaró la existencia de la promoción personalizada, así como de actos anticipados de campaña, por lo cual impuso, por la segunda conducta, una multa de \$32,240.00. Sin embargo, la Sala Monterrey revocó dicha resolución al considerar que no se puede sancionar un mismo hecho por dos conductas distintas.

En criterio de esta Sala, a partir de la opción de reelección y de elección consecutiva, es aún más importante esta definición y claridad. Es relevante

que los operadores jurídicos que dictan la decisión que pone fin al procedimiento sancionador en primera instancia, como también las autoridades jurisdiccionales revisoras de los procedimientos en cita, distingamos estos nuevos y distintos escenarios en la medida que exija cada caso (SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados).

Lo anterior confirma la determinación de la infracción por propaganda gubernamental personalizada, al no aportar ningún elemento jurídico que desvirtuara el análisis del tribunal local respecto a los elementos personal, objetivo y temporal. Si bien el funcionario se separó del cargo, la promoción de su persona la hizo del 29 de noviembre de 2017 al 28 de abril de 2018, un día antes de que se le otorgara la licencia temporal al cargo (periodo de intercampañas). La campaña electoral inició el 29 de abril y terminó el 27 de junio de 2018.

Algo relevante de este caso es que, además de que no logró reelegirse, el ayuntamiento lo sancionó con la inhabilitación por 10 años como servidor público (Talavera 2019).

Casos regresados a la instancia previa

Respecto a los nueve casos que fueron regresados por la Sala Regional Monterrey a la instancia previa, ya sea al tribunal local o al instituto local correspondiente, se identificaron las siguientes razones relevantes.

En el recurso SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados, se revocó el desechamiento de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del Instituto Nacional Electoral, la cual había determinado que, al no ser el sujeto denunciado un candidato con posibilidad de reelegirse —dado que ya lo había sido en una ocasión por la vía independiente—, no podía presumirse la existencia de infracciones en materia de propaganda política. La Sala Superior revocó la decisión en virtud de que la UTCE desechó con base en consideraciones de fondo, aunado a que todos los servidores públicos denunciados, aun cuando no estén en posibilidad

de reelegirse, tienen la obligación de acatar el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —por lo tanto, son posibles sujetos de sanción—.

En el recurso SM-JRC-150/2018 se revocó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, dado que, de manera similar a los casos referenciados en líneas previas, la conducta debió analizarse por promoción personalizada en propaganda gubernamental y no por actos anticipados de campaña.

En el expediente SM-JRC-143-2018 se revocó la sentencia del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas por falta de exhaustividad. A saber, se denunció a Enrique Guadalupe Flores Mendoza por actos anticipados de campaña y promoción personalizada con uso de recursos públicos, tras difundir en su cuenta de Facebook, entre el 6 de febrero y el 22 de marzo de 2018, imágenes publicitarias, así como diversos videos antes de la etapa de campañas y pinta de bardas.

El tribunal local declaró inexistentes dichas conductas; no obstante, la resolución fue regresada a efectos de que se considerara toda una lista de aspectos, como las dos calidades del denunciado: la de precandidato y la de presidente municipal con licencia; el hecho de que no se había determinado quién había mandado a hacer la pinta de las bardas, y determinar si los recursos que se usaron para la realización de los videos provinieron o no del ayuntamiento, entre otros.

En el expediente SM-JRC-10/2018 se actualizaron los elementos de los actos anticipados de precampaña y campaña, y se ordenó la emisión de un nuevo fallo. Lo que ocurrió en este caso es que Adrián Emilio de la Garza Santos, candidato a presidente municipal en Monterrey, Nuevo León, publicó un video en el que anunciaba públicamente que había decidido apostar por la reelección y explicaba las razones de ello. El Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León consideró que no se acreditaba el elemento subjetivo ni el temporal, y que debía considerarse un ejercicio amparado en el derecho a la libertad de expresión.

La Sala Regional Monterrey señaló que si bien los mensajes en redes sociales gozan de una presunción de espontaneidad —de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior—, se debe hacer un análisis a detalle con base en la calidad de los sujetos denunciados; es decir, si se trata de un militante, un dirigente, un candidato o un precandidato.

En el análisis del elemento personal, se consideró que claramente se identificaban el nombre y la imagen de Adrián Emilio de la Garza. Respecto al elemento subjetivo, se desprenden manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral:

He sido un Alcalde que prefiere el trabajo y los resultados, a los reflectores y las fotos [...] de tiempo completo [...] analizar las opciones que pretenden gobernar [...] no podemos volver al pasado de corrupción, descontrol y caos que vivió nuestra ciudad. [...] Sí voy por Monterrey, porque he demostrado que podemos salir adelante, que a pesar del desastre que nos dejaron, hemos tenido logros importantes en vialidad y seguridad, que ni siquiera juntando varias administraciones lo han logrado. [...] esta ciudad no puede ser gobernada con ocurrencias (SM-JRC-10/2018).

Respecto del elemento temporal, si bien el video se publicó en las pre-campañas y no antes de estas, se consideró que se pasó por alto el criterio de la Sala Superior respecto a que el elemento temporal también debe tomar en cuenta el proceso interno de selección de los institutos políticos. En ese sentido, se tomó en cuenta que, dado que estaba probada la difusión del video desde el 2 de febrero de 2018 (antes de las fechas en que se podía realizar el procedimiento interno de selección y previo al registro interno en el PRI) y hasta antes de las campañas, se acreditaba el elemento temporal.

En ese caso, es preciso destacar que el magistrado Yairsinio David García Ortiz emitió un voto particular, toda vez que, en su opinión, las manifestaciones que hizo el candidato eran propias de la figura de la reelección y es-

taban amparadas en el ejercicio tanto de la libertad de expresión como del derecho a la información de la ciudadanía. Asimismo, en su opinión, debió considerarse que las redes sociales deben gozar de una protección reforzada, pues permiten un debate público cada vez más democrático, abierto y plural, y que las frases no hacían un llamamiento explícito y unívoco al voto.

Cabe mencionar que, en el caso, el presidente municipal sí logró la reelección.

Inexistencia de las infracciones denunciadas

Respecto de estos nueve casos, destaca el expediente SUP-REP-685/2018, pues, en realidad, fue el presidente municipal quien denunció a otro candidato (un líder sindical) por adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, calumnia, campaña negativa y uso indebido de recursos públicos. En dicho caso, se consideró que las expresiones emitidas por el candidato en un programa de radio estaban amparadas en el ejercicio de la libertad de expresión y debían considerarse como un genuino ejercicio periodístico.

La Sala Superior manifestó que los candidatos que aspiren a la reelección deberán esperar un debate público más agudo y una crítica más severa a su actuación, lo cual busca darle sentido a la figura de la reelección, en la que la ciudadanía evalúa, por medio de un debate abierto y plural, el desempeño de quienes ocupan los cargos públicos. Debe recordarse que ha sido criterio de la Sala Superior que el periodismo debe gozar de presunción de licitud, salvo prueba en contrario (jurisprudencia 15/2018). La crítica vehemente de quien aspire a reelegirse tiene plena justificación constitucional.

Respecto del expediente SRE-PSC-67/2019, se interpusieron tres quejas contra Jorge Alfredo Santillán, como presidente municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua, por difundir diversa propaganda en internet, redes sociales, espectaculares y diarios impresos acerca de la campaña turística Jornadas Villistas. En dicho caso, de manera relevante, se tomó en cuenta

que no estaba en curso ningún proceso electoral; que el contenido del mensaje era legal, toda vez que es válido informar a las y los gobernados de las actividades de interés del ayuntamiento que se desarrollen con motivo de un acto cultural, y que si bien se apreciaban la voz, la imagen y el nombre del presidente municipal, no se desprendía algún elemento para acreditar la intención de exaltar su imagen, sus cualidades o sus logros. Cabe señalar que el denunciado ya había sido reelecto, en un periodo previo, por la vía independiente.

En el expediente SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulado, se determinó la inexistencia de los actos denunciados debido a que, en el momento en que ocurrieron los hechos denunciados —asistencia del presidente municipal con licencia a Expo Mujeres—, el servidor público no estaba oficialmente en funciones, por lo que no se desprende que, por su conducto, se hayan ejercido recursos públicos, aunado al hecho de que la actividad fue financiada por una empresa de carácter privado, no por el ayuntamiento. La Sala Regional Monterrey consideró que el PRI no aportó pruebas de lo contrario. Cabe señalar que, en ese caso, el magistrado Jorge Sánchez Cordero emitió un voto particular, pues, en su opinión, sí hubo un “aprovechamiento de bienes de la administración dentro de una campaña electoral” (SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulado, 18-9).

Por otro lado, en el expediente SX-JE-82/2018 no se probó que la candidata Liliana Elvira Guadalupe Araujo Lara hubiera asistido a actos proselitistas en horas y días hábiles; lo mismo sucedió en el caso de Jorge Enríquez Pérez Parra, en la sentencia SX-JE-79/2019.

Desechamientos

En cuanto a los desechamientos, básicamente, la Sala Superior consideró que no había ningún elemento de constitucionalidad o convencionalidad para cumplir con el requisito específico de procesabilidad de los recursos de reconsideración; estimó que los argumentos eran cuestiones de simple legalidad (SUP-REC-1518/2018; SUP-REC-76/2018).

Lecciones de los casos analizados

Una vez analizado el panorama general de los casos, se pueden señalar las siguientes lecciones acerca de las primeras experiencias de reelección municipal.

Las violaciones al artículo 134 constitucional pueden provenir no solo de candidatas o candidatos que busquen la reelección, sino de cualquier servidor público. Se debe tener en cuenta que la prohibición de emitir propaganda gubernamental personalizada, así como la obligación de usar con imparcialidad los recursos públicos, está dirigida a todas las servidoras y los servidores públicos, no solo a quienes busquen la reelección (SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados). En ese sentido, es falso que la reelección, en sí misma, signifique un catalizador de infracciones a la normativa electoral. Lo mismo sucede con los actos anticipados de campaña, que son una práctica en la que cualquier candidata o candidato puede incurrir.

La solicitud de licencia no es garantía de buena conducta. Mucho se ha discutido si las presidentas y los presidentes municipales deben o no pedir licencia para hacer campaña. Lo cierto es que, en un par de los casos que se analizaron, se intentó buscar el argumento de contar con licencia para excusar la responsabilidad de las conductas por las que se les denunciaba (SM-JDC-586/2018; SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados). Vale la pena recordar que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el TEPJF han señalado que la separación del cargo es opcional y que no necesariamente incide en la equidad en la contienda (acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017; SM-JRC-85/2018). Por lo tanto, la solicitud de licencia no es garantía de buena conducta.

Se requiere, por parte del operador jurídico en los procedimientos sancionadores, una correcta tipificación de la conducta violada. Uno de los principales problemas observados en los casos estudiados es el incorrecto ejercicio de adecuación típica, lo cual resultará vital para los casos que lleguen a presentarse en el futuro con motivo de una reelección

(SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados; SM-JRC-125/2018 y SCM-JRC-127/2018, acumulados).

Los presidentes municipales no están impedidos para mencionar en su campaña las acciones que han emprendido en su gestión. Sin duda, uno de los temas más problemáticos es si los candidatos a la reelección pueden hablar de sus propias acciones. Si bien hay una línea muy delgada en ese tema, y cada recurso deberá analizarse de forma concreta, los casos hasta aquí planteados permiten vislumbrar que, para averiguar si las conductas denunciadas constituyen actos anticipados de campaña o una infracción al artículo 134 constitucional, lo fundamental es acreditar los tres elementos: personal, objetivo y temporal.

Se vio que los casos difíciles motivaron la emisión de votos particulares. A saber, en la mayoría, la balanza se orientó hacia la tutela del ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de la ciudadanía a la información, en consonancia con el sentido de la figura de la reelección; sin embargo, también se observó un caso en el que la balanza se inclinó a considerar que había un abuso a esa libertad por parte de un servidor público que expresó sus intenciones de reelegirse en sus redes sociales.

Los candidatos a la reelección deben entender que el debate político será más agudo, con la simple finalidad de evaluar su desempeño en el cargo. De los casos analizados, se podría esperar que en el futuro llegaran impugnaciones por denuncias de calumnia o campaña negativa; no obstante, se debe tener en cuenta que la crítica vehemente de alguien que busque reelegirse tiene plena justificación constitucional (jurisprudencia 46/2016; jurisprudencia 15/2018).

Las estrategias para contravenir la normativa electoral no son garantía de reelección. Es bastante difícil poder comprobar cuantitativa o empíricamente que un determinado acto o varios de ellos en conjunto afectan la equidad en la contienda. Por ello, vale la pena tener en cuenta que la línea jurisprudencial asentada por el TEPJF en cuanto a la acreditación de dicha infracción no tiene que ver con esa comprobación cuantitativa *ex an-*

te de dicha afectación, sino con la posibilidad efectiva o real de influir en la elección, acorde con los parámetros fijados por la jurisprudencia 12/2015.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017. Promoventes: Partidos Políticos Nacionales Encuentro Social y Morena. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2017-08-02/MI_Acclnconst-69-2017_1.pdf (consultada el 25 de abril de 2020).
- Dworak, Fernando. 2019. *Reelección inmediata, retos de su regulación. Análisis de la reforma política de 2014*. México: TEPJF. [Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Reeleccion%20inmediata_Dworak_Digital.pdf (consultada el 10 de abril de 2020)].
- y Benjamín Hill. 1998. “La reelección legislativa en México 1812-1933”. *Nexos*, junio. [Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=8909> (consultada el 20 de abril de 2020)].
- Jurisprudencia 12/2015. PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2015&tpoBusqueda=S&sWord=jurisprudencia,12/2015> (consultada el 26 de abril de 2020).
- 46/2016. PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 19 (julio-diciembre): 33-5.
- 15/2018. PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2018&tpoBusqueda=S&sWord=jurisprudencia,15/2018> (consultada el 26 de abril de 2020).

- Leboreiro Guerrero, Aranza. 2017. *Los determinantes de la reelección legislativa en América Latina: una aproximación al caso mexicano*. Tesina de licenciatura, CIDE.
- Magar, Eric. 2018. "Saldos de la reelección municipal". *Nexos*, octubre. [Disponible en <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=9684> (consultada el 22 de abril de 2020)].
- Marván Laborde, María y Arturo Espinosa Silis. 2017. "Reelecciones políticas: el desastre que viene". *Nexos*, julio. [Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=32803> (consultada el 24 de abril de 2020)].
- Sentencia SM-JDC-586/2018. Actores: Silverio Manuel Flores Leal y Cesáreo Cavazos Cavazos. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0586-2018.pdf> (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JDC-1117/2018 y acumulados. Actores: Ruth Galván Martínez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de San Luis Potosí. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-1117-2018.pdf> (consultada el 23 de abril de 2020).
- SM-JE-51/2018. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JE/51/SM_2018_JE_51-815543.pdf (consultada el 24 de abril de 2020).
- SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulado. Actores: Pacheli Isidro Demeneghi Rivero y otro. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Querétaro. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JE-0063-2018.pdf> (consultada el 28 de abril de 2020).
- SM-JRC-6/2018. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0006-2018.pdf> (consultada el 25 de abril de 2020).

- SM-JRC-10/2018. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0010-2018.pdf> (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JRC-85/2018.
- SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados. Actores: Partido Revolucionario Institucional y Azael Jaime Gallegos Escobedo. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/121/SM_2018_JRC_121-767586.pdf (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JRC-125/2018 y SCM-JRC-127/2018, acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2018/JRC/125/SCM_2018_JRC_125-795788.pdf (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JRC-143/2018. Actor: Morena. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/143/SM_2018_JRC_143-777238.pdf (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JRC-150/2018. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Querétaro. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/150/SM_2018_JRC_150-780514.pdf (consultada el 26 de abril de 2020).
- SRE-PSC-67/2019. Promoventes: Sergio Humberto Uranga Mendoza y otros. Parte involucrada: Jorge Alfredo Lozoya Santillán y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0067-2019.pdf> (consultada el 12 de abril de 2020).
- SUP-REC-76/2018. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Monterrey del TEPJF. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/76/SUP_2018_REC_76-714433.pdf (consultada el 10 de abril de 2020).

- SUP-REC-1518/2018. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional Monterrey del TEPJF. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1518-2018.pdf (consultada el 12 de abril de 2020).
 - SUP-REP-685/2018. Actor: Héctor Insúa García. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del TEPJF. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0685-2018.pdf (consultada el 10 de abril de 2020).
 - SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados. Actores: Sergio Humberto Uranga Mendoza y otro. Autoridad responsable: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0099-2019.pdf (consultada el 10 de abril de 2020).
 - SUP-REP-132/2019, SUP-REP-133/2019, SUP-REP-135/2019 y SUP-REP-136/2019, acumulados. Actores: Sergio Humberto Uranga Mendoza y otros. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2019.pdf (consultada el 12 de abril de 2020).
 - SX-JE-79/2018. Actores: Alberto Arjona Ordaz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JE-0079-2018.pdf> (consultada el 13 de abril de 2020).
 - SX-JE-82/2018. Actores: Alberto Arjona Ordáz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JE-0082-2018.pdf> (consultada el 27 de abril de 2020).
- Talavera, Gabriel. 2019. “Inhabilitan a exalcalde de Zaragoza por desvío”. *Reforma*, 10 de abril, sección Local. [Disponible en <https://www.reforma>.

com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1652050&v=6&md5=5a34d94a853c53e23eeb2f878cfbd3f4&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe (consultada el 25 de abril de 2020)].

Ugalde, Luis Carlos. 2011. “Control político, no reelección”. *Nexos*, diciembre. [Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=14587> (consultada el 20 de abril de 2020)].

El acceso a la justicia electoral frente a la pandemia. Reflexiones desde la justicia abierta

*Access to electoral justice in front of the pandemic.
Reflections from open justice*

Blanca Estela Librada Castillo Morales (México)*

Arturo Miguel Chípuli Castillo (México)**

Fecha de recepción: 19 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 29 de abril de 2021.

RESUMEN

La pandemia de la COVID-19, que comenzó en 2020, ha tenido un efecto disruptivo en todos los ámbitos de la actividad humana, lo cual ha llevado a los gobiernos de todo el mundo a emprender acciones excepcionales con el fin de detener los contagios. Sin embargo, estas han tenido consecuencias en el funcionamiento normal de las instituciones públicas, incluidas las administrativas y las judiciales. En la materia electoral, por sus especiales características, esto ha motivado la implementación de acciones extraordinarias, basadas en las tecnologías de la información y la comunicación, que han posibilitado el acceso a la justicia electoral. No obstante, el solo uso de las tecnologías no es suficiente para afrontar los desafíos de la pandemia; de ahí que se proponga la inclusión de los valores de la justicia abierta, la cual se apoya en la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración, la innovación y las tecnologías.

* Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. bcastimo85@hotmail.com.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. achipuli@uv.mx.

PALABRAS CLAVE: acceso a la justicia electoral, gobierno abierto, justicia abierta, COVID-19.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic had a disruptive effect on all matters related to human activity, prompting governments around the world to take exceptional steps to stop the contagion. However, these have had consequences for the normal functioning of public institutions, including administrative and judicial ones. In electoral matters, due to their special characteristics, this has motivated the implementation of extraordinary actions, based on information and communication technologies, which have made access to electoral justice possible. However, the exclusive use of technologies is not enough to face the challenges of the pandemic, hence the inclusion of the values of open justice, which is based on transparency, accountability, collaboration, innovation and technologies.

KEYWORDS: access to electoral justice, open government, open justice, COVID-19.

Introducción

Desde mediados de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que un brote de la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), identificado por primera vez en diciembre de 2019 en la región de Wuhan, China, había obtenido el nivel de pandemia mundial. La preocupación alcanzó grados inusitados a causa de la facilidad de contagio y propagación del virus, lo cual ha motivado profundos cambios en la manera en que se desarrollan las actividades cotidianas de las sociedades contemporáneas.

En este contexto tan excepcional, los gobiernos de todos los países han implementado respuestas extraordinarias y heterogéneas por la ausencia de medidas farmacéuticas para contrarrestar los efectos de dicha enfermedad. Lo anterior conlleva una relevancia jurídica, por cuanto implica que las únicas medidas disponibles para hacer frente a la propagación del virus son las denominadas intervenciones no farmacéuticas (Villarreal 2020, 40). Entre estas, quizá las más comunes han sido los paros de labores de sectores “no esenciales”, los confinamientos, las cuarentenas y las restricciones al ejercicio de algunas libertades, conforme a la lógica de que por medio del aislamiento social y la reducción de la movilidad se previene y se limita la transmisión de agentes infecciosos y de que con ello se protege la salud de las personas.

Sin embargo, la necesidad de mantener el distanciamiento social y la protección de la salud de las personas ha traído aparejadas consecuencias: la restricción temporal de ciertas libertades (circulación y reunión, por ejemplo), la reducción o suspensión de actividades del sector público y privado y, en algunos casos, la declaración de estados de excepción para hacer frente a la crisis. En ese contexto, algunos órganos e instituciones públicas han decidido interrumpir temporalmente sus actividades, a fin de resguardar la salud y la integridad de sus miembros, entre los cuales pueden hallarse los órganos legislativos y judiciales, así como diversos organismos garantes de los derechos humanos. El ámbito electoral no queda

exento de la implementación de medidas destinadas al distanciamiento social, y se observa que, a lo largo y ancho del mundo, ciertos procesos electorales han tenido que ser suspendidos o prorrogados hasta que existan las condiciones necesarias para evitar los contagios.

Lo anterior permite advertir que, además de representar la más importante crisis de salud de la era, la pandemia constituye un campo fértil para la vulneración de derechos humanos,¹ así como un serio desafío para las democracias y el Estado de derecho.² La suspensión de actividades, las cuarentenas y los confinamientos obligatorios, si bien son necesarios ante la falta de vacunas o medicamentos efectivos contra el virus, han llevado a que el acceso a la justicia se vea limitado, en muchos casos a raíz de una visión tradicional del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, lo cual ha requerido la implementación de medidas extraordinarias, muchas veces de la mano de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En México, la justicia electoral representa un mecanismo fundamental de la democracia, el cual no puede detenerse y requiere de formas innovadoras para hacer frente a la crisis sanitaria, a fin de garantizar de manera efectiva el derecho humano de acceso a la justicia. De ahí la necesidad de establecer propuestas basadas en los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la innovación, que permitan resolver los retos que se presentan en un contexto de crisis.

Con base en lo anterior, este artículo parte de la premisa de que la justicia abierta (*open justice*) ofrece un marco teórico que puede dar respues-

¹ En su resolución 1/2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que la pandemia de la COVID-19 puede afectar la plena vigencia de los derechos humanos de la población, debido a los serios riesgos para la vida, la salud y la integridad personal como consecuencias directas del virus. Además, destacó los efectos a corto, mediano y largo plazo que tendrá en las sociedades modernas y que se pueden vincular con los derechos económicos, sociales y culturales, así como con los derechos civiles y políticos de las personas, impacto que —no se debe olvidar— ocurre de forma reforzada en grupos en situación de vulnerabilidad (CIDH 2020).

² El uso de medidas discrecionales sustentadas en prerrogativas para los estados de excepción, alarma o emergencia pueden abrir la puerta a la arbitrariedad, por ejemplo, mediante el uso desproporcionado de la fuerza, de la represión de la protesta o de las libertades fundamentales, así como de la violencia en contra de grupos en situación de vulnerabilidad.

ta eficaz a los planteamientos que la emergencia sanitaria ha presentado en términos de acceso a la justicia. Por ello, el texto se divide en tres apartados: en el primero se exponen, de forma general, los desafíos del derecho humano de acceso a la justicia en el contexto de la emergencia sanitaria; en el segundo se analizan la justicia abierta y sus características principales, y en el último se reflexiona acerca de la necesidad de aplicar los principios de la justicia abierta en las acciones implementadas en la actual crisis.

COVID-19: un desafío para el acceso a la justicia

El derecho humano de acceso a la justicia supone la obligación del Estado de crear los mecanismos institucionales suficientes para que cualquier persona que vea vulnerado alguno de sus derechos fundamentales —o cualquier otro tipo de derechos— pueda acudir a los tribunales para obtener la reparación de esa violación (Carbonell 2004, 722). Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha destacado que el acceso a la justicia debe entenderse como una norma imperativa de derecho internacional —*ius cogens*—³ (Corte IDH 2006b, párrafo 131), la cual no se agota ante la cuestión de que se tramiten los respectivos procesos internos, sino que exige que los estados garanticen la satisfacción, en un tiempo razonable, de los derechos que tienen las partes en él y que no impongan trabas a las personas que acudan a los tribunales o jueces en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos; de igual forma, conlleva la responsabilidad de consagrar normativamente y asegurar la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso

³ El término *ius cogens* designa las normas de máxima jerarquía en el derecho internacional. La definición más aceptada se muestra en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que lo define como una “norma imperativa de derecho internacional general” (CVDI, artículo 52, 1969), aceptada y reconocida por la comunidad internacional de naciones como “una norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por otra norma ulterior de derecho internacional general posterior que tenga el mismo carácter” (CVDI, artículo 52, 1969).

legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que impliquen la determinación de los derechos y las obligaciones de estas (Ibáñez 2014, 213).

Por lo anterior, la noción de acceso a la justicia puede englobar dos puntos de vista. El primero, estrictamente normativo, se refiere al acceso de las personas a tribunales independientes e imparciales para la protección de los derechos fundamentales y la solución de conflictos; es decir, se vincula a los órganos jurisdiccionales y a los recursos judiciales (Serrano 2007, 3). Esta dimensión normativa implica que el acceso a la justicia se relaciona con derechos reconocidos en instrumentos internacionales (tutela judicial, recurso efectivo y derecho a la igualdad),⁴ los cuales tienen por objeto garantizar el acceso a un órgano jurisdiccional predeterminado, independiente e imparcial que decida con base en el derecho, tras un proceso que respete las garantías procesales, en un sistema que las prevea y en el que el acceso sea garantizado a todas las personas en situación de igualdad, sin distinciones que no puedan ser justificadas con argumentos objetivos y razonables (Birgin y Gherardi 2011, XIV). El segundo punto de vista incluye las instituciones y los procedimientos judiciales, así como todos aquellos órganos administrativos y mecanismos alternos que cumplen la misma finalidad de proteger derechos y resolver conflictos, sin tener una naturaleza eminentemente jurisdiccional (Serrano 2007, 3). Se trata de una postura más empírica que permite distinguir de dos maneras el acceso a la justicia: desde los órganos jurisdiccionales y desde los órganos y mecanismos que, sin ser estrictamente judiciales, dirimen conflictos en los que entran en juego los derechos (Aguirre 2017, 24).⁵

⁴ Al respecto, cabe señalar que el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido el derecho a la igualdad en diversos pactos, convenciones y tratados internacionales, por ejemplo, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁵ En cuanto a eso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006a, párrafo 118) ha señalado que el acceso a la justicia, las garantías judiciales y los recursos efectivos no se aplican de manera exclusiva a los jueces y los tribunales, sino también a todos aquellos que, sin serlo

En resumen, el acceso a la justicia representa la piedra angular del Estado de derecho; constituye el requisito más básico en un sistema igualitario moderno que pretenda garantizar y no solo proclamar los derechos de todos (Cappelletti citado en Begné 2003, 32-3), y conlleva un conjunto de obligaciones para los estados de crear mecanismos y estructuras que garanticen la protección de la ley en igualdad de condiciones para todas y todos, procesar las reclamaciones en un plazo razonable y hacerlo con independencia e imparcialidad (KAF 2016, 10).

El terreno electoral no es ajeno a los elementos antes señalados; por el contrario, el acceso a la justicia constituye uno de los pilares fundamentales de la democracia, ya que contar con tribunales en la materia y procedimientos legales idóneos y efectivos para resolver controversias permite dos cuestiones: por un lado, establecer vías de resolución de conflictos, con las que los contendientes y las partes interesadas entienden que, mediante la aplicación de la ley, las controversias suscitadas se pueden resolver en un marco de seguridad y certeza jurídica, lo cual dota de legitimidad los resultados del proceso; por otro lado, garantiza una protección completa de las libertades fundamentales vinculadas con la materia comicial —opinión, expresión, reunión, información, igualdad, etcétera— (KAF 2016). La percepción de que el sistema de justicia electoral cumple con los componentes de acceso a la justicia genera una sensación de funcionamiento efectivo y sólido, basado en la independencia y la imparcialidad, y promueve la justicia, la transparencia, la accesibilidad, la inclusividad y la igualdad, elementos clave para mantener la credibilidad de dicho sistema (IDEA Internacional 2011, 6).

La integridad y la credibilidad de las elecciones, así como su vínculo con el acceso a la justicia, resultan fundamentales en todo Estado constitucional y democrático de derecho. En ese sentido, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad señaló que

formalmente, actúen como tal. Esto conlleva el deber de los estados de observar las obligaciones de los citados derechos humanos en los mecanismos y procedimientos de naturaleza no jurisdiccional.

el esfuerzo por proteger y promover la integridad de las elecciones debe ser un compromiso continuo. Los marcos legales deben revisarse para garantizar que: existe una genuina oportunidad para que los contendientes políticos compitan de manera equitativa; que se puedan aplicar recursos legales efectivos por los órganos administrativos y los tribunales; que los contendientes puedan recurrir a la reparación legal antes que a la violencia u otras medidas extra-legales; que los ciudadanos tengan la confianza de que podrán superar cualquier obstáculo para su registro electoral y que las organizaciones de la sociedad civil pueden monitorear e informar sobre el funcionamiento de las instituciones estatales en todos estos aspectos (CGEDS 2012, párrafo 93).

Entonces, puede advertirse que el acceso a la justicia es esencial para la consolidación de la democracia, la legitimidad electoral y la protección de los derechos político-electorales, lo cual lleva a preguntarse, frente a un contexto marcadamente excepcional como el que se vivió en 2020 y ante procesos comiciales en puerta en diversas partes del mundo, acerca de los desafíos del acceso a la justicia electoral en tiempos de pandemia.

Como se señaló en la introducción del presente artículo, la emergencia sanitaria mundial ha significado el establecimiento de medidas extraordinarias destinadas a la reducción del número de contagios; sin embargo, en algunos casos dichas medidas han supuesto una amenaza a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, debido a que no se encuentran justificadas, incumplen el marco jurídico de los estados de excepción o emergencia, o bien son marcadamente arbitrarias. Por ejemplo, tan solo en América Latina, hasta el 13 de agosto de 2020, 15 países⁶ habían implementado medidas o acciones relacionadas con la COVID-19 que se configuraron como violaciones a los derechos humanos

⁶ Es importante destacar que, de esos 15 países, 2 (Cuba y Venezuela) son regímenes autoritarios y 2 (Nicaragua y Bolivia) son híbridos. Los restantes observan grados diferenciados de rendimiento de sus democracias (IDEA Internacional 2020).

o a los atributos de la democracia,⁷ principalmente por ser consideradas como desproporcionales, innecesarias, ilegales o indefinidas, lo que representó focos rojos para los regímenes democráticos (IDEA Internacional 2020), al golpear a las democracias de la región en momentos en que estas ya estaban golpeadas e inducir fisuras en el Estado de derecho. Los límites y las restricciones del ejercicio efectivo de derechos son de diversa naturaleza y contenido; no obstante, preocupan principalmente la tendencia hacia la centralización del poder político, los sesgos de género, la suspensión de procesos electorales y el cierre de instancias gubernamentales de primera necesidad, como son los órganos jurisdiccionales y de rendición de cuentas (Freidenberg 2020, 17).

De acuerdo con el informe *Justicia para todos y la emergencia de salud pública* (PSPJI 2020b, 8), antes de que la COVID-19 comenzara a extenderse, cerca de 1,500 millones de personas alrededor del mundo ya tenían algún problema de justicia que no podían resolver. A mediados de mayo de 2020, los sistemas judiciales de 165 países habían adoptado medidas de confinamiento y distanciamiento social, así como otras destinadas a salvaguardar la salud de su personal (PSPJI 2020a). En algunos casos extremos, la actividad jurisdiccional no fue considerada esencial y se limitó de forma absoluta su labor, cuestión que ha profundizado el déficit de justicia y, desde luego, erosionado la capacidad de respuesta de los sistemas de justicia, con lo cual se complejizó la respuesta a las necesidades de las personas que acuden a los órganos jurisdiccionales.

⁷ Para el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, la democracia se conceptualiza como “el control popular sobre la toma de decisiones públicas y los tomadores de decisiones, y la igualdad de respeto y voz entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control” (IDEA Internacional 2017). Dichos principios se traducen en cinco atributos principales (representación del gobierno, derechos fundamentales, controles del gobierno, administración imparcial y compromiso participativo), los cuales cubren 16 atributos secundarios. En general, los atributos antes mencionados coinciden con algunas de las condiciones de un régimen poliárquico según Robert Dahl (2008, 267-8), las cuales se resumen en la existencia de funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, así como autonomía asociativa.

El original en inglés de IDEA Internacional (2017) es como sigue: “Democracy is conceptualized as popular control over public decision-making and decision-makers, and equality of respect and voice between citizens in the exercise of that control”. La traducción es de los autores.

Lo anterior se debe en gran medida a que, en todo el mundo, los procedimientos judiciales siguen operando conforme a las reglas y los procesos tradicionales con base en dos elementos fundamentales: la revisión de los documentos y las audiencias presenciales, lo cual, ante una situación como la emergencia sanitaria, se convierte en una desventaja (Gilas 2020, 53). Los poderes del Estado deben funcionar y, si bien las fuerzas centrífugas han generado un fortalecimiento del Ejecutivo, eso no debe adormecer al Legislativo ni a la justicia; rápidamente estos últimos deben retomar su actividad e impedir que se esfumen los *checks and balances* (Sabsay 2020, 46). La pandemia ha promovido el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, las cuales han sido fundamentales para el mantenimiento del distanciamiento social y han derivado en una fuerte tendencia a la modernización de los poderes judiciales.

A raíz de la contingencia sanitaria por la COVID-19, los órganos de impartición de justicia en el mundo han tenido que explorar rutas y mecanismos para garantizar la continuidad de su labor. El abanico de soluciones que se han implementado es amplio y presenta acciones heterogéneas que van desde el mantenimiento de los servicios básicos, el fortalecimiento de la colaboración con otras instituciones y la provisión de asesoría legal a distancia (por teléfono o en línea), hasta el tránsito hacia la impartición de justicia mediante herramientas virtuales o el fomento de medidas alternativas de solución de conflictos. En la región latinoamericana, por citar algunos ejemplos, Argentina,⁸ Chile,⁹ y Perú¹⁰ han transitado a modelos de

⁸ Desde el 16 de marzo de 2020, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina decretó la suspensión y la reducción de actividades de los órganos del Poder Judicial (Acordada 4/2020), así como el establecimiento de vías remotas y el uso de tecnologías para las actuaciones judiciales, por ejemplo, el uso de la firma electrónica y digital (Acordada 11/2020) o la habilitación del sistema informático para la libranza electrónica de pagos (Acordada 9/2020).

⁹ El artículo 3 del Acta número 53-2020, emitida por la Corte Suprema de la República de Chile, dispone la necesidad de salvaguardar el derecho de acceso a la justicia en un marco de estado de excepción y de una emergencia sanitaria nacional, para lo cual dispone más adelante (artículo 6) la utilización de medios electrónicos como el teletrabajo y las videoconferencias (artículo 9), el correo electrónico o el teléfono celular para las notificaciones (artículo 12).

¹⁰ Mediante los decretos de urgencia n.º 026-2020 y n.º 29-2020, así como el Decreto supremo n.º 010-2020-TR, se autorizó el trabajo remoto en las entidades del sector público, con lo cual se modificó la prestación del servicio durante el periodo de aislamiento social obligatorio

trabajo por vía remota, con la implementación de medidas de digitalización de expedientes y el establecimiento de mecanismos para la presentación de promociones por medios digitales (Gilas 2020, 53).

En materia electoral, la pandemia ha sido particularmente disruptiva, al afectar todas las etapas de los comicios que se encontraban programados para 2020, en especial en el periodo posterior a marzo, cuando se decretó la emergencia a escala mundial y los países comenzaron a implementar medidas de contención del virus. De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, hasta agosto de 2020 en América Latina se habían pospuesto al menos 10 procesos electorales nacionales y subnacionales (IDEA Internacional 2020).¹¹ Esto no solo ha traído como consecuencia la modificación de fechas o protocolos para las jornadas comiciales, sino que también ha obligado a realizar transformaciones importantes en las diversas etapas del proceso, mediante decisiones administrativas, cambios legales e, incluso, modificaciones constitucionales (Marván 2020, 30). En el caso de los tribunales y las cortes electorales, se ha recurrido a la tecnología con la finalidad de cumplir con sus obligaciones, como se muestra en el cuadro 1.

para prevenir el contagio de la COVID-19. Asimismo, por medio de la Resolución Administrativa N.º 000069-2020-P-CE-PJ, publicada en el boletín de normas legales del *Diario Oficial del Bicentenario El Peruano*, se aprobó el reglamento de trabajo remoto en los órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial, en el marco de las medidas temporales excepcionales ante la emergencia sanitaria.

¹¹ En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (IDEA Internacional 2020).

Cuadro 1. Ejemplos de medidas implementadas por órganos jurisdiccionales electorales de América Latina en respuesta a la emergencia sanitaria por la COVID-19

País	Órgano jurisdiccional	Medida ante la COVID-19
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Mediante la resolución n.º 23.614 se incluyeron más tipos procesales para las sesiones de juicio electrónico y la convocatoria de sesiones extraordinarias de juicio por medios electrónicos. Asimismo, los ministros del tribunal aprobaron la propuesta de celebrar sesiones presenciales cada 15 días y realizar las demás de manera virtual por videoconferencia. De igual modo, el tribunal estableció medidas temporales para prevenir el contagio, tales como la protocolización y las citaciones presenciales, que se pueden solicitar y entregar de forma remota
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	En atención a la declaración del estado de excepción, sesionó de manera virtual y aprobó el Reglamento para la Implementación de las Sesiones a través de Medios Electrónicos del Pleno del Consejo Nacional Electoral
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	Mediante el acuerdo No. 1-2020, decretó que, debido al estado de emergencia por la pandemia de la COVID-19, las audiencias ordinarias o extraordinarias se realizarían mediante videoconferencia. Asimismo, se acordó que la Secretaría del Tribunal adoptaría la modalidad de teletrabajo con una mínima cantidad de personal en las instalaciones
República Dominicana	Tribunal Superior Electoral	Se realizan sesiones y audiencias públicas virtuales, las cuales se pueden visualizar en internet por medio del canal de YouTube del Tribunal Superior Electoral. Asimismo, es posible consultar el estatus de los expedientes en línea mediante el sistema de consulta de solicitudes, el chat en línea o por vía telefónica
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Mediante la Acordada extraordinaria número veintidós, instruyó la implementación de la firma electrónica para los magistrados y funcionarios. Asimismo, se modificó la entrega de documentación de los estados contables del ejercicio anual 2019 por parte de las agrupaciones políticas
Panamá	Tribunal Electoral de Panamá	Suscribió un acuerdo con la Autoridad de la Innovación Gubernamental en apoyo a la implementación del Plan Panamá Solidario, ^A con lo cual se ha facilitado una aplicación para validar en línea la identidad de sus beneficiarios, mediante la lectura del código de barras de las cédulas de identidad personal. Asimismo, permitió solicitar por internet un duplicado de la cédula de identidad personal

^A En el contexto de la pandemia, el gobierno de Panamá implementó el Plan Panamá Solidario, mediante el cual se estableció un subsidio económico para las familias más vulnerables del país. Al respecto, véase Depor (2020).

Fuente: Elaboración propia con base en Lara y Meneses (2020).

De acuerdo con los ejemplos proporcionados antes y con los autores citados, las acciones implementadas por los órganos jurisdiccionales electorales en el contexto de la pandemia se circunscriben básicamente a tres rubros: el uso de sistemas electrónicos para audiencias, sesiones, resoluciones de asuntos y trabajo a distancia; el uso de sistemas electrónicos y la firma electrónica para el procesamiento de casos, asuntos, notificaciones y atención de trámites, y el uso de sistemas electrónicos para apoyo en la contingencia de la COVID-19 (Lara y Meneses 2020).

En el caso de México, el 30 de marzo de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* un acuerdo mediante el cual se declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de la COVID-19, lo que llevó a la implementación de una serie de acciones tendentes a disminuir los contagios entre la población. Al día siguiente, el 31 de marzo, se publicó en el *DOF* un acuerdo por el que se establecían acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria; entre ellas, se ordenó la suspensión de actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril de 2020,¹² a fin de mitigar el contagio en la sociedad. Si bien el citado acuerdo no contempló medidas específicas en materia electoral, sí fue trascendental para las determinaciones posteriores, como la suspensión temporal de los procesos comiciales en Coahuila e Hidalgo,¹³ la postergación de la jornada electoral, el aplazamiento de todas las actividades relacionadas —como el registro de candidaturas y la realización de campañas—, la cancelación de la distribución de tiempos en radio y televisión y la interrupción de labores de auditoría y fiscalización de las precampañas en los estados (Salgado y Salmorán 2020, 45-6).

¹² El periodo fue objeto de prórrogas posteriores.

¹³ El 14 de agosto de 2020, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó, en sesión no presencial (videoconferencia), el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para celebrar las votaciones locales en Coahuila e Hidalgo el 18 de octubre de 2020.

En cuanto a la justicia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) adoptó de forma progresiva acciones de distinta naturaleza. Por un lado, con la finalidad de reducir el peligro de contagio de sus miembros, privilegió el trabajo remoto y la reducción de la presencia física en sus instalaciones, reforzó las medidas de seguridad sanitaria en ellas y suspendió los plazos en los asuntos de carácter laboral (Mata 2020a); por otro lado, estableció mecanismos para continuar con su labor jurisdiccional, mediante adecuaciones basadas en el uso de las TIC, tales como los que se exponen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Acciones implementadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en respuesta a la emergencia sanitaria por la COVID-19

Acción ante la COVID-19	Descripción	Mecanismo
Sesiones no presenciales	Celebración de sesiones públicas de resolución de asuntos, primordialmente de los medios de impugnación que se encuentren vinculados con algún proceso electoral en curso y sean de término perentorio o que involucren la posibilidad de un daño irreparable	1) Correo electrónico 2) Plataformas de videoconferencia
Transparencia proactiva	Publicación de las actas de las sesiones, lo cual permite dar publicidad al proceso deliberativo de los asuntos resueltos	Portal de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (www.te.gob.mx)
Firma electrónica	Implementación de la firma electrónica para las funcionarias y los funcionarios, la cual sustituye a la firma autógrafa y permite continuar, desde casa, con el trabajo de tramitación de los distintos medios de impugnación	Firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (Firel)
Juicio en línea	Instauración del juicio en línea para los recursos de reconsideración y los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual permite presentar de forma remota dichos recursos, sus tercerías y cualquier otra promoción que sea necesaria durante la tramitación del juicio. Además, este mecanismo posibilita la consulta del expediente electrónico desde cualquier lugar y en todo momento	Sistema de juicio en línea en materia electoral (https://www.te.gob.mx/JuicioEnLinea)

Fuente: Elaboración propia con base en Mata (2020a).

Como puede advertirse, desde el decreto de la emergencia sanitaria, el desarrollo de vías alternativas desembocó en la implementación de acciones basadas en las TIC, a fin de no suspender en su totalidad las

actividades del órgano jurisdiccional, salvaguardar la salud y la integridad física de las personas que laboran y acuden a sus instalaciones, así como establecer medios que garanticen el acceso a la justicia electoral. Empero, el solo uso de las tecnologías no resuelve todos los retos en el acceso a la justicia, cuestión que se advierte más compleja en el contexto de la justicia electoral, en el que la coyuntura de la pandemia ha sido un catalizador de una vieja discusión: ¿qué se puede automatizar y qué no?, ¿qué partes del proceso se pueden hacer de forma remota y cuáles requieren de la presencia física? (Marván 2020, 31), ¿las vías remotas garantizan la transparencia y la rendición de cuentas de las decisiones tomadas en estos órganos?

Para contestar esos cuestionamientos, se asume que, más allá de la necesaria modernización de la administración de justicia, la adopción de los principios de la justicia abierta puede ser la respuesta a los desafíos que la pandemia ha significado, ya que si bien se sustenta en el uso de las tecnologías, considera que existen otros elementos, como la participación, la rendición de cuentas, la transparencia y la innovación, que son ejes medulares para la resolución de los problemas que se presentan en este contexto. En el siguiente apartado se analiza el concepto con mayor profundidad.

Justicia electoral abierta. Un acercamiento

La justicia abierta nace en el seno de lo que hoy se conoce como Estado abierto. En términos generales, este constituye una noción en construcción que alude a

la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Oszlak 2013, 212).

No se trata simplemente de la conjunción de tres conceptos medulares (gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta), sino más bien de la aspiración a la implantación de un modelo, paradigma o filosofía de gestión pública que propone reforzar los pesos y contrapesos entre los diferentes poderes, al involucrar a la ciudadanía, por medio de un rol más activo, en el ejercicio de funciones y mecanismos de control, aprovechar las ventajas de las TIC y reforzar el principio de colaboración entre los diversos actores —públicos y privados— (Oszlak 2017).

Con base en lo anterior, el Estado abierto es una noción en construcción cuyos cimientos se encuentran en los postulados del gobierno abierto, concepto que tendió a popularizarse con el inicio del mandato presidencial de Barack Obama en Estados Unidos de América, concretamente con la emisión del Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto (Memorandum on Transparency and Open Government) en enero de 2009. En tal documento se plasmó la intención del exmandatario de abrir las puertas de su gobierno, tomando como bases la transparencia, la participación y la colaboración, con el objeto de fomentar la confianza pública y fortalecer la democracia (Chípuli 2020, 18). La experiencia acaecida en ese país fue reconocida por diversas naciones democráticas que se interesaron por las acciones emprendidas, lo cual derivó en la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA [Open Government Partnership]) en junio de 2011 y que resaltó la importancia del concepto, el cual se identifica como

una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC [...] que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos (Oszlak y Kaufman 2014, 7).¹⁴

¹⁴ Desde los orígenes de la Alianza para el Gobierno Abierto, México formó parte de su comité promotor, en el cual ha tenido un papel activo y fundamental para la consolidación de dicho órgano. De ahí que el Estado mexicano, junto con la sociedad civil organizada, haya diseñado e implementado hasta el 20 de agosto de 2020 cuatro planes de acción en materia de

Esa tendencia de apertura (*openness*) pronto se volvió un discurso político de moda para caracterizar la aparente voluntad de los países y gobiernos de todo el mundo para abrir la caja negra del Estado, tornarlo más transparente, dar mayor participación y protagonismo a la ciudadanía y mejorar los servicios por medio de las tecnologías y los sistemas de información (Oszlak y Kaufman 2014). A raíz de ello, se adoptaron compromisos, planes estratégicos y políticas públicas que han orientado el uso del adjetivo *abierto* en otros rubros, más allá de los límites del Poder Ejecutivo, debido, en gran parte, a que sus resultados, en términos de legitimidad, han sido un factor valioso para la incorporación de la filosofía y los valores del gobierno abierto en el contexto de los poderes Legislativo y Judicial, los cuales se encuentran en un proceso de incursión progresiva hacia el *open government*.

Como puede advertirse, la filosofía detrás del Estado abierto supera en gran medida la idea inicial del gobierno abierto, al buscar, ante todo, replantear las funciones de los distintos órganos estatales con la idea de la colaboración entre Estado y ciudadanía. A partir de ello, el paradigma del gobierno abierto no representa una filosofía monopolizada por el Poder Ejecutivo y sus instituciones, sino que, por el contrario, presenta una concepción que, con sus debidas diferencias y herramientas específicas, puede enriquecer a todos los órganos del Estado (Chípuli 2020). En particular, es importante referir que este proceso de apertura y adopción de los valores del gobierno abierto ha motivado ampliamente la concepción de justicia abierta. Esta última, según Carlos Jiménez-Gómez, puede entenderse como

la extensión de la filosofía y los principios del gobierno abierto (especialmente transparencia, participación y colaboración) aplicados al ámbito de

gobierno abierto en el ámbito federal, los cuales han representado elementos clave para la configuración de un esquema de gobernanza que busca, por un lado, fortalecer la vida pública mediante la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía y, por otro, fortalecer las instituciones democráticas.

la justicia, donde la innovación y, actualmente, las TIC son herramientas clave para estas iniciativas (Jiménez-Gómez 2014, 19).

De acuerdo con este autor, la justicia abierta trasciende la concepción clásica del principio denominado *open justice* del *common law* —el cual implicó que los procesos fueran abiertos al público—, al definir una evolución estructural del concepto que lo lleva por el sendero de la rendición de cuentas, la participación democrática, la protección de derechos, la confianza, la transparencia, el acceso y la modernización de la justicia (Jiménez-Gómez 2017).

Con ello, la justicia abierta se manifiesta mediante diversos principios, como son la apertura de la justicia, la participación, la rendición de cuentas y la colaboración (Jiménez-Gómez 2017; Valverde s. f.), los cuales deben hacerse presentes tanto en el ámbito procedimental que da forma a la garantía de justicia como en el contexto del diseño institucional del Poder Judicial. Esto, en términos prácticos, brindará la oportunidad de evaluar la labor de los juzgadores, permitiendo que los ciudadanos conozcan y hagan valer mejor sus derechos y que los poderes judiciales cuenten con herramientas para reconstruir la confianza ciudadana en los administradores de justicia, blindar y fortalecer la independencia judicial e incentivar a los funcionarios judiciales a mejorar su desempeño (Pantin y Quezada 2019).

En ese sentido, la justicia abierta aporta elementos importantes para democratizar la administración de justicia, al poner en el centro de todo a los justiciables, pero también al otorgar salvaguardias ante contextos de peligrosa deslegitimización política o mediática de la función judicial y del valor que tiene la labor de control de los jueces en las democracias constitucionales.

En México, a raíz del afán de apertura que ha observado el Estado, sobre todo a partir de su inclusión como miembro fundador de la AGA y tras la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Pública, se han desarrollado de manera progresiva algunas políticas que se circunscriben a la filosofía del gobierno abierto (Chípuli 2020, 18). El Poder Judicial federal, además de estar obligado en términos del artículo 18 de la citada ley a documentar todos los actos derivados de sus facultades, ha asumido gradualmente un compromiso con el diseño y la implementación de acciones y programas de datos abiertos, transparencia y rendición de cuentas y máximo aprovechamiento de las TIC,¹⁵ el cual, puede decirse, ha tenido su mayor expresión con la publicación del acuerdo general del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2020, que reforma y adiciona aquel que estableció las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública del Consejo —con él se obliga a la publicación de la totalidad de las sentencias y resoluciones con las que culminen los procedimientos competencia de los órganos jurisdiccionales y se posibilita la consulta de las versiones públicas de estas—, así como con la reforma al artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de agosto de 2020, que establece la obligación de los poderes judiciales federal y locales de poner a disposición las versiones públicas de todas las sentencias emitidas.¹⁶

La administración de justicia, al ser una de las columnas vertebrales de la democracia, tiene que plantearse la modificación de sus esquemas tradicionales, no solo mediante estrategias y acciones encaminadas a la superación de la obsolescencia de sus burocracias, sino guiada por una voluntad de rediseño institucional completo (Nava 2018, 266), facilitado por las herramientas que ofrecen la transparencia, el acceso a la información, la participación, la rendición de cuentas y las tecnologías. De ahí que estable-

¹⁵ Al respecto, véase el *Primer informe del ministro presidente Arturo Zaldívar* (SCJN 2019).

¹⁶ Es importante reconocer que dichas reformas fueron resultado, en gran medida, del trabajo y la presión del colectivo #LoJustoEsQueSepas, integrado por Equis Justicia para las Mujeres, México Evalúa, Borde Político, Artículo 19, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Controla tu Gobierno y Fundar. Cabe recordar que, en muchas ocasiones, las distintas organizaciones ciudadanas habían denunciado la falta de apertura, transparencia y rendición de cuentas de los poderes judiciales en México.

cer acciones y políticas para una progresiva apertura de la justicia no solo se vincula con las necesidades en materia de modernización de su administración, sino que aquellas se encuentran intrínsecamente relacionadas con la confianza institucional y el acceso a ella.

Con lo anterior, la justicia abierta cobra relevancia como una política pública, al menos en dos sentidos vinculados entre sí: como política de modernización de la justicia y como garantía del derecho de acceso a la justicia. En el primer sentido, Jiménez-Gómez señala que la modernización de esta debe entenderse como el

perfeccionamiento de la administración de justicia orientado a conseguir un servicio público en el ámbito de la justicia, equiparable en rendimiento al de los servicios públicos más avanzados, actual, ágil, eficaz y confiable [...] y que cumpla con las expectativas de la ciudadanía (Jiménez-Gómez 2014, 19).

Por su parte, como política pública de los poderes judiciales destinada a la garantía efectiva del acceso a la justicia, esta debe llevarse a cabo mediante la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración con la población, sobre todo aquella que se encuentra en situación de exclusión. La justicia abierta puede ser el motor de cambio no solo para transparentar la administración de justicia, sino también para mejorar los procesos internos, favoreciendo la perspectiva de género y de derechos humanos, la evaluación del diseño y los procesos institucionales y, desde luego, advirtiendo cuáles son los cambios necesarios para garantizar adecuadamente el acceso a la justicia.

En el ámbito electoral, esto cobra una importancia fundamental debido a que en México la reforma en la materia, como en muchas otras naciones, ha estado precedida por la sombra de la desconfianza en el resultado de las elecciones y en las instituciones encargadas de su organización.¹⁷

¹⁷ En México existe una amplia percepción de impunidad y corrupción, la cual tiene efectos graves respecto a la confianza que se deposita en las instituciones, desincentivando la denuncia

De igual modo, la reforma no ha derivado necesariamente en mayor confianza, pues esta depende de múltiples factores, actitudes, percepciones y contextos. Sin embargo, a medida que su desarrollo se ha edificado sobre elementos objetivos que garantizan transparencia, autenticidad y validez —constitucional y convencional— (Nava 2018, 256), la ciudadanía puede tener certeza acerca de la legitimidad de su actuar, fuera de la suspicacia original que habita en esos procesos.

Así pues, la inclusión de los principios y elementos del gobierno y la justicia abierta adquieren una relevancia aun mayor. Esto, en virtud de que la justicia electoral implica retos que van más allá de la mera concepción teórica de la legitimación del Poder Judicial y que se traduce en un carácter doblemente contramayoritario vinculado con la falta de comprensión de la justicia electoral: su fuente de legitimidad no es el consenso mayoritario y, sin embargo, en su tarea de analizar la verdad hipotética del caso en cuestión y garantizar los derechos humanos, contradice en apariencia la voluntad mayoritaria cuando, por ejemplo, anula una elección. Es decir, si bien el consenso no es su fuente de legitimación, sus resoluciones usualmente se vinculan con él (Sánchez 2018). De ahí que los postulados de apertura, transparencia, participación y colaboración sean imprescindibles para cerrar la brecha entre el citado órgano jurisdiccional y la ciudadanía.

Por consiguiente, la garantía efectiva del acceso a la justicia en materia electoral remite al papel de los estados en la promoción de los derechos humanos de todas las personas en su jurisdicción. Dicha obligación implica el suministro de información acerca de los derechos, su ejercicio y exigibilidad, así como las tareas de sensibilización necesarias para que las

y ampliando el clima de injusticia que se vive en el país. La confianza ciudadana en las instituciones es fundamental, pues de ella deriva la legitimación de sus actos. De ese modo, preocupa que, para una gran parte de la población (68.4 % de los mexicanos de 18 años en adelante), el Poder Judicial se perciba como un órgano corrupto (Inegi 2019), poco transparente y que no rinde cuentas. Tal percepción demerita la confianza en la labor que tiene para resolver las controversias que se le plantean y tutelar de forma efectiva los derechos fundamentales, al actuar en muchas ocasiones como un verdadero contrapeso de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

personas los respeten y los promuevan (Serrano y Vázquez 2013, 61-81), sobre todo en contextos de alta marginación y exclusión, ya que solo por medio de un conocimiento puntual de los derechos y sus mecanismos de exigibilidad se puede empoderar efectivamente a los ciudadanos. Como ya se señaló, un modelo de justicia abierta no solo se vincula con el acceso a la información pública y el uso de tecnologías, sino que además tiene una relación intrínseca con el acceso a la justicia, que, frente a una situación de emergencia mundial y parálisis de muchas instituciones, permite la inclusión de elementos de gobernanza democrática, innovación y legitimación en la toma de decisiones.

En ese tenor, y en consideración del marco de oportunidad que representa implementar un modelo de justicia de esa naturaleza, desde hace algunos años el TEPJF ha puesto gran énfasis en el establecimiento de objetivos para constituirse gradualmente como un tribunal abierto, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- 1) Fortalecimiento y transparencia del proceso deliberativo colegiado y la toma de decisiones.
- 2) Herramientas para facilitar el entendimiento ciudadano.
- 3) Apego a protocolos comunicacionales de datos y justicia abierta.
- 4) Política integral de datos abiertos.
- 5) Política de involucramiento ciudadano.
- 6) Instauración formal de la figura de audiencias públicas.
- 7) Consolidación y promoción de la presencia del Tribunal por medio de vínculos nacionales e internacionales (TEPJF 2017).

Como se puede observar, para el órgano jurisdiccional ha quedado clara la necesidad de incorporar en su política institucional los principios de la justicia abierta, la cual lo dota de mayor legitimidad en su actuar y, además, constituye un marco de mecanismos y directrices que pueden ser de gran ayuda para mejorar su desempeño y eficiencia, a la vez que fortalece

la transparencia, la equidad, el combate a la corrupción, la colaboración y un diseño centrado en las personas.

La justicia electoral abierta frente a la crisis sanitaria. Más allá de la modernización

Como ha quedado asentado en los apartados anteriores, el desafío de la justicia ante la pandemia no es menor y ha necesitado de la implementación de mecanismos excepcionales, con la finalidad de reducir los contagios de las personas que laboran en las instituciones y de las que tienen que recurrir a estas instancias para obtener justicia. Muchas de estas medidas han requerido de un alto grado de innovación, por medios electrónicos o con la aplicación de medidas alternativas, sobre todo ante un panorama complejo en el que las medidas farmacéuticas aún distan de estar disponibles y exigen el distanciamiento social.

En ese sentido, con base en algunos de los ejemplos presentados en párrafos anteriores, parece existir un consenso en el que el uso de las TIC permitirá resolver algunos de los principales problemas de acceso a la justicia que la situación actual ha dispuesto; de ahí que haya esfuerzos notables por modernizar de forma pronta los servicios, las herramientas y los procesos judiciales y adaptarlos a las necesidades actuales. Sin embargo, se advierte que la rápida y necesaria modernización de los poderes judiciales en un contexto de emergencia no debe limitarse a la superación de la obsolescencia de algunos de sus procesos y mecanismos, sino ir de la mano de una política de justicia abierta que brinde la oportunidad de avanzar hacia el examen de las instituciones judiciales, sus procesos y dinámicas, aborde todas las dimensiones del valor público y promueva la incorporación de formas de gobernanza mediante redes colaborativas y mecanismos que generan mayor valor público (Chatfield y Reddick 2018), lo cual optimiza la eficiencia judicial más allá de una visión eminentemente operativa y considera, además, cualidades como el debido proceso, la imparcialidad y la justicia individualizada y equitativa, elementos fundamentales para materializar el acceso a la justicia.

Derivado de lo anterior, surge la interrogante acerca de cómo la filosofía de la justicia abierta puede incidir en el acceso a la justicia electoral en un contexto de emergencia sanitaria, reducción de las capacidades de los órganos judiciales y distanciamiento social. La primera respuesta —y la más evidente— se desprende de los procesos de innovación por medio de las TIC, los cuales han sido implementados en muchos países ante la emergencia sanitaria y han llevado a las instituciones judiciales a una rápida adaptación a dinámicas de trabajo remoto y al uso de herramientas y plataformas digitales. Los tribunales electorales, conforme a esta lógica, han recurrido a la tecnología para cumplir con sus obligaciones en dicho contexto, mediante videoconferencias y el uso de la firma electrónica para emitir acuerdos, sentencias y resoluciones, así como presentar impugnaciones de forma remota (véanse los cuadros 1 y 2).

En el caso de México, no queda duda de que el TEPJF ha implementado acciones que se enmarcan en la lógica de un “organismo judicial digital”, al beneficiarse de la tecnología y lograr por medio de esta la deliberación judicial a distancia y el establecimiento de vías —como el juicio en línea— que representan un avance progresivo en el acceso a la justicia electoral (Mata 2020a). Sin embargo, la innovación, como elemento fundamental de la justicia abierta, no solo se basa en el establecimiento de medidas sustentadas en la aplicación de tecnologías, sino también en la habilidad de diseñar respuestas institucionales a problemas públicos bien definidos, sustentados en datos y evidencia empírica y enfocados en el diseño de soluciones colaborativas, que posibiliten la incorporación de actores diversos y conocimientos externos,¹⁸ logrando una implementación exitosa que pueda

¹⁸ En este sentido, cobra relevancia la noción de innovación abierta, la cual puede definirse en los siguientes términos: “una estrategia que permite incorporar conocimiento, experiencias o tecnologías que contribuyen a mejorar tanto los productos y procesos, las actividades organizacionales [... integrando] la inteligencia colectiva en la búsqueda del conocimiento externo con clientes, proveedores, intermediarios, centros de investigación, instituciones educativas y competidores para potenciar la capacidad innovadora y competitiva de las empresas y las economías” (Álvarez y Bernal 2017, 66).

ser evaluada de forma continua. Derivado de ello, y en el marco de la contingencia, la recolección de datos representa un elemento fundamental para generar diagnósticos situacionales que permitan vislumbrar los obstáculos acerca de la impartición de justicia e identificar señales tempranas de caída en la legitimidad, provisión desigual de servicios o respecto a las necesidades legales en contextos específicos (AGA 2020).

Como señala Teresa Bracho (2010), el uso explícito e intencional de la mejor evidencia de investigación es un aspecto primordial para la construcción y la instrumentación de las políticas y acciones públicas, en la medida en que permite ampliar los márgenes en la formulación de iniciativas flexibles y satisfactorias hacia el logro de los propósitos planteados, así como reforzar el argumento democrático y, sobre todo, transparentar las acciones de las y los tomadores de decisiones. Por ello, la incorporación de tecnologías debe ir de la mano de otras iniciativas innovadoras para generar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad de los servicios brindados.

Por otra parte, para lograr lo anterior y modificar de forma paulatina la cultura tradicionalmente hermética de los poderes judiciales, es fundamental la colaboración, de manera que se produzcan sinergias e intercambio de conocimientos con la sociedad civil, la academia, las asociaciones jurídicas, los individuos, etcétera, así como un control de las acciones de las y los tomadores de decisiones y burócratas, a fin de contribuir de modo significativo al cumplimiento de la ley (Peruzzotti y Smulovitz 2001, 34) y posibilitar que las y los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil incidan en procesos decisorios (Isunza y Gurza 2013), cuestión de suma relevancia para poder advertir las inadecuaciones de los procedimientos a circunstancias reales y a la solución de problemáticas existentes (Jiménez-Gómez 2014, 22).

De ahí que la colaboración con otras instituciones judiciales, la sociedad civil, los partidos políticos y la academia, entre otros, sea fundamental para realizar un diálogo destinado a identificar buenas prácticas y problemas

específicos que deben tomarse en cuenta para incrementar el acceso a la justicia y la eficiencia de la función jurisdiccional en un momento excepcional como el actual. En este sentido, la AGA (2020) recomienda establecer grupos multisectoriales a fin de generar ideas innovadoras, aprovechar la experiencia de actores externos para la creación de canales de acceso a la justicia y la evaluación y la rendición de cuentas, así como apoyar las acciones de monitoreo y generación de datos acerca de los órganos judiciales. Esto permitirá una toma de decisiones basada en evidencias y, en su caso, establecer las medidas necesarias para subsanar vicios y redireccionar los esfuerzos institucionales hacia acciones más eficaces, lo cual es particularmente importante ante la incertidumbre que la contingencia genera respecto al futuro de los procesos electorales y que requerirá del progresivo desarrollo de medidas innovadoras de acceso a la justicia.¹⁹

Por último, es indiscutible que entre los elementos comúnmente vinculados con la filosofía del *open government* están la transparencia y el acceso a la información pública,²⁰ consagrados como pilares del paradigma del gobierno abierto,²¹ que conllevan la apertura de la información acerca de las actividades y decisiones de los organismos públicos y que tienen que cumplir con características de exhaustividad y disponibilidad de datos, los cuales deben estar actualizados y presentados mediante datos abiertos (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales 2017b, 23). En el ámbito judicial,

¹⁹ Al respecto, vale recordar que Felipe de la Mata Pizaña, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que “si bien la actual emergencia sanitaria demuestra la necesidad de contar con herramientas para facilitar el acceso a la justicia, reducir la implementación del juicio electoral en línea a la situación temporal generada por la pandemia implicaría cerrar los ojos a una nueva realidad que requiere y nos exige la utilización permanente de nuevas herramientas tecnológicas en la impartición de justicia. La utilización de herramientas tecnológicas debe pensarse en soluciones efectivas de carácter permanente, que más allá de estar en una situación de emergencia sanitaria, modernice una justicia que no se adecuaba a los cambios de la sociedad actual” (Mata 2020a).

²⁰ A ello se debe que sea uno de los elementos más tratados por la literatura especializada en materia de gobierno abierto, lo cual ha llevado incluso a la confusión entre ambas expresiones.

²¹ De acuerdo con Naser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017b, 23), el gobierno abierto se sostiene en cuatro pilares: la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y las tecnologías y la innovación.

este componente juega un papel primordial que va más allá del concepto de transparencia pasiva,²² al incorporar elementos destinados a la legitimación, la rendición de cuentas y la buena gobernanza, así como al poner énfasis en la idea de proactividad institucional, accesibilidad y datos abiertos (Jiménez-Gómez 2014, 28).

De ese modo, la implementación de medidas extraordinarias en el contexto de la crisis de salud conlleva la necesidad de reafirmar las obligaciones en materia de transparencia proactiva²³ y transparencia focalizada,²⁴ la necesidad de publicar datos abiertos²⁵ y, desde luego, la protección de datos sensibles o privados. Esto, sobre todo por dos cuestiones: la primera, derivada de una contingencia que ha significado la necesidad de sesionar de forma remota o a puerta cerrada, lo cual puede constituirse como un golpe a la publicidad de los actos de órganos deliberativos y que requiere redoblar los esfuerzos y los mecanismos que doten de certeza y legitimidad al proceso de decisión o deliberación; la segunda, porque se implementan amplias medidas basadas en el uso de las TIC, en las que surgen problemáticas relacionadas con la inmediatez de la información y que pueden tener efectos negativos en la administración de justicia, a raíz de lo cual es importante evaluar los costes de la modernización y la apertura de la justicia y en qué parte se pueden incluir problemas de privaci-

²² Vinculado con la obligación de los órganos y las instituciones públicas de responder las solicitudes de información que se les formulen, de acuerdo con la legislación y los procedimientos establecidos para este fin.

²³ Las autoridades y los órganos públicos tienen la obligación de publicar, de manera dinámica e incluso en ausencia de solicitudes, información de interés público; es decir, se trata de una obligación de suministrar a la ciudadanía la máxima cantidad de información de manera oficiosa (CIDH 2012, 12).

²⁴ Las políticas de transparencia focalizada intentan traducir el propósito de una política general a las realidades de un grupo específico de usuarios, tomando en cuenta las necesidades, los incentivos y las capacidades de comprensión de la información de una audiencia en particular, y usando mecanismos simples y eficientes que faciliten no solo el acceso, sino también el uso de dicha información (Molina y Cruz 2012, 3).

²⁵ Los datos abiertos parten de la convicción de que deberían estar disponibles para que cualquiera pueda acceder a ellos, usarlos y volver a publicarlos de la manera que deseen, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control (AGA 2014, 40).

dad, juicio justo, seguridad, distorsión de datos (Jiménez-Gómez 2014, 26), presupuestos, así como las capacidades institucionales y de los usuarios (humanas y materiales).

Como se puede observar en la reflexión anterior, el modelo de justicia abierta no se agota con el impulso de la transparencia y el uso de tecnologías en el proceso judicial (Nava 2018, 266), sino que implica cuestiones vinculadas con el factor colaborativo, la innovación, la evaluación de diseño e implementación de las políticas institucionales, la rendición de cuentas y la gobernanza democrática, todos ellos factores necesarios para afrontar la crisis con una visión de justicia abierta, la cual sume al establecimiento de herramientas tecnológicas y posibilite el acceso a la justicia, así como la sujeción de estas a elementos democráticos, ayudando, de ese modo, a la toma de decisiones y a su progresiva evolución ante una situación mundial incierta.

Conclusiones

Desde la declaración de emergencia sanitaria mundial en marzo de 2020, la contingencia ha sido un factor disruptivo en múltiples ámbitos y ha representado un peligro particularmente importante para la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Los estados, ante tal situación, han adoptado decisiones heterogéneas para afrontar la crisis, pero con convergencias en el plano de las restricciones a la libertad de circulación, necesarias para disminuir los contagios en la sociedad. Esto ha traído consecuencias excepcionales en el plano electoral, como la suspensión de procesos comiciales en puerta y el establecimiento de medidas que reducen de forma considerable la actividad de los órganos administrativos y judiciales.

El acceso a la justicia electoral, en esa dinámica de distanciamiento social, vio reducida su capacidad de acción, lo que condujo a la necesidad de generar mecanismos con ayuda de las tecnologías de la información y la comunicación. En ese sentido, el TEPJF estableció medidas como las

sesiones remotas por videoconferencias y correo electrónico, el juicio en línea y la firma electrónica para las actuaciones judiciales y con el objeto de satisfacer sus obligaciones respecto al derecho de acceso a la justicia. Aunado a ello, y aunque son plausibles las medidas implementadas, es necesaria, ante la contingencia, la adopción de los principios de la justicia abierta, la cual representa una extensión de la filosofía del gobierno abierto y sus fundamentos (transparencia, colaboración, rendición de cuentas, tecnologías e innovación), a fin de permitir la participación y la colaboración de múltiples actores en el diseño de estrategias para abatir los efectos de la emergencia sanitaria en el acceso a la justicia, así como transparentar, evaluar y dotar de mayor legitimidad el proceso de toma de decisiones en el órgano jurisdiccional.

En México, el Tribunal Electoral cuenta con amplia experiencia en el campo de la justicia abierta y la implementación de sus principios para hacer eficiente y moderna la administración de justicia electoral; de ahí que sea necesario aprovechar esa *expertise* para el emprendimiento de acciones que garanticen el acceso a la justicia electoral en la nueva normalidad, más allá de las tecnologías y las acciones unilaterales, con el propósito de ganar legitimidad hacia un futuro que supondrá grandes retos.

Fuentes consultadas

- AGA. Alianza para el Gobierno Abierto. 2014. Guía sobre gobierno abierto. Disponible en https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/open-gov-guide_summary_cross-cutting-topics_ES.pdf (consultada el 14 de mayo de 2020).
- . 2020. *Guía de gobierno abierto y coronavirus: justicia*. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-justice/> (consultada el 14 de mayo de 2020).
- Aguirre, Santiago. 2017. Sesión 3 y 4. Mecanismos de exigibilidad jurisdiccionales. Tutela judicial. En *Guía de estudio de la materia mecanismos*

- de exigibilidad*, coords. Sandra Serrano, Juan Carlos Arjona, Ricardo Ortega, Jorge Santiago Aguirre y Claudia Espinosa, 24-8. México: Flacso México.
- Álvarez, Erick y César Bernal. 2017. "Modelo de innovación abierta: énfasis en el potencial humano". *Información Tecnológica* 1 (enero-febrero): 65-76.
- Begné, Alberto. 2003. *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. México: TEPJF.
- Birgin, Haydée y Natalia Gherardi. 2011. *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*. México: SCJN. [Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad/libros/documento/2016-12/6LaGarantiadeAccesoalaJusticia_0.pdf (consultada el 12 de abril de 2020)].
- Bracho, Teresa, Mauricio Merino, Guillermo M. Cejudo, David Arellano Gault, María Amparo Casar, José Ramón Gil-García, Claudia Maldonado, Judith Mariscal, Lucrecia Santibáñez y Laura Sour. 2010. Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, 291-319. México: FCE/CIDE.
- Carbonell, Miguel. 2004. *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa.
- CGEDS. Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad. 2012. *Deepening democracy: a strategy for improving the integrity of elections worldwide*. Suiza: IDEA Internacional/KAF. [Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/deepening-democracy.pdf> (consultada el 20 de mayo de 2020)].
- Chatfield, Akemi y Christopher Reddick. 2018. "Collaborative network governance framework for aligning open justice and e-justice ecosystems for greater public value". *Social Science Computer Review* 3 (junio): 252-73.

- Chípuli, Arturo M. 2020. “Justicia electoral abierta y la garantía del acceso a la justicia”. #DDA: *Desafíos de la Democracia en América Latina* 16 (julio): 18-22.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2012. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2.ª ed. Washington DC: OEA.
- . 2020. *Resolución 1/2020: pandemia y derechos humanos en las Américas*. Washington DC: OEA.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006a. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf (consultada el 1 de mayo de 2020).
- . 2006b. Caso Goiburú y otro vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de septiembre. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf (consultada el 1 de mayo de 2020).
- CSJNA. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. 2020a. Acordada 4/2020 del 16 de marzo. Disponible en <https://www.cij.gov.ar/nota-36967-Acordada-4-2020-de-la-Corte-Suprema-de-Justicia-de-la-Naci-n.html> (consultada el 20 de junio de 2022).
- . 2020b. Acordada 9/2020 del 3 de abril. Disponible en <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar?ID=121993> (consultada el 20 de junio de 2022).
- . 2020c. Acordada 11/2020 del 13 de abril. Disponible en <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar?ID=122036> (consultada el 20 de junio de 2022).
- . 2020d. Acta número 53-2020 del 8 de abril. Disponible en <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/5010/394/1586533559.pdf> (consultada el 20 de junio de 2022).

- CVDT. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 1969. Viena: ONU.
- Dahl, Robert A. 2008. *La democracia y sus críticos*. México: Paidós.
- Depor. 2020. *Bono Panamá 80 dólares, consultar online: accede al link para ver si eres beneficiario del Plan Solidario*. Depor, 7 de mayo. Disponible en <https://depor.com/off-side/bono-panama-80-dolares-ingresa-para-ver-si-eres-beneficiario-del-plan-solidario-inscripcion-para-bono-solidario-telefono-para-el-bono-de-panama-bono-solidario-panama-gob-pa-mexico-estados-unidos-usa-us-noticia/> (consultada el 22 de junio de 2022).
- DOBEP. *Diario Oficial del Bicentenario El Peruano*. 2020a. Decreto de urgencia N.º 026-2020. 15 de marzo. Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566447/DU026-20201864948-1.pdf> (consultada el 22 de junio de 2022).
- . 2020b. Decreto de urgencia N.º 029-2020. 20 de marzo. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/569095/DU029_2020.pdf (consultada el 22 de junio de 2022).
- . 2020c. Resolución Administrativa N.º 000069-2020-P-CE-PJ. 6 de junio. Disponible en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-reglamento-denominado-trabajo-remoto-en-los-org-resolucion-administrativa-n-000069-2020-p-ce-pj-1868185-2/#:~:text=Descargar%20Contenido%20en-,Aprueban%20el%20Reglamento%20denominado%20%E2%80%9CTrabajo%20remoto%20en%20los%20%C3%B3rganos,y%20administrativos%20del%20Poder%20Judicial%E2%80%9D.>
- Freidenberg, Flavia. 2020. La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas. En González, Marván y Salmorán 2020, 17-28.
- Gilas, Karolina M. 2020. El acceso a la justicia electoral en los tiempos del coronavirus. En González, Marván y Salmorán 2020, 51-61.

- González, Nuria, María Marván y Guadalupe Salmorán, coords. 2020. *Emergencia sanitaria por COVID-19: democracia y procesos electorales*. México: UNAM.
- Ibáñez, Juana María. 2014. Artículo 8. Garantías judiciales. En Steiner y Uribe 2014, 207-54.
- IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2011. *Justicia electoral: una introducción al manual de IDEA Internacional*. Suecia: IDEA Internacional. [Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/electoral-justice-handbook/justicia-electoral-una-introduccion.pdf> (consultada el 5 de julio de 2020)].
- . 2020. *Global monitor of COVID-19's impact on democracy and human rights*. Suecia: IDEA Internacional. [Disponible en <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map> (consultada el 3 de julio de 2020)].
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2019. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). México: Inegi. [Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/> (consultada el 3 de julio de 2020)].
- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2013. Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. En *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, eds. Ernesto Isunza y Adrián Gurza Lavalle, 1-44. Oxford: Peter Lang.
- Jiménez-Gómez, Carlos E. 2014. *Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto del open government*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. [Disponible en https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf (consultada el 23 de junio de 2020)].

- . 2017. Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe. En Naser, Ramírez-Alujas y Rosales 2017a. [Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/15.pdf> (consultada el 15 de junio de 2020)].
- KAF. Kofi Annan Foundation. 2016. *Acceso a la justicia e integridad electoral. Un informe de políticas de la Iniciativa por la Integridad Electoral*. Suiza: KAF. [Disponible en https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/uploads/2017/08/Access-to-Justice-and-Electoral-Integrity_ESPANOL.pdf (consultada el 9 de mayo de 2020)].
- Lara, Miguel A. y José F. Meneses. 2020. *Justicia electoral, elecciones y tecnología en tiempos del COVID-19 en América Latina*. Disponible en <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/justicia-electoral-elecciones-y-tecnolog%C3%ADa-en-tiempos-del-covid-19-en-america> (consultada el 15 de julio de 2020).
- Marván, María. 2020. COVID-19: adaptación de los procesos electorales del mundo. En González, Marván y Salmorán 2020, 29-36.
- Mata, Felipe de la. 2020a. *Justicia electoral en línea*. Blog de Felipe de la Mata Pizaña. Disponible en <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/openJustice/article/191> (consultada el 10 de junio de 2020).
- . 2020b. *Justicia electoral en los tiempos de pandemia*. Blog de Felipe de la Mata Pizaña. Disponible en https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/187#_ftnref6 (consultada el 10 de junio de 2020).
- Molina, Ezequiel y Juan Cruz. 2012. La transparencia como herramienta de política pública. En *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, eds. Nicolas Dassen y Juan Cruz, 3-40. Washington DC: BID.
- Naser, Alejandra, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales, eds. 2017a. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- . 2017b. Introducción. En Naser, Ramírez-Alujas y Rosales 2017a, 19-30.
- Nava, Salvador O. 2018. “La justicia electoral abierta: hacia un nuevo paradigma”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 11 (enero-junio):

- 253-72. [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/download/12261/13901> (consultada el 7 de julio de 2020)].
- Oszlak, Oscar. 2013. *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública*. Trabajo presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 31 de octubre, en Montevideo, Uruguay. [Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto.pdf> (consultada el 10 de junio de 2020)].
- . 2017. La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En Naser, Ramírez-Alujas y Rosales 2017a, 209-30. [Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/14.pdf> (consultada el 12 de junio de 2020)].
- y Ester Kaufman. 2014. *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Argentina: OEA. [Disponible en <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf> (consultada el 12 de junio de 2020)].
- Pantin, Laurence y Alejandra Quezada. 2019. *Los 360 grados de la justicia abierta*. Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/los-360-grados-de-la-justicia-abierta/> (consultada el 13 de julio de 2020).
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2001. *Accountability social: la otra cara del control*. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, eds. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 23-52. Buenos Aires: Temas.
- PSPJI. Pioneros de Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas. 2020a. *Peace, justice and inclusion in the pandemic. Sharing country experiences*. Nueva York: Centro de Cooperación Internacional. [Disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/justice-in-a-pandemic> (consultada el 10 de junio de 2020)].
- . 2020b. *Primer documento informativo: justicia para todos y la emergencia de salud pública*. Nueva York: Centro de Cooperación Internacional.

- [Disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/justice-in-a-pandemic> (consultada el 5 de junio de 2020)].
- Sabsay, Daniel A. 2020. Coronavirus y Estado de derecho. En *Emergencia sanitaria por COVID-19: derecho constitucional comparado*, coords. Nuria González y Diego Valadés, 45-54. México: UNAM.
- Salgado, Luis y Guadalupe Salmorán. 2020. Emergencia sanitaria y la suspensión de elecciones en Coahuila e Hidalgo. En González, Marván y Salmorán 2020, 44-50.
- Sánchez, Gonzalo. 2018. "Justicia electoral: el reto de su legitimación". Nexos, diciembre. [Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9390> (consultada el 3 de junio de 2020)].
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2019. *Primer informe del ministro presidente Arturo Zaldívar*. México: SCJN.
- Serrano, Sandra. 2007. *Acceso a la justicia y derechos humanos en México: ¿es el ombudsman una institución eficaz para acceder a la justicia?* México: OEA.
- y Daniel Vázquez. 2013. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: Flacso México.
- Steiner, Christian y Patricia Uribe. 2014. *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. México: SCJN/Konrad Adenauer Stiftung.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Plan Estratégico Institucional 2017-2020. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/dgpei-tepjf/media/libros/PEI-20172020.pdf> (consultada el 10 de junio de 2020)].
- Valverde, Miguel Ángel. S. f. *Significado y alcance de tribunal abierto en el ámbito electoral en México*. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/816ddec3a5a07d2.pdf> (consultada el 25 de julio de 2020)].
- Villarreal, Pedro A. 2020. Las medidas sanitarias de respuesta a la pandemia de COVID-19: derechos humanos en tensión. En *Emergencia sanitaria por COVID-19: reflexiones desde el derecho (I)*, coord. Nuria González Martín, 39-46. México: UNAM.

Reelección consecutiva. Sucinta revisión crítica e interacción con la paridad de género

*Consecutive reelection.
Succinct critical review and interaction with gender parity*

Rainer Hurtado Navarro (México)*

Fecha de recepción: 20 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 29 de abril de 2021.

RESUMEN

En México, la reelección y la no reelección consecutivas responden a la fluidez de la ideología en relación con los cambios de las circunstancias históricas y los intereses políticos. La intersección del derecho a la reelección consecutiva y el valimiento del principio de paridad de género, fortalecidos por el mandato constitucional de integrar paritariamente los órganos colegiados, imponen retos a los órganos electorales, al tutelar los derechos y principios que el legislador constituyente preceptúa cuando concurre la omisión o inadecuación legislativa en materia electoral, por lo que el análisis del derecho electoral mexicano debe comprender, además del contenido constitucional y legal, el estudio del precedente judicial, los criterios jurisprudenciales y la actividad reglamentadora de los órganos administrativos electorales con perspectiva histórica.

PALABRAS CLAVE: sistema electoral, reelección consecutiva, paridad de género, representación proporcional.

* Maestro en Economía. Vocal secretario de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Coahuila. rainer.hurtado@ine.mx.

ABSTRACT

The consecutive re-election and non-reelection in Mexico echoes the fluidity of the ideology in relation to the changes in the historical circumstances and political interests. The intersection of the right to consecutive re-election and the enforce of the principle of gender parity, strengthened with the constitutional mandate to integrate the collegiate bodies in parity of genders, imposes challenges on the electoral authorities, when they protect the rights and principles that the constituent legislator has decreed, amid the legislative omission or inadequacy of the law in electoral matters, for which reason the analysis of Mexican electoral law must include, in addition to the constitutional and legal texts, the study of judicial precedent, of jurisprudential criteria, and of the regulatory activity of the electoral administrative authority, throuht a historical perspective.

KEYWORDS: electoral system, consecutive reelection, gender parity, proportional representation.

Validez histórica de opuestos mutuamente excluyentes

Existe una tensión entre el derecho a la paridad de género en el registro de las candidaturas y en la integración de los órganos colegiados y el derecho a la reelección, que impacta en el funcionamiento del sistema electoral. Para reflexionar en torno a esta circunstancia, se propone una sucinta revisión diacrónica del devenir de ambos, que muestre cómo uno y otro han respondido a los problemas que han planteado los ajustes a la estabilidad política de México, cambios que también podrían representarse como una tensión entre crecidas exigencias sociales y las aspiraciones más circunscritas de un grupo dirigente, en la medida en que también este ha sido mayoritariamente masculino. En el presente, el entramado institucional no contiene una conciliación de ambos derechos. Será labor de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales resolver las pretensiones encontradas que resulten.

Antes de proseguir, parece oportuno presentar, de manera sucinta, algunas definiciones necesarias para el lector menos especializado pero igualmente interesado en esta materia: sistema electoral, voto activo, voto pasivo, principio de mayoría relativa (MR) y principio de representación proporcional (RP).

El sistema electoral es el conjunto de reglas y procedimientos mediante los cuales los votos se convierten en un determinado número de cargos de representación política o cargos de gobierno. El voto activo, por su parte, es el derecho del ciudadano a sufragar por un candidato que se postula a un cargo de elección popular (derecho a elegir), mientras que el voto pasivo es el derecho a contender como candidato a un cargo de elección popular (derecho a ser elegido).

Los principios de MR y RP están íntimamente ligados al sistema electoral, porque se refieren al mecanismo por el que la votación se convierte en uno o varios cargos electivos. El principio de MR alude a que cada ciudadano tiene un voto, todos los sufragios tienen el mismo valor y gana el

candidato que recibe más votos durante la jornada electoral (gana la minoría más numerosa). El principio de RP consiste en un algoritmo o fórmula matemática que asigna los cargos electivos en proporción a la votación recibida por cada partido político, con base en listas de candidatos que dicho instituto ha preparado de antemano.

Ambos principios están ligados a otro concepto: circunscripción, que es la división electoral del espacio geográfico donde cuenta el voto emitido por un ciudadano. Como el tamaño geográfico de la circunscripción electoral depende de la densidad poblacional, cuando se habla del tamaño de una circunscripción se hace referencia a la cantidad de cargos que son elegidos en ella. En México, la circunscripción para elegir a un diputado federal por el principio de MR coincide con el distrito electoral, y su tamaño es uno. Sin embargo, para la elección de diputados federales por el principio de RP, México se divide en cinco circunscripciones, por cada una de las cuales son electos 40 diputados (tamaño de la circunscripción), a partir de listas preparadas por los partidos, y la asignación de cuántos diputados por este principio corresponden a un partido u otro depende, esencialmente, de la proporción de sufragios que recibió cada uno de estos respecto al total de votos válidos emitidos.

Solo para abonar más a la comprensión del concepto, se propone un último ejemplo: todo México es una circunscripción a efectos de elegir al presidente de la república.

Como el sistema electoral mexicano opera con ambos principios, es un sistema mixto. La reforma constitucional de 1977 modificó el sistema electoral mexicano porque, en un sistema exclusivamente basado en el principio de MR, las fuerzas aisladamente minoritarias y, por ende, incapaces de obtener triunfos por la mayoría relativa no estarían representadas de manera debida en el Congreso de la Unión, aunque en conjunto constituyeran las fuerzas receptoras de la mayor parte de la votación de los mexicanos. Mediante el sistema proporcional, la repartición de un grupo de asientos en el Congreso de la Unión (200) refleja las preferencias electorales obteni-

das por cada una de las opciones políticas contendientes por la integración del órgano colegiado de representación y crea un contrapeso saludable a las fuerzas mayoritarias. El sistema de representación proporcional ha sido objeto de varias reformas desde su introducción, a fin de reflejar con mayor exactitud la voluntad popular en la integración partidista de los cuerpos colegiados, con base en la premisa de que ello se traduce en mayor legitimidad del régimen político.

El tema de la reelección de los diputados y su intersección con la paridad de género es un asunto complejo que no se espera agotar en este breve ensayo. Quien suscribe concuerda con Dieter Nohlen en que no existe un vínculo directo entre la no reelección, su opuesto (la reelección) y la calidad de la democracia, sino que guardan relación con procesos y circunstancias históricas particulares, no obstante el indudable impacto que ambas opciones tienen en la gobernabilidad y la rendición de cuentas de los elegidos hacia los electores (Nohlen 2007, 290). Desde luego, la gobernabilidad y la rendición de cuentas afectan la calidad de la democracia e invitan a establecer una ecuación simplista entre ella y la reelección o la no reelección, sin tener presente que, en un contexto democrático sano —en el que los comicios se realizan de manera libre y honesta y son conducidos conforme a las leyes—, la elección y la no reelección son alternativas perfectamente válidas en el juego democrático, tanto que incluso se pueden dejar a la libre acción de las fuerzas políticas, sin quedar cinkeladas como un principio inmutable en alguna norma (de rango constitucional, como en el caso mexicano). Por consiguiente, la reelección y la elección están ligadas en la confrontación de los opuestos políticos, de manera que, en un contexto sin restricciones al respecto, puede partirse de la afirmación de que el elector premia con la reelección al teniente del cargo, o lo castiga, eligiendo a su oposición. Pero cuando se trata de la reelección legislativa, este asunto encierra varias aristas, como ha señalado el mismo Nohlen (2007, 292-3).

En el caso mexicano, la cuestión de la no reelección está sustancialmente ligada a circunstancias históricas muy específicas que se tradujeron

en una baja calidad de la democracia. En primer lugar, es preciso llamar la atención en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reformada en 1917 no sometió al principio de no reelección a los miembros de los cuerpos deliberativos del país, sino que esta restricción solo fue aplicada, con carácter de absoluta, al presidente de la república (CPEUM, artículo 83, 1917), en coherencia con la consigna revolucionaria de 1910 (Congreso Constituyente, 2.^a Comisión de Constitución 1917, 2).

La restricción a los miembros del Congreso de la Unión, con carácter relativo —por ejemplo, la no reelección inmediata—, se introduce en la CPEUM con la reforma publicada el 29 de abril de 1933 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* (Constitución Política Mexicana, con reformas y adiciones 1936, 40-1).¹ El sentido de la reforma no era altruista. En el periodo de 1929 a 1938, los diversos partidos que emergieron en la etapa posterior a la guerra civil estaban siendo integrados en un nuevo instituto político en proceso de consolidación: el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Este proceso tendía a reducir la competencia política. Como resultado, a este débil sistema de partidos le correspondió un Congreso homogéneo, en cuya integración predominaba un partido. Un Legislativo tan concentrado y con la posibilidad de que sus miembros se reeligieran dejaba insatisfechas las aspiraciones de los cuadros políticos más ambiciosos, dado que la rotación de las diputaciones y las senadurías se reducía. Si bien la no reelección presidencial aseguraba una rotación de esta figura, era un puesto inasible para la mayoría de ellos. En este sentido, el partido hizo clientes de sí a los propios políticos, ya no ofreciéndoles reelegirse en los cargos de elección popular, sino rotar estos últimos entre estos cuadros (premiar), con lo cual daría ingreso a un mayor número de ellos al poder, a

¹ La reforma prohibió la reelección en términos absolutos para presidente de la república y gobernadores de los estados, pero en términos relativos para senadores, diputados federales y locales y presidentes municipales, a los que impuso un periodo intermedio de separación del cargo, como mínimo, antes de buscar la reelección (prohibición de la reelección de manera consecutiva).

condición de que todos aceptaran disfrutarlo por un tiempo limitado, mas dejando abierta la posibilidad de que lo volvieran a ocupar en el futuro, según el desempeño previo que en él le mereciera del partido este premio, al que (idealmente) habría de dar sanción el electorado.² La no reelección de los legisladores fue descrita de modo aspiracional: como un “anhelo de libertad”.³ De esta manera, la reforma aportó estabilidad política a la nación y contribuyó a fortalecer el partido.

De ello resultó un primer costo del principio de no reelección inmediata de los legisladores: la asociación de este con la construcción del partido hegemónico, y el hilvanado del argumento relativo con la debilidad del Poder Legislativo. Por consiguiente, el principio opuesto, de reelección inmediata, comenzó por beneficiarse del contraargumento de que esta creaba un vínculo directo y más estrecho entre el legislador y sus votantes (reproducido por el Partido Verde Ecologista de México en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y acumuladas), que se traducía en una mayor sensibilidad a las necesidades de estos últimos y en menor sujeción a las consignas del partido. Este vínculo con el electorado conduce, de manera implícita, a una mayor diversidad interior del partido. En este hilo de razonamiento, la diversidad interior está ligada a la desideologización, proceso que aumenta la proximidad entre los partidos y la indiferenciación o baja diferenciación política que demandaría el partido al electorado; en tal circunstancia, todos los partidos maximizarían su capital político, con base en el supuesto de que estas condiciones les darían a todos oportunidades semejantes de obtener el sufragio del elector, por lo que las diferencias en la captación de los votos habrían de ser el resultado del desempeño del instituto político.

² Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera (2014, 193) plantearon que el diseño de la no reelección en los tres niveles de gobierno intentaba reducir el poder del Legislativo federal, el de las legislaturas y los gobiernos de los estados y el de los ayuntamientos frente al Poder Ejecutivo federal, así como transferir el poder político local al Comité Nacional del Partido Nacional Revolucionario.

³ Acorde con la exposición de motivos de la reforma de 1933 (González 2000).

En ese orden de razonamiento, la reelección es un motor de la profesionalización del político legislador y de la reeducación social que conduce a la libertad de conciencia del legislador respecto a las cúpulas partidistas; crea un capital político, entendido más como acumulación de experiencia, capacidad de iniciativa y selección competitiva que como integración a redes clientelares; dota al representante popular de más sensibilidad hacia las necesidades de sus electores, ligada a la mayor rendición de cuentas a ellos y a la alternancia política dirigida por una ciudadanía más exigente (con el ejercicio del voto activo), pero, en todo caso, y por estas mismas razones, produce un Poder Legislativo fortalecido frente al Poder Ejecutivo (Valencia 2009, 71 y 76; Casar, Marván y Puente 2010, 335-6, 348, 361 y 399; Puente 2016, 196).

Ese es el tenor, implícito en alguno de los susodichos planteamientos, de las propuestas de reforma al artículo 59 de la CPEUM, presentadas en 1998.⁴ No obstante, la experiencia no es una garantía de la profesionalización (Valencia 2009, 72).

⁴ Véase la exposición de motivos de la Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 24 de noviembre de 1998 en la Cámara de Senadores:

“Uno de los factores que ha sido señalado como relevante para explicar la debilidad del Poder Legislativo mexicano ante el Poder Ejecutivo, es la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria. A su vez esta ausencia se ha relacionado con la imposibilidad que tienen los Diputados federales y los Senadores de reelegirse para el período inmediato.

En efecto, al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las cámaras y con ellos e impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso como un todo. Dicha obstaculización ocurre porque la no reelección de los legisladores dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Así, en cada nueva legislatura llegan al Congreso nuevos Diputados y Senadores que o bien jamás han tenido experiencia en las lides parlamentarias, o si las tienen, ha sido de una manera discontinua e interrumpida.

Además, el principio de la reelección inmediata de los legisladores federales tiene la ventaja de que acerca más al legislador con sus electorado. Al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al Diputado y al Senador a no descuidar la relación con su distrito o estado. En este sentido, la introducción del principio de la reelección para Diputados federales y Senadores de la República, habrá de vigorizar el sistema representativo federal mexicano, al aumentar la responsabilidad del legislador con sus electores” (González 2000).

Véase también la exposición de motivos de la Iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la

Esas tensiones recorrieron el periodo de 1933 a 2014, después de establecida en México la no reelección inmediata para los legisladores propietarios y suplentes que hubieran estado en ejercicio del cargo. Los suplentes que no hubiesen ejercido sí podían ser elegidos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato, porque no habían ocupado el cargo.⁵

reelección inmediata de los legisladores, presentada el 29 de octubre de 1998 en la Cámara de Diputados:

“El objetivo es incrementar la capacidad de influencia de los diputados y senadores en la política nacional; promover la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores; asegurar la calidad de los trabajos legislativos; dar plena vigencia al voto de conciencia; dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos, creando legisladores de carrera que dependan más de los votantes que de las estructuras partidistas corporativas y gravosas; así como crear incentivos para que estos negocien con las demás fuerzas políticas representadas en el seno de las Cámaras.

[...] la aplicación del principio de no reelección inmediata a los miembros del Poder Legislativo constituye un serio obstáculo para la profesionalización de este órgano colegiado y la elevación de la calidad de las personas que llegan a las cámaras; menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores; y entorpece el desarrollo de una carrera parlamentaria, al obligar a los legisladores a alternar su desarrollo profesional en el Congreso con otras actividades políticas o trabajos en la administración pública.

Dificulta también la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta. Limita la eficiencia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la ley. Y evita, consecuentemente, que el Legislativo se convierta en un cuerpo de verdadera fuerza frente al Ejecutivo, con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país.

El mantenimiento del principio de reelección relativa dificulta también la generación de la destreza y fortaleza necesaria en los legisladores para transformarse en verdaderos interlocutores y controladores de las actividades del Poder Ejecutivo y les impide ganar un espacio político propio, así como acercarse y fortalecer sus vínculos con los electores a los que responden; induciéndolos a apearse más a los principios de la disciplina de su partido que a dar respuesta al mandato de sus electores y a sobreponer los intereses y voluntad de los primeros sobre los de los segundos. Al hacer depender del electorado la reelección, se obliga a los legisladores a no descuidar la relación con su distrito o estado, vigorizando así el sistema representativo federal.

[...] limita, al constituir una importante restricción a las aspiraciones e intereses de los ciudadanos expresados en la libertad política y de sufragio; así como al derecho de los mexicanos a elegir libremente a sus gobernantes, impidiendo que los legisladores que han desarrollado una labor consciente y activa y que por lo mismo, cuentan con el apoyo de sus representados, puedan reelegirse. Además de que, con ello, se vulnera uno de los mejores métodos que tiene el pueblo para revisar la actuación de sus representantes y exigirles cuentas” (González 2000).

⁵ Véase lo que señala el artículo 145 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León: “No se considerará que ejercen su derecho de reelección previsto en el artículo 49 de la Constitución del Estado, los Diputados suplentes que no hayan entrado en funciones y que sean postulados en la elección inmediata siguiente en la que fueron electos” (acción de inconstitucionalidad 83/2017 y acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017 y 96/2017, 219).

La reforma constitucional a los artículos 59, 115 y 116 de 2014 revirtió la de 1933; específicamente en el artículo 59, respecto a los legisladores federales, se dispuso que los senadores podían ser electos hasta por dos periodos consecutivos, y los diputados al Congreso de la Unión, hasta por cuatro (hasta por 12 años en total, en ambos casos). A favor de esta reforma se adujo que la posibilidad de reelección inmediata habría de permitir que los votantes tuvieran un vínculo más cercano con sus representantes, pues el voto tendría carácter de ratificación a su labor. En este tenor, la reelección consecutiva habría mejorado aspectos como la rendición de cuentas (ante el escenario del voto adverso) y la continuidad de las decisiones en la labor legislativa. Por más abundamiento, se dieron razones de que un solo término —tres años para diputados o seis para senadores— era un periodo insuficiente para implementar políticas efectivas y dar continuidad a los proyectos. Como consecuencia, la reelección habría de ofrecer un encuentro virtuoso entre los resultados coherentes con las necesidades concretas de los ciudadanos y la profesionalización de los servidores públicos (Ugalde y Rivera 2014, 196-7). Estos argumentos se venían cocinando desde 1998. Su mayor debilidad estriba en que la postulación de los diputados y senadores federales solo puede ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado (salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato), pero en ningún caso por la vía independiente.⁶ Esta condición deja ilusoria la premisa de que la reelección

⁶ Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera señalan respecto de ella que “propicia una relación armónica entre funcionarios electos y cúpulas partidistas [...] no pone en riesgo la unidad y disciplina de los grupos parlamentarios [y] deja en manos de los partidos las reglas para que sus legisladores, alcaldes, regidores y síndicos busquen la reelección” (2014, 197-9). Empero, presentan la paradoja de que no incentiva la disciplina partidista de alcaldes, regidores y síndicos, pues —según la argumentación de los autores— ofrece la posibilidad de que ellos busquen la reelección por otro partido si renuncian al que pertenecen durante la primera mitad de su mandato (Ugalde y Rivera 2014, 197), lo cual indica que sí existe una sujeción partidista, especialmente en el ámbito legislativo.

En cuanto a los legisladores independientes de origen, tampoco facilita su posición, pues solo pueden reelegirse por la vía por la que fueron electos originalmente y carecen de un ins-

fomentará la aproximación entre el representante y sus representados, con el consecuente beneficio de reducir la distorsión de la voluntad de los últimos en la toma de las decisiones por el legislador que los representa, en el seno del colegiado. En realidad, el legislador sigue sirviendo a las consignas de su partido.

Por otra parte, como advierten Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera (2014, 199), la reforma publicada el 10 de febrero de 2014 trata por igual a los legisladores de los distritos de mayoría relativa y a los de las circunscripciones plurinominales, pues levanta para ambos la prohibición y no establece impedimentos para que busquen la reelección por la vía que más les convenga (mayoría relativa o representación proporcional).

Llama la atención que las propuestas anteriores (1998) sí establecían esta distinción, ya fuera para limitar el número de veces en que la reelección se podría buscar o para prohibir la reelección de los legisladores por cualquier principio por la vía de la representación proporcional.⁷ En cuanto a la distinción entre propietarios y suplentes, no es operante debido a que, antes de la reforma de 2014, de por sí los suplentes podían reelegirse de forma consecutiva en calidad de propietarios, siempre que no hubieran ejercido. Además, después de ella, también fue removido el obstáculo para la reelección de un suplente que hubiera ejercido. De igual manera, con dicha reforma, el propietario y el suplente pueden buscar la reelección con base en la misma fórmula o alternando la calidad de acuerdo con esta u otra

título político permanente que reciba prerrogativas y los apoye. En su lugar, habrán de repetir el tortuoso camino de conseguir el apoyo ciudadano. Es un caso sumamente especial, que en este texto se dejará a un lado.

⁷ Véanse la Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (González 2000), presentada el 24 de noviembre de 1998 en la Cámara de Senadores, y la Iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la reelección inmediata de los legisladores (González 2000), presentada el 29 de octubre de 1998 en la Cámara de Diputados.

nueva que hagan. Este es otro elemento bondadoso que introdujo la reforma de 2014.⁸

Gracias a que tal reforma revierte la de 1933, ya existen precedentes en el ámbito local. En las elecciones de 2018, pudieron reelegirse los presidentes municipales y los congresos locales elegidos entre 2015 y 2016, según lo dispuesto por las constituciones locales, en razón de la libertad de configuración legislativa que tienen las entidades federativas. No así el Poder Legislativo federal. Para que no se pudiera objetar que los legisladores federales que aprobaron la reforma lo hicieron por beneficiarse directamente de ella, la misma reforma previno que se pudieran reelegir en la elección de 2018.⁹ Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México (acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas),¹⁰ Coahuila (acción de inconstitucionalidad 76/2016 y acumuladas),¹¹ Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos (acción

⁸ Véase la Iniciativa de modificaciones y adiciones a los artículos 59, 66, 73 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección de ciudadanos diputados, presentada el 29 de octubre de 1998 en la Cámara de Diputados, cuya propuesta del artículo 59 reza lo siguiente: “Los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el período inmediato” (González 2000).

⁹ Véase el artículo undécimo transitorio del decreto de reforma (DOF 2014, 29).

¹⁰ La Constitución Política de la Ciudad de México había establecido un límite de reelecciones de sus diputados inferior al estipulado para ella por la carta magna.

¹¹ Aunque esta sentencia reconoció la validez del artículo 10, párrafo 1, inciso e, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza —que estipuló cuáles titulares deben separarse de su encargo, al menos, 15 días antes del inicio de la precampaña en caso de que quieran ser gobernador, diputados o integrantes del ayuntamiento—, determinó que esta disposición no era aplicable a aquellos candidatos que aspiraran a reelegirse en el cargo de diputado o integrante del ayuntamiento, pues en la fecha de la separación todavía no habrían probado que fueran justificadas las razones por las que fueron electos la primera vez, además de que los diputados podían ser electos hasta en cuatro periodos consecutivos, y los integrantes de los ayuntamientos, hasta en dos. En materia de paridad de género, el Código exigía a los partidos lo siguiente: 1) que la mitad de las candidaturas que registrasen por cada una de las planillas para los miembros de los ayuntamientos debían ser encabezadas por un género distinto, para cumplir con la paridad vertical, y 2) que debían presentar en, al menos, la mitad de los municipios planillas encabezadas por un género distinto, para cumplir con la paridad horizontal. La parte controvertida (sin éxito) de esta disposición era que los partidos podían dividir las postulaciones en cuatro bloques de municipios (representando rangos de densidad poblacional), con la obligación de registrar, al menos, 40 % de las postulaciones de un género distinto en cada uno de ellos, lo cual parecía generar una relación de 60 y 40 % entre los géneros.

de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017; acción de inconstitucionalidad 40/2017 y acumuladas),¹² Nayarit, Nuevo León, Puebla (acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas),¹³ Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora (acción de inconstitucionalidad 41/2017 y acumulada),¹⁴ Tabasco, Tlaxcala, Veracruz (acción de inconstitucionalidad 117/2017)¹⁵ y Yucatán (acción de inconstitucionalidad 50/2017),¹⁶ es decir, 24 entidades federativas, aprobaron la reelección inmediata de legisladores locales hasta por cuatro periodos consecutivos (esto es, hasta por 12 años), mientras que Aguascalientes, Chihuahua (acción de inconstitucionalidad 131/2017 y acumuladas),¹⁷ Colima, Hidalgo, Oaxaca (acción de inconstitucionalidad 61/2017 y acumulada),¹⁸ Quintana Roo, Tamaulipas (acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017)¹⁹ y Zacatecas (es decir, ocho estados) aprobaron la reelección inmediata para sus legisladores locales hasta por dos periodos

¹² Con base en la libertad de configuración interior de las entidades federativas, en Morelos la separación del cargo por 180 días antes de la fecha de la elección no aplica a los diputados que buscan una reelección (es optativa, siempre que cumplan con el exhorto de no usar los recursos humanos, materiales o económicos propios de su encargo público para su precampaña o campaña electoral), pero aplica al resto de los servidores públicos, porque gozan de una condición distinta (SUP-JRC-406/2017 y acumulados).

¹³ Puebla, además, añadió el requisito de que el diputado que busque la reelección contienda por el mismo distrito por el que fue originalmente electo, sin perjuicio de que opte por contender por representación proporcional, siempre que en cualquiera de los casos lo haga por el mismo partido.

¹⁴ Sonora previó que los diputados en ejercicio que quieran reelegirse deberán separarse del cargo, a más tardar un día antes de la fecha en que presenten su registro como candidatos.

¹⁵ Cuando los diputados pretendan reelegirse, deberán solicitar licencia para separarse del cargo, a más tardar el día anterior al inicio de la campaña respectiva, y una vez concluida la jornada electoral o recibida la constancia de mayoría o asignación, según sea su caso, podrán reincorporarse al cargo.

¹⁶ Los diputados propietarios o suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato, sin requerir licencia para separarse del cargo.

¹⁷ Quienes pretendan reelegirse podrán optar por separarse o no de su cargo de diputado.

¹⁸ Los diputados que busquen la reelección no requerirán separarse de su cargo.

¹⁹ La separación del cargo por 90 días antes de la fecha de la elección no aplica a los diputados que buscan una reelección, pero sí al resto de los servidores públicos, porque gozan de una condición distinta.

consecutivos (es decir, hasta por seis años).²⁰ Los presidentes municipales, regidores y síndicos pueden ser reelectos por un periodo adicional de tres años.

Intersección de la reelección y la paridad de género

Existe otro aspecto de esta cuestión. Después de un largo proceso de reformas, que inició en 1996, conducentes a tutelar el ejercicio sustantivo del voto pasivo de la mujer, la paridad de género fue elevada a rango constitucional por la reforma político-electoral de 2014, lo cual obligó a los partidos a garantizar que las candidaturas a los cargos de elección popular de las legislaturas se distribuyeran en igual número entre hombres y mujeres. La misma reforma introdujo la reelección de los poderes legislativos federal y locales y la de los ayuntamientos.

Esos dos derechos constitucionales entraron en conflicto durante el proceso electoral 2017-2018 y fue necesario desarrollar una solución que los salvaguardara, para la cual no existían antecedentes. Esto es particularmente agudo cuando el principio de paridad de género es maximizado, hasta alcanzar la conformación de las planillas de candidatos a los ayuntamientos. Luego, la reforma político-electoral de 2014 contiene dos principios constitucionales que se deben salvaguardar: en su artículo 115,²¹ el derecho a la reelección, y en su artículo 41, el derecho a la paridad de

²⁰ El límite de una reelección consecutiva fue combatido por medio de las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, en Colima, y 126/2015 y acumulada, en Quintana Roo, sin éxito.

²¹ De acuerdo con el artículo 115, “las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato” (CPEUM, artículo 115, fracción I, 2020).

género.²² En todo caso, el problema reviste singular importancia porque este último principio afecta la conformación de todos los municipios donde hubiera reelección, dado que los partidos políticos y las coaliciones están obligados por la Constitución y la ley a respetar la paridad de género en las candidaturas, pero también existe una omisión del legislador, que debió ser subsanada por las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales locales. La integración paritaria por listas, que se dio en los ayuntamientos, encierra una bizarra analogía con la configuración de RP entre los legisladores, la cual anticipó lecciones respecto a los comicios futuros.

Por otra parte, el 6 de junio de 2019 fue publicada otra reforma constitucional que obliga a la integración paritaria, en términos de género, de todos los cuerpos colegiados de los poderes públicos y de los órganos constitucionales autónomos. En el ámbito federal, la reelección inmediata o consecutiva de los legisladores y la integración paritaria del Congreso coincidieron por primera vez en 2021. Cabe mencionar que la reforma legal en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, publicada el 13 de abril de 2020, impuso a las autoridades electorales y a los partidos políticos el deber de garantizar la paridad de género en la postulación a todos los cargos de elección popular, como manera de crear las condiciones para que las mujeres tengan una posibilidad efectiva de ocupar los cargos de gobierno y de representación popular.

En este punto, la articulación de ambos principios permite advertir que, si bien la reelección de los legisladores por cualquier principio no parece representar mayor dificultad que lograr la postulación del partido y cumplir los requisitos y las formalidades que imponen la Constitución y las leyes

²² El artículo 41 señala que “los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales” (CPEUM, artículo 41, fracción I, 2020). (Énfasis añadido).

a todos los candidatos a un determinado cargo de elección popular (jurisprudencia 13/2019), a falta de una prevención expresa en estas, se ponen de relieve algunos problemas serios:

- 1) No está prevista la separación del legislador de su cargo durante algún tiempo (normalmente 90 días, coincidente con el tiempo que media desde el inicio de las precampañas hasta el día de la jornada electoral) cuando busque la reelección.
- 2) El punto anterior conduce a la posibilidad de que se actualicen el uso indebido de los recursos públicos y la promoción personalizada del servidor público (CPEUM, artículo 134, párrafos 7 y 8, 2020; tesis L/2015 y XXVIII/2019).
- 3) La obligación de integrar paritariamente las cámaras podría poner en conflicto este derecho a la reelección con el principio de paridad, al cual habrá de ceder el primero, sobre todo porque, de no poderse corregir la paridad del órgano en la fracción electa por la vía uninominal, se podría buscar por el movimiento en las listas plurinominales, haciendo esta vía menos deseada para buscar la reelección por los candidatos masculinos. Empero, esta solución deja ilusoria la naturaleza cerrada y bloqueada de las listas plurinominales, con el maleficio de que acrecienta la percepción del ciudadano de que la autoridad, administrativa o jurisdiccional, interfiere con la voluntad de la ciudadanía, ya opaca por las fórmulas del sistema electoral que la traducen en la integración de 40 % de los escaños.

Para atender estos escenarios, la Cámara de Diputados aprobó el 18 de marzo de 2020 la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de elección consecutiva de legisladores federales (*Gaceta Parlamentaria* 2020b), y la remitió al Senado, que no la desahogó a tiempo para

que, en caso de ser aprobada, el decreto pudiera ser promulgado y publicado, a más tardar, 90 días antes del inicio del proceso electoral (CPEUM, artículo 105, 2020), por lo que la Cámara de Diputados, el 26 de noviembre de 2020, tuvo que recurrir a un instrumento más modesto, que no interfiriera con las reglas electorales vigentes: el Acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, por el que se establecen disposiciones internas aplicables a diputadas y diputados federales que opten por la elección consecutiva en el proceso electoral 2020-2021 (*Gaceta Parlamentaria* 2020a), pero, por la naturaleza del remedio, este no podía atender la cuestión de la paridad, porque este asunto requiere una intervención en el sistema electoral.

Paridad de género

La paridad de género aspira a producir una participación política plural e incluyente en los distintos ámbitos de gobierno. Para lograr una paridad plena en el acceso a cargos de elección popular, es preciso que esta se aplique en las dimensiones vertical y horizontal a la hora de postular las candidaturas para la integración de los órganos de representación popular de los tres ámbitos de gobierno. Empero, al coincidir por primera vez la reelección de los ayuntamientos con la aplicación de la paridad de género en el proceso 2017-2018, se puso de manifiesto que ambos derechos político-electorales tutelados entraban en conflicto respecto a la paridad horizontal, sin que existiesen antecedentes para dirimir esta colisión de derechos.

Antes de proseguir, es de importancia describir el arco trazado por las reformas en materia de género, de 1996 a 2014, para identificar mejor el punto álgido en la confrontación entre los derechos a la paridad de género en las candidaturas y a la reelección en su primer encuentro, así como las implicaciones futuras de esta fricción, al adicionar las reformas más recientes, de 2019 y 2020.

En 1996, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) fue reformado para incorporar la exigencia de que los partidos

políticos nacionales introdujeran en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios que registraran debían guardar la proporción de 70 y 30 % entre los géneros. La ley no prescribía una relación entre cualquiera de ambas proporciones y un género en específico. Sin embargo, el uso del sistema de cuotas de género, hasta su extinción, favoreció la presencia de un mayor número de candidaturas masculinas, entendiéndose siempre por género minoritario el femenino. El número de las candidaturas era tomado en su conjunto (candidaturas por MR y por RP, tanto propietarias como suplentes), por lo que el efecto fue que las mujeres se designaran suplentes y se colocaran en los últimos lugares de las listas de RP. La reforma tampoco previó sanciones (DOF 1996, 50).

La reforma de 2002 introdujo la verificación de esa proporción en el momento en que los partidos registraran las candidaturas propietarias a diputados y senadores por MR. Las listas de RP de los partidos eran divididas en grupos de tres candidatos, de modo que uno de cada dos de estos fuera de género diferente y el segundo género acumulara un tercio de la lista, lo cual era una aproximación práctica a la proporción 70-30 por ciento. Esta cuota fue obligatoria y se incluyeron sanciones específicas por su incumplimiento. Empero, era prevista la excepción de las candidaturas por MR que fueran resultado de un proceso de selección por voto directo (DOF 2002, 2-3).

La reforma publicada en 2008 (el “nuevo” Cofipe) incrementó las cuotas de género a 60 y 40 %, en el entendido de que aspiraba a alcanzar la paridad entre los géneros. También atendió algunas prácticas que procuró detener. Las cuotas fueron revisadas al momento del registro de las candidaturas propietarias, en la totalidad de las solicitudes para ambas cámaras del Legislativo, y presentadas tanto por partidos como por coaliciones. Quedaban exceptuadas de esta disposición las candidaturas de MR que fueran resultado de un proceso de selección democrático conforme al estatuto de cada partido. Las listas de RP estarían formadas por grupos

de cinco candidaturas, y en cada uno de ellos habría dos candidaturas de género diferente, de manera alternada (*DOF* 2008, 73). La prescripción del Cofipe podía actualizarse de dos modos:

- 1) Con la revisión por parte de la autoridad administrativa electoral del cumplimiento de la cuota en el conjunto de ambos principios (MR y RP), lo cual permitió a los partidos ubicar la mayor cantidad de candidaturas del género minoritario en las listas de representación proporcional, por lo que registraban pocas candidatas por mayoría relativa (2009).
- 2) Con la revisión por parte de la autoridad administrativa electoral del cumplimiento de la cuota en los principios de MR y RP por separado, y exigiendo que el proceso de selección de los candidatos de mayoría relativa, para ser democrático, reflejara la voluntad mayoritaria de la militancia del partido del que se tratara y no solamente fuera un procedimiento previsto en el estatuto, a fin de evitar que el recurso se usara en arreglos cupulares para circunvalar el cumplimiento de las cuotas (2011).

Esos criterios para el registro de candidaturas de los partidos políticos o las coaliciones a los cargos de elección popular (*DOF* 2011) fueron impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que en la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados modificó el acuerdo impugnado y estableció que la fórmula completa (propietario y suplente) de las candidaturas por el principio de RP debía estar integrada por candidaturas del mismo género. La jurisprudencia 16/2012 extendió esa interpretación a todas las fórmulas de candidatos a diputados y senadores, que encontró su camino a la futura Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (*DOF* 2014a, 78-9; LGIPE, artículos 232, numeral 2, y 234, numeral 1, 2020).

En 2018, el Tribunal Electoral avanzó en este asunto, al analizar que, como el objetivo de la acción afirmativa era promover en mayor medida la participación de las mujeres en la vida política del país y en la integración

de los órganos de representación popular, la finalidad también se colmaba con la inscripción de fórmulas encabezadas por hombres cuyos suplentes fueran mujeres (tesis XII/2018).

Con la publicación el 10 de febrero de 2014 del decreto de reforma a la CPEUM en materia político-electoral, el sistema electoral mexicano transitó hacia la paridad de género al postular candidaturas para integrar las dos cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales de las entidades federativas. La reglamentación de la nueva circunstancia se realizó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y en la Ley General de Partidos Políticos.

Para colmar esta exigencia, en la elección de los legisladores, cada partido debe organizar las fórmulas de candidaturas femeninas y masculinas por mayoría relativa, procurando la alternancia horizontal; en cada lista circunscripcional, alternar los géneros en la lista de candidatos por representación proporcional, de manera vertical, y alternar la cabeza de las listas circunscripcionales de forma horizontal, a fin de que las mujeres lideren las listas impares y se maximice la posibilidad de que la postulación paritaria se refleje en la integración del cuerpo.

La LGIPE también incorporó la obligación de todas las entidades federativas de reformar sus constituciones políticas y leyes electorales en armonía con los cambios en la Constitución federal. Este es el punto de partida para analizar la trasposición de dicha prescripción de un ámbito de gobierno a otro.

Dado que la LGIPE establece la paridad entre hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al voto pasivo de los ciudadanos, así como la obligación de los partidos políticos de asegurar la igualdad de oportunidades para ejercerlo (DOF 2014a; LGIPE, artículo 7, párrafo 1, 2020), se desprende la intención del legislador de extender el principio de paridad en las candidaturas al Poder Legislativo en el ámbito local y al Poder Ejecutivo municipal, entendiendo que el procedimiento que se aplica a las listas debe aplicarse a las planillas (jurisprudencias 6/2015 y 7/2015).

En primer lugar, la paridad vertical exige la alternancia por género de las candidaturas integrantes de la misma planilla, de tal manera que esté encabezada por la nominación a la presidencia, a la sindicatura y a las regidurías, y si la encabeza un hombre (presidente municipal), el síndico debe ser mujer (y viceversa), y los regidores siguen la alternancia de géneros hasta agotarse. En segundo lugar, la paridad horizontal requiere la alternancia del género que encabeza la planilla para las postulaciones de los munícipes de los diferentes municipios (jurisprudencia 7/2015), y, al igual que en el Poder Legislativo federal, en la elección de los legisladores locales, cada partido debe alternar las fórmulas de candidaturas femeninas y masculinas por mayoría relativa, así como los géneros de la lista de candidatos por representación proporcional, que podría ser encabezada por una mujer. Este caso representa algunas complejidades, dado que existen entidades federativas con un número impar de distritos o municipios.

En ese sentido, la distribución alternada por género del encabezamiento de las listas de candidaturas a diputaciones locales de representación proporcional (paridad vertical) es un mecanismo más para incidir en la configuración del órgano legislativo y aumentar de manera sensible el número de mujeres en la integración del Congreso local. Este incremento potencial puede ser significativo, como lo revela el caso de la elección a diputados locales de 2018 en Baja California Sur, pues estaba dentro de 24 % (aproximadamente) de curules que corresponden a las diputaciones de representación proporcional, sobre todo al ser menor esta proporción respecto a las ganadas por la vía de mayoría relativa (SUP-JRC-4/2018 y acumulado, 50-4).²³

Formalmente hablando, la distribución horizontal no afecta el derecho de los legisladores o los alcaldes a reelegirse, siempre y cuando ningún partido controle más de la mitad de los distritos o los ayuntamientos de una entidad exclusivamente con hombres, o cuando el número de ayuntamien-

²³ Véase el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

tos o distritos de la entidad sea impar y los tenientes del cargo busquen su reelección, porque el número de alcaldes y legisladores masculinos representa una presencia de más de 50 % en ambos casos, debido a que fueron elegidos antes de que se hiciera la reforma de 2014, que sustituyó las cuotas de género (60 % hombres y 40 % mujeres) por la paridad (50 % hombres y 50 % mujeres). Debido a esto, las pretensiones de la reelección de una pequeña fracción de los hombres no podrán ser satisfechas en la transición de un esquema a otro, y podrían subsistir después de ella si existiera una imparidad (esta última circunstancia no se presentaría en estados como Hidalgo, que tienen un número par de municipios). Como resultado de esto, también la mayoría de las mujeres podrían ser postuladas en municipios o distritos que su partido no controla, lo cual les daría menos posibilidades de ejercer efectivamente su derecho al voto pasivo.

Un recurso que se puede aplicar para corregir esta situación tanto en distritos como en municipios, sobre todo cuando existe un número impar de ellos, es el que convenientemente se podría denominar paridad histórica, porque entraña una rotación en el encabezamiento de las listas de candidaturas respecto a una elección de referencia. Debido a que tomar como referencia la elección anterior más reciente podría vulnerar en el futuro el derecho a la reelección del teniente del cargo, sería prudente un análisis casuístico para determinar la elección que debería ser tomada como referencia para alternar el género al inicio de las listas. No se pasa por alto que este recurso es muy atractivo, porque se podría aplicar a los cargos de elección popular unipersonales, pero sería una medida muy controvertida.

En el caso de Baja California Sur, que cuenta con cinco municipios, la solución que encontró al problema el instituto electoral local fue imponer en cada planilla o lista impar la exigencia de que fuera encabezada por una mujer, y, para no hacer nugatoria la posibilidad de reelección de los funcionarios de los ayuntamientos, contempló que estos pudieran reelegirse en un orden diferente al empleado cuando fueron electos, puesto que son sujetos de la reelección todos los integrantes de la fórmula. Con ello, creó

una vía para resolver el conflicto que, en su caso, pudiera presentarse entre el derecho a la reelección y la paridad de género en los municipios impares. Esta potencialidad de conflicto fue señalada por Jorge Sánchez Morales (2018, 96 y 106).

Esa medida habría de tener un carácter temporal, como parte de la transición de un modelo político-electoral a otro, limitado al proceso 2017-2018, y su resultado previsible era la postulación de tres mujeres y dos hombres a las cinco presidencias municipales. Ciertamente, esta configuración anómala de Baja California Sur no permite una distribución horizontal paritaria de los géneros (50 % hombres y 50 % mujeres), sino que se inclina hacia la mujer, en el entendido de que, pese a ello, este resultado es acorde con el principio de paridad de género, debido a las siguientes razones:

- 1) El principio de paridad fue instituido para proteger los derechos político-electorales de las mujeres, y la medida garantiza que ellas no tengan menos de 50 % (SUP-JRC-4/2018 y acumulado, 38 y 57).
- 2) Rompe con la invisibilización de la mujer en la arena pública (dado que la presidencia hace los actos de la representación del municipio ante la ciudadanía), con la capacidad añadida de alentar la participación femenina en la política (SUP-JRC-4/2018 y acumulado, 22-3 y 29).
- 3) También rompe con los estereotipos de género ligados al cargo (SUP-JRC-4/2018 y acumulado, 28).

En cambio, dos partidos (Renovación Sudcaliforniana y Baja California Sur Coherente) impugnaron ante el tribunal electoral local el acuerdo del Consejo General del instituto electoral local, pero no tuvieron éxito. Los partidos inconformes promovieron un juicio de revisión constitucional electoral (JRC), y los casos fueron atraídos por la Sala Superior del TEPJF. La sustancia de su inconformidad era que el instituto local había excedido su facultad reglamentaria y que la acción afirmativa constituía una invasión a la autoorganización interior de los partidos y una restricción añadida a las

exigencias para la reelección establecidas por la Constitución federal, la cual hacía nugatoria la reelección de los alcaldes que tenían el cargo en aquel entonces, por lo que era contraria al principio *pro personae*. Al momento de formular su JRC, añadieron que el tribunal electoral local no podía subsanar la omisión del legislador validando la acción afirmativa impuesta por el instituto electoral local.

En todo ello discrepó la Sala Superior, la cual argumentó que la autoridad administrativa electoral local contaba con la función reglamentaria precisa para acordar al respecto. La medida daba a la mujer un acceso eficaz a los puestos y ámbitos del poder público; protegía la igualdad sustantiva como un valor en sí mismo; era razonable, dado que se justificaba respecto al bien tutelado; era acorde con la ley electoral local; era temporal con resultados previsibles; no hacía nugatoria la posibilidad de la reelección, y superaba la prueba de proporcionalidad. Además, no invadía la autoorganización interior de los partidos, ya que estos estaban sujetos a la Constitución y las leyes, en el entendido de que los derechos están interrelacionados, por lo que el derecho a la reelección estaba limitado o supeditado a la realización de otros derechos (SUP-JRC-4/2018 y acumulado, 24). Y no menos importante: el argumento, en términos de representatividad, desligó el principio de paridad de la distribución demográfica de los géneros; antes bien, lo ligó con la visibilización (SUP-JRC-4/2018 y acumulado, 20). En específico, pero en otro tenor, el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón vincula, en calidad de visibilización, el gobierno de más municipios por mujeres al gobierno de una proporción mayor de la ciudadanía (SUP-JRC-4/2018 y acumulado, 61). Por último, el efecto negativo era mínimo, porque la posibilidad de reelección como parte de la planilla no era vulnerada, no obstante que no ocurriera en la relación personal con el cargo.

Dejando de lado el hecho de que Hidalgo tiene un número par de municipios —lo cual no actualiza la circunstancia de Baja California Sur—, la Sala Superior del TEPJF indicó en la sentencia SUP-REC-170/2020, en esencia,

y en un sentido análogo a como lo hizo en su momento en el caso de Baja California Sur, que los partidos políticos podían registrar planillas integradas por un mayor número de mujeres (paridad vertical) y proyectar más de 50 % de las planillas encabezadas por mujeres (paridad horizontal), a efectos de que el principio de paridad trascendiese de manera efectiva a la integración de dichos órganos de gobierno; máxime que, a la sazón, ya se había realizado la reforma constitucional que ordenaba la integración paritaria de los órganos colegiados (DOF 2019, 2-4).

Entre las reformas de 2014 y 2019, los actores políticos exploraron vías para circunvalar los límites paritarios a las candidaturas masculinas al momento de la postulación, que exponen la intersección de la paridad de género, la reelección y la diversidad sexual.

El expediente SUP-JDC-304/2018 y acumulados es ilustrativo de esta intersección. Varios candidatos a puestos de elección popular en los ayuntamientos se autoadscribieron como mujeres. Algunos de ellos buscaban la reelección, pero en la elección anterior, en la que resultaron electos, se presentaron como hombres. Con motivo de estos hechos, la Sala Superior del TEPJF llegó a conclusiones relevantes, aplicables a otras elecciones:

- 1) La autoadscripción es el único elemento que se puede exigir a la persona para demostrar su identidad sexogenérica, por lo que resulta suficiente para que tenga plenos efectos en el ámbito electoral. En este sentido, la autoridad administrativa electoral está obligada a registrarla como candidata a un cargo de elección popular del género al que se autoadscribe, ya que la identidad sexogenérica es una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de conciencia, del derecho a la vida privada y del libre desarrollo de la personalidad, que se manifiesta de manera individual, sin responder a catálogos o criterios específicos que las autoridades puedan tomar como parámetros objetivos e irrefutables de la identidad. Así, el Estado no puede solicitar una prueba adicional basada en un comportamiento social, una apariencia física,

un estilo de vida, un estado civil o una preferencia u orientación sexual determinados, ni puede condicionar la validez de la manifestación de la autoadscripción a un reconocimiento comunitario, a la existencia o no de descendencia o al cumplimiento de cualquier tipo de examen médico o psicológico.

- 2) Si bien la manifestación de la autoadscripción del aspirante a ser registrado a una candidatura colma un requisito y hace procedente su registro, la autoridad administrativa electoral tiene las siguientes competencias:
 - a) Puede revisar, de forma individual, las circunstancias de cada aspirante a ser registrado a una candidatura para determinar si existe prueba en contrario respecto de la manifestación de su género, que suponga la existencia de elementos para afirmar que su autoadscripción tuvo como fin indebido atentar contra bienes y principios tutelados.
 - b) No puede imponer al aspirante cargas procesales irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con la situación de desventaja que supone su identidad manifestada, ni puede realizar actos que impliquen la discriminación de su persona.

El acuerdo INE/CG1307/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral representó un hito, al suprimir la posibilidad de que los partidos políticos recurrieran a la inducción, en el último momento, de una renuncia masiva de las candidatas a diputadas por el principio de representación proporcional o a las regidurías municipales, a fin de que la autoridad electoral se viera forzada a asignar a sus candidatos las curules o regidurías ganadas. Al respecto, determinó que si después de aplicar varias medidas correctivas el partido involucrado todavía carecía de fórmulas de mujeres a las cuales asignarles la diputación o regiduría, estas se adjudicarían a otro partido, coalición o candidatura común que sí las tuviera.

En un tenor parecido, en la sentencia SUP-REC-60/2019 y SUP-REC-61/2019, acumulados, la Sala Superior del TEPJF concluyó que,

ante una ausencia definitiva de las integrantes de una fórmula de diputadas por representación proporcional, la curul debe ser reasignada a la siguiente fórmula del género femenino, de acuerdo con el orden de la lista del partido al que le correspondía ese escaño, con lo cual se previene un fraude al principio de paridad.

Además, el TEPJF ensayó mecanismos para integrar de manera paritaria los congresos locales, a fin de compensar las desviaciones en el momento de realizar la asignación de curules por representación proporcional, que reflejan la diversidad de la configuración interior de las entidades fedrativas. Las sentencias SM-JDC-721/2018 y SM-JRC-270/2018, y sus respectivos acumulados, determinaron que el ajuste debía realizarse a partir de la última asignación, así como respetar el orden de prelación de la lista registrada por los partidos políticos, no obstante que el ajuste por razón de género obligara a hacer un salto en esta (SUP-REC-60/2019 y SUP-REC-61/2019, acumulados).

La sentencia SM-JRC-270/2018 y acumulados añadió lo siguiente:

que el parámetro objetivo de definición de “desempate” ha consistido en la cantidad de votos obtenidos por cada partido político, pues *el porcentaje de votación constituye el elemento fundamental y objetivo para determinar el derecho de los partidos a obtener una curul por ese principio* (SM-JRC-270/2018 y acumulados, 28-9).

Por otra parte, la sentencia SUP-REC-1176/2018 y acumulados determinó que si no existe integración paritaria del Congreso local después de asignar las curules a los partidos, se debe deducir una diputación del género sobrerrepresentado a todos los partidos políticos que recibieron diputaciones por el principio de representación proporcional, para lo cual se alternan los géneros de los escaños de dicha representación —empezando por el partido que recibió el menor porcentaje de la votación local—, en orden ascendente, hasta el partido que haya recibido el segundo menor

porcentaje de sufragios. El procedimiento se repite hasta alcanzar la paridad, según lo dispuesto por el artículo 27, fracción VI, incisos i y j, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (SUP-REC-1176/2018 y acumulados, 87-8 y 123).

A partir de la reforma publicada el 6 de junio de 2019 en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* (DOF 2019), dado que los escaños ganados por los triunfos de los partidos en los distritos por el principio de mayoría relativa pueden generar una distribución asimétrica de los géneros en el órgano, la manera en que las autoridades electorales harán efectiva la paridad de género en la integración de los cuerpos legisladores —después de realizar la asignación de las curules reservadas para la distribución por el principio de representación proporcional a los partidos que tengan derecho a participar en el reparto— será mediante el ajuste por géneros, con las listas partidistas de candidatos por representación proporcional, a fin de compensar la desproporción. Para ello, se tendrán presentes la alternancia de los géneros en la lista de los candidatos, de manera vertical, y la alternancia de la cabeza de las listas circunscripcionales, de manera horizontal, favoreciendo a la mujer cuando el número de circunscripciones sea impar.

No obstante, ni dicha reforma ni la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de elección consecutiva de legisladores federales (*Gaceta Parlamentaria* 2020b) —que se limitó a reiterar el principio de paridad—, regularon el mecanismo para realizar la compensación.

La paridad en los cargos unipersonales es un caso especial, que solo podría perseguirse de manera horizontal (solo en las gubernaturas) u histórica. La búsqueda de la paridad horizontal de las gubernaturas es la opción más tentadora, pero implica concebir todos los cargos unipersonales, es decir, conlleva elegir en un momento dado, como individuos dentro de un colegio —que sería la Federación en su conjunto—, sin pasar por

alto que la renovación de cada uno de esos cargos se realiza de manera singular y no coincidente (en términos prácticos, la renovación de la totalidad de las gubernaturas locales ocurre en cuatro momentos y agrupa a los estados federados en cuatro grupos, según su calendario electoral), y sin que de ello se pueda derivar la integración de algún órgano ni un procedimiento compensatorio, en caso de que el género de la persona electa no produzca un resultado paritario (sobre todo si prevalece el género masculino) o una alternancia histórica. Y no está prevista por la Constitución o las leyes una ficción semejante respecto a los cargos unipersonales, salvo el siguiente y vago mandato constitucional: “[son derechos de la ciudadanía:] poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley” (DOF 2019, 3; CPEUM, artículo 35, fracción II, 2020).²⁴

Conclusiones

En México, la reelección y la no reelección consecutivas y la calidad de la democracia responden a la fluidez de la ideología, en relación con los cambios en las circunstancias históricas y los intereses políticos. En el presente, el derecho a la reelección consecutiva se entrecruza con el valimiento del principio de paridad de género, fortalecido con el mandato constitucional de integrar de manera paritaria los órganos colegiados, lo cual expone las complejidades de la interacción entre ambos al hacerlos valer.

Para ilustrar esa tensión, fue tomado como ejemplo el caso de las candidaturas de las elecciones municipales de Baja California Sur en 2018. El problema fue particularmente agudo, debido a que la distribución horizontal de los géneros de los presidentes municipales en turno respondía al modelo de cuotas de género (60 % hombres y 40 % mujeres), lo cual creó una asimetría respecto a un modelo de distribución paritaria de los géneros

²⁴ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vinculó, de forma directa, a los partidos políticos a postular siete candidatas a las gubernaturas que se habrían de dirimir en 2021 (SUP-RAP-116/2020 y acumulados).

(50 % hombres y 50 % mujeres), que entró en conflicto cuando aquellos buscaron la reelección. Esto se agravó por el hecho de que Baja California Sur tiene un número impar de municipios.

Tal circunstancia obligó a la autoridad administrativa electoral local a tomar la medida temporal, confirmada por el tribunal electoral local, de exigir que cada planilla municipal impar fuera encabezada por una mujer y que, para no hacer nugatoria la posibilidad de reelección de los funcionarios de los ayuntamientos, los integrantes de la planilla pudieran reelegirse en un orden diferente a aquel en el que fueron electos. Con esta medida se resolvían tanto la asimetría horizontal durante la transición de un modelo a otro como la tutela del derecho al voto pasivo de las mujeres, al garantizar que las candidaturas femeninas no tuvieran menos de 50 por ciento.

La Sala Superior del TEPJF rechazó, por carecer de fundamento, la queja de los partidos que objetaron en el JRC que el tribunal electoral local subsanara la omisión del legislador, al validar la acción afirmativa impuesta por el instituto electoral local.

Ferrajoli ha apuntado incisivamente que la perfecta coherencia y plenitud de cualquier ordenamiento solo es posible en ausencia de algún vínculo sustancial con las normas de producción (lo cual es una característica del Estado absoluto), de modo que las normas existentes son válidas solo por haberse producido en las formas establecidas. En consecuencia, la posibilidad de un ordenamiento incompleto e incoherente es la precondición para un Estado constitucional de derecho en el que exista una democracia sustancial. Dentro de determinados límites, ambos vicios pueden ser corregidos por garantías adecuadas (técnicas previstas en el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad y maximizar la eficacia de los derechos fundamentales según el tenor constitucional); en este sentido, es función del juez interpretar judicialmente las normas y determinar sus únicos significados válidos, compatibles con las normas constitucionales sustanciales y los derechos fundamentales establecidos por ellas (Ferrajoli 2004, 24-7). En este caso,

como el principio de paridad fue instituido para proteger los derechos político-electorales de las mujeres y la LGIPE prevé que el ejercicio del derecho al voto pasivo debe darse en paridad, la aplicación de los principios de progresividad y *pro personae*, así como la analogía procedimental entre las listas de candidaturas a diputaciones por representación proporcional y las planillas para cargos de los ayuntamientos, permitían extender la aplicación del principio de paridad previsto para la integración de los órganos deliberativos a la configuración del Poder Ejecutivo municipal, en beneficio de la democracia sustancial. Además, la aplicación de la paridad histórica puede corregir un desequilibrio permanente y producir una rotación saludable de los géneros de forma horizontal.

La necesidad de verificar estos tres criterios de paridad al atender las solicitudes de registro de las fórmulas o de las listas de las candidaturas para integrar los cuerpos colegiados fortalecerá la tendencia a presentar estas solicitudes ante las instancias centrales de los órganos administrativos electorales correspondientes al ámbito de la elección, ya que permite verificar de mejor manera el cumplimiento vertical, horizontal e histórico de la paridad, por lo que, en la práctica, el método de registro que la ley prevé como supletorio será el mecanismo regular de registro y no la excepcionalidad (al tratarse de las elecciones federales, el registro ante el Consejo General) (LGIPE, artículos 273, numeral 1, inciso a, fracciones I y III; 44, numeral 1, inciso t, y 237, numeral 1, inciso a, fracción V, 2020).

Hay que plantear este desafío en relación con la integración de los poderes legislativos federal y locales. El sistema electoral mixto mexicano tiende a ser relativamente opaco a la ciudadanía. Si bien el ciudadano entiende la elección directa que hace de un determinado candidato en la boleta por el principio de mayoría relativa en el distrito uninominal que corresponda, es ajeno a la elección que al unísono hace acerca del principio de representación proporcional, cuyas listas están impresas al dorso de la boleta mediante la que vota por el candidato por mayoría relativa. La asignación de los escaños de representación proporcional se hace empleando una fórmula matemática.

Dichos escaños no representan un número insignificante: al menos, constituyen 40 % del tamaño de la Cámara de Diputados federal y de cada Congreso local. El conjunto se somete a dos límites de sobrerrepresentación²⁵ que se ajustan con los diputados plurinominales, y, por último, a partir de la reforma de 2019, se hace un ajuste paritario en ambas cámaras, el cual (si se toma como precedente el ajuste en la sobrerrepresentación de la Cámara de Diputados, que no puede tocar a los diputados por MR) también habrá de ajustarse con los legisladores plurinominales, para que el resultado final sea un Congreso cuyas dos cámaras se integren con 50 % de hombres y 50 % de mujeres. Por otro lado, se tiene a los legisladores ansiosos por reelegirse, aplicados en el diseño de sus estrategias de postulación conforme a las posibilidades no solo de ganar en MR, sino también en atención a cómo se podrían mover las listas de RP para compensar la disparidad de género a la hora de integrar el colegiado, por lo que también tendrían que considerar si las victorias en MR y los movimientos en las listas de RP los afectan o promueven, según su género. Así, es previsible que existan controversias en las que todavía se debata si la reelección es un derecho político-electoral por maximizar o si es una circunstancia particular en el ejercicio del derecho al voto pasivo, que se debe rendir al principio de paridad de género en la integración de los órganos deliberativos de la nación.

No es menos importante mencionar la existencia de un potencial conflicto, pues no está previsto que los diputados que buscan una reelección se separen del cargo, por lo que habrá señalamientos de que afectan la equidad y la imparcialidad de la contienda con la actualización de algunas infracciones (participación en actos de proselitismo, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada del servidor público). Las configuraciones de las entidades federativas son disímiles, pero parece prevalecer el modelo federal, que no impone la separación del encargo.

²⁵ En el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los sistemas electorales locales pueden, además, establecer límites a la subrepresentación en las legislaturas.

Todo ello coincide por primera vez en 2021. Es previsible que los electores estarán confusos y muchas controversias serán resueltas por la vía jurisdiccional, lo cual terminará por hacer sentir al elector alienado de su voto, dado que, además de la opacidad del sistema de representación proporcional, al ciudadano le parecerá que las listas plurinominales solo son bloqueadas y cerradas para él, porque las autoridades administrativas y jurisdiccionales tendrán que ajustar con ellas las curules que van de un partido a otro (límites de sub- y sobrerepresentación) y alterar el orden de las fórmulas al momento de asignarlas, para cumplir con la integración paritaria del órgano en materia de género —debido a que no se puede violentar el resultado del voto directo de los ciudadanos (jurisprudencia 36/2015; tesis LXI/2016)— y, en su caso, realizar ajustes análogos en el ámbito de la elección municipal (jurisprudencia 47/2016).

Lo anterior adquiere relevancia ante las próximas elecciones de diputados federales, en 2021, en las que por primera vez la reelección y la postulación paritaria de las candidaturas al Legislativo federal se encontrarán, pero en un escenario con mayor complejidad, debido al imperativo constitucional de integrar paritariamente ambas cámaras del Congreso de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el TEPJF y el Instituto Nacional Electoral, al tutelar los derechos y los principios que el legislador constituyente ha preceptuado, han proporcionado pautas que atienden la omisión o inadecuación legislativa en materia electoral, por lo que el análisis del derecho electoral mexicano debe comprender, además del contenido constitucional y legal, el estudio del precedente judicial, los criterios jurisprudenciales y la actividad reglamentadora de los órganos administrativos electorales con perspectiva histórica. Por tal motivo, este ensayo ha procurado capturar un horizonte de observación que abone al análisis y la reflexión críticos, mediante la sistematización de algunos conceptos y mecanismos en el sistema electoral, así como el recuento de los antecedentes normativos del derecho a la reelección y del fortalecimiento del derecho al

voto pasivo de la mujer, alrededor de un eje histórico en el que estén inscritos de manera sucinta los diferentes intereses que se oponen. Esto expone las tensiones que surgen cuando se ejercitan ambos derechos, marcadamente a partir de las reformas constitucionales de 2014 y 2019.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2014/19/3_168497_2129.doc (consultada el 27 de febrero de 2020).
- 88/2015 y acumuladas. Actores: Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Morena. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2015/19/2_187146_2532.doc (consultada el 26 de febrero de 2020).
- 126/2015 y acumulada. Actores: Morena y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2015/19/3_191506_2963.doc (consultada el 1 de marzo de 2020).
- 76/2016 y acumuladas. Actores: Partido Joven de Coahuila, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Morena. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2016/19/2_204068_3068.doc (consultada el 16 de marzo de 2020).
- 15/2017 y acumuladas. Actores: Morena, Nueva Alianza, procurador general de la república y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_212728_3554.doc (consultada el 24 de febrero de 2020).

- 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017. Actores: Partido Encuentro Social, Partido Humanista de Morelos, Morena y Nueva Alianza. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_217374_3555.doc (consultada el 25 de febrero de 2020).
- 38/2017 y acumuladas. Actores: Partido Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Morena. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_219132_3558.doc (consultada el 26 de febrero de 2020).
- 40/2017 y acumuladas. Actores: diputados integrantes de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, Morena y Nueva Alianza. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_219446_3557.doc (consultada el 1 de marzo de 2020).
- 41/2017 y acumulada. Actores: Movimiento Ciudadano y Morena. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_219503_3557.docx (consultada el 23 de febrero de 2020).
- 50/2017. Actor: Morena. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_219958_3559.docx (consultada el 27 de febrero de 2020).
- 61/2017 y acumulada. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Morena y Partido Encuentro Social. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_220151_3559.docx (consultada el 26 de febrero de 2020).
- 69/2017 y su acumulada 76/2017. Actores: Partido Encuentro Social y Morena. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la

- Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_220317_3557.doc (consultada el 25 de febrero de 2020).
- 83/2017 y acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017 y 96/2017. Actores: Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido Acción Nacional, Partido del Trabajo, Morena, Comisión Estatal de Derechos Humanos y Procuraduría General de Justicia, ambas del estado de Nuevo León. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_221433_3584.docx (consultada el 23 de febrero de 2020).
- 117/2017. Actor: Partido Encuentro Social. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_223014_3583.docx (consultada el 23 de febrero de 2020).
- 131/2017 y acumuladas. Actores: Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Morena. Autoridad responsable: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_224441_3597.doc (consultada el 24 de febrero de 2020).
- Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente. 2010. La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En *La estructura de la rendición de cuentas en México*, comps. Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 331-405. México: IIJ-UNAM/CIDE.
- Congreso Constituyente, 2.^a Comisión de Constitución. 1917. *Dictamen relativo al Poder Ejecutivo del proyecto de Constitución*. Querétaro.
- Constitución Política Mexicana, con reformas y adiciones. 1936. México: Editorial Información Aduanera de México.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. México: Imprenta de la Secretaría de Gobernación.

- . 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf (consultada el 10 de julio de 2020).
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 1996. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 22 de noviembre.
- . 2002. Decreto por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4o; se reforma el numeral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio vigésimo segundo del artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 22 de noviembre de 1996. 24 de junio.
- . 2008. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 14 de enero.
- . 2011. Acuerdo CG327/2011. 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 presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012. 3 de noviembre.
- . 2014a. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas dispo-

- siciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 23 de mayo.
- . 2014b. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
 - . 2019. Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros. 2019. 6 de junio.
- Ferrajoli, Luigi. 2004. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Gaceta Parlamentaria*. 2020a. Acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, por el que se establecen disposiciones internas aplicables a diputadas y diputados federales que opten por la elección consecutiva en el proceso electoral 2020-2021. 26 de noviembre. [Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/nov/20201126-XVII.pdf> (consultada el 27 de noviembre de 2020)].
- . 2020b. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de elección consecutiva de legisladores federales. 18 de marzo. [Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200318-XI.pdf> (consultada el 20 de marzo de 2020)].
- González Chávez, Jorge. 2000. *Reelección inmediata de legisladores (art. 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)*. México: Congreso de la Unión. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/index.htm> (consultada el 10 de febrero de 2020)].
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2018. Acuerdo INE/CG1307/2018. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se

ejerce facultad de atracción y se emiten criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98353/CGex201809-12-rp-unico.pdf> (consultada el 13 de marzo de 2020).

Iniciativa de modificaciones y adiciones a los artículos 59, 66, 73 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección de ciudadanos diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/cuacomp.htm> (consultada el 10 de febrero de 2020).

Jurisprudencia 16/2012. CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO. En *Compilación 1997-2018: jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 341-2. México: TEPJF.

— 6/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. En *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

— 7/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL. En *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

— 36/2015. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA. En *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

— 47/2016. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS. En *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

- 13/2019. DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=13/2019> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_130420.pdf (consultada el 10 de julio de 2020).
- Nohlen, Dieter. 2007. La reelección. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 287-93. México: FCE/Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/TEPJF/IFE/IDEA Internacional.
- Puente, Khemvirg. 2016. El Congreso mexicano: ¿de la opacidad legislativa al parlamento abierto? En *Hacia el sistema nacional de transparencia*, coord. Jacqueline Peschard, 183-99. México: IIJ-UNAM/Seminario Universitario de Transparencia.
- Reforma de 1933. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/antecede.htm#33> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- Sánchez Morales, Jorge. 2018. La reelección legislativa y de ayuntamientos en México. En *Reelección: temas de análisis en materia electoral*, 89-110. Chetumal: Tribunal Electoral de Quintana Roo.
- Sentencia SM-JDC-721/2018 y acumulados. Actores: Marcela Guadalupe Dueñas Valadez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0721-2018.pdf> (consultada el 23 de marzo de 2020).
- SM-JRC-270/2018 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0270-2018.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2020).

- SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. Actoras: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/sup/2011/jdc/sup-jdc-12624-2011.htm> (consultada el 27 de febrero de 2020).
- SUP-JDC-304/2018 y acumulados. Actores: Marcela Merino García y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0304-2018.pdf (consultada el 16 de marzo de 2020).
- SUP-JRC-406/2017 y acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0406-2017.pdf (consultada el 16 de marzo de 2020).
- SUP-JRC-4/2018 y acumulado. Actores: Partido de Renovación Sudcaliforniana y Partido Baja California Sur Coherente. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/media/files/sentences/SUP-JRC-0004-2018.docx> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- SUP-RAP-116/2020 y acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf (consultada el 24 de diciembre de 2020).
- SUP-REC-1176/2018 y acumulados. Actores: Santiago Torreblanca Engell y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Ciudad de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1176-2018.pdf (consultada el 16 de marzo de 2020).

- SUP-REC-60/2019 y SUP-REC-61/2019, acumulados. Actores: Juan Manuel Santamaría Ramírez y Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Sala Regional Ciudad de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0060-2019.pdf (consultada el 18 de marzo de 2020).
- SUP-REC-170/2020. Actor: Encuentro Social Hidalgo. Autoridad responsable: Sala Regional Toluca. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0170-2020.pdf (consultada el 31 de octubre de 2020).
- Tesis L/2015. ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES. En *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.
- LXI/2016. PARIDAD DE GÉNERO. LAS MEDIDAS ADICIONALES PARA GARANTIZARLA EN LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS, DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN EMITIDA MEDIANTE EL SUFRAGIO POPULAR (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN). En *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.
- XII/2018. PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTE EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCABEZADAS POR HOMBRES. En *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.
- XXVIII/2019. SERVIDORES PÚBLICOS. INTEGRANTES DE LAS LEGISLATURAS PUEDEN ACUDIR A ACTOS PARTIDISTAS SI SON DIRIGENTES DE UN PARTIDO POLÍTICO, PARA REALIZAR FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN, SIEMPRE QUE NO DESCUIDEN SUS LABORES NI USEN RECURSOS A SU CARGO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=xxviii/2019> (consultada el 27 de febrero de 2020).

- Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola. 2014. "La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 189-210.
- Valencia Escamilla, Laura. 2009. "Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México". *El Cotidiano* 155 (mayo-junio): 69-76.

ANÁLISIS DE SENTENCIAS



Daños colaterales en las comunidades indígenas de Baja California derivados de la inejecución de la sentencia SUP-REC-28/2019*

Collateral damage for the indigenous communities of Baja California derived from the non-execution of judgment SUP-REC-28/2019

Luz Berthila Burgueño Duarte (México)**

Saúl Ramírez Sánchez (México)***

José Enrique Victoria Saavedra (México)****

Fecha de recepción: 20 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 27 de abril de 2021.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar acerca de las repercusiones que ha tenido la inejecución de la sentencia SUP-REC-28/2019 por parte del Instituto Estatal Electoral de Baja California para promover acciones afirmativas en materia indígena, con base en la perspectiva del derecho como modalidad de acción social, para comprender que el daño colateral

* Es importante acotar que este texto fue concluido en agosto de 2020, por lo que a la fecha están sucediendo acontecimientos respecto a la sentencia SUP-REC-28/2019 y el actuar de la autoridad electoral, los cuales están dando un giro de timón al extremo y deben seguir siendo analizados y reflexionados porque están cambiando el sistema político bajacaliforniano.

** Profesora-investigadora de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Baja California, en Tijuana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. luz.burgueno@uabc.edu.mx.

*** Doctor en Derecho por la Estación Noroeste de Investigación y Docencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. saul_rasa@hotmail.com.

**** Estudiante del programa de doctorado en Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. victoriasaavedra1789@hotmail.com.

que esta omisión supone tácitamente es la ampliación de la brecha de desigualdad, ya existente, al conculcar derechos y oportunidades que tienen las personas, las comunidades y los pueblos indígenas en la entidad, lo cual los convierte en un tipo de clase marginal que si bien está en la sociedad bajacaliforniana, en la realidad no forma parte de ella.

PALABRAS CLAVE: comunidades indígenas, acción afirmativa, cultura jurídica, participación y representación políticas.

ABSTRACT

The article aims to reflect on the repercussions of the non-execution of judgment SUP-REC-28/2019 by the Local Electoral Institute in Baja California, to promote affirmative actions in indigenous matters, from the perspective of law as a modality of social action, to understand that the collateral damage of this omission tacitly implies the widening of the existing inequality gap, violating the rights and opportunities that people, communities and indigenous peoples have in the entity. Converting them into a type of marginal class that although they are in Baja California society, in reality they are not part of it.

KEYWORDS: indigenous communities, affirmative action, legal culture, political participation and representation.

Introducción

El presente artículo forma parte de los resultados del proyecto intitulado Por una Participación y Representación Política Plena y Efectiva para las Mujeres Indígenas de Baja California, el cual tuvo como fin fortalecer los canales institucionales que garanticen el acceso a la participación y representación políticas de las mujeres indígenas en ese estado. Dicho proyecto estuvo a cargo de la organización civil Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social, A. C., y fue beneficiado por el Programa Nacional de Impulso a la Participación Política de Mujeres a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2019, del Instituto Nacional Electoral (INE) y acompañado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Como se mencionó, el proyecto tuvo como objetivo general contribuir al fortalecimiento de los canales institucionales para garantizar el acceso a la participación y representación políticas de las mujeres indígenas en la entidad, por medio de la construcción de la agenda de trabajo de participación política de la población objetivo, de manera colegiada y documentada, y de la ejecución e implementación de un plan de acción. Por lo anterior, se acordó, entre otros puntos de la agenda, darles seguimiento a las sentencias interpuestas ante los órganos electorales para salvaguardar los derechos políticos indígenas, planeando las acciones que se deberían realizar.

En ese contexto, en febrero de 2019 se solicitó al INE vía correo electrónico información respecto a las políticas de atención dirigidas a las personas, comunidades y pueblos indígenas en el ámbito nacional y, particularmente, en Baja California, así como datos cuantitativos de los ciudadanos indígenas, en específico en cuanto a lo siguiente:

el número de ciudadanos indígenas (mujeres y hombres) a nivel nacional, desagregada por entidad federativa y distrito electoral inscritos en el padrón electoral y en la lista nominal; [así como,] el número de ciudadanos indígenas (mujeres y hombres) en Baja California por distrito electoral y

sección electoral, desagregado por pueblo indígena, inscritos en el padrón electoral y en la lista nominal (Burgueño y Ramírez 2020).

Como respuesta, la autoridad electoral refirió que hizo la consulta a la “Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por lo que, una vez que se tenga la información correspondiente se le estará enviando” (Ramírez 2019). Información que hasta hoy no ha llegado, así es que se puede suponer que no existen datos al respecto.

Este problema estadístico en el ámbito nacional se reproduce en el local y afecta directamente a las comunidades y los pueblos indígenas, con lo cual socava su derecho de participación y representación políticas y produce incertidumbre en el padrón electoral de las mujeres y los hombres indígenas que existen en México.

Esta situación, sin lugar a duda, impacta al no tener “una representación indígena estable y sistemática en los órganos del Estado” (Burgueño y Ramírez 2020, 6), a pesar de que existe, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el reconocimiento de que México es una nación pluricultural y multilingüística. Este reconocimiento fue tardío, pues, no obstante que la Constitución de 1917 fue un modelo para el mundo al reconocer las prerrogativas sociales, los derechos de los pueblos indígenas no fueron legislados sino hasta la década de 1990 y en 2001 (Ramírez y Victoria 2017).

Si bien es cierto que ha habido avances que denotan una voluntad política en la autoridad, también lo es que no ha sido suficiente. En México se ha buscado la forma de garantizar los derechos políticos de las comunidades indígenas del país; basta recordar que, en 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral reconoció que, de los 300 distritos electorales que existen, 28 distritos electorales uninominales son considerados como indígenas, esto es, que cuentan con una población originaria de 40.0 % o más (IFE 2005).

Asimismo, el 30 de octubre de 2017, el INE aprobó que, solamente en 12 de esos 28 distritos electorales indígenas, los partidos políticos incluyeran candidatas y candidatos indígenas (INE 2017). No obstante, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en la sentencia SUP-RAP-726/2017, aumentó de 12 a 13 los distritos electorales con candidaturas indígenas (Roiz 2019). Esos hechos han dejado cierto desaliento entre esa población, pues no ha quedado claro por qué solamente se implementó el criterio de acción afirmativa en 13 distritos si el INE ya había declarado el reconocimiento de 28 distritos electorales indígenas. Quienes aquí suscriben suponen —a manera de hipótesis— que tiene que ver con el problema que al inicio se mencionó: la falta de datos estadísticos que den certeza jurídica respecto de las mujeres y los hombres indígenas inscritos en el padrón electoral y la lista nominal.

Esta carencia de datos se refleja también en el ámbito local, en particular en el municipal; por ejemplo, en Tijuana se tiene una percepción acerca de la ciudadanía indígena prácticamente inexistente y máxime cuando se habla de la presencia política de mujeres indígenas, pues es un grupo que sufre una espiral de discriminación cuádruple en la frontera norte del país por ser indígena, mujer, migrante y pobre.

En esta tesitura, el análisis de la sentencia SUP-REC-28/2019 y su inexecución por parte del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) contribuyen a ensanchar la brecha de desigualdad política, al excluir a las personas, comunidades y pueblos indígenas de la participación y representación políticas que por derecho les corresponde. En efecto, en el cuerpo de la sentencia se estableció el imperativo al instituto electoral local de llevar a cabo acciones afirmativas a favor de estos pueblos, tomando en cuenta el “porcentaje de concentración poblacional indígena” (SUP-REC-28/2019, 25) en cuatro particularidades, en las cuales se abundará en el siguiente apartado. El tema enunciado no limita el análisis, pero puede llegar a acotar el alcance de dichas acciones afirmativas en materia indígena.

Así pues, el presente texto está organizado en tres apartados. El primero se refiere al estudio de la sentencia con base en el dilema de inclusión versus la exclusión, mientras que el segundo abordará el asunto de la concentración poblacional indígena en la entidad, con énfasis en Tijuana. En el último apartado se reflexionará acerca de los daños y las víctimas colaterales de la inejecución de la sentencia, lo cual produce un tipo de clase marginal. Se concluirá con algunas reflexiones para el replanteamiento al que se debe arribar en cuanto a la ejecución de acciones efectivas a favor de los derechos de los pueblos indígenas.

*El dilema de inclusión-exclusión
en la sentencia del recurso de reconsideración
SUP-REC-28/2019*

El dilema de la inclusión versus la exclusión es una de las preocupaciones de la teoría sociológica; como bien indica Zygmunt Bauman, esta perspectiva ha buscado y deseado “mejorar la sociedad” (Bauman 2011, 215). Dicha proposición obliga a pensar a la sociedad como un tipo ideal dinámico y en constante cambio, con el fin de que sea mejor. Esa transformación social produce cambios jurídicos —principio que se establece en la propuesta teórica de Lawrence Friedman (1986)— y ayuda a comprender desde lo social el derecho, en este caso, el electoral, el cual será visto a partir de la acción social y no solamente desde el derecho dogmático.

Dicha percepción teórica es un puente explicativo de la realidad social, por un lado, desde la sociología y, por otro lado, a la luz del derecho. Esto conduce al campo de estudio de la sociología del derecho, es decir, a la modalidad del derecho como acción social (Ferrari 2015, 8).

Reza Banakar establece tres dimensiones clave para definir el campo de la sociología del derecho. La primera se refiere a que la disciplina toma prestados conceptos y marcos teóricos de la sociología. La segunda tiene que ver con conceptualizar el derecho como acción social o sistemas sociales, instituciones, procesos, prácticas y experiencias. La última

dimensión se caracteriza por adoptar un enfoque empírico que recopila datos cualitativos o cuantitativos que se requieren para realizar el análisis (Banakar 2015, 42).

Con base en esa perspectiva se explica una gran variedad de cuestiones sustantivas y teóricas que tienen que ver, por ejemplo, con la exclusión o la criminalización de los grupos, la cultura jurídica (interna y externa), la igualdad, la justicia, las políticas jurídicas y judiciales, el género, la raza, entre muchos otros temas (Abel 1988; Ferrari 2010; Fix-Fierro y López-Ayllón 1997; Friedman 2010).

En ese tenor, el estudio de fondo de la litis de la sentencia en el recurso de reconsideración SUP-REC-28/2019 reveló que el tema fue la argumentación establecida en el dictamen número 1 de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación del IEEBC respecto a la improcedencia para implementar medidas compensatorias solicitadas a favor de las comunidades y los pueblos indígenas de la entidad, debido a que en Baja California la

representatividad de la población indígena no alcanza los porcentajes determinados para que se consideren municipios y/o distritos indígenas, que son aquellos donde el 40 % o más de su población total es indígena, toda vez que en dicha entidad no existen distritos locales indígenas y, en cuanto a los municipios con presencia de población indígena, conforme al criterio de la CDI, su porcentaje corresponde a 7.71 % en Tijuana, 18.04 % en Ensenada y a 4.65 % en Mexicali (SUP-REC-28/2019, 8).

Ese dictamen fue ratificado por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California (TJEBEC).

Por ello, el recurrente acudió a la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, ante la cual aludió la indebida motivación y fundamentación de la sentencia del tribunal estatal, “así como que la omisión de estudiar e implementar medidas compensatorias, vulnera su derecho a la participación y repre-

sentación políticas” (SUP-REC-28/2019, 9). Al respecto, la Sala Regional consideró infundados los agravios de indebida motivación y desproporcionalidad del criterio porcentual de presencia indígena, con lo cual reiteró lo argumentado por el TJEBEC.

Ese hecho dio origen a que el recurrente invocara ante la Sala Superior del TEPJF la indebida interpretación de los artículos 1, 2 y 4 de la CPEUM, ya que la Sala Regional no dimensionó los alcances del principio de igualdad, y alegara la inviabilidad jurídica respecto del requisito de porcentaje poblacional indígena, condicionante para implementar acciones afirmativas (SUP-REC-28/2019, 12).

Acerca de lo expuesto, la Sala Superior aprobó tres resolutivos. El primero se refiere a la revocación de la sentencia de la Sala Regional y, en consecuencia, de la concerniente al tribunal estatal. En el siguiente, revocó el resolutivo segundo y las consideraciones que lo sustentan en el dictamen número 1 del instituto electoral del estado. En el tercero, vinculó al IEEBC

para que, con la debida oportunidad, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena, que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, en materia de registro y postulación de candidaturas al Congreso local, así como a los Ayuntamientos en que ello sea viable (SUP-REC-28/2019, 28).

Para diseñar y ejecutar las acciones afirmativas, la Sala Superior recomendó atender las particularidades de la entidad federativa y reiteró, además del porcentaje de concentración poblacional indígena, las siguientes particularidades:

- 1) el número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materia de la elección, ya que este dato permite analizar el impacto que tendría la implementación de una acción afirmativa en los órganos donde se verían integrados;

- 2) la proporción total de población indígena respecto al total de población estatal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal;
- 3) la participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, porque permitiría visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección popular por la vía partidaria; y
- 4) la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas de Baja California; entre otras que justificadamente permitan identificar campos de oportunidad en los cuales se pueden adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación de los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad federativa, así como las posibilidades de que accedan a espacios del poder público (SUP-REC-28/2019, 25).

Este criterio demográfico puede generar en ciertos casos una mayor exclusión en lugar de lograr la inclusión y participación que se busca con el diseño e implementación de las acciones afirmativas, debido a que no existen datos estadísticos oficiales precisos respecto a la proporcionalidad de la población indígena electoral, lo que indica que la inclusión será parcial y coyuntural.

Sin embargo, las acciones afirmativas hay que entenderlas en la lógica del contrato social y de la dialéctica de la inclusión versus la exclusión abordada por Boaventura de Sousa (1999): la espiral de la inclusión permite a los excluidos ser incluidos, sin embargo, algunos de los que formaban parte de esa inclusión se verán afectados, ya que serán excluidos; es decir, cuando, en un momento dado, quienes se vuelvan candidatos a la inclusión logren pertenecer a dicha dimensión, lo harán en detrimento de nuevos o viejos excluidos (Sousa 1999, 9).

Ante esta lógica de exclusión e inclusión, surgen en la arena política, más allá de los términos del contrato social, nuevas estrategias para

que a toda persona se le garanticen sus derechos, en este caso, los derechos políticos de las comunidades y los pueblos indígenas en la jurisdicción de la entidad, por lo que la organización comunitaria indígena surge para exigirlos.

Frente a este dilema, se generó una estrategia asumida por las y los indígenas para hacer frente a la inejecución de la sentencia SUP-REC-28/2019 como terceros interesados. Esta configuración tuvo como resultado un grupo multidisciplinario con el propósito de jugar las mismas reglas del sistema jurídico electoral, esto es, comprender el derecho electoral mexicano para exigir el acceso pleno a sus prerrogativas, de manera que los interesados solicitaron apoyo jurídico de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) del TEPJF. Como resultado, se ingresó una incidencia por la inejecución de la sentencia referida, lo cual habla de la necesidad de judicializar la lucha de los pueblos indígenas para alcanzar el respeto y la salvaguardia de sus derechos, y cuyo goce se les ha conculcado. Esto es, han tenido que utilizar las instancias legales para producir cambios jurídicos, a fin de que se les garanticen sus derechos.

La idea de que los cambios sociales producen cambios jurídicos y, por ende, cambios en las actitudes, las expectativas y los deseos de las personas, así como en las relaciones sociales, proviene de los postulados de la teoría de Friedman acerca del derecho como creación social, la cual es instrumental, pragmática y relativista (Friedman 1986, 763-4).

Lo importante de esta noción son los cambios en el comportamiento de las y los indígenas, que está transformando su cultura jurídica, pues ahora sus actitudes, conductas y conocimientos frente a la autoridad y el derecho electoral se han convertido en la búsqueda de una justicia electoral que garantice sus derechos políticos, enmarcados en el derecho nacional e internacional. Es decir, se trata de una postura emancipadora de la ciudadanía indígena, que promueve exigibilidad de derechos en su sentido procedimental, situacional y moral.

Esto es una metamorfosis de paradigma, porque anteriormente las personas indígenas o la clase social baja emprendían pocas acciones legales debido a cuestiones económicas (Meneses 2010) (altos costos de los procesos de judicialización), sociales (una percepción de que la justicia es para la clase alta) y culturales (desconfianza de la autoridad).

En la investigación de De Sousa, la distancia encontrada entre los ciudadanos y la administración de justicia es un tanto mayor mientras más bajo sea el estrato social al que pertenecen, y esa distancia tiene como causas próximas no solo factores económicos, sino también sociales y culturales, aunque unos y otros pueden estar más o menos relacionados con las desigualdades económicas (Sousa 1999, 204).

La cultura jurídica indígena está cambiando de ser pasiva a ser una más dinámica, confrontativa, de exigibilidad, de emancipación, pragmática y, sobre todo, de hacer valer la comunalidad, lo que dignificará el derecho indígena y sus sistemas normativos como parte de la pluralidad o interculturalidad jurídica que existe en México.

Cláusula de concentración poblacional en Baja California para las acciones afirmativas en materia indígena

En el apartado anterior se mencionó que derivado de la sentencia SUP-REC-28/2019, la Sala Superior indicó que el IEEBC debe considerar, entre otras cuestiones, a la población indígena respecto al total de población de la entidad, ya que la autoridad considera que el dato estadístico es relevante para tomar en cuenta la implementación de las acciones afirmativas. Ante ello, se tendrán en cuenta los datos estadísticos proporcionados por la institución encargada —cabeza de sector— de atender el desarrollo de los pueblos indígenas en el país y se confrontarán con el ejercicio realizado por la organización civil para conocer el número de personas indígenas inscritas en la lista nominal de los distritos electorales locales ubicados en el municipio de Tijuana.

De acuerdo con los datos del sistema de indicadores sobre la población indígena en México, con base en la encuesta intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) de 2015, la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) —ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas— presenta dos cifras: una es la población indígena y la otra se refiere a la población por autoadscripción indígena.

El primer dato menciona que en el ámbito nacional hay más de 12 millones de personas indígenas, lo que representa 10.1 % de la población total del país, de los cuales, más de la mitad, 51.1 %, son mujeres indígenas. Esta cantidad está construida con base en dos indicadores: el primero parte de la identificación de las personas en el hogar indígena, al cual lo define como aquel donde

el jefe(a) del hogar, su cónyuge o alguno de sus ascendientes (madre, padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)), declararon ser hablantes de alguna lengua indígena. Todos los integrantes de este hogar indígena se contabilizan como población indígena, aun cuando no hayan manifestado hablar la lengua indígena (CDI 2015, 4).

El segundo indicador está conformado por las personas que hablan alguna lengua indígena y que no forman parte de esos hogares.

En cuanto a la cifra relativa a la población por autoadscripción indígena, está construida a partir de los datos emanados de la pregunta del cuestionario de la encuesta intercensal 2015 del Inegi, la cual fue añadida por primera vez a la consulta para “identificar a las personas que se autoadscriben como indígenas” (CDI 2015, 5) y fue dirigida a todos los mexicanos; metodológicamente reconoce a la población que se considera indígena, aun cuando en el registro de datos ya no se encuentra asociado a ser hablante de lengua indígena. De ello resulta una población indígena autoadsrita de más de 25 millones de personas, es decir, 21.5 % de la población

total, de las cuales más de 13 millones son mujeres, como se exhibe en el cuadro 1.

Cuadro 1. Población indígena nacional

Población	Nacional	Porcentaje (%)	Indígena	Porcentaje (%)	Autoadscrita	Porcentaje (%)
Total	119,530,753	100.0	12,025,947	10.1	25,694,928	21.5

Fuente: CDI (2015).

Cabe destacar que este dato tiene su fundamento en el artículo 2 constitucional, en el cual se establece que las personas tienen derecho a autoadscribirse a algún pueblo indígena. Este criterio es fundamental para que mujeres y hombres determinen conscientemente su identidad.

Estos dos datos están desagregados para todas las entidades federativas del país y sus municipios. Así, en el caso de Baja California, la población indígena (hogares indígenas) representa 3.1 % de la población total de la entidad, es decir, de las 3,315,766 personas, 104,088 son indígenas. Mientras que la cifra por autoadscripción arrojó una población indígena en Baja California de más de 283,000 personas, lo que representa 8.5 % de la población total del estado, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Población indígena en Baja California

Población	Estatal	Porcentaje (%)	Indígena	Porcentaje (%)	Autoadscrita	Porcentaje (%)
Total	3,315,766	100.0	104,088	3.1	283,045	8.5

Fuente: CDI (2015).

Estas cantidades estadísticas desmienten el mito en la entidad, relativo a que el municipio de Ensenada es el lugar donde se concentra la mayor cantidad de población indígena. Todo dependerá del lente con el que se mire, ya que el municipio de Tijuana concentra la mayor población en términos absolutos que se autoadscribe como indígena, con más de 126,000,

mientras que Ensenada tiene una población autoadscrita de 87,595 indígenas, como se puede ver en el cuadro 3.

No obstante, la población por hogares indígenas se concentra, principalmente, en el municipio de Ensenada, con más de 48,000 indígenas, en tanto que en el ayuntamiento de Tijuana se tiene el dato de una población de más de 37,000 indígenas. Como se observa en el cuadro 3, los municipios con menor población indígena son Tecate y Playas de Rosarito.

Cuadro 3. Población indígena en Baja California, por municipio

Población	Municipal	Porcentaje (%)	Indígena	Porcentaje (%)	Autoadscrita	Porcentaje (%)
Ensenada	486,639	100.00	48,567	9.98	87,595	18.00
Mexicali	988,417	100.00	11,861	1.20	45,467	4.60
Tecate	102,406	100.00	2,611	2.55	12,801	12.50
Tijuana	1,641,570	100.00	37,264	2.27	126,401	7.70
Playas de Rosarito	96,734	100.00	3,860	3.99	9,867	10.20

Fuente: Elaboración propia con base en CDI (2015).

Estos datos estadísticos reflejan la existencia, en la entidad bajacaliforniana, de comunidades indígenas que tienen, por un lado, una cultura política interna, es decir, a la luz del derecho indígena, así como sus formas organizativas basadas en los principios de la comunalidad y la identidad; mientras que, por otro lado, se encuentra la cultura política externa, la cual se refiere a la forma cívica de participar en los procesos electorales. Lo anterior llevó a la organización civil a realizar el ejercicio de estimar cuántos ciudadanos y ciudadanas indígenas hay en el municipio de Tijuana.

Para realizar ese ejercicio, se revisaron los datos contenidos en el Catálogo de Comunidades Indígenas del Estado de Baja California referentes al municipio de Tijuana, los cuales fueron publicados en el *Periódico Oficial* de la entidad el 11 de marzo de 2016 y tienen su fundamento en el artículo 2 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California, que a la letra dice lo siguiente:

Esta Ley reconoce, a su vez, a las localidades enlistadas en el catálogo de comunidades indígenas que mediante Acuerdo General determine el Ejecutivo del Estado, con base en estudios técnicos y de campo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (CDI) y del Consejo Estatal de Población, (Conepo) que deberá emitir cada cinco años (LDCIBC, artículo 2, 2016).

Cabe mencionar que en el considerando octavo del acuerdo de ese catálogo se especifica que la conciencia de la “identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas” (*Periódico Oficial del Estado de Baja California* 2016), con apego al artículo 2 de la Constitución federal y al quinto párrafo del artículo 2 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California.

Asimismo, en el considerando noveno se menciona que las instituciones (Inegi, CDI y el Consejo Estatal de Población) se reunieron el 1 de marzo de 2016 para emitir la lista de las comunidades que se reconocían como indígenas en la entidad, las cuales serían integradas a dicho catálogo. Cabe mencionar que ese documento tiene como objetivo promover el reconocimiento, la preservación y la defensa de los derechos y la cultura indígenas en la entidad. En el municipio de Tijuana se identificaron 50 localidades indígenas, las cuales se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Localidades indígenas reconocidas en Tijuana

Número	Nombre	Número	Nombre	Número	Nombre	Número	Nombre	Número	Nombre
1	Buenos Aires Norte	11	Ejido Maclovio Rojas	21	Fraccionamiento Colinas del Sol	31	Fraccionamiento Lomas de San Antonio	41	Sánchez Taboada Produsta II
2	Buenos Aires Sur	12	Pórticos de San Antonio	22	Ejido Ojo de Agua	32	Independencia	42	Sánchez Taboada 2.ª Sección

Continuación.

Número	Nombre	Número	Nombre	Número	Nombre	Número	Nombre	Número	Nombre
3	Ejido Javier Rojo Gómez	13	San Luis	23	Patrimonio Benito Juárez	33	Jardines del Rubí	43	Valle Verde
4	Ejido Lázaro Cárdenas	14	Terrazas del Valle I	24	Reforma	34	Lomas del Porvenir	44	Zona Centro
5	Florido 3. ^a Sección	15	Libertad	25	10 de Mayo	35	Lomas Taurinas	45	Zona Norte
6	Fraccionamiento El Niño	16	Las Torres	26	3 de Octubre	36	Matamoras Centro	46	Paec 517-5
7	El Refugio	17	Loma Bonita	27	Ampliación Lomas Taurinas	37	Oaxaca	47	Ejido Ojo de Agua
8	La Esperanza Reforma	18	Nueva Tijuana	28	Ampliación Sánchez Taboada	38	Obrera Sección I	48	Familia Pazos
9	La Joya	19	Matamoras Sur	29	Camino Verde	39	Pedregal de Santa Julia	49	Lomas del Pedregal
10	Colonia Lomas del Valle	20	Rancho La Esperanza	30	El Pipila	40	Sánchez Taboada Productsa	50	Tijuana

Fuente: Elaboración propia con base en *Periódico Oficial del Estado de Baja California* (2016).

Una vez identificadas las comunidades indígenas establecidas en la jurisdicción del municipio de Tijuana, se procedió a reconocer las secciones electorales que existen en esas localidades, lo cual dio como resultado un universo de 263, distribuidas en las diversas comunidades indígenas. Cabe resaltar que en este municipio se albergan 8 distritos electorales locales de los 17 existentes en el estado, es decir, casi la mitad de los ciudadanos de la entidad que cuentan con su credencial para votar vigente se encuentran en Tijuana, los cuales están incluidos en el padrón electoral.

La lista nominal en Baja California es de 2,811,075, mientras que en Tijuana los datos ascienden a 1,359,360 ciudadanas y ciudadanos, como se muestra en el cuadro 5. Así, el resultado del cruce de los datos de las comunidades indígenas reconocidas en el Catálogo con los de las secciones electorales que conforman estas localidades dio un universo de lista nominal indígena de 417,529 ciudadanas y ciudadanos con credencial vigente. Esto significa, en términos relativos, que 30.66 % de la lista nomi-

nal del municipio de Tijuana corresponde a la ciudadanía indígena. Si esta cifra se compara con las de la encuesta intercensal 2015 del Inegi, se observa que la cantidad de personas indígenas de la lista nominal es tres veces mayor que la reportada por dicha institución.

Este hallazgo es relevante para la autoridad electoral y la sociedad bajacaliforniana, pues al verificar los datos se podrán diseñar e implementar acciones afirmativas que garanticen cuotas específicas para el Poder Legislativo de la entidad, así como para los gobiernos estatal y municipales. De hecho, en el cuadro 5 se indica que la concentración de las y los ciudadanos indígenas se encuentra, principalmente, en los distritos electorales locales 7 y 14, los cuales acumulan un porcentaje superior a 40.0 %, lo que significa que esos distritos electorales muy probablemente pueden ser declarados distritos indígenas.

Cuadro 5. Población indígena por distrito electoral local en Tijuana

Municipio	Distrito Electoral	Lista nominal	Porcentaje (%)	Lista nominal indígena	Porcentaje (%)
Tijuana	7	167,320	99.84	78,214	46.67
Tijuana	8	173,978	99.83	45,817	26.29
Tijuana	9	165,213	99.85	19,799	11.97
Tijuana	10	171,989	99.84	61,171	35.51
Tijuana	11	164,908	99.83	25,840	15.64
Tijuana	12	158,602	99.80	55,158	34.71
Tijuana	13	181,340	99.81	48,503	26.70
Tijuana	14	176,010	99.81	83,027	47.08
Total	8	1,359,360	99.83	417,529	30.66

Fuente: Burgueño y Ramírez (2020).

Como se ha comentado, de acuerdo con el criterio de concentración poblacional en la jurisdicción electoral empleada por la autoridad comicial, se requiere al menos 40.0 % de la población indígena para que sean

declarados como distritos uninominales indígenas. Dicho criterio se cumple, a todas luces, en los distritos electorales locales 7 y 14 ubicados en el municipio de Tijuana, lo que implicaría que en estas demarcaciones los candidatos a diputados locales tendrían que ser de origen indígena; este escenario garantizaría la participación política de al menos dos legisladores representantes de las comunidades y los pueblos indígenas asentados en Tijuana, municipio con más población originaria en la entidad federativa.

Finalmente, es importante señalar que la lista nominal del INE no aporta datos exactos respecto al número de los electores pertenecientes a los pueblos indígenas y que, al no existir cifras estadísticas precisas en las instituciones públicas acerca de las personas indígenas en la entidad, se revela que este ejercicio de identificación de ciudadanas y ciudadanos indígenas sustentado en las secciones electorales que coinciden con las comunidades indígenas del Catálogo es relevante porque brinda una aproximación a la realidad social. En esa misma tesitura, este ensayo debe leerse como un experimento con sus propios matices, pues a los electores de esas secciones se les atribuye una pertenencia étnica, por lo que razonablemente se supone que la mayoría de esas personas son indígenas, las cuales se concentran en los distritos electorales locales 7 y 14, donde muy probablemente la población indígena supera 40.0 % de los electores, y, por ende, pueden ser declarados distritos indígenas.

Daños y víctimas colaterales de la inejecución de la sentencia

La desigualdad jurídica y la falta de acciones afirmativas a favor de las personas, comunidades y pueblos indígenas, aunadas a la inejecución de la sentencia SUP-REC-28/2019, producen daños colaterales. Este término ha sido utilizado en el argot militar para apuntar los efectos no intencionales ni planeados e imprevistos por alguna acción armada, los cuales son dañinos, lesivos y perjudiciales.

De acuerdo con Bauman, la calificación del término *colateral* en las fuerzas militares tiene que ver, por un lado, con los efectos que no fueron

tomados en cuenta al momento de diseñar e implementar su actuación y, por otro lado, con las consecuencias previstas, que fueron consideradas como riesgos que valían la pena dada la importancia de la actividad militar (Bauman 2011, 13).

El razonamiento acerca del daño colateral produce de manera tácita “una desigualdad existente de derechos y oportunidades, en tanto que acepta *a priori* la distribución desigual de los costos que implica emprender una acción (o bien desistir de ella)” (Bauman 2011, 14). Así, cuando la autoridad electoral local desacata la resolución de la Sala Superior al no diseñar ni implementar acciones afirmativas en materia indígena trae consigo una resistencia de la autoridad que puede ser entendida como una omisión o, simplemente, como una idea de que las comunidades indígenas son percibidas como las víctimas de ese daño colateral.

La índole del instituto local comprende y encapsula a estas víctimas colaterales indígenas en un tipo de clase marginal, entendida como una categoría que describe la desigualdad política *de facto* de la comunidad y sus individuos para acceder a la representación y a la participación político-electorales. Bauman define esta clase como una “congregación de individuos que, a diferencia del resto de la población, no pertenecen a ninguna clase, y, en consecuencia, no pertenecen a la sociedad” (Bauman 2011, 11).

Esto es, la clase marginal no insinúa una función precisa por desempeñar en la sociedad ni una posición dentro de las estructuras sociales. Como indica Bauman,

el único significado que acarrea el término “clase marginal” es el de quedar fuera de cualquier clasificación significativa, es decir, de toda clasificación orientada por la función y la posición (Bauman 2011, 12).

En ese sentido, las comunidades indígenas de Baja California pueden ser concebidas por el instituto local como una clase marginal, y esa con-

cepción puede llegar a recaer en el extremo de que este grupo contribuye muy poco a lo que la sociedad requiere. Esta categoría coadyuva a la comprensión y explicación de por qué le cuesta trabajo a la autoridad electoral de la entidad emprender acciones que garanticen la participación y la representación políticas de las comunidades y los pueblos indígenas, pues al tener derechos despojados solamente exacerba la exclusión, lo que da como resultado que este tipo de clase se encuentre en la sociedad, pero que claramente no pertenezca a esa realidad social.

En el intento de la autoridad electoral por diseñar e implementar acciones afirmativas, la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación realizó el Plan de Trabajo 2020 en el que acordó efectuar, entre otras actividades, un proceso de consulta a comunidades indígenas como parte de las etapas de diseño de dichas acciones. Esa consulta indígena tiene sus antecedentes en la jurisprudencia 37/2015, que a la letra establece:

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. Debe realizarse por Autoridades Administrativas Electorales de cualquier Orden de Gobierno, cuando emitan Actos Susceptibles de Afectar sus Derechos.-- De la interpretación de los artículos 1º y 2º Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan

emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados (jurisprudencia 37/2015).

Este intento de la autoridad local electoral por atender la resolución de la sentencia SUP-REC-28/2019, del 20 de febrero de 2019, se basó en la aprobación de un plan de trabajo para formular acciones afirmativas en materia indígena, el cual tiene una voluntad política manifiesta, pero su efectividad dependerá de su urgente implementación en el proceso electoral que está a meses de dar inicio.

En la jurisprudencia acerca de la consulta indígena antes transcrita se anota, al final del texto, que la opinión que se emita no es vinculatoria para la autoridad administrativa, debido a que “se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados” (jurisprudencia 37/2015). Al respecto, resulta importante destacar dos cuestiones: en un primer análisis es de llamar la atención que los impartidores de la justicia electoral conciban una idea sesgada de lo que implica la consulta previa a comunidades indígenas, al acotarla únicamente a los supuestos en que los intereses de los pueblos originarios fueren agraviados por el acto administrativo electoral que se implementará. En un segundo análisis, el que la consulta previa a comunidades indígenas no sea vinculatoria para la autoridad administrativa, lo que la convierte en un acto meramente informativo y discrecional.

Al respecto, se tendría que señalar que el artículo 6, numeral 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece que las

consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con

la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 6, numeral 2, 1989).

Frente a este concepto jurídico se muestra que la finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento; esto significa que está pensada para ser un mecanismo que garantice las decisiones que toman los miembros de la comunidad indígena. Ello difiere totalmente con la jurisprudencia en cita, que acota la consulta solo a “determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados” (jurisprudencia 37/2015).

Lo anterior refleja claramente una antinomia entre la jurisprudencia en comento y la noción de consulta consagrada por el Convenio 169, por lo que, en atención al principio propersona, a fin de garantizar el derecho más amplio a las personas, las autoridades electorales de cualquier orden de gobierno deben implementar consultas a las comunidades indígenas para buscar su acuerdo o consentimiento, las cuales deben ser vinculantes a fin de garantizar sus derechos.

En el fondo de esta antinomia, existe un debate entre si la consulta es un procedimiento o un derecho sustantivo de los pueblos indígenas. Procedimiento propio de la “gobernanza neoliberal, o como de las luchas de activistas por la libre determinación o la defensa del territorio” (Llanes 2020, 172). Eso, aunado al juego perverso que significa la consulta por su presencia y su ausencia, pues cuando no se cumple se denuncia al Estado y cuando se implementa suele ser impugnada o denunciada como una forma de despojo (Llanes 2020, 172).

Conclusiones

Las últimas décadas han sido aleccionadoras en cuanto a la capacidad de los pueblos indígenas de México para lograr el reconocimiento de sus derechos. Estas reformas en pro de la causa indígena se han concretado

no solo en México, sino también en la comunidad internacional, que ha adoptado una serie de mecanismos y tratados encaminados a garantizar los derechos tanto individuales como colectivos de los pueblos originarios. Sin embargo, no todo es beneplácito, pues existe incertidumbre porque se ha podido observar que “conforme avanzan los marcos normativos y jurisprudenciales también avanzan los obstáculos para ejercer estos derechos” (Berraondo 2013, 191).

En México existen sentencias relacionadas con pueblos indígenas que destacan porque ha habido reticencia de ciertos actores o instituciones para acatarlas plenamente. Entre ellas están la sentencia 631/2012 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el pueblo yaqui en Sonora, y la sentencia SUP-JDC-1865/2015, acerca de San Francisco Pichátaro, en Michoacán; de igual forma ha pasado con las sentencias que han interpuesto habitantes de San Pablito Pahuatlán y de Ayutla de los Libres. Lo anterior lleva a coincidir con Magdalena Gómez (2014) en que hay una especie de derechos que son permitidos y otros respecto de los cuales las autoridades se muestran más reacias para cumplirlos.

El caso y las reflexiones aquí presentados ponen de manifiesto, en lo general, la situación que enfrentan las comunidades indígenas en Baja California y, de manera particular, muestran la urgente necesidad de salvaguardar sus derechos político-electorales por medio de acciones afirmativas, a fin de garantizar la participación política, pero, sobre todo, que se requieran de acciones que aseguren la plena y efectiva representación política de las comunidades indígenas tanto en el Poder Legislativo como en los ayuntamientos de la entidad.

En este contexto, la dilatación e inexecución de la sentencia SUP-REC-28/2019 producen daños colaterales y, por consiguiente, originan víctimas colaterales promoviendo un tipo de clase marginal en las comunidades indígenas, al ubicarlas como parte de la sociedad bajacaliforniana pero sin pertenencia política en esa realidad social. Esto, a pesar de que los “pueblos indígenas sí articulan políticamente, incluso más que otros sec-

tores sociales; no obstante, no hay que perder de vista la vulnerabilidad de sus circunstancias y resultados” (Gutiérrez, Martínez y Sará 2015, 27).

Esta idea de articulación política de las comunidades indígenas forma parte de la cultura política externa, lo cual significa que las actitudes, los valores, los conocimientos y los comportamientos de participación política van más allá del lugar de origen, de su comunidad o municipio indígena. Por ello, la organización social y comunitaria de las y los indígenas en la entidad es determinante para la reivindicación de la política indígena, sustentada en la articulación de demandas de identidad y autonomía (Torre 2002).

Mientras, la cultura jurídica de las comunidades indígenas se basa en la percepción que tienen sobre el derecho —en este caso, el derecho electoral—, la cual se ha estado modificando de una cultura jurídica pasiva a otra más confrontativa, de emancipación y de exigibilidad de derechos. Lo anterior significa que la transformación social produce cambios jurídicos, como se ilustra con la reorganización del colectivo indígena para solicitar el apoyo de la DPEPCI del Tribunal con el objetivo de recurrir a la incidencia de la inejecución de la sentencia SUP-REC-28/2019.

Finalmente, la aportación de la organización civil en cuanto a la concentración poblacional indígena en el municipio de Tijuana —mediante el cruce de datos entre las localidades reconocidas en el Catálogo de Comunidades Indígenas del Estado de Baja California y el listado nominal de las secciones electorales en esas demarcaciones— contribuye al mandato de la sentencia SUP-REC-28/2019, para que se conozca la dimensión de la población indígena en el estado y, sobre todo, para que esa información coadyuve a la formulación y el diseño de las acciones afirmativas que se planeen implementar para garantizar los derechos políticos de las comunidades indígenas.

Particularmente, se resaltan los hallazgos que se experimentaron con este ejercicio, del que se desprende que probablemente en el municipio de Tijuana existen más de 417,000 indígenas inscritos en la lista nominal, los

cuales se concentran en la zona este del municipio, en los distritos electorales locales 7 y 14, respectivamente, por lo que representan una población muy probablemente de más de 40.0 %; esto significaría que dichos distritos locales se podrían considerar como indígenas.

Por último, la organización civil presentó ante el Poder Legislativo de Baja California, el 24 de junio de 2020, la iniciativa que reforma, modifica y adiciona diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de la Ley Electoral del Estado de Baja California y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California en materia de participación y representación políticas de las mujeres indígenas, comunidades y pueblos indígenas, paridad de género y violencia política contra las mujeres en razón de género.

Fuentes consultadas

- Abel, Richard L. 1988. Lawyers in the law civil world. En *Lawyers in society. The civil law world*, eds. Richard Abel y Philip Lewis, 1-53. Berkeley: University of California Press.
- Banakar, Reza. 2015. *Normativity in legal sociology. Methodological reflections on law and regulation in late modernity*. Suiza: Springer International Publishing.
- Bauman, Zygmunt. 2011. *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. México: FCE.
- Berraondo, Mikel. 2013. Derechos territoriales frente al reto permanente de su implementación. En *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de su implementación*, eds. Felipe Gómez y Mikel Berraondo, 191-205. España: Universidad de Deusto.
- Burgueño Duarte, Luz Berthila y Saúl Ramírez Sánchez. 2020. *Agenda de trabajo y plan de acción. Participación y representación política de las mujeres indígenas en Baja California*. México: Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social. [Disponible en <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13054178.v1> (consultada el 9 de agosto de 2020)].

- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2015. *Sistema de indicadores sobre la población indígena en México con base en Inegi Encuesta Intercensal*. México: CDI.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf (consultada el 9 de agosto de 2020).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf (consultada el 9 de agosto de 2020).
- Ferrari, Vincenzo. 2010. "Cincuenta años de sociología del derecho. Un balance". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 129 (septiembre-diciembre): 1459-571.
- . 2015. *Primera lección de sociología del derecho*. México: IIJ-UNAM.
- Fix-Fierro, Héctor y Sergio López-Ayllón. 1997. "Comunicación entre culturas jurídicas: los paneles binacionales del capítulo XIX del TLCAN". *Revista de Derecho Privado* 23 (mayo-agosto): 19-62.
- Friedman, Lawrence M. 1986. "The law and society movement". *Stanford Law Review* 3 (febrero): 763-80.
- . 2010. "Access to justice: some historical comments". *Fordham Urban Law Journal* 1 (febrero): 3-15.
- Gómez, Magdalena. 2014. Los derechos permitidos a una década de la contrarreforma indígena: problemario. En vol. III de *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social*, coords. Fabiola Escárzaga Raquel Gutiérrez, Juan José Carrillo, Eva Capece y Börries Nehe, 637-66. México: UAM/BUAP.
- Gutiérrez Chong, Natividad, Juana Martínez Reséndiz y Francy Sará Espinosa. 2015. *Cultura política indígena. Bolivia, Ecuador, Chile, México*. México: IIS-UNAM.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2005. Acuerdo IFE/CG28/2005. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece

- la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/86414> (consultada el 9 de agosto de 2020).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2020).
- Jurisprudencia 37/2015. CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 17 (julio-diciembre): 19-20. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=37/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,37/2015> (consultada el 9 de agosto de 2020)].
- LDCIBC. Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California. 2016. México: Congreso de Baja California.
- Llanes Salazar, Rodrigo. 2020. "La consulta previa como símbolo dominante: significados contradictorios en los derechos de los pueblos indígenas en México". *Latin America and Caribbean Ethnic Studies* 2 (abril): 170-94.
- Meneses, Rodrigo. 2010. Del acceso a la justicia a la cultura jurídica externa. Una transición teórico-metodológica. En vol. II de *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados: regulación, cultura jurídica, multiculturalismo, pluralismo jurídico y derechos humanos*, 123-36. México: IIJ-UNAM.

- Periódico Oficial del Estado de Baja California*. 2016. Catálogo de Comunidades Indígenas del Estado de Baja California. 11 de marzo. [Disponible en <https://wsxetbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2016/Marzo&nombreArchivo=Periodico-13-CXXIII-2016311-SECCI%C3%93N%20I.pdf&descargar=false> (consultada el 9 de agosto de 2020)].
- Ramírez Sánchez, Saúl. 2019 (comunicación personal, 18 de febrero) [Oficio INE/UTIGYND/079/2019].
- y J. Enrique Victoria Saavedra. 2017. “La Constitución ante el derecho internacional indígena. Tarea pendiente del Estado mexicano”. *Alegatos* 97 (septiembre-diciembre): 641-56.
- Roiz Elizondo, Alfonso. 2019. “Reflexiones acerca de la acción afirmativa indígena en el ámbito federal”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 24 (julio-diciembre): 65-86.
- Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/06c8a68b6e6ea9b.pdf> (consultada el 9 de agosto de 2020).
- SUP-REC-28/2019. Recurrente: Edgar Montiel Velázquez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/28/SUP_2019_REC_28-840342.pdf (consultada el 9 de agosto de 2020).
- Sousa Santos, Boaventura de. 1999. *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur.
- Torre, Carlos de la. 2002. “Movimientos étnicos y cultura política en Ecuador”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 15 (enero): 62-74. [Disponible en <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/549/533> (consultada el 9 de agosto de 2020)].

Imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes en las sentencias del Tribunal a partir de 2015. Cuestiones que impiden su efectiva protección como dato personal

*Image of girls, boys and adolescents in the judgments
of the Court from 2015. Issues that prevent their effective
protection as personal information*

Clemente Cristóbal Hernández (México)*

Rocío Posadas Ramírez (México)**

Fecha de recepción: 5 de octubre de 2020.

Fecha de aceptación: 29 de abril de 2021.

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis de diversas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vinculadas con el uso de la imagen de las y los menores de edad en propaganda político-electoral, para advertir acerca de algunas cuestiones que no le dan una efectiva protección como dato personal. Previamente a ello, se hace un estudio analítico breve

* Secretario general de acuerdos del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas. Maestro en Derecho Electoral, Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. litchis30@hotmail.com.

** Magistrada del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas. Licenciada en Derecho, Universidad Autónoma de Zacatecas e Instituto Nacional de Ciencias Penales. Maestranda en Derecho Penal, Universidad Autónoma de Zacatecas. magda_rocio_posadas@trijez.mx.

de la imagen como derecho de la niñez y como protección de datos personales. Su uso con las y los menores de edad en propaganda es una práctica que cada vez cobra auge en cada proceso electoral, por lo que, con este análisis y ciertas propuestas, se podrá evitar que en futuras sentencias se presente una indebida protección de la imagen como dato personal.

PALABRAS CLAVE: niñez, derecho a la imagen, datos personales, propaganda política o electoral, sentencias públicas.

ABSTRACT

This article puts forward an analysis of various sentences from Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary that are linked to use of image of minors (girls and boys) in political or electoral advertising, to warn that some issues that do not give effective protection to image as personal data can be presented. Prior to this, a brief analytical study is carried out on the image as a right to childhood and as protection of personal data. The image's use about boys and girls in propaganda is a practice that is quickly becoming popular in each electoral process, due to this, in future sentences, this analysis will prevent that improper protection to image be exposed.

KEYWORDS: childhood, image rights, personal data, political or electoral propaganda, public sentences.

Introducción

En México, antes de 2015, los partidos políticos, las coaliciones y las y los candidatos usaban, de manera desmedida y sin restricciones, la imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes en la propaganda política o electoral,¹ sin considerar que podría implicar un menoscabo a su honra, intimidad, reputación o dignidad, entre otros derechos vinculados con la personalidad.²

A partir del 29 de mayo de 2015, con la sentencia SRE-PSC-121/2015³ se empezó a gestar, por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), una línea jurisprudencial⁴ respecto a la protección de la imagen de las y los menores en la propaganda político-electoral, pues comenzaron a establecerse reglas para su uso y, con ello, poner un alto al descontrol que en años anteriores se hacía por parte de diversos sujetos, quienes inobservaban las posibles consecuencias que conlleva utilizar la imagen de la o el menor de edad como recurso propagandístico.

El TEPJF ha señalado que cuando aparece la o el menor de edad de manera directa o incidental y sin el consentimiento de quienes tienen la patria potestad o tutela, la imagen, la voz o cualquier otro dato que lo haga identificable, debe difuminarse, ocultarse o hacerse irreconocible (jurisprudencia

¹ Un ejemplo es la sentencia SRE-PSC-14/2015, en la que aparece la o el menor de edad; sin embargo, no se había planteado esa posible vulneración al interés superior de la niñez ni se revisaba de oficio.

² Podrían haberse configurado conductas en las que se indujera o incitara a la “violencia, al conflicto, al odio, a las adicciones, a la vulneración física o mental, a la discriminación, a la humillación, a la intolerancia, al acoso escolar o *bullying*, al uso de la sexualidad” (INE, artículo 6, 2018).

³ “El caso *Quién pompó* llevó el tema a la Sala Regional Especializada del TEPJF, donde se presentó por primera vez un agravio cuestionando la participación de la niñez en un acto de propaganda electoral” (Mata 2019).

⁴ Se establecieron requisitos mínimos para garantizar sus derechos, como el consentimiento por escrito o cualquier otro medio de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión de la niñez, en función de la edad y su madurez (jurisprudencia 5/2017); las imágenes de la niñez en propaganda político-electoral en redes sociales deben cumplir los requisitos (tesis XXIX/2019), y las autoridades electorales deben implementar medidas encaminadas a la tutela de los derechos de las y los menores de edad (tesis VIII/2017).

20/2019), o bien evitarse que existan actos que puedan traducirse en maltrato, abuso, daño o denigración (SUP-REP-96/2017), lo cual, evidentemente, está prohibido aun con el consentimiento de los padres o tutores, así como autorizar de manera perpetua y en todo el mundo el uso de la imagen, pues este tiene que ser por un tiempo determinado o para un *spot* en específico y delimitado (SUP-REP-653/2018).

Mediante diversas normas individualizadas, se ha obligado a los actores políticos a que, previamente a la realización o la difusión de la propaganda, obtengan la autorización de los padres o tutores, porque, de lo contrario, deben ocultar la cara de la o el menor y, de no hacerlo, implicaría una sanción. Son criterios que buscan salvaguardar la imagen de la niñez y pretenden inhibir a los actores políticos que sigan usándola como recurso propagandístico de forma indebida.

En ese trayecto de protección y maximización de los derechos de la niñez, el TEPJF, al momento de resolver o publicar las sentencias vinculadas con el uso de la imagen de ese sector, ha señalado que en algunos casos no se protege debidamente, ya que en las imágenes que se insertan en los expedientes se puede ver el rostro de la o el menor de edad; tal inconsistencia se debe por la forma de abordar las imágenes/pruebas o por cuestiones técnicas.

Cabe recordar que la protección de la imagen de ese sector goza de un régimen de custodia reforzada desde dos ópticas fundamentales:

- 1) La del derecho a la propia imagen de la o el menor.
- 2) La de la protección de sus datos personales (SRE-PSC-64/2017).

El presente trabajo⁵ se enfoca en la revisión de diversas sentencias relacionadas con el uso de la imagen de la niñez en propaganda política o electoral, dictadas por el Tribunal a partir de 2015 y publicadas en la página

⁵ Se realiza desde un punto de vista meramente académico.

de internet de este órgano jurisdiccional, para advertir que algunas resoluciones adolecen de una efectiva protección de la imagen desde el enfoque de dato personal, con el objetivo de salvaguardar el bien jurídico tutelado, que es la protección a ella, y, por supuesto, de buscar una mejora continua en el dictado de futuras sentencias vinculadas con el tema de referencia, máxime ante los procesos electorales federal y locales, en los que precisamente la niñez se vuelve un foco de atención para los actores políticos.

En las siguientes páginas se presenta un apartado en el que se hace un breve análisis del derecho a la imagen de la niñez. En un segundo apartado se aborda la imagen desde la óptica de la protección de datos personales. Posteriormente, se destacan los inconvenientes que presentan algunas sentencias en cuanto a la protección de la imagen; es decir, un apartado en el que se analiza la forma de abordar las imágenes/pruebas, y en otro se evidencia un problema técnico al momento de hacer públicas las resoluciones, en el que lo primero es subsanable a futuro y lo segundo, de forma inmediata. Asimismo, se plantean posibles soluciones para evitar esos inconvenientes en las sentencias futuras y proteger debidamente el dato personal de las o los menores de edad, consistente en la imagen.

Derecho a la propia imagen de la niña, el niño y la y el adolescente

El derecho a la propia imagen como tal no está previsto en el marco jurídico internacional ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) —tal vez en un futuro próximo se incluya en la ley suprema, al tratarse de un derecho fundamental⁶ que debe estar expresamente en ella—; sin embargo, las y los jueces de México han extraído de dichas normas ese derecho y han colmado el vacío constitucional, es

⁶ Es un derecho fundamental que forma parte de un conjunto de derechos respecto de los cuales las niñas, los niños y las y los adolescentes tienen plena titularidad (SRE-PSC-217/2018).

decir, han creado derechos al amparo de otros derechos de las personas de corte internacional y constitucional.

Esa ausencia de previsión constitucional ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al señalar que el derecho a la propia imagen, aun cuando ese derecho personalísimo no se enuncia expresamente en la Constitución, está implícito en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derecho derivado del reconocimiento al derecho a la dignidad humana (tesis P. LXV/2009).

En efecto, en el ámbito internacional se establece que ninguna niña o niño será objeto de injerencias arbitrales o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y su reputación (CDN, artículo 16, párrafo 1, 1990). Ello se encuentra reforzado en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN),⁷ que dispone que toda la estructura del Estado vinculada con el tema se guíe por el interés superior de la niñez, principio rector de la convención (Copredek 2011, 17); esto es, se impone a todas las autoridades, como a la electoral, observar el “interés superior [de la niñez] como principio garantista” (tesis 1a. CXXII/2012), pues, de acuerdo con el numeral 1 de dicha disposición, es una consideración primordial (tesis VII.2o.C.182 C), por lo cual los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con las y los menores, deben atender fundamentalmente al interés superior de la niñez (tesis 1a./J. 25/2012).

Asimismo, en la interpretación que se ha dado a diversas disposiciones de la CDN por parte del Comité de los Derechos del Niño se impone a los estados parte que se garantice a la niñez el derecho de expresar su

⁷ Convención sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989, aprobada por el Senado el 19 de junio de 1990 y ratificada por México el 21 de septiembre de ese último año. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991. Conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha convención es ley suprema de toda la Unión, por lo que es de observancia para todas las autoridades, sobre todo las jurisdiccionales.

opinión libremente en todos los asuntos que le afecten (observación general número 12, párrafos 1, 10 y 19, 2009). Con esa misma tónica de protección a la niñez, se establece que tiene derecho a oportunidades de supervivencia, crecimiento y desarrollo en un contexto de bienestar físico, emocional y social al máximo de sus posibilidades, por lo que el sector privado debe abstenerse de hacer uso de imágenes de las niñas y los niños (observación general número 15, párrafos 1 y 81, 2013). Como se muestra, existe un mandato internacional de observar el interés superior de la niñez como principio,⁸ en el que se deben adoptar medidas que protejan su persona, como lo es la imagen.

Lo anterior es acorde con lo previsto en el ámbito nacional-constitucional, al establecerse que en todas las decisiones y las actuaciones del Estado se velará y se cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos y especificando que por medio de este deberán guiarse el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (CPEUM, artículo 4, 1917); dicho texto jurídico permite extraer el derecho a la propia imagen de la niñez.

En la ley secundaria federal relativa a la niñez, se puede advertir que se prevé de manera directa el derecho a la imagen, al establecerse que las niñas, los niños y las y los adolescentes tienen derecho a la intimidad personal y familiar, así como a la protección de sus datos personales, y que no podrán ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia; tampoco de divulgaciones o difusiones ilícitas de información o datos personales, incluyendo aquella que tenga carácter informativo a la opinión pública o de noticia que permita identificarlos y que atenten contra su honra, imagen o reputación (LGDNNA,

⁸ El principio del interés superior de la o el menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades mediante medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con las niñas, los niños y las y los adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad (tesis P/J. 7/2016).

artículo 76, 2019). Como se observa, se clasifica como un derecho de la personalidad y, posteriormente, se prevé de forma indirecta, ya que se hace depender del derecho a la intimidad, al señalarse que se considera violación a la intimidad de niñas, niños o adolescentes cualquier manejo directo de su imagen, nombre, datos personales o referencias que permitan su identificación en los medios de comunicación (LGDNNA, artículo 77, 2019).

En el plano jurisprudencial y a partir del derecho de autor, se ha señalado que la imagen debe entenderse como parte del derecho a la identidad y como un derecho personalísimo que tiene todo individuo de decidir cómo se muestra a los demás; esto es, la potestad de disponer en el ámbito de su propia autoridad y de forma libre acerca de su propia imagen (tesis 2a. XXV/2016).

El citado criterio dio pauta para ubicar la imagen en el plano de las y los menores y distinguirlo como derecho; esto, al precisarse que se debe aplicar, de forma reforzada, en razón de que se busca proteger y salvaguardar su derecho a la imagen e intimidad frente a cualquier otro derecho con el que pudiera generarse el conflicto, por lo que no se podría actualizar algún supuesto de excepción si no se acredita que existe el consentimiento de los padres o de quienes ejercen la patria potestad sobre aquellos, en atención al interés superior de la o el menor (tesis 2a. XXVI/2016).

En el ámbito del derecho civil mexicano, se puede advertir de manera general que todas las personas, con independencia de la edad, desde el nacimiento hasta su muerte, tienen personalidad jurídica,⁹ al sostenerse que la “capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte” (CCF, artículo 22, 1928); es decir, existe un reconocimiento jurídico de las personas¹⁰ como tal, quienes tienen

⁹ Es la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones (Dominguez 2019, 155).

¹⁰ “El hombre constituye la persona física, también llamada persona jurídica individual [...]. Por persona jurídica se entiende el ente capaz de derechos y obligaciones, es decir, el sujeto que puede ser susceptible de tener facultades y deberes, de intervenir en las relaciones jurídicas, de ejecutar actos jurídicos, en una palabra, el ente capacitado por el derecho para actuar jurídicamente como sujeto activo y pasivo en dichas relaciones” (Rojina 2005, 75).

derechos y obligaciones. Sin embargo, existen “incapacidades de ejercicio” (Ledesma 2013, 35) acerca de la personalidad jurídica, como es el caso de las personas menores de edad, quienes no pueden disponer directamente de ello, pero sí por medio de sus representantes; dicha restricción a la personalidad jurídica “no debe [...] menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia” (CCF, artículo 23, 1928). Ahora bien, uno de esos derechos de las personas físicas es la imagen,¹¹ previsto en el artículo 1916, párrafo sexto, fracción IV, del Código Civil Federal (CCF).

De esa manera, conforme al marco jurídico civilista, las personas,¹² sin importar la edad, tienen personalidad jurídica, la cual se adquiere desde su nacimiento y finaliza con la muerte, y uno de los derechos de la personalidad¹³ se puede desprender del ordenamiento jurídico civil, que es la imagen,¹⁴ empero, en la niñez no se pueden disponer directamente de esos derechos, por la corta edad y la falta de madurez —esto no quiere decir que las y los menores no deben expresar su opinión—, pero ese derecho queda a merced de quienes ejercen la patria potestad o tutela, a saber, los representantes que “debe[n] proceder con especial cuidado para no lesionar el interés [de la niñez]” (Lathrop 2013, 943); además, el

¹¹ La jurista Elvia Lucía Flores (2006, 380) señala que “un derecho de la personalidad, enunciado en el artículo 1916 del Código Civil [es] la imagen”.

¹² “El Derecho de las Personas comprende también el estudio y en su caso la regulación legal de los llamados derechos de la personalidad, como el derecho [...] el que se tiene a la imagen, etc., respecto de los cuales el individuo es titular por el mero hecho de tratarse de un ser humano” (Domínguez 2019, 39).

¹³ Los derechos personalísimos son derechos subjetivos privados, innatos y vitalicios que tienen por objeto manifestaciones interiores de la persona y que, por ser inherentes, extrapatrimoniales y necesarios, no pueden transmitirse ni disponerse de forma absoluta y radical (Cifuentes 1995, 200).

¹⁴ Existen códigos civiles de algunos estados de la república en los que se prevé, como derecho de la personalidad, la imagen de la persona. Por ejemplo, el artículo 31 del Código Civil del Estado de Jalisco establece: “La exhibición o reproducción por cualquier medio de la imagen; de la voz o de ambas de una persona, sin consentimiento de ésta y sin un fin lícito, conforme a lo dispuesto por los Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es violatoria de los derechos de personalidad” (Código Civil del Estado de Jalisco, artículo 31, 1995).

artículo 1916, párrafo sexto, fracción IV, del CCF busca proteger el derecho a la propia imagen, al establecer como hecho ilícito el ataque a la imagen propia de una persona, previendo una reparación del daño moral; es decir, que existe una responsabilidad civil derivada del daño a la imagen personal¹⁵ (Flores 2006, 388). Entonces, los derechos de la personalidad son aquellos que protegen civilmente la esencia física y moral de las personas (Domínguez 2003, 5).

En el precedente judicial electoral se reconoce el derecho a la imagen de la niñez, pero vinculado con el derecho a la intimidad y el derecho al honor (SUP-REP-650/2018), el cual comprende un ámbito de protección que consiste en la facultad de poder impedir la obtención, la reproducción o la publicación de la propia imagen, la voz o los rasgos característicos que lo hagan identificable por parte de un tercero no autorizado, sea cual sea la finalidad perseguida por quien la capta o la difunde (SRE-PSC-217/2018).

Desde la doctrina se ubica el derecho a la imagen como uno conexo a otros derechos de la personalidad, o bien como uno autónomo. Pero con independencia de que se le considere inescindible con otros o con su autonomía, Ana Azurmendi (1998, 19) expresa que el derecho a la imagen, junto con aquellos al honor y a la vida privada, constituyen el núcleo básico de los llamados derechos de la personalidad.

Acerca de la identificación del derecho a la propia imagen vinculado con otros derechos de la personalidad, Emilio Pfeffer (2000, 469) externa que surge entrelazado con el honor y la privacidad o intimidad. Por su parte, Hernán Salgado (2008, 72) manifiesta que, no obstante ser derechos diferentes (el honor, la reputación, la imagen, la voz y otros), cada uno con sus características particulares, todos ellos están muy cercanos al derecho a la intimidad o a la vida privada. Lucrecio Rebollo (1998, 159) señala que Fernando Herrero-Tejedor Algar afirma que el derecho a la propia imagen

¹⁵ En efecto, se sostiene que “en nuestro país existe la protección civil del derecho a la imagen en los códigos civiles mediante la figura de daño moral como causa de responsabilidad civil contractual y extracontractual, causa que puede extenderse al Estado” (Flores y Pérez 2019, 7).

aparece unido al derecho al honor o a la intimidad, como una mera manifestación de estos, mientras que Azurmendi (2003, 165) lo define como un derecho a la personalidad cercano al honor y a la vida privada.

Referente a la autonomía del derecho a la propia imagen, Santos Cifuentes (1995, 502) expresa que es muy común que se confunda la imagen de la persona con alguno de los otros bienes personalísimos; asimismo, agrega que es demostrable la esfera propia y singular de la imagen, sin perjuicio, naturalmente, de los contactos y las aproximaciones con sus pares. Pfeffer (2000, 465) indica que el derecho a la propia imagen es un derecho personalísimo, independiente de aquellos al honor y a la intimidad o privacidad. Fabiola Lathrop (2013, 929) considera que el derecho a la imagen es un derecho autónomo de la personalidad. Y Eduardo Novoa (2008, 71) advierte que existe un derecho a la imagen, específico e independiente de otros derechos de la personalidad.

Contrario a esas dos formas de concebir el derecho a la propia imagen, se puede decir que existe una corriente doctrinaria que apela a su inexistencia;¹⁶ es el caso de Nicola Coviello (2007, 46) quien dice que o la imagen se considera por sí misma, y entonces no es objeto de derecho alguno —como no lo es la sombra del cuerpo— o se considera como retratada en un cuadro, en un busto, en una placa fotográfica, y entonces es objeto del derecho de autor. De ese punto de vista doctrinal se entiende que es el derecho de autor lo que se estaría transgrediendo al exponerse una imagen captada de alguna persona en determinado material, pero por sí misma no tiene derecho alguno; es decir, con esta corriente doctrinaria lo que se busca proteger es el derecho de autor por encima de la imagen de las personas. Entonces, la imagen de una persona no tiene valor alguno, pero sí para terceras personas que la utilizan y adquieren su autoría.

¹⁶ El jurista José Luis Wicht menciona a los tratadistas Schuster, Kohlen, Cohm, Piola-Caselli y Rosmni, quienes niegan el derecho a la propia imagen con los argumentos, entre otros, siguientes: “a) Así como no se puede prohibir la impresión en la mente de la imagen de una persona, así tampoco puede negarse la exteriorización de la misma; b) No se puede concebir un derecho de propiedad sobre la propia imagen” (Wicht 1959, 23-4).

De las tres posturas acerca de su existencia o no del derecho a la propia imagen, se coincide con Irma Cecilia Lee (2016, 76), al sostener que su reconocimiento no ha sido un proceso simple ni homogéneo, pero, en definitiva, es un derecho autónomo que si bien tiene evidentes conexiones con el derecho a la intimidad y el derecho al honor —u otros derechos de la personalidad—, es un derecho personalísimo con contenidos propios y distintos.

En ese *corpus iuris* y doctrinal se puede advertir con claridad la existencia del derecho a la imagen de las y los menores de edad, pero derivado del derecho a la dignidad, vinculado con aquellos a la intimidad y al honor, o bien como parte del derecho a la identidad; es decir, no se otorga una autonomía total, como lo pretende una corriente doctrinaria. Lo correcto sería que estuviera expresamente establecido en la carta magna como un derecho independiente. Como dice Lee (2016, 76), se tiene que aspirar a que sea elevada la tutela de ese derecho a rango constitucional de manera taxativa. En efecto, se debe buscar que el Poder Legislativo federal otorgue una “fisonomía jurídica independiente” (Lathrop 2013, 929), con el fin de proteger el derecho a la propia imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes, máxime por el uso de manera descontrolada por diversos actores en procesos electorales en México.

Ahora bien, al tratarse de un derecho fundamental, este debe ser respetado y protegido por toda autoridad, como lo mandata el artículo 1 de la CPEUM, lo cual evidentemente se ha salvaguardado por el TEPJF mediante las diversas sentencias de 2015 a la fecha, aunque lo ideal hubiera sido cuando se comenzó a utilizar la imagen de las y los menores de edad en propaganda política o electoral como recurso propagandístico. Lo importante es que existe esa visión garantista y proteccionista de los derechos humanos por parte de las y los jueces electorales de México.

Hoy, las y los menores de edad tienen un guardián federal dentro y fuera del proceso electoral —claro, sin demeritar la labor de las autoridades electorales jurisdiccionales locales, que también desde su trinchera jurídica han

velado por estos derechos—, a saber: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La imagen de las o los menores de edad como dato personal

Desde la perspectiva de la protección de datos personales, la imagen es uno de estos y debe salvaguardarse, a fin de no causar un daño por la exposición de su aspecto físico hacia otras personas.

De acuerdo con la normatividad acerca de protección de datos personales, estos se refieren a la información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que alguien es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente por medio de cualquier información (LGPDPPO, artículo 3, fracción IX, 2017).

Por su parte, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales define a los datos personales como “cualquier información relacionada [con la persona], por ejemplo, [el] nombre, teléfono, domicilio, fotografía o huellas dactilares, así como cualquier otro dato que pueda servir para identificar[la]” (Inai 2020).

Entonces, un dato personal es la fotografía, la cual se define como el “procedimiento o técnica que permite obtener imágenes fijas de la realidad” (RAE 2020), o bien como “imagen obtenida por medio de la fotografía” (RAE 2020); es decir, la fotografía consiste en imágenes de objetos, animales y personas.

La imagen personal es la representación gráfica de la figura humana (Alegre citado en Domínguez 2003, 13); es la apariencia física, la cual puede ser reproducida por dibujo, fotografía, grabación y cualquier otro medio existente para su captación y reproducción (Flores 2014, 339). Es la reproducción identificable de los rasgos físicos de una persona sobre cualquier soporte material (LRCPDVHIDF, artículo 16, 2014). La imagen propia de la persona está determinada, en buena medida, por el conocimiento de sus orígenes y su filiación, así como por la identificación que tiene en la sociedad mediante un nombre y una nacionalidad (tesis 1a. CXVI/2011).

De ahí que la imagen es un dato de carácter personal, por lo que la persona es quien dispone cómo usarla o difundirla, tratándose de personas con mayoría de edad, pero cuando se trata de las y los menores de edad se requiere de una previa autorización de los padres o tutores, aunque solo para cuestiones lícitas y que no pongan en riesgo la integridad física y psicológica de la niña o el niño.

Ahora bien, cuando ese dato personal se encuentre en posesión de determinados entes públicos, y que de acuerdo con sus facultades sea necesario su tratamiento, estos se encuentran obligados a mantener la privacidad, como es la imagen.

Al respecto, el marco legal dispone que, en los ámbitos federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, entre otros, están obligados a proteger los datos personales que obren en su poder (LGTAIP, artículo 23, 2015; LGPDPPSO, artículo 1, 2017).

Asimismo, se establece que, por regla general, no podrán tratarse datos personales sensibles, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular, y se precisa que, respecto de las y los menores de edad, se deberá privilegiar el interés superior de la niña, el niño y la y el adolescente (LGPDPPSO, artículo 7, 2017). Ciertamente, no se requiere el consentimiento para el tratamiento del dato personal cuando se utiliza, por ejemplo, “para el reconocimiento o defensa de derechos del titular ante autoridad competente” (LGPDPPSO, artículo 22, 2017); esto es, al momento de tramitar, sustanciar y resolver un determinado medio de impugnación. Sin embargo, sí habrá de existir el deber de cuidado al momento de hacer público cualquier documento producido por la autoridad, a fin de no afectar el derecho a la privacidad.

En efecto, la imagen como dato personal se debe proteger por toda autoridad, por lo que, al momento de hacer público cualquier documento en atención al principio de máxima publicidad, como son “las versiones

públicas de las sentencias” (LGTAIP, artículos 24, fracción XI; 70, fracción XXXVI, y 73, fracción II, 2015), que emite el TEPJF, se debe dar una debida protección de los datos personales, pues “la publicación de las sentencias en Internet pone en riesgo la protección de datos sensibles [...] si no se genera la versión pública en forma adecuada” (Pérez 2012, 195).

Por ejemplo, la SCJN tenía el Instructivo para la elaboración de versiones públicas de los expedientes y las sentencias que tiene bajo su resguardo la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁷ en el que se señalaba que en la versión pública que se realice de los expedientes y sentencias “podrá suprimirse los datos como [...] las características físicas [...] de las personas” (Comité de Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, punto cuarto, párrafos 1 y 5, 2008). Por su parte, el TEPJF utiliza como fundamento, para suprimir los datos personales contenidos en una resolución, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAP), la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO) y los lineamientos.¹⁸

Con esa normativa, el Tribunal suprime datos personales y diseña las versiones públicas de sus veredictos judiciales. Sin embargo, existe una pequeña ventana que permite ver la imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes que aparecen insertas en algunas sentencias, ya sea por la forma de abordar el estudio de las imágenes/pruebas o por cuestiones técnicas; es decir, se tienen algunas sentencias en versiones públicas que no protegen debidamente ese dato personal, como se da cuenta en los apartados siguientes.

¹⁷ Dicho instructivo dejó de tener vigencia a partir del 1 de septiembre de 2008, con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 9 de julio de 2008.

¹⁸ Como ejemplo, véanse las sentencias SUP-JLI-25/2017, SRE-PSC-201/2018 y SCM-JE-44/2019.

*Imagen de las y los menores de edad
en las sentencias del Tribunal.
La forma de abordarla impide una efectiva
protección del dato personal*

Una particularidad encontrada al revisar las sentencias publicadas en la página de internet del TEPJF,¹⁹ respecto de la propaganda política o electoral en la que se ha usado la imagen de las y los menores de edad como recurso propagandístico, advierte que en algunas de ellas se inserta la imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes sin difuminar, ocultar o hacer irreconocible, o bien en unas se insertan y después en un apartado distinto se difuminan.

Podría decirse que no es congruente que en las sentencias se inserte la imagen de la o el menor de edad sin difuminarla, cuando precisamente se denuncia su uso indebido; es decir, si el denunciante pide al Tribunal que no se use la imagen en determinada propaganda, pero la instancia jurisdiccional, para analizar el caso, coloca la imagen sin ocultar el rostro, entonces la autoridad sigue reproduciendo el supuesto uso indebido.

Cabe recordar que las autoridades deben actuar con el principio de interés superior de la niñez, por lo que habrán de buscar todas las medidas que sean más efectivas, que protejan y no que transgredan, pues la niñez requiere un grado de mayor atención y una protección reforzada.²⁰

De ahí el deber de cuidado al momento de analizar los casos en que se involucre a la niñez, pues una sentencia pública podría seguir causando un daño a las personas de corta edad, máxime cuando se acredita que efectivamente no se cumple con los requisitos legales para su uso.

¹⁹ Las sentencias públicas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ubican en la dirección electrónica <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

²⁰ “Como área en que potencialmente pueden vulnerarse [el derecho a la imagen], son los medios de comunicación y contextos judiciales de carácter penal en que pudieran estar involucrados, directa o indirectamente [las niñas, niños y adolescentes]” (Lathrop 2013, 936).

Si en una sentencia se falla que el uso de la imagen no cumple con los requisitos legales, pero se sigue exhibiendo en la resolución, podría decirse que la justicia fue incompleta, pues la petición de no aparecer en determinada propaganda no fue del todo otorgada, ya que la imagen vinculada con alguna ideología partidista quedará paralizada en el tiempo y en el espacio cibernético.

En efecto, una imagen puede cambiar la vida de una persona, como la de Gerhard Bartels, “el niño [que por sus rasgos físicos] Hitler lo seleccionó como prototipo de la raza aria, y decidió tomarse una serie de fotos con él [...] a partir de la difusión, fue conocido como el niño de Hitler” (Mata 2019), o bien el caso del niño Yuawi López, que apareció en un *spot* del partido Movimiento Ciudadano y fue señalado como “el niño de Movimiento naranja”²¹ (Coppel 2018).

De ahí la razón de cuidado al momento de publicar la imagen de las y los menores de edad por medio de las sentencias públicas, pues quedará congelada en el tiempo y expuesta para que en el futuro pueda causar un mayor perjuicio al vincularse con cierta ideología partidista o ser identificado como “el niño de”.

Por tal motivo, se propone que en toda imagen de las o los menores de edad insertas en los proyectos de sentencia, que al final del día serán las resoluciones públicas, se tome como regla difuminar u ocultar el rostro de manera preliminar, y si después del estudio de fondo se determina que se cumple con los requisitos para su uso, entonces ya se puede dejar sin difuminar.

Esa problemática se presenta en un mínimo de sentencias, ya que en su mayoría sí se hace una adecuada protección al momento de abordar las imágenes/pruebas de las o los menores de edad, aunque existe esa grieta que permite la indebida protección de la imagen como dato personal.

²¹ Según el periódico *El País*, “en diez horas desde su publicación en Facebook, el video [acumuló] más de 278.000 reproducciones y se compartió más de 8.800 veces” y en YouTube tenía más de “20 millones de visualizaciones” (Coppel 2018).

A continuación se abordan algunas resoluciones vistas directamente en el micrositio de consulta de sentencias (<https://www.te.gob.mx/buscador/>) que contienen esas inconsistencias. Para ello, se expone un breve resumen del caso y se señala la ubicación de la imagen en la sentencia; asimismo, se presenta un cuadro con el número de sentencia, el nombre del apartado o subapartado, el número de párrafo, en su caso, y el número de página para situarla con mayor facilidad. En el cuadro se inserta la imagen en análisis y se cubren por la y el autor los rostros con un cuadro gris, a fin de no caer en la revictimización.

Caso 1. SRE-PSC-69/2019

La autoridad jurisdiccional advirtió que en dos promocionales alusivos al *Primer informe de gobierno* del presidente Andrés Manuel López Obrador, identificados como “Adultos” y “Becarios”, aparece una menor de edad y es plenamente identificable, por lo que determinó que deben tomarse las medidas necesarias para proteger el interés superior de la niñez, verificar que se haya otorgado el consentimiento respectivo y, por tanto, dar vista a la autoridad competente.

En el apartado “Vulneración a las reglas de informes de labores”, subapartado “Argumentos de los promoventes”, de la sentencia SRE-PSC-69/2019, se inserta la imagen de la menor sin cubrir el rostro, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Sentencia SRE-PSC-69/2019

Subapartado de la sentencia
“Argumentos de los promoventes”. Párrafo 265 (no se difumina)




Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SRE-PSC-69/2019.

Caso 2. SRE-PSC-62/2019

En el caso, se denunció al senador Emilio Álvarez Icaza por la supuesta vulneración al interés superior de la niñez, tras haber difundido una imagen de las y los menores de edad en la propaganda electoral. La Sala Regional Especializada declaró inexistente la vulneración al interés superior de la niñez.

En el apartado “Medios de prueba” de la sentencia SRE-PSC-62/2019, la autoridad jurisdiccional insertó la imagen en la que aparecen las o los menores de edad sin difuminarla y, posteriormente, en el apartado “Existencia y difusión de la imagen en redes sociales”, se inserta nuevamente la fotografía, pero ya con los rostros cubiertos de las y los menores, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Sentencia SRE-PSC-62/2019

Apartado de la sentencia	
“Medios de prueba”. Párrafo 31 (no se difumina)	“Existencia y difusión de la imagen en redes sociales”. Párrafo 39 (sí se difumina)
	

Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SRE-PSC-62/2019.

Caso 3. SUP-REP-726/2018

En el caso, el partido Morena controversió la sentencia SRE-PSC-276/2018, de la Sala Regional Especializada, en la que se impuso una sanción pecuniaria por la vulneración al interés superior de la niñez, derivada de la difusión de un promocional denominado “Gracias”. La Sala Superior del TEPJF determinó que sí se acreditaba la infracción.

La Sala Superior insertó en el apartado “Estudio de los problemas planteados en los agravios”, subapartado “A) Acreditación de la infracción”, de la sentencia SUP-REP-726/2018, una imagen en la que aparecen personas de corta edad sin cubrir el rostro. La Sala Regional sí ocultó los rostros, como se observa en el apartado “5. Caso concreto”, subapartado “Análisis de la infracción relacionada con la presunta vulneración al interés superior de la niñez”, de la resolución SRE-PSC-276/2018, como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Sentencias SUP-REP-726/2018 y SRE-PSC-276/2018

SUP-REP-726/2018	SRE-PSC-276/2018
Subapartado de la sentencia	Subapartado de la sentencia
“Acreditación de la infracción” (no se difumina)	“Análisis de la infracción relacionada con la presunta vulneración al interés superior de la niñez”. Párrafo 139 (sí se difumina)
	

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias SUP-REP-726/2018 y SRE-PSC-276/2018.



Caso 4. SUP-REP-594/2018

En el asunto se controvertió la sentencia SRE-PSC-159/2018, en la cual se declararon existentes dos infracciones: la primera, por la contratación de tiempos en radio y televisión para la difusión del spot “¿Y si los niños fueran candidatos?”, y la segunda, porque se puso en riesgo el interés superior de la niñez, lo cual llevó a una amonestación pública a las personas morales involucradas. La Sala Superior dejó sin efectos la actualización de la infracción.

La Sala Superior, en el apartado “Quinto. Hechos acreditados”, de la sentencia SUP-REP-594/2018, insertó distintas imágenes, las cuales sí se difuminan —aunque la calidad no es tan efectiva—, pero en el voto particular que se encuentra anexo a la sentencia pública, en su apartado “V. Análisis del promocional”, se añadieron diversas imágenes sin difuminar u ocultar el rostro,²² como se advierte en el cuadro 4.

²² En la sentencia SRE-PSC-128/2017, relacionada con un informe de gobierno, si bien no se insertan imágenes de las y los menores, en el voto particular sí se hace, pero no se difuminan todas.

Cuadro 4. Sentencia SUP-REP-594/2018

Apartado de la sentencia	Apartado del voto particular
"Hechos acreditados" (sí se difumina)	"Análisis del promocional" (no difumina)
	

Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SUP-REP-594/2018.

Caso 5. SRE-PSD-209/2018

En el asunto se denunció al entonces candidato a diputado federal Cipriano Charrez Pedraza, por publicar en su perfil de Facebook propaganda electoral con la inclusión de personas menores de edad, sin cumplir con los requisitos legales. La Sala Regional Especializada determinó sancionar a dicho candidato y al partido político Morena por incluir en la propaganda electoral la imagen de las y los menores de edad sin haber respetado los requisitos legales.

En este caso, la Sala, al realizar el análisis de la posible vulneración al interés superior de la niñez, insertó en el apartado "XIII. Inclusión de menores de edad en la propaganda", de la sentencia SRE-PSD-209/2018, diversas imágenes en las que se puede observar el rostro de las o los menores de edad, como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5. Sentencia SRE-PSD-209/2018

Apartado de la sentencia
“Inclusión de menores de edad en la propaganda”. Párrafo 248 (no se difumina)




Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SRE-PSD-209/2018.

Caso 6. SRE-PSC-159/2018

Se denunció a personas morales que difundieron en radio y televisión, así como en internet y en dos cines nacionales, un promocional en el que aparecen imágenes de la niñez hablando acerca de la transformación educativa: el spot “¿Y si los niños fueran candidatos?”, el cual, a juicio de los denunciantes, vulneraba el interés superior de la niñez. La Sala Regional Especializada dio la razón a los denunciantes.

En la sentencia SRE-PSC-159/2018, en el apartado “I. Medios de prueba”, subapartado “Pruebas recabadas por la autoridad instructora”, se insertan diversas imágenes de las y los menores de edad sin ocultar el rostro y, posteriormente, en el apartado “B. Caso concreto”, subapartado “1. Vulneración del artículo 41 de la Constitucional. Radio y televisión”, se insertan nuevamente algunas imágenes, pero en esta ocasión ya se encuentran difuminadas, como se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 6. Sentencia SRE-PSC-159/2018

Apartado de la sentencia	
"Pruebas recabadas por la autoridad instructora". Párrafo 55 (no se difumina)	"Vulneración del artículo 41 de la Constitucional. Radio y televisión". Párrafo 120 (sí se difumina)
	

Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SRE-PSC-159/2018.

Los anteriores casos solo son una muestra de las sentencias que contienen esa particularidad, ya que también se ubican en esa situación los expedientes SUP-REP-131/2018, SRE-PSC-212/2018, SRE-PSD-208/2018 y SRE-PSC-64/2017.

De lo expuesto, se puede advertir que, al momento de analizar la imagen/prueba de niñas, niños y adolescentes utilizada en propaganda política o electoral, se presentan ciertas inconsistencias en las sentencias, como son:

- 1) En la sentencia no se difumina, no se oculta o no se hace irreconocible la imagen.
- 2) En el apartado de pruebas de las sentencias se inserta la imagen sin cubrir el rostro, y en el apartado del fondo del asunto se difumina la imagen.
- 3) En la sentencia se difumina la imagen, pero en el voto particular no se hace.
- 4) En las sentencias de una sala sí difuminan la imagen y en las sentencias de otra sala no lo hacen. Esto, cuando se controvierte una resolución de una instancia inferior y conoce la superioridad.

- 5) No todas las imágenes insertas en las sentencias y en los votos se difuminan.

Se propone que, de manera preliminar, toda imagen de la niñez que se encuentre en debate de si su uso es legal o ilegal debe difuminarse, ocultar o hacer irreconocible el rostro, a fin de no continuar con ese supuesto indebido de la imagen, lo cual es una medida idónea para garantizar la “privacidad de [las y] los menores, a través de la salvaguarda de su imagen” (sentencia SUP-REP-5/2019), pues, como se ha señalado, se trata de un dato personal que reclama su protección. Además, como lo reconoce la Sala Regional Especializada del TEPJF:

en atención a la protección del interés superior de la niñez, [se debe cubrir] el rostro [de las y los menores] en las imágenes representativas del spot denunciado [...], considerando que su consentimiento sólo se otorgó para que su imagen formara parte del promocional en cuestión [no así para que aparezca en las sentencias] (SRE-PSC-36/2017).

*Difuminación de la imagen de las y los menores
de edad en las sentencias del Tribunal.
Un problema técnico que impide una efectiva
protección del dato personal*

Por disposición legal, el TEPJF está obligado a poner al alcance de la sociedad su quehacer institucional, como son las versiones públicas de las sentencias (LGTAIP, artículos 24, fracción XI; 70, fracción XXXVI, y 73, fracción II, 2015), lo cual evidentemente se hace, y están alojadas en la página de internet de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia²³ (CPEUM, artículo 99, 1917).

²³ A excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución.

En efecto, en la liga <https://www.te.gob.mx/buscador/> se pueden consultar las sentencias del Tribunal, un micrositio que deja incursionar a la sociedad en la labor jurisdiccional que han realizado las y los magistrados electorales desde 1996, cuando pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, en dicho espacio virtual se ha constatado, de la revisión de diversas sentencias desde 2015 —año en el que surgió la primera norma individualizada de protección a la imagen de la niñez, construida por el magistrado Felipe de la Mata Pizaña y aprobado por el pleno de la Sala Regional Especializada del TEPJF—²⁴ hasta 2019, la existencia de un problema técnico, ya que en estas, vistas directamente del micrositio de consulta de sentencias, se observa que la intención de difuminar la cara de las y los menores de edad no ha sido efectiva, pues la figura o la forma que han utilizado se ha movido de lugar, y se dejó al descubierto la cara de la o el menor de edad.

En efecto, en algunas sentencias que abordan el tema de propaganda política o electoral, en la que aparece la imagen de niñas, niños y adolescentes, y en cuyo veredicto judicial se ha analizado si su uso se encuentra al margen de la ley, se advierte que no están debidamente difuminadas, lo que se atribuye a cuestiones técnicas,²⁵ ya que si bien la autoridad electoral sí ha pretendido cumplir con dicho fin, la tecnología le ha hecho una mala jugada.

Lo anterior parece ser que se origina en el momento de subir las resoluciones al sistema de consultas de sentencias, pues las figuras o las formas que han utilizado para ocultar la cara simplemente se mueven de lugar, lo que permite que el rostro quede expuesto al público, lo cual conlleva una indebida protección del dato personal, máxime cuando se ha considerado ilegal el uso de la imagen.



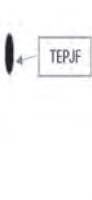

²⁴ Véase la sentencia SRE-PSC-121/2015.

²⁵ Las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en versión PDF sí protegen el dato personal.

Esa anomalía técnica solo se presenta en las sentencias públicas vistas directamente en el micrositio del TEPJF, ya que en las de formato Word que se pueden descargar de dicha página de internet sí aparece cubierta la cara de la o el menor de edad, pero estas versiones presentan otro problema, pues se ha constatado que la figura o las formas que se han usado para cubrirlo no son eficaces, porque se pueden mover fácilmente y, por tanto, se deja al descubierto el rostro de la o el menor de edad; por ejemplo, en las resoluciones SRE-PSL-15/2019 y SRE-PSC-52/2018, lo cual evidentemente debe corregirse.


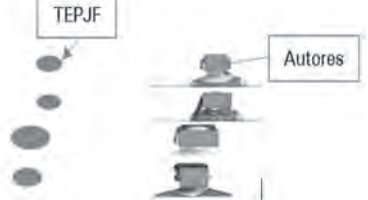


Ahora bien, a fin de demostrar que existen algunas sentencias públicas consultables en el micrositio del TEPJF, las cuales no garantizan una debida protección al referido dato personal, se muestran diversas imágenes contenidas en dichas resoluciones. Para ello, se utilizan cuadros en los que se indica el número de sentencia; el nombre del apartado o subapartado en el que se encuentra la imagen, y el número de párrafo de la sentencia, en su caso. Se inserta una imagen de captura de pantalla de la parte de la resolución, vista directamente del buscador de sentencias, en la que se evidencia que la figura o la forma utilizada por el Tribunal se ha movido de lugar, dejando al descubierto el rostro, y se oculta la cara con un cuadro gris para no continuar con la difusión de la imagen.

Cuadro 7. Exposición en cuatro sentencias

SRE-PSC-8/2017	SRE-PSC-29/2017
Apartados/subapartados de las sentencias	
“Existencia de los hechos denunciados”	“Verificación de oficio sobre contenido de los promocionales en televisión”
 <div data-bbox="456 459 538 497">Autores</div> <div data-bbox="468 579 527 617">TEPJF</div>	 <div data-bbox="860 475 919 513">Autores</div> <div data-bbox="572 522 631 560">TEPJF</div>
SRE-PSC-64/2017	SUP-REP-640/2018
Apartados/subapartados de las sentencias	
“Uso indebido de la pauta por la posible vulneración de los derechos de las personas con alguna discapacidad auditiva”. Párrafo 146	“Consideraciones de la Sala Superior”
 <div data-bbox="490 959 538 997">Autores</div> <div data-bbox="221 951 258 989">TEPJF</div>	 <div data-bbox="852 1025 919 1063">Autores</div> <div data-bbox="583 984 642 1022">TEPJF</div>


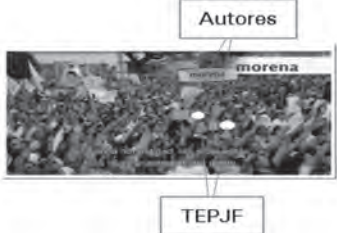
Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias SRE-PSC-8/2017, SRE-PSC-29/2017, SRE-PSC-64/2017 y SUP-REP-640/2018.

Cuadro 8. Difusión en cuatro sentencias

SRE-PSC-52/2018	SRE-PSL-52/2018
Apartados/subapartados de las sentencias	
<p>“Aparición de menores en el promocional”. Párrafo 127</p> 	<p>“Medios de prueba y hechos que se acreditan”. Párrafo 21</p> 
SRE-PSL-79/2018	SRE-PSD-208/2018
Apartados/subapartados de las sentencias	
<p>“Menores de edad”. Párrafo 139</p> 	<p>“Caso concreto”. Párrafo 89</p> 

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias SRE-PSC-52/2018, SRE-PSL-52/2018, SRE-PSL-79/2018 y SRE-PSD-208/2018.

Cuadro 9. Sentencias SRE-PSD-215/2018 y SUP-REP-5/2019

SRE-PSD-215/2018	SUP-REP-5/2019
Apartados/subapartados de las sentencias	
"Caso concreto". Párrafo 91	"Existencia de la irregularidad atribuida a Morena". Párrafo 18
	

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias SRE-PSD-215/2018 y SUP-REP-5/2019.

Como se muestra, es un problema técnico no jurisdiccional, pero sí le corresponde al TEPJF, como institución, observar ese inconveniente al momento de hacer públicas las sentencias, aunado a que se trata de la exposición de la imagen de niñas, niños y adolescentes, en la que el nivel de protección debe ser alto, una situación que puede subsanar de forma inmediata si así lo decide.

Por otra parte, del análisis de diversas sentencias, se advirtió que algunas pueden tener, desde una óptica académica, un indebido estudio —nada más como muestra, ya que el objetivo del presente artículo solo es evidenciar que las imágenes de la o el menor insertadas en las sentencias no se protegen debidamente, pero realizando un análisis respecto al marco jurídico aplicado, a los hechos y las pruebas, podría llevar al caso (claro, discutible) una visión jurídica distinta—, lo que puede provocar un menoscabo a los derechos de las y los menores de edad. Esto, por ejemplo, en la sentencia SRE-PSL-15/2019 se deja de analizar la personalidad jurídica de la o el menor, el alcance de quienes ejercen la patria potestad,

en qué casos se requiere el consentimiento y la opinión de la o el menor,²⁶ cómo se afectaron los derechos a la imagen, la honra, la reputación u otros derechos, todo con la observancia también del derecho a la participación y la inclusión en la sociedad²⁷ de las niñas, los niños y las y los adolescentes.

En las sentencias SRE-PSC-69/2019 y SRE-PSC-120/2016 se advierte la presencia de la niñez y se sostiene que se deben tomar las medidas y verificar que se haya otorgado el consentimiento; sin embargo, no se hace, y se remite a otra autoridad para que determine lo que en derecho corresponda, sin adoptar alguna medida cautelar, que de oficio, y atendiendo al interés superior de la niñez, podría haberse hecho. En la sentencia SRE-PSC-276/2018, se indica que la aparición de la o el menor es incidental y, por tanto, existe la obligación de difuminar la imagen; pero también se dice que cuando la aparición sea incidental y no se cuente con los permisos de los padres y los consentimientos informados de la niñez, se debe difuminar, pero no se expresa cómo se afecta la imagen, no se observa la existencia o no del consentimiento de los padres o si la o el menor aparece con su tutor; no se valora el derecho de participación de la niñez, solo se infiere sin prueba alguna que no se cuenta con el consentimiento y con la opinión de la o el menor, sin argumentar cuál sería el riesgo de forma grave.

²⁶ Véanse los artículos 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 2, fracción I; 64, y 71 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

²⁷ Véanse los artículos 2, párrafo primero, fracción II; 6, párrafo primero, fracción VII; 13, párrafo primero, fracción XV; 54, fracción XV; 58, fracción I, y 71 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Además, debe observarse que la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce la interdependencia y la igualdad de importancia de los distintos derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) que permiten a todas las niñas y los niños desarrollar su capacidad mental y física, su personalidad y su talento en la mayor medida posible (observación general número 15, párrafo 7, 2013).

*Propuestas para abordar las pruebas consistentes
en las imágenes de las o los menores de edad
en las sentencias*

1. Difuminación preliminar. Se plantea que en todos los proyectos de sentencias en las que se haga valer el agravio acerca del uso indebido de la imagen de la niñez, debe difuminarse de manera preliminar, lo cual también aplica para los proyectos de los votos particulares o concurrentes.

2. No agregar imagen. Se propone que solo se describa la imagen de forma general, es decir, solo mencionar las características generales de la niña, el niño y la y el adolescente.

*Propuestas para afrontar los inconvenientes
técnicos en la publicación de las sentencias que
contienen imágenes de las y los menores de edad*

Se considera que las imágenes de las o los menores de edad que se pretendan incluir en los proyectos de sentencias deben tener un tratamiento por separado y no incluirlas directamente, por ejemplo.

Solución 1. a) Insertar la imagen en documento de Word; b) cubrir el rostro con alguna figura o las formas que aparecen de manera predeterminada en Word, y c) abrir el proyecto y desde ahí hacer una captura de pantalla de la imagen que contiene cubierto el rostro.

Solución 2. a) Insertar la imagen en documento de Word; b) agregarle “efectos artísticos”²⁸ que aparecen de manera predeterminada en Word; c) copiar la imagen difuminada, y d) insertar la imagen al proyecto.

Solución 3. No usar imagen, solo describir de manera general o decir que se trata de una o un menor de edad.

Con lo anterior, se evitará que las figuras o las formas que se emplean en algunas sentencias para difuminar, ocultar o hacer irreconocible la ima-

²⁸ Por ejemplo, en la sentencia SRE-PSC-0063/2017 se aplica esa técnica de difuminación, lo cual garantiza plenamente la protección del dato personal.

gen de las niñas, los niños y las y los adolescentes se recorran o se puedan mover de su ubicación original; esto sirve tanto para las sentencias que se visualizan directamente en la página de internet como también para las de formato de Word.

Otras propuestas que buscan la protección de la imagen de las o los menores de edad como dato personal en las sentencias

a. Al analizar los casos en los que estén involucrado las o los menores de edad, el estudio debe ser atendiendo al interés superior de la niñez, por lo que será más exhaustivo que las diversas normatividades —como la civil—, además de considerarse el derecho a la participación e inclusión en la sociedad de la niñez.

b. Lineamientos o protocolos para el tratamiento de la imagen. En la revisión de diversas sentencias, se puede advertir que no existe un criterio único para difuminar ni solo una forma de abordar las imágenes/pruebas, por lo que se debe contar con unos lineamientos o protocolos para ello.

c. Ley General sobre el Derecho a la Imagen de Niñas, Niños y Adolescentes en Materia Político-Electoral. Se considera que con los lineamientos del Instituto Nacional Electoral, las jurisprudencias, las tesis y las normas individualizadas es posible que todo este andamiaje jurídico se materialice en una ley.

d. Fundar y motivar sobre la difuminación de la imagen. En algunas sentencias consultadas se advierte que no se expresan las normas ni las razones del porqué se debe difuminar, ocultar o hacer irreconocible el rostro de la o el menor de edad,²⁹ y en otras se hace de forma parcial.³⁰ Debe

²⁹ Un ejemplo está en la sentencia SRE-PSC-52/2018, pues no se dice por qué se difumina la imagen.

³⁰ Por ejemplo, en la sentencia SRE-PSC-8/2017 se dice que “las imágenes fueron modificadas para proteger la imagen de las niñas y probable adolescente”; en la SUP-REP-640/2018 se agrega: “El difuminado de los rostros de los menores es propio de esta sentencia”, y en la sentencia SRE-PSC-67/2019 se añade que “para efecto que sus rostros no sean visibles en esta

considerarse el tratamiento de dato personal, por lo tanto, fundar y motivar la razón de la difuminación de la imagen de la o el menor, ya que esta hace a una persona identificable conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

e. Las o los secretarios de estudio y cuenta deben monitorear que las sentencias que proyectaron vinculadas con el uso de la imagen de menores estén debidamente cargadas en el sistema de internet del TEPJF; es decir, vigilar que no presenten imperfecciones, sobre todo cuando se trata de la imagen de las y los menores de edad en la que se ha considerado ilegal su uso.

Reflexiones y cuestionamientos finales del uso de la imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes en la propaganda política o electoral

El tema de la imagen vista desde la protección de datos personales y como derecho de las o los menores de edad es de observancia por todas las autoridades de México, que de acuerdo con el artículo 1 constitucional están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar, y, por supuesto, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

La imagen de las o los menores de edad no debe ser usada como recurso propagandístico, pues aun cuando exista el consentimiento del padre o el tutor, esto puede ocasionar un perjuicio a futuro para la niña, el niño y la y el adolescente, ya que sería identificada o identificado con cierta corriente partidista, o bien como “el niño de”; incluso sufrir cierta burla o señalamientos.

sentencia, solo se insertarán de manera conjunta, en tamaño y forma tal que no se les exponga, y además se ocultaron”.

Con esa óptica constitucional, cabe preguntar si el TEPJF puede difuminar las imágenes de las o los menores de edad que aparecen en las sentencias públicas antes del criterio de protección a la imagen confeccionado por esa autoridad jurisdiccional, o ¿esos menores ya no tuvieron la fortuna de ser protegidos! Solo en cuanto al dato personal.

Es en los procesos electorales federal y locales cuando la niñez se vuelve un blanco para los actores políticos, al usar en la propaganda electoral la imagen de las y los menores como recurso.

Los hechos demuestran la existencia de casos de propaganda en los que los partidos, las coaliciones, las candidatas y los candidatos usan la imagen sin el consentimiento de los padres o tutores, a pesar del conocimiento de los requisitos legales para ello y que pueden ser sancionados. Pareciera que las ordenanzas no inhiben esas conductas, pues apuestan a un mayor beneficio por el uso ilegal de la imagen de la o el menor. A fin de cuentas, el único afectado es la niña, el niño o la y el adolescente. ¿O no?

Se deja a merced de la o el lector los cuestionamientos siguientes:

- 1) ¿Es obligación o derecho de los partidos políticos, las candidatas o los candidatos usar la imagen de las y los menores de edad en la propaganda política o electoral?
- 2) ¿Los padres o tutores tienen derecho a obligar a sus hijos a profesar una ideología partidista?
- 3) ¿Las o los menores de edad adquieren ciertos valores morales al participar en la propaganda político-electoral?
- 4) ¿Es voluntad de las o los menores de edad o de los padres el participar en determinada propaganda?
- 5) ¿Existen beneficios o perjuicios para la o el menor de edad de que se use su imagen en propaganda política o electoral?
- 6) ¿Prohibir el uso de la imagen de la o el menor de edad en propaganda política o electoral quebranta a la democracia?
- 7) ¿Qué es más protector: prohibir el uso de la imagen o permitir su uso bajo ciertas reglas?
- 8) ¿Es parte de la educación de la niñez?

Para finalizar, solo se invoca la frase siguiente:

No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo de [la niñez], de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana (PACMI 1990).

Fuentes consultadas

- Azurmendi Adarraga, Ana. 1998. *El derecho a la propia imagen: su identidad y aproximación al derecho a la información*. México: Fundación Manuel Buendía/Universidad Iberoamericana.
- . 2003. Derecho a la propia imagen. En *El derecho de la información. Conceptos básicos*, coord. Ernesto Villanueva, 165-80. Quito: Editorial Quipus-Ciespal.
- CCF. Código Civil Federal. 1928. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf (consultada el 23 de febrero de 2021).
- CDN. Convención sobre los Derechos del Niño. 1990. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (consultada el 15 de noviembre de 2019).
- Cifuentes, Santos. 1995. *Derechos personalísimos*. Argentina: Astrea.
- Código Civil del Estado de Jalisco. 1995. Disponible en https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Civil%20del%20Estado%20de%20Jalisco_3.pdf (consultada el 13 noviembre de 2021).
- Comité de Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. Instructivo para la elaboración de versiones públicas de los expedientes y las sentencias que tiene bajo su resguardo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/MM_Transparencia/InstructivoVPdelCAI.pdf (consultada el 15 de enero de 2020).

- Consejo General del Instituto Nacional Electoral. 2018. Lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales. Disponible en <https://norma.ine.mx/direcciones-ejecutivas/direccion-ejecutiva-de-prerrogativas-y-partidos-politicos/historico/normativo/lineamientos> (consultada el 15 de noviembre de 2019).
- Coppel, Eugenia. 2018. “El niño de Movimiento Naranja cuenta las carencias de los pueblos indígenas en un video electoral”. *El País*, 19 de enero, sección Opinión.
- Copredek. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. 2011. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, versión comentada. Guatemala: Gobierno de la República de Guatemala.
- Coviello, Nicola. 2007. *Doctrina general del derecho civil*. Perú: Ara.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1> (consultada el 23 de noviembre de 2020).
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2016. Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas. 15 de abril. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016 (consultada el 15 de enero de 2020).
- Domínguez Guillén, María Candelaria. 2003. “Sobre los derechos de la personalidad”. *Revista de Actualidad Jurídica* 12 (semestre).
- Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. 2019. *Derecho civil. Parte general, personas, bienes, negocio jurídico e invalidez*. México: Porrúa.
- Flores Ávalos, Elvia Lucía. 2006. Derecho a la imagen y responsabilidad civil. En *Derecho civil y romano; culturas y sistemas jurídicos comparados*, coord. Jorge Adame Goddard, 371-97. México: UNAM.
- . 2014. Derecho a la imagen personal. En t. 2 de *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, coords. Eduardo Ferrer

- Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía, 339-40. México: IJJ-UNAM.
- y Ximena Pérez García. 2019. “Protección al derecho a la imagen y a la voz ante las tecnologías de la información y comunicación”. *Revista Estudios en Derecho a la Información* 7 (enero-junio): 3-27.
- Inai. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2020. Como ejercer el derecho a la protección de datos personales. Disponible en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Como-ejercer-tu-derecho-a-proteccion-de-datos.aspx?a=m1> (consultada el 8 de enero de 2020).
- Jurisprudencia 5/2017. PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 20: 19-20.
- 20/2019. PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. CUANDO APAREZCAN MENORES SIN EL CONSENTIMIENTO DE QUIEN EJERZA LA PATRIA POTESTAD O TUTELA, SE DEBE HACER IRRECONOCIBLE SU IMAGEN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 24: 30-1.
- Lathrop Gómez, Fabiola. 2013. “El derecho a la imagen de niños, niñas y adolescentes en Chile. Una mirada crítica a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y de los estatutos normativos iberoamericanos de protección integral de la infancia y de la adolescencia”. *Revista Chilena de Derecho* 3 (cuatrimestre): 929-52.
- Ledesma, José de Jesús. 2013. De las personas físicas. En *Código Civil Federal comentado. Disposiciones preliminares. Libro primero. De las personas*, coord. Rosa María Álvarez de Lara, 31-4. México: IJJ-UNAM.
- Lee Peñalba, Irma Cecilia. 2016. “La autonomía del derecho a la propia imagen y su exigibilidad frente a todos”. *Revista Societas* 18 (semestre): 61-79.
- LFTAIP. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2017. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (consultada el 15 de enero de 2020).

- LGDNNA. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 2019. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDN-NA_171019.pdf (consultada el 15 de enero de 2020).
- LGPDPSSO. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. 2017. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPSSO.pdf> (consultada el 15 de enero de 2020).
- LGTAI. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2015. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAI.pdf> (consultada el 15 de enero de 2020).
- LRCPDVHDF. Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la propia Imagen en el Distrito Federal. 2014. Disponible en <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/c95076cf13951998dbb14a329c55d45324c2746b.pdf> (consultada el 15 de febrero de 2020).
- Mata Pizaña, Felipe de la. 2019. *Niñas y niños en propaganda electoral. ¿Sí o no?* La Silla Rota, 2 de julio, sección Opinión. Disponible en <https://lasillarota.com/opinion/columnas/ninas-y-ninos-en-propaganda-electoral-si-o-no/294312> (consultada el 15 de febrero de 2020).
- Novoa Monreal, Eduardo. 2008. *Derecho a la vida privada y libertad de información. Un conflicto de derechos*. México: Siglo XXI.
- Observación general número 12. 2009. El derecho del niño a ser escuchado. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf> (consultada el 20 de enero de 2020).
- Observación general número 15. 2013. Disponible en http://www.codajic.org/sites/default/files/sites/www.codajic.org/files/Convenci%C3%B3n%20sobre%20los%20Derechos%20del%20NI%C3%B1o%20GC_.15_sp_0.pdf (consultada el 20 de enero de 2020).
- PACMI. Plan de Acción de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia. 1990. Disponible en http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/cursosproder2004/bibliografia_genero/ut2/lectura.2.11.pdf (consultada el 20 de enero de 2020).

- Pérez Maldonado, Valeriano. 2012. Protección de datos personales en la administración de justicia federal. En *Procesalismo científico. Tendencias contemporáneas*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 187-200. México: IIJ-UNAM.
- Pfeffer Urquiaga, Emilio. 2000. “Los derechos a la intimidad o privacidad, a la honra y a la propia imagen. Su protección frente a la libertad de opinión e información”. *Ius et Praxis* 1 (semestre): 465-74. [Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19760123> (consultada el 25 de marzo de 2021)].
- RAE. Real Academia Española. 2020. Disponible en <https://dle.rae.es/fotograf%C3%ADa> (consultada el 8 de enero de 2020).
- Rebollo Delgado, Lucrecio. 1998. “Derechos de la personalidad y datos personales”. *Revista de Derecho Político* 4 (cuatrimestre): 143-206. [Disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1998-44-A3D80E57&dsID=PDF> (consultada el 25 de marzo de 2021)].
- Rojina Villegas, Rafael. 2005. *Introducción, personas y familia*. México: Porrúa.
- Salgado Pesantes, Hernán. 2008. “El derecho a la protección de la vida privada y el derecho a la libertad de información en la doctrina y en la jurisprudencia ecuatoriana”. *Revista Estudios Constitucionales* 1 (semestre): 69-83.
- Sentencia SRE-JE-14/2019. Denunciante: Tania Guerrero López. Denunciado: José Juan Espinosa Torres. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 12 de enero de 2020).
- SRE-PSC-14/2015. Denunciante: Javier Corral Jurado, en su carácter de consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Partes denunciadas: Partido Verde Ecologista de México y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0014-2015-Inc3.pdf> (consultada el 15 de enero de 2020).

- SRE-PSC-121/2015. Denunciante: Morena. Denunciado: Partido Acción Nacional. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentencias/HTML/convertir/expediente/SRE-PSC-00121-2015/> (consultada el 20 de octubre de 2019).
- SRE-PSC-8/2017. Promovente: Partido Acción Nacional. Involucrado: partido político local Partido Joven. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0008-2017.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2019).
- SRE-PSC-29/2017. Denunciantes: Morena y otro. Denunciados: Partido Acción Nacional y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0029-2017.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2019).
- SRE-PSC-36/2017. Denunciante: Partido Acción Nacional. Denunciado: Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0036-2017.pdf> (consultada el 19 de febrero de 2020).
- SRE-PSC-64/2017. Denunciante: Partido Revolucionario Institucional. Denunciado: Morena. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/sre-psc-0064-2017.pdf> (consultada el 20 de octubre de 2019).
- SRE-PSC-52/2018. Promovente: Partido Revolucionario Institucional. Parte involucrada: Partido Acción Nacional. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0052-2018.pdf> (consultada el 12 de enero de 2020).
- SRE-PSC-84/2018. Denunciante: Partido Acción Nacional. Denunciado: Partido del Trabajo. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0084-2018.pdf> (consultada el 12 de enero de 2020).
- SRE-PSC-159/2018. Denunciantes: Jorge Alcocer Villanueva y otros. Denunciados: Mexicanos Primero Visión 2030, A. C. y otros. Disponi-

- ble en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0159-2018.pdf> (consultada el 25 de febrero de 2020).
- SRE-PSC-217/2018. Denunciante: Partido Acción Nacional. Denunciados: Partido Verde Ecologista de México y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0217-2018.pdf> (consultada el 20 de octubre de 2019).
 - SRE-PSC-276/2018. Promovente: Partido Acción Nacional. Partes involucradas: Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y Morena. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2018/PSC/276/SRE_2018_PSC_276-840047.pdf (consultada el 23 de febrero de 2020).
 - SRE-PSC-62/2019. Promovente: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE. Parte involucrada: Emilio Álvarez Icaza Longoria. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0062-2019.pdf> (consultada el 23 de febrero de 2020).
 - SRE-PSC-69/2019. Promoventes: Partido Acción Nacional y otros. Partes involucradas: Andrés Manuel López Obrador y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SRE-PSC-00069-2019> (consultada el 23 de febrero de 2020).
 - SRE-PSD-208/2018. Promovente: Partido Revolucionario Institucional. Partes involucradas: Fortunato Rivera Castillo y otro. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSD-0208-2018.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2019).
 - SRE-PSD-209/2018. Promovente: Partido del Trabajo. Partes involucradas: Cipriano Charrez Pedraza y otras. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSD-0209-2018.pdf> (consultada el 25 de febrero de 2020).
 - SRE-PSD-215/2018. Promovente: Fortunato Rivera Castillo. Partes involucradas: Sayonara Vargas Rodríguez y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSD-0215-2018.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2019).

- SRE-PSL-52/2018. Denunciante: Partido de la Revolución Democrática. Denunciados: Raúl Bolaños Cacho Cué, candidato al Senado por la coalición “Todos por México” y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSL-0052-2018.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2019).
- SRE-PSL-79/2018. Denunciantes: Partido Revolucionario Institucional y otra. Denunciados: Angélica García Arrieta, entonces candidata a senadora por el estado de Hidalgo, y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSL-0079-2018.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2019).
- SUP-REP-96/2017. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0096-2017.pdf (consultada el 20 de octubre de 2019).
- SUP-REP-170/2018. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0170-2018> (consultada el 20 de octubre de 2019).
- SUP-REP-594/2018. Recurrentes: Jorge Alcocer Villanueva y otros. Responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00594-2018> (consultada el 23 de febrero de 2020).
- SUP-REP-640/2018. Recurrente: Partido de la Revolución Democrática. Responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0640-2018.pdf (consultada el 23 de febrero de 2020).

- SUP-REP-650/2018. Recurrente: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0650-2018.pdf (consultada el 20 de octubre de 2019).
 - SUP-REP-653/2018. Recurrente: Roberto Armando Albores Gleason. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0653-2018.pdf (consultada el 20 de octubre de 2019).
 - SUP-REP-726/2018. Recurrente: Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0726-2018> (consultada el 23 de febrero de 2020).
 - SUP-REP-5/2019. Recurrente: Morena. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0005-2019.pdf (consultada el 23 de febrero de 2020).
- Tesis 1a./J. 25/2012. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XV, t. 1 (diciembre): 334.
- 1a. CXVI/2011. DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS NIÑOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV (septiembre): 1034.
 - 1a. CXXII/2012. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro IX, t. 1 (junio): 260.

- 1a. CVIII/2015. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL DERECHO A EXPRESAR SU OPINIÓN EN UN PROCESO JURISDICCIONAL DEBE RESPETARSE, INCLUSIVE EN TEMAS EN LOS QUE AÚN NO ESTÉ PREPARADO PARA MANIFESTARSE. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 16, t. II (marzo): 1099.
- 2a. XXV/2016. DERECHO A LA IMAGEN. SU CONCEPTO DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 31, t. II (junio): 1206.
- 2a. XXVI/2016. IMAGEN DE UN MENOR DE EDAD. LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 87 DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR NO LE ES APLICABLE. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 31, t. II (junio): 1209.
- VII.2o.C.182 C. INTERÉS SUPERIOR DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD. JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO NO SIGNIFICA HACER PREVALECER LOS DERECHOS DE LAS PARTES POR ENCIMA DE AQUÉL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 66, t. III (mayo): 2483.
- VIII/2017. MEDIDAS CAUTELARES. PROCEDEN CUANDO LA PROPAGANDA DIFUNDIDA PONGA EN RIESGO EL INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 20 (semestre): 29-30.
- XXIX/2019. MENORES DE EDAD. LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA SU PROTECCIÓN, SON APLICABLES A LAS IMÁGENES QUE DE ELLOS DIFUNDAN LAS CANDIDATURAS EN SUS REDES SOCIALES EN EL CONTEXTO DE ACTOS PROSELITISTAS. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 24 (semestre): 44.
- P. LXV/2009. DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX (diciembre): 8.

- P./J. 7/2016. INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 34, t. I (septiembre): 10.
- Wicht Rossel, José Luis. 1959. “El derecho a la propia imagen”. *Revista de la Facultad de Derecho* 18 (semestre): 3-40. [Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/revista/22765/A/1959> (consultada el 26 de marzo de 2021)].

REFLEXIONES



¿Es posible aún un control exclusivamente parlamentario de las elecciones?

Giammaria Milani (Italia)*

El control parlamentario de las elecciones constituye, en el ámbito comparado, un modelo anacrónico; sin embargo, aún subsiste en algunas democracias constitucionales consolidadas.

En las últimas décadas, la preferencia de formas de control por parte de órganos imparciales de naturaleza jurisdiccional ha recibido un fuerte impulso en el ámbito supranacional; por ejemplo, en Europa, donde una serie de disposiciones de *hard law* y de *soft law* componen hoy un complejo corpus de estándares internacionales en materia electoral.

En particular, el tema del control de las elecciones —después de haber sido objeto de análisis, desde 2002, en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, elaborado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia 2002)— fue tratado recientemente por la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el cual se expresó en 2020, en el caso *Mugemangango vs. Bélgica* (TEDH 2020), a propósito de la compatibilidad del sistema de control parlamentario de las elecciones con la Convención Europea de Derechos Humanos.

El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral es claro en cuanto a excluir al Parlamento como órgano de última instancia en la resolución

* Investigador sénior en Derecho Público Comparado de la Universidad de Siena. giammaria.milani@unisi.it.

de lo contencioso electoral, en particular en el sentido de las “Directrices” —las cuales están contenidas en la primera parte de dicho documento—:

La instancia de recurso en materia electoral debe ser una comisión electoral o un tribunal. En el caso de las elecciones al Parlamento, puede preverse un recurso de apelación ante el Parlamento en primera instancia. En todos los casos, deberá ser posible interponer un recurso ante un tribunal en última instancia (Comisión de Venecia 2011, 24).

Tales principios son especificados después en el “Informe explicativo” —el cual también está contenido en la primera parte del documento— respecto a tener como aceptable la calificación parlamentaria de las elecciones; se afirma que tal sistema podría dar lugar a una decisión política y, por tanto, debería estar limitado solo a democracias estables, en las que es utilizado desde tiempos remotos; en cualquier caso, en una primera instancia, de ser necesario, se prevé una forma de control jurisdiccional de última instancia (Comisión de Venecia 2011, 54).

En la sentencia recaída en el caso *Mugemangango vs. Bélgica*, el TEDH, con base en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, emitió un profundo *amicus curiae*, el cual ha sido ampliamente citado por los jueces de Estrasburgo y constituye un sostén importante del razonamiento de dicha resolución. El TEDH definió, en particular, tres principios cuyo incumplimiento implicaría una incompatibilidad con la Convención Europea de Derechos Humanos: la presencia de garantías de imparcialidad del órgano de justicia, la limitada discrecionalidad de este y la definición de un procedimiento que pueda garantizar una decisión justa, objetiva y suficientemente motivada.

La consecuencia lógica de la aplicación de esos principios, con base en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, sería la consideración de cualquier forma de control que prevea una decisión de última instancia por parte del Parlamento como contraria a la Convención Europea.

Por otro lado, el TEDH señaló que los funcionarios del Parlamento, por definición, no son neutrales (TEDH 2020, párrafo 98). Además, con base en el principio de subsidiariedad y en el margen de apreciación a favor de los estados, el Tribunal no se consideró legitimado para imponer un particular sistema de control de las elecciones (TEDH 2020, párrafo 138), por lo que se limitó a afirmar que la presencia de un remedio jurisdiccional o semi-jurisdiccional, al menos en primera o en última instancia, debería, en teoría, garantizar el respeto de los principios establecidos por el órgano jurisdiccional (TEDH 2020, párrafo 139), sin excluir, en general, que sea el Parlamento el que decida, también en última instancia, el control de los comicios.

En ese punto, surge una cuestión. Si es verdad que el control parlamentario de las elecciones, de respetar los principios establecidos por el Tribunal, es, en teoría, legítimo, ¿se ejerce en Europa un sistema de control parlamentario coherente con dichos principios? La respuesta puede partir del análisis de los sistemas de control de los comicios que aún prevén una decisión de última instancia por parte del Parlamento, como en el caso de Dinamarca, Noruega, Islandia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia. En este último país presentan algunas particularidades y, en efecto, son considerados por el TEDH y la Comisión de Venecia como experiencias diferentes de las de los países de Europa septentrional.

Tales naciones comparten datos políticos y constitucionales relevantes y homogéneos. En primer lugar, se trata, en todos los casos, de democracias estables y consolidadas, con constituciones que siguen reconociendo algunos principios importantes e instrumentos del constitucionalismo liberal clásico, entre ellos la reconsideración de la calificación parlamentaria de las elecciones. En segundo lugar, casi todos los casos —a excepción de Islandia— presentan monarquías parlamentarias en las que la atribución al Parlamento de la competencia para calificar las elecciones puede constituir un reflejo de la subsistencia de la Corona. En tercer lugar, la caracterización de dichos ordenamientos se explica, en cierta medida, por la tendencia a prever sistemas electorales proporcionales y a contar con

sistemas políticos consensuales o consociativos, elementos que determinan, por lo general, un bajo grado de conflictividad electoral. En cuarto lugar, la mayor parte de esos países se distingue por la presencia de parlamentos monocamerales —a excepción de Bélgica y Países Bajos— formados por asambleas de dimensiones muy contenidas y caracterizadas por procedimientos no formalizados de manera detallada. En quinto lugar, en tales naciones se carece con frecuencia —con las relevantes excepciones de Luxemburgo y Bélgica— de un órgano de justicia constitucional *ad hoc*, ausencia que no permite llevar a cabo la alternativa, presente en muchos países de Europa, del control de las elecciones por parte de cortes o tribunales constitucionales.

Los factores señalados producen efectos importantes en los sistemas de control de las elecciones. De hecho, todas las constituciones examinadas asignan expresamente a los parlamentos la competencia de calificar las votaciones de sus miembros; en particular, siempre se prevé que el control sea desarrollado en primera instancia por un órgano interno y especializado, el cual examine los comicios teniendo en consideración las protestas y los reclamos, y termine su trabajo con una o más recomendaciones, que son votadas por la asamblea.

Si se analizan más a detalle los distintos sistemas de control de las elecciones parlamentarias, se puede encontrar con una dificultad en cuanto a valorarlos como compatibles con los requisitos señalados de forma reciente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Muge-mangango vs. Bélgica, en particular respecto a la imparcialidad del órgano decisor, su limitada discrecionalidad y la exigencia de que la revisión dé lugar a una decisión justa, objetiva y suficientemente motivada.

En ese sentido, en cada caso se requiere mayor atención a la imparcialidad del órgano que decide en las elecciones parlamentarias. La decisión siempre es asumida por la asamblea, incluso con base en trabajos instructores de las comisiones, que por lo regular se componen de manera proporcional respecto a las fuerzas políticas representadas en el Parla-

mento. Además, no se prevén las normas acerca de la necesidad de votar con mayorías altas y pocas veces se anuncia la abstención del parlamentario cuya elección ha sido impugnada o no fue convalidada para participar en las discusiones y votaciones relativas a la calificación de sus comicios.

Por otro lado, se advierte la ausencia de límites en la discrecionalidad de los órganos de control a la hora de decidir acerca de la regularidad de las elecciones. El TEDH no ha sido muy claro al definir de qué modo debe entenderse el respeto de tal requisito, pero parece concentrarse en la necesidad de prever condiciones claras para orientar la actividad de control; por ejemplo, en relación con los tiempos de las decisiones y con la necesidad de que determinados reclamos y protestas sean efectivamente examinados.

Las normas en vigor en los distintos países analizados no parecen ofrecer vínculos satisfactorios en esa prospectiva. En ningún caso hay disposiciones en torno a los tiempos de las decisiones relativas a la calificación de las elecciones, y solo en pocos casos se establecen límites en los que los electores puedan impugnar las votaciones.

Ahora bien, hace falta un procedimiento que sea capaz de asegurar una decisión justa, objetiva y suficientemente motivada por parte de los órganos de control. Tal ausencia es evidente, en especial, en las decisiones de la asamblea, pues estas son tomadas por colegios amplios que se limitan a aprobar o no las conclusiones de las comisiones. Asimismo, al menos en los casos de las elecciones no impugnadas o, de cualquier modo, inmediatamente convalidadas, las asambleas no suelen votar de manera individual por cada uno de los candidatos, sino que proceden a una única deliberación acerca de la relación de la comisión. También, por lo que se refiere al procedimiento en comisión, no existen garantías de que el mecanismo siga los cánones establecidos por el TEDH, al carecer de elementos como la organización de una audiencia pública, el acceso a los documentos y la garantía del principio de contradicción entre las partes.

Este análisis, sin duda, debería ser parte de un examen más profundo de la praxis en la aplicación de las normas mencionadas y del específico

funcionamiento de tales sistemas; lo anterior, aun si, como parece precisar el Tribunal en el caso *Mugemangango vs. Bélgica*, no es suficiente que los órganos de control decidan, en casos específicos, seguir procedimientos más rígidos de control, los cuales deben estar previstos en la normativa (TEDH 2020, párrafo 119).

Se puede concluir constatando cómo la abstracta compatibilidad de un sistema de control parlamentario de las elecciones con la Convención Europea de Derechos Humanos se confronta con la concreta posibilidad de desarrollar sistemas de control que garanticen la imparcialidad del órgano de justicia, su limitada discrecionalidad y la presencia de procedimientos que lleven a decisiones justas, objetivas y suficientemente motivadas.

La previsión de un remedio jurisdiccional, al menos en última instancia, parecería entonces la única vía posible; ello, no solo a la luz del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia, que de manera clara lo dispone así, sino también de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual, aun conservando un estrecho margen para la subsistencia de formas de control exclusivamente parlamentarias de las elecciones, ha establecido criterios *de facto* que con dificultad se pueden adecuar a tales sistemas.

Fuentes consultadas

- Comisión de Venecia. 2002. Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and explanatory report. Disponible en <https://rm.coe.int/090000168092af01> (consultada el 31 de mayo de 2022).
- . 2011. *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Directrices e informe explicativo*. México: TEPJF. [Disponible en https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf (consultada el 31 de mayo de 2022)].

TEDH. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2020. Caso Mugemangan-go vs. Bélgica. Disponible en [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22languageisocode%22:\[%22SPA%22\],%22appno%22:\[%22310/15%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-213692%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22languageisocode%22:[%22SPA%22],%22appno%22:[%22310/15%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-213692%22]}) (consultada el 31 de mayo de 2022).

La importancia del Tribunal Electoral en la democracia de nuestro país

María Macarita Elizondo Gasperín (México)*

Durante 21 años tuve la gran fortuna de ser actora y testigo directo e ininterrumpido de las transformaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —instituido en mi país—, de lo que siento un enorme orgullo.

Quienes dedicamos un cuarto de siglo solo a la materia electoral —al decirlo así— podríamos ser tachados de personas aburridas. ¿Cómo es posible que no hayamos encontrado otra diversión en la vida? Déjenme decirles que la materia electoral es bastante entretenida.

Quiero dejar tan solo trazadas algunas ideas generales acerca del particular, en las que pretendo hacer notar que México transitó en los últimos 25 años de un sistema electoral sin control jurisdiccional alguno a uno de control de constitucionalidad y de convencionalidad en la materia.

Desde sus orígenes, el primer Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) padeció grandes dificultades y carencias, tanto en el orden formal como en el material. Pasamos los primeros años en un viejo edificio, en la calle de Hamburgo, en el centro de la capital del país, que mereció el calificativo de sórdido.

* Abogada. macarita@prodigy.net.mx.

Fue en el verano de 1987 cuando se me invitó a formar parte del entonces Tricoel. En un inicio, quienes lo integrábamos éramos, a lo sumo, unas 80 personas, en un edificio de tres pisos del que solo ocupábamos una planta, porque en la parte de arriba estaban unos laboratorios de los que nunca indagué qué hacían. Nosotros, por nuestra parte, casi todos académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), constituíamos el otro laboratorio de la vida práctica del incipiente contencioso electoral federal y estábamos a unas cuadras de la llamada Zona Rosa de la gran capital.

¿Cómo que no es entretenida la materia electoral? Pues los aquí presentes no podemos negar desveladas y malpasadas a causa de la materia electoral.

Recuerdo que, al graduarme en el doctorado, se me ocurrió referirme al Tribunal Electoral como mi segunda *alma mater* —después de la UNAM— y se dejó venir de inmediato la fuerte enmienda del presidente del jurado, un auténtico universitario a ultranza, quien arrancó las risas del foro al decir: “mire, Macarita, *alma mater* solo hay una, el Tribunal podrá ser para usted una tía muy querida, y nada más”.

Otra de las grandes limitaciones jurídicas y procesales que constituyeron impedimentos insuperables para el Tricoel la recuerdo en 1988, año en el que, por primera vez, una elección presidencial era juzgada ante un tribunal. Se interpuso un recurso de queja en contra de los resultados de cómputo de la elección de diputado federal, en el Séptimo Distrito Electoral de Guerrero (expediente RQ-007/1988), y se ofrecieron dos versiones diferentes y alteradas de las actas electorales. El entonces Tribunal de lo Contencioso, con 4 votos a favor y 3 en contra, sostuvo lo siguiente:

Ante la imposibilidad jurídica y material de tener acceso a los paquetes electorales que deben de estar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, existe un impedimento técnico y legal para determinar cuáles de los ejemplares (de las actas de cómputo y escrutinio correspondientes a

las casillas) son válidos por ser idénticos a los que obran en el paquete electoral correspondiente.

Hasta 1993 se les confirieron facultades a los presidentes de las salas que integraban ya el Tribunal Federal Electoral para que, en casos extraordinarios, ordenaran la realización de alguna diligencia o perfeccionaran alguna prueba.

En 1991, cuando nos pasamos al edificio recién construido que hoy alberga a la Sala Superior, se dijo que los vecinos se oponían a que se construyera ahí un reclusorio, por lo que se tuvieron que colocar enormes mantas que indicaban que ello sería la sede de un tribunal, el cual, con el tiempo, reclutó a más compañeros de intenso trabajo y de desvelos continuos, quienes formamos los cimientos del andamiaje del Contencioso Electoral. Así, se dieron las Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y, en breve, Sexta épocas de una jurisprudencia que, a la fecha, han dejado ver la constancia y la perseverancia de las actuaciones judiciales en el pensamiento de diversas generaciones de abogados.

Hoy, el TEPJF es ejemplo de una de las grandes y exitosas transformaciones institucionales del país. Es un tribunal que dirime, en última instancia, no solo elecciones federales, sino locales. Recuerdo la Primera Reunión Nacional de Tribunales Electorales de la República Mexicana celebrada en la costa de Guerrero, donde la mesa más polémica y controvertida fue la del juicio de revisión constitucional electoral (JRC), pues hubo enconados debates, ya que lo entendieron, en su momento, como una invasión a su esfera soberana local. Hoy en día, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y los JRC han acreditado sus méritos y han dejado ver su instrumentación fundamental en el sistema de justicia electoral. Lo trascendente será encontrar la fórmula alternativa que permita equilibrar, en todos los casos, el dictado de un inatacable fallo en sede judicial y su debida e inobjetable ejecución en el lugar de los hechos controvertidos, que no genere insatisfacción y rechazo.

El sistema contencioso electoral ha dado muestras de su consolidación al pasar de un mero control de legalidad a uno de constitucionalidad y, después, a uno de convencionalidad en materia electoral. ¿Quién no recuerda las sentencias que emitíamos en 1988? Esto, cuando la ley no nos daba facultades para declarar la nulidad de la votación recibida en casilla, pues ello se reservaba al colegio electoral que calificaba la elección respectiva. Así es que la facultad del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral era analizar las conductas irregulares a la luz de las causales de nulidad, y nosotros solo nos limitábamos a decir: “al parecer, pudiere integrarse la causal de nulidad prevista en el artículo 336 o 337 del Código Federal Electoral”, lo cual siempre me hacía evocar las películas animadas de aquel emplumado e indefenso canario amarillo frente a las fauces del gato feroz, que solo se limitaba a decir: “¡oh, me parece que he visto a un lindo gatito!”.

Otra de las grandes limitaciones en la función del juzgador de aquella época fue que los justiciables solo podían ofrecer pruebas documentales públicas, lo cual, de suyo, era ya una desventaja. Ahora contamos con una diversidad de medios probatorios, aunque no cabe duda de que los tiempos han cambiado y hemos sido también testigos en algunos procesos electorales de que la imaginación no tiene límites si de ofrecimiento de pruebas se trata, al encontrarse el Tribunal de frente con patos, cerdos y borregos como objeto de acreditación en juicio.

También es de recordar que se pasó de una nómina pagada por la Secretaría de Gobernación, atravesando por la autonomía presupuestal, a una que a la fecha se encuentra en la órbita del Poder Judicial de la Federación. Es el primer caso federal, en la historia de México, en que un tribunal autónomo se incorpora al Poder Judicial.

Al personal de aquellos tribunales, el Contencioso y el Federal Electoral, les tocó la capacitación intensiva: pasar del Código Federal Electoral al entonces nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990, cuya primera elección se reguló, sobre todo, por

los artículos transitorios. Se pasó de la notificación por fax —como algo sumamente novedoso— a la actual vía del correo electrónico y de internet, aunque hemos de reconocer que aún falta mucho para que los juicios en línea tomen carta de actualidad y de completo desarrollo.

A la fecha se ha encontrado un sistema integral de justicia electoral que permitió el tránsito de la defensa eminentemente política cameral a un contencioso jurisdiccional. Se ha fortalecido la autonomía e independencia del Tribunal. Su importancia estriba en ser un órgano definitorio del texto del legislador y sus alcances. Cinco épocas de jurisprudencia en un cuarto de siglo lo respaldan y estamos próximos a que se declare la Sexta Época. En su momento, pasar de un sistema tasado y cerrado del sistema de nulidades a uno abstracto permitió romper con la inercia decimonónica y fortalecer al Tribunal como última instancia definitiva e inatacable.

Me tocó la experiencia de ver abrir y cerrar sedes de salas regionales en varias ocasiones y capacitar y actualizar al personal para que trabajara intensas jornadas en pocos meses y, después, despedirlo; esto último era un reto nada deseado. Fue acertada la reforma que les dio la permanencia constitucional; sin embargo, subsisten deudas para hacer trascender sus precedentes, reconociéndoles la facultad de sentar jurisprudencia por sí mismas, al reducirles el número de sus precedentes y darles la merecida oportunidad de fijar la obligatoriedad de los criterios reiterados, sin que pasen por el mecanismo de convalidación de la Sala Superior, la cual, al día de hoy, solo ha privilegiado a un puñado de tesis del total de las emitidas por dichas salas regionales.

Reconozco que en los últimos años hay quien tiene más mérito para comentar con detalle esta última etapa del Tribunal y sus circunstancias. No obstante, no puedo concluir sin hacer unos comentarios marginales, sobre todo frente a quienes hemos tenido el privilegio de ser actores o testigos de esas etapas y quienes sabemos que no hay obra perfecta, pues siempre hay un paso que dar hacia adelante y mejorar el orden normativo y las instituciones que lo aplican.

- 1) A mi juicio, deben abrirse los canales de diálogo para hacer efectiva la justicia alternativa de solución de controversias electorales que despresuricen la sobresaturación del contencioso electoral, derivado de los JDC, considerando la sede judicial con espacios de mediación de lo legalmente conciliable. Quisiera ver un Tribunal Electoral en el ámbito federal con su centro de justicia alternativa.
- 2) Considero que estamos en el momento propicio de avance y desarrollo para que no se desborde la acción de recurrir a distractores de lo intrascendente, por lo cual deberán regularse, con precisión normativa, las figuras de la plenitud de jurisdicción como principio en la emisión de las sentencias dictadas por el TEPJF, para evitar los reenvíos innecesarios que solo frenan la impartición de justicia, enconan los ánimos de los sujetos regulados y dividen las instituciones. Constitucionalmente, está previsto privilegiar el fondo sobre la forma, por lo que es un deber normativo, y no como gracia discrecional, para garantizar el orden federal y la plena vigencia del Estado de derecho.
- 3) En este cuarto de siglo, el Tribunal Electoral ha demostrado una vocación garantista e incluyente que se encuentra plasmada en diferentes criterios de jurisprudencia, sobre todo aquellos referentes a la protección más amplia de los derechos político-electorales del ciudadano y a la tutela de la democracia intrapartidista. Las recientes reformas judiciales de 2021, que regulan una nueva manera de integrar los criterios obligatorios, harán que se decrete el inicio de la Sexta Época.
- 4) Uno de los retos que hoy presenta el TEPJF es tutelar el acceso a la justicia digital. Esto debe incluir todas las formalidades esenciales del procedimiento, en todas las instancias y los medios de impugnación, desde la presentación de la demanda y el ofrecimiento y desahogo de pruebas en la audiencia hasta los alegatos y la sentencia. El Tribunal aún está en plena construcción de estos mecanismos que abarquen todos los medios de impugnación y privilegien para los justiciables el acceso a la justicia electoral.

En estos 25 años, muchos de los que hemos conformado nuestro criterio en el campo de batalla electoral también hemos construido, paralelamente, nuestra vida con nuestras familias, que han sabido responder y valorar nuestro trabajo. A todas esas grandes esposas y esposos que han comprendido lo celoso del quehacer de la función electoral, mi agradecimiento.

Por eso, quiero dedicar estas líneas a mi amado esposo, el doctor Miguel Nader Kawachi, quien se me adelantó en el camino, pues hace nueve años que su muerte fue y sigue siendo una brutal amputación a mi ser y ha dejado un profundo hueco en mi alma. Por él pude dedicar muchas horas de estudio a la materia; él apoyó mi superación profesional sin celo y con la convicción de mi desarrollo personal, y sé que vive aún de alguna forma y me espera. Al ser tan absorbente la materia electoral, no tuve derecho al duelo, pues su deceso sucedió en pleno proceso electoral 2012, cuando yo era consejera del Instituto Federal Electoral (IFE).

¡Cuántas anécdotas!, ¡cuántas hazañas!, ¡cuántas risas y quebrantos! Somos personas, desde aquellas manos que se esmeran para que los pasillos y el Salón de Plenos luzcan impecables hasta aquellas que empuñan la firma en un acuerdo o una sentencia que da fin a un conflicto electoral, sabedores de la responsabilidad que llevan a cuestas. Todas, todos, sin excepción alguna, conformamos las instituciones y nos sentimos orgullosos de ello, de haber contribuido a su edificación. He disfrutado de mis planes y he mantenido el interés en esta carrera con disciplina y vocación de servicio.

De los 10 procesos federales en los que tuve el honor de participar como autoridad electoral —8 de ellos en todas las etapas del Tribunal Electoral y los últimos 2 como consejera general del IFE—, he constatado que cada uno tiene su grado de complejidad, desde los problemas naturales que implica la organización hasta el entorno político del momento que, obviamente, tiene presencia durante el desarrollo de cada proceso. Todo proceso electoral federal es diferente.

Gracias, una vez más, por la oportunidad de compartir mis vivencias, fruto del esfuerzo conjunto, y no aislado, de quienes durante estos 25 años, en sus diferentes periodos y circunstancias históricas, hemos apreciado su existencia y presencia.

Por último, no puedo dejar de referir que tuve la fortuna de trabajar, de forma activa y conjunta, con mis colegas altamente capacitados y comprometidos en todo tiempo con esta institución. Considero propicia la oportunidad para agradecerles que, con su empeño y dedicación, hayan contribuido al fortalecimiento y la consolidación de este Tribunal. Las instituciones de la república trascienden gracias o a pesar de las personas que momentáneamente pasamos por ellas.

Muchas gracias.

Fuentes consultadas

Código Federal Electoral. 1987. 2.^a ed. México: Comisión Federal Electoral/Talleres Gráficos de la Nación.

ENTREVISTA



Entrevista con Richard Albert*

(13 de abril de 2021)

Alma Verónica Méndez Pacheco (México)**

Luis Octavio Vado Grajales (México)***

Luis Octavio Vado Grajales (LOVG):

Thanks, Richard. The first question is: What is the relationship between Constitutionalism and democracy?

Richard Albert (RA): It's a complicated question and it's a relationship that raises a number of tensions. Conventionally, we understand Constitutionalism to be a set of institutions that impose limits on democracy. So think, for example, a majoritarian government that seek to do something that would deny a certain right to a minority group or the Constitution because it's a counter

Luis Octavio Vado Grajales (LOVG):

Gracias, Richard. La primera pregunta es ¿cuál es la relación entre constitucionalismo y democracia?

Richard Albert (RA): Es una pregunta complicada, y es una relación que genera una serie de tensiones. Convencionalmente entendemos el constitucionalismo como un conjunto de instituciones que imponen límites a la democracia. Por ejemplo, si un gobierno mayoritario busca hacer algo que le niegue cierto derecho a un grupo minoritario, la constitución, al ser una institución contra-

* Director de Estudios Constitucionales en la Universidad de Texas. Tiene títulos en Derecho y Ciencias Políticas por Yale, Oxford y Harvard. richard.albert@law.utexas.edu.

** Comunicóloga política y maestra en Gobierno y Políticas Públicas. Investigadora en la Escuela Judicial Electoral. alma.mendez@te.gob.mx.

*** Doctor en Derecho; maestro en Derecho Constitucional y Amparo, y especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos. Investigador en la Escuela Judicial Electoral. Autor de publicaciones en materia electoral y procesal. luis.vadog@te.gob.mx.

majoritarian institution, would ideally prevent that majoritarian government from doing that violence to this minority group. And so the relationship is very, very difficult, I think. And this is a challenge that Constitutional States seek to resolve in the way that they write their Constitutions. You can put rules in the Constitution that seeks to assuage the tension between Constitutionalism and democracy and then, of course, you have courts who in their interpretation of the Constitution may also seek to assuage the tension between Constitutional democracy.

Let me give you an example of a Constitutional design that seeks to do just that, which is to manage, alleviate, assuage the tension between Constitutionalism and democracy. In Canada, for example, there is a device in the 1982 Constitution Act called the Notwithstanding Clause, it's section 33 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and it provides that Legislature, the National Legislature or Provincial Legislature can suspend the coming into force of a court judgment with regard to certain rights

mayoritaria, idealmente evitará que ese gobierno mayoritario ejerza tal violencia contra dicho grupo. Entonces, la relación es muy muy difícil, creo. Y este es un desafío que los estados constitucionales buscan resolver en la forma en que escriben sus leyes fundamentales. Se pueden poner en la constitución reglas que busquen aliviar la tensión entre constitucionalismo y democracia, y luego, por supuesto, hay tribunales que en su interpretación de la carta magna también pueden buscar aliviar la tensión entre democracia y constitucionalismo.

Permítanme darles un ejemplo de un diseño constitucional que busca hacer justamente eso: gestionar, aliviar, mitigar la tensión entre constitucionalismo y democracia. En Canadá, por ejemplo, hay una disposición en la Ley de la Constitución de 1982 llamada Cláusula Derogatoria, es la sección 33 de la Carta Canadiense de los Derechos y Libertades, y establece que la legislatura, la nacional o la provincial, puede suspender la entrada en vigor de una sentencia judicial respecto a ciertos derechos y el efecto de ese

and the effect of that power, this notwithstanding power, the effect of the power is to give the power to the democratic institutions, the elected bodies, to say to the court: “No, we disagree with your view and we’re going to pass a law that suspends your judgment because we disagree with your interpretation of the Constitution”. And so this power, this notwithstanding power to legislative override and it lasts for up to five years, but it can be renewed indefinitely. And so this vehicle, this device in the Canadian Constitution seeks to balance Constitutionalism and democracy. How? Because courts have the power of judicial review and they can say what the law is, what the Constitution requires, even if that means invalidating a law passed by a legislature. But then the legislature in some circumstances have the power to say “No, we disagree” and so, you see, it’s a kind of a dance that is happening between the courts and the legislatures in Canada. There are similar devices in other parts of the world, but that is the most prominent example of that device.

poder; sin perjuicio de este, su efecto es dar el poder a las instituciones democráticas y a los órganos electos para decirle a la Corte: “no, no estamos de acuerdo con su punto de vista y vamos a aprobar una ley que suspende su sentencia, porque no estamos de acuerdo con su interpretación de la Constitución”. Y entonces este poder de derogación legislativa tiene una duración de hasta cinco años, pero puede renovarse indefinidamente. Así, este recurso en la Constitución canadiense busca equilibrar el constitucionalismo y la democracia. ¿Cómo? Porque los tribunales tienen el poder de revisión judicial y pueden decir qué es la ley, qué requiere la Constitución, incluso si eso significa invalidar una ley aprobada por una legislatura. Pero luego, en algunas circunstancias, la legislatura tiene el poder de decir “no, no estamos de acuerdo” y, en consecuencia, es una especie de baile que está sucediendo entre los tribunales y las legislaturas de Canadá. Hay recursos similares en otras partes del mundo, pero ese es el ejemplo más destacado de ese recurso.

LOVG: Waldron talk about that device in your books. Well, the second: In your opinion, what are the main challenge of current Constitutionalism?

RA: There are many challenges that Constitutions are facing around the world today, it's really hard to list them all because what's happening is that the people are looking to Constitutions really to resolve many of the social and political and legal problems that they're confronting. For example: Do Constitutions have a role when it comes to climate change? Do Constitutions have a role when it comes to fighting massive inequality around the world? There's certainly a lot of inequality here in the United States, in my home country of Canada and certainly where you are in Mexico. So what can Constitutions do to help attack these problems? And, of course, the problem that all of us are dealing with today is the global pandemic. What can Constitutions do to help contain these moments of crisis? And so Constitutions, I think, are being asked to do a lot and they

LOVG: Waldron habla de ese recurso en sus libros. Bueno, la segunda pregunta: en tu opinión, ¿cuál es el principal desafío del constitucionalismo actual?

RA: Hay muchos desafíos a los que se enfrentan las constituciones en todo el mundo hoy en día; es realmente difícil enumerarlos todos porque lo que está sucediendo es que la gente está recurriendo a las leyes fundamentales para resolver muchos de los problemas sociales, políticos y legales que están enfrentando. Por ejemplo: ¿las constituciones tienen un rol en relación con el cambio climático?, ¿tienen un papel en la lucha contra la desigualdad en todo el mundo? Ciertamente hay mucha desigualdad aquí, en Estados Unidos de América; en mi país de origen, Canadá, y seguramente donde ustedes están, en México. Entonces, ¿qué pueden hacer las constituciones para ayudar a atacar estos problemas? Por supuesto, la dificultad a la que nos enfrentamos todos hoy en día es la pandemia mundial. ¿Qué pueden hacer las constituciones para ayudar a conte-

can do some of it. But of course, it doesn't really matter what you put in the text of the Constitution if the reality in political life doesn't reflect the rules that are in the text of the Constitution. And so we often look to Constitutions, to institutions to help solve our problems, but really, redemption is possible only from the people themselves in collaboration with their elected officials, because we want the elected officials to follow the rules of the law and if they don't follow the rules that are codified in the Constitution, then you might as well not have a Constitution.

LOVG: OK, thanks. The third: Your research is about the Constitutional amendment. So what is the limit of the Constitutional amendments or reforms?

RA: I write and research about how Constitutions change. I'm interested in how we amend Constitutions, how we revise Constitutions, how we interpret Constitutions and how we replace Constitutions because I'm

ner estos momentos de crisis? Y así, creo, se les pide a las leyes esenciales que hagan mucho más de lo que pueden hacer, porque realmente no importa lo que se escriba en la constitución si la realidad de la vida política no refleja las reglas que están en dicho texto. Por lo tanto, a menudo miramos a las constituciones, a las instituciones para que ayuden a resolver nuestros problemas, pero realmente la redención solo es posible por parte de las propias personas en colaboración con sus funcionarios electos, porque buscamos que estos sigan las reglas de la ley, y si no las siguen, entonces igualmente se podría no tener una constitución.

LOVG: Muy bien, gracias. La tercera pregunta: tu investigación trata de la enmienda constitucional; ¿cuál es el límite de las enmiendas o reformas constitucionales?

RA: Escribo e investigo acerca de cómo cambian las constituciones. Me interesa cómo las enmendamos, cómo las revisamos, cómo las interpretamos y cómo las reemplazamos, porque estoy realmente

really interested in all these different questions. But you're right to focus on amendments because one of my most recent book is called *Constitutional Amendments Making, Breaking and Changing Constitutions*, published in 2019 by Oxford University Press. And so your question is an important one, because we see around the world political actors stretching the boundaries of the Constitution by using the amendment power to rewrite a Constitution. Now, what they're doing maybe makes sense from the perspective of a political actor, that is risk averse. You don't want to write a new Constitution because there is a risk of failure. Right? And so they say "Well, we'll use the amendment process to make a massive transformative change to the Constitution". The problem with that is that it's often easier to amend the Constitution than it is to make a new one. And so what they're doing is camouflaging the creation of a new Constitution with recourse to the rules of Constitutional amendment, and that is inappropriate.

And so what I've observed around the world is that we have political

interesado en todas estas diferentes cuestiones. Pero tienes razón al centrarte en las enmiendas, ya que uno de mis libros más recientes se llama *Constitutional amendments making, breaking and changing constitutions*, publicado en 2019 por la Oxford University Press. Tu pregunta es importante porque vemos en todo el mundo actores políticos que extienden los límites de la constitución al usar el poder de enmienda para reescribirla. Ahora, lo que están haciendo tal vez tenga sentido desde la perspectiva de un actor político, que es reactivo al riesgo. No quieres redactar una nueva constitución porque existe el riesgo de fracasar, ¿cierto? Entonces dicen: "bueno, usaremos el proceso de enmienda para hacer un cambio transformador masivo a la constitución". El problema con ello es que frecuentemente es más fácil enmendar la carta magna que hacer una nueva. Por lo tanto, lo que están haciendo es camuflar la creación de una nueva ley suprema recurriendo a las reglas de la enmienda constitucional, y eso es inapropiado.

Lo que he observado en todo el mundo es que tenemos actores

actor's incumbents that do something that is different from an amendment and different from creating a new Constitution; they dismember the Constitution. So this is different from a Constitutional amendment, different from a Constitutional replacement, it's right in the middle: it's a Constitutional dismemberment, an amendment to a Constitution I define as a change that keeps the Constitution coherent with itself. It's a change that corrects a flaw in the Constitution, that elaborates the existing meaning of the Constitution, that reforms the Constitution in a way that keeps it consistent with itself. This is a kind of an amendment, not necessarily a minor change, but a change that is consistent with the framework of the original Constitution, the existing Constitution.

A dismemberment to a Constitution, however, does much more than that. A Constitutional dismemberment changes the architecture of the Constitution, the structure, the rights, protection, and the identity of the Constitution; so it's a much bigger change than an amendment

políticos que hacen algo diferente a una enmienda y diferente a crear una nueva constitución; ellos desmembran la constitución. Esto es distinto a una enmienda, a un remplazo; está justo en medio: es un desmembramiento constitucional, una enmienda que defino como un cambio que mantiene la coherencia de la constitución consigo misma. Es un cambio que corrige una falla en la ley fundamental a partir de su significado existente, por lo cual la reforma de manera consistente consigo misma. Esta es una especie de enmienda, no necesariamente un cambio menor, sino un cambio consistente dentro del marco de la constitución original, la constitución existente.

Sin embargo, el desmembramiento de una constitución hace mucho más que eso. Un desmembramiento cambia la arquitectura de la constitución, su estructura, sus derechos, su protección y su identidad; entonces, es una modificación mucho más grande que una enmienda, y vemos actores políticos desmembrando la ley suprema en todo el mundo. Tenemos ejemplos de es-

and we see political actors dismembering the Constitution all around the world. We have examples of this in Turkey, examples of this in Brazil, examples of this in Italy, in Ireland, all around the world. And this is a problem because we want to be able to create rules of change in a Constitution that match the significance of the change with the popular and legislative approval for the change. So the harder and more important the change is, we want it to be harder for the change to be made. Let me give you an example: if you want to change the Constitution's commitment to secularism, for example, and you want to create a theocracy, you can do that in one of two ways: you can write a new Constitution to do that, or you can do what some political actors are trying to do, which is to dismember the Constitution by doing away with this commitment to secularism and introducing a new commitment to theocracy, but they're using the rules of amendment, which makes it too easy to make that kind of a change. What I'm suggesting is that Constitution should be designed so that

to en Turquía, en Brasil, en Italia, en Irlanda, en todo el mundo. Y esto es un problema, porque queremos ser capaces de crear reglas para cambiar una constitución que coincidan con la importancia del cambio y con la aprobación popular y legislativa de este. Así que cuanto más difícil e importante sea el cambio, más difícil de realizar queremos que sea. Permítanme darles un ejemplo: si quieren cambiar el compromiso de una constitución con el secularismo, por ejemplo, y quieren crear una teocracia, pueden hacerlo de dos maneras: pueden escribir una nueva constitución para ello o pueden hacer lo que algunos actores políticos están intentando, que es desmembrar la constitución mediante la eliminación de este compromiso con el secularismo y mediante la introducción de un nuevo compromiso con la teocracia, pero están usando las reglas de la enmienda, lo cual hace que ese tipo de modificación sea demasiado fácil de llevar a cabo. Lo que estoy sugiriendo es que la norma fundamental debería diseñarse de modo que entre más importante sea el cambio, más difícil

the more important the change, the harder it should be to make. And so the Constitution of Mexico, for example, Article 135, one rule and one rule alone to amend anything in the Constitution, I think that's problematic. I much prefer the Constitution of Ecuador, for example, the Constitution of Spain, for example, of Austria, of Switzerland. Why? Because those Constitutions have different rules of change based on the kind of change that is going to be made. So if you want to make a transformative change to the Constitution, you require a high level of agreement from the people and or the representatives. Whereas in Mexico, if you want to make a change to the Constitution, there's one procedure where you want to make a small change or a big change. Now, Mexico has a unique, I think, Constitutional existence and Constitutional experience because the procedure looks difficult, but it's been quite easy to use in recent years. And so this is the mechanics of the politics of using the amendment procedure in Mexico, which is quite different from the legal requirements of

sea realizarlo. Entonces, la Constitución de México, por ejemplo, establece en su artículo 135 una sola regla para modificar cualquier cosa en ella, lo cual —desde mi punto de vista— es problemático. Prefiero la Constitución de Ecuador, la Constitución de España, la de Austria, la de Suiza. ¿Por qué? Porque esas constituciones tienen diferentes reglas de cambio basadas en el tipo de cambio que se va a realizar. Por lo tanto, si deseas hacer un cambio transformador en la constitución, necesitas un alto grado de acuerdo por parte del pueblo y los representantes. En tanto, en México, si deseas hacer un cambio a la Constitución, solo hay un procedimiento para hacer tanto un cambio pequeño como uno grande. Ahora, pienso que México tiene una existencia y una experiencia constitucional únicas porque el procedimiento parece difícil, pero ha sido bastante fácil de usar en los últimos años. Así que estos son los mecanismos políticos para enmendar en México, que son bastante diferentes de los requisitos legales para reformar. Pero si tienes

using the procedure of change in Mexico. But if you have a Constitution that has just one procedure to change everything, it means that if you want to change a fundamental commitment in the Constitution, you need to use the same procedure that you have to use to make a small minor change, and it should not be that way.

So what I would suggest for the Constitution of Mexico, let's say, it would be to have additional procedures of change that are easier than the one that you currently have, and you would use those procedures to make changes to the things that are less important than the more important things in the Constitution. But, of course, there's so much to talk about, if you want to talk about the Mexican Constitution, it's such a fascinating text. I've learned a lot about it. I'm still learning a lot more about it.

LOVG: Did you make a relation between the concept of “dismemberment Constitution” and Schmitt’s “fundamental decision”?

una constitución con un solo procedimiento para cambiar todo, significa que, si deseas modificar un compromiso fundamental de ella, debes usar el mismo procedimiento que para hacer un cambio menor, y no debería ser así.

Entonces, lo que yo sugeriría para la Constitución de México sería tener procedimientos adicionales de cambios que sean más fáciles que el actual y usarlos para hacer cambios en las cosas que son menos importantes. Pero, por supuesto, hay mucho de que hablar si quieres hacerlo sobre la Constitución mexicana, porque es un texto fascinante. He aprendido mucho y todavía estoy aprendiendo al respecto.

LOVG: ¿Hiciste una relación entre el concepto de constitución del desmembramiento y el de la decisión fundamental de Schmitt?

RA: The difference between the concept of “Constitutional dismemberment” and the Schmidtian concept of “Constitutional annihilation”, for example, is that I believe that dismemberment should be possible, but should be possible through legal means that keep legal continuity in the Constitution. That’s why I’m mentioning the Constitutions of Ecuador, or Spain, or Switzerland, or Austria, even Canada, for example, because what these Constitutions do is that they give you a procedure to make any kind of change you need to make in the Constitution while keeping legal continuity. The problem that many countries face, especially countries in Latin America, is what happens when you move from one Constitution to a new one: there’s an interregnum. There is a period where we’re making a new Constitution and there’s a risk of failure, and we also don’t know what procedure we’re going to use to make the new Constitution. These Constitutions that I’ve identified for you again: Ecuador, Spain, Switzerland, Austria, Canada; they will put in the Constitution

RA: La diferencia entre el concepto de desmembramiento constitucional y el concepto schmittiano de aniquilación constitucional, por ejemplo, es que creo que el desmembramiento debería ser posible, pero por medios legítimos que mantengan la continuidad legal en la carta magna. Por eso menciono las constituciones de Ecuador, España, Suiza, Austria, incluso Canadá, por ejemplo, porque lo que hacen estas constituciones es darte un procedimiento para hacer cualquier tipo de cambio que necesites hacer en ellas, manteniendo la continuidad jurídica. El problema que enfrentan muchos países, especialmente de América Latina, es lo que sucede cuando se pasa de una constitución a una nueva: hay un interregno. Hay un periodo en el que estamos haciendo una nueva constitución y existe el riesgo de fracasar, y no sabemos qué procedimiento vamos a utilizar para hacerla. Estas constituciones que les señalé (Ecuador, España, Suiza, Austria y Canadá) incluyen un procedimiento sugerido para adoptar una nueva ley suprema. Así que, si deseas redactar una nueva, la

a suggested procedure to adopt a new Constitution. So if you want to write a new Constitution, the Constitution tells you what procedure you could use if you wish to write a new Constitution and so it makes all kinds of changes possible and it lets them happen in a legal predictable way that is consistent with the rule of law.

LOVG: Perfect. Well, I had another two questions, but you answered them. Vero, your question, please.

Alma Verónica Méndez Pacheco (AVMP): Yes, thank you. I have two questions and the first is: Which is the risk of the Constitutional dismemberment? Because in Mexico we've had more than 700 Constitutional reforms and sometimes politicians and legislators talk about the necessity of a big change in the Constitution order, even when we've already had, for example, we changed the Constitution to increase the number of deputies in the fifties and that modified the political representation, what isn't a simple correction. So how can we

constitución te indica cuál procedimiento puedes utilizar, y eso hace posibles todos los tipos de cambio de una forma legal, predecible y consistente con la ley.

LOVG: Perfecto. Bueno, tenía otras dos preguntas, pero las respondiste. Vero, tu pregunta, por favor.

Alma Verónica Méndez Pacheco (AVMP): Sí, gracias. Tengo dos preguntas, y la primera es ¿cuál es el riesgo del desmembramiento constitucional? Porque en México hemos tenido más de 700 reformas constitucionales, y en ocasiones políticos y legisladores hablan de la necesidad de un gran cambio en el orden constitucional, incluso cuando ya lo hemos tenido; por ejemplo, cambiamos la carta magna en la década de 1950 para aumentar el número de diputados y eso modificó la representación política, lo cual no es una simple corrección.

reduce the inherent risk of Constitutional dismemberment?

RA: Well, this is a challenge that so many countries around the world are confronting. Think of Poland right now, or Hungary right now, or Turkey right now; where we see the Constitution being dismembered from a Constitution that respects liberal democratic values to one that does not and that's a problem. But "dismemberment of a Constitution" is a neutral concept. So we can have the dismemberment of the polish, Hungarian and Turkish Constitutions right now, much like we can have the dismemberment of the US Constitution in the 1860 when slavery was abolished and equal protection was introduced in the 14th Amendment. That, too, was a dismemberment, you see, because what happened was a destruction of the infrastructure of slavery in the US Constitution from one that was slaveryocracy to one that was more oriented toward equality and freedom for all. So "dismemberment" is a neutral concept that can apply to things

Entonces, ¿cómo podemos reducir el riesgo inherente al desmembramiento constitucional?

RA: Bueno, este es un desafío al que se enfrentan muchos países de todo el mundo. Pensemos en Polonia en este momento, en Hungría o en Turquía, donde vemos que la constitución está siendo desmembrada de una norma fundamental que respeta los valores democráticos liberales a una que no lo hace, y eso es un problema. Pero el desmembramiento de una constitución es un concepto neutral. Así pues, podemos tener el desmembramiento de las constituciones polaca, húngara y turca ahora mismo, al igual que el de la de Estados Unidos de América en 1860, cuando se abolió la esclavitud y se introdujo la igualdad de protección en la Decimocuarta Enmienda. Eso también fue un desmembramiento, porque lo que sucedió fue una destrucción de la infraestructura de la esclavitud en la ley fundamental de Estados Unidos de América, y se pasó de una esclavocrática a una más orientada hacia la igualdad y la libertad

that are democracy enhancing and also democracy weakening.

Now, your question is: How do we protect against dismemberment? The reason why I suggested to you that it's happening all around the world in these different contexts is precisely to say that there might be some cases where we want the dismemberment or does something positive, and so the trick is to not prohibit dismemberment when it does something good and to prohibit it when it does something bad, you see, it's hard to do that. It's hard to do that unless you have a Constitution that makes a commitment to certain values and you can do that by having an unamendable rule in the text of the Constitution. Many countries around the world make unamendable commitments to certain values that you and I might think are good ideas like, for example, the Constitution of the Czech Republic makes it unamendable commitment to democracy. For example, if you think federalism is a good idea, Brazil, its Constitution makes federalism an unamendable norm, the Constitution of Namibia makes all

para todas las personas. Así que el desmembramiento es un concepto neutral que puede aplicarse a cosas que mejoran la democracia y también la debilitan.

Ahora, tu pregunta es cómo nos protegemos contra el desmembramiento. La razón por la que sugerí que está sucediendo en todo el mundo en diferentes contextos es precisamente para decir que puede haber algunos casos en los que queramos el desmembramiento o que sea positivo, por lo cual el truco es no prohibirlo cuando hace algo bueno y prohibirlo cuando hace algo malo. Es difícil hacer eso; es difícil hacerlo, a menos que tengas una constitución que se comprometa con ciertos valores y contemple una regla de no enmendabilidad del texto constitucional. Muchos países en todo el mundo asumen compromisos con ciertos valores inalterables que podríamos considerar buenas ideas. Por ejemplo, la Constitución de la República Checa tiene como compromiso la democracia, o si crees que el federalismo es una buena idea, la Constitución de Brasil no permite enmiendas respecto

rights and liberties and freedoms unamendable in a way that they cannot be diminished. So you see, these are good things. And if you want to give them a kind of protection, you can try to use unamendability. The problem, however, is that unamendability is just a set of words on a piece of paper and you can have people violating the rule. The thing that is unamendable is not protected just by paper. So this goes back to the discussion we had a moment ago that political actors really do need to enforce the terms of the codified Constitution because saying that something is unamendable is not really going to protect the Constitution, you need other things. You have a strong court, you need a strong independent court that can back up what the text of the Constitution says. You need a strong independent court that can tell political actors: "No, you're violating the Constitution".

Now, Mexico has a particular problem, because the one of the doctrines that we see around the world, taking root in many parts of the world, is the doctrine of an un-

a este; la Constitución de Namibia establece que los derechos y las libertades son inalterables, de modo que no pueden ser disminuidos. Como ves, estas son cosas buenas. Y si se desea dar algún tipo de protección, se puede intentar utilizar esta inalterabilidad; sin embargo, el problema es que la imposibilidad de enmendar es solo un conjunto de palabras en una hoja de papel y puede haber personas que violen la regla. Lo que no se puede enmendar no está protegido solo mediante papel. Así que esto se remonta a la discusión que tuvimos hace un momento de que los actores políticos en verdad necesitan hacer cumplir los términos de la constitución, porque decir que algo no es enmendable realmente no va a protegerla; necesitas otras cosas. Necesitas un tribunal fuerte e independiente que pueda respaldar lo que dice su texto; necesitas un tribunal fuerte e independiente que pueda decirles a los actores políticos: "no, estás violando la constitución".

Ahora, México tiene un problema particular. Una de las doctrinas que

constitutional Constitutional amendment. The idea that you can reform the Constitution, but that the reform can be unconstitutional even if it follows all the procedures that are laid out in the text of the Constitution. And so the Court in Mexico has not adopted that doctrine. The Court in Mexico has said “We don’t have the power to invalidate Constitution amendments”. Now, I’m not suggesting that the court adopt that power, no. What I’m suggesting to you is only that in other countries this is a power that a court has and that the court sometimes exercise to prevent the kind of problems, Veronica, that you’ve identified. And so there are just different strategies for preventing bad changes to the Constitution if Mexico’s Article 135 were functional, in the best way possible, then it would be harder than it is today to amend the Mexican Constitution. Instead, you have a Constitution since 1917 that’s been amended with over two hundred and twenty five different amendment decrees, each of which amounts in total to over seven hundred alterations to the Constitution.

vemos alrededor del mundo, arraigada en muchas partes, es la de la inconstitucionalidad de una enmienda, la idea de que se puede reformar la Constitución, pero que la reforma puede ser inconstitucional, incluso si ha seguido todos los procedimientos que se establecen en el texto de dicha norma suprema. Pero la Corte en México no ha adoptado esa doctrina; lo que ha dicho es “no tenemos el poder de invalidar las enmiendas a la Constitución”. No estoy sugiriendo que la Corte adopte ese poder, no; lo que planteo es solo que en otros países este es un poder que tiene un tribunal y que a veces lo ejerce para prevenir el tipo de problemas que has identificado, Verónica. Y entonces hay diferentes estrategias para prevenir malos cambios a la Constitución. Si el artículo 135 de México fuera funcional, de la mejor manera posible, enmendar hoy en día la Constitución mexicana sería más difícil de lo que es; en cambio, tienes una desde 1917 que ha sido enmendada con más de 225 decretos diferentes que ascienden a más de 700 reformas. Por lo tanto, ¿México tiene una

And so does Mexico have a Constitution or does it have a statute? And so if you're concerned with this kind of statutory Constitution that some people argue Mexico has, then you need ways of making sure that amendment is not as easy as it is. One way, again, is unmanageability, but it's just a piece of paper, another way is a Court. A court can say these amendments are unconstitutional. OK, but you don't have that. I'm not saying it's a good idea, by the way. I'm just giving you options. A third option is to really make the amendment rule robust so that the states really do exercise their independent power to ratify an amendment. Right now, my understanding in Mexico is that states do not exercise independent authority in doing that, right? States have to ratify, but they ratify because they're told to ratify and they're usually often part of the same political group. And so even if you're part of the same political group, you can still exercise independent judgment on behalf of your state.

And so these are some ideas that can help respond to the problem,

Constitución o un estatuto? Si les preocupa este tipo de normas de la carta magna, como algunas personas sostienen, entonces necesitan asegurarse de que enmendar no sea tan fácil como es. Una forma, nuevamente, es la inalterabilidad, pero es solo una hoja de papel; otra forma es la Corte. Un tribunal puede decir que estas enmiendas son inconstitucionales. Está bien, pero no tienen eso. Por cierto, no digo que sea una buena idea; solo estoy dando opciones. Una tercera opción es hacer realmente robusta la regla de enmienda a fin de que los estados ejerzan en verdad su poder independiente para ratificar una enmienda. Entiendo que, en este momento, en México los estados no ejercen una autoridad independiente al hacer eso, ¿verdad? Los estados tienen que ratificar, pero ratifican porque se les dice que ratifiquen y, por lo general, forman parte del mismo grupo político. Y así, incluso si forma parte del mismo grupo político, puede ejercer un juicio independiente en nombre de su estado.

Estas son algunas ideas que pueden ayudar a responder al pro-

Veronica, that you raised, which is where you have changes made to a Constitution too frequently that slice the Constitution too deeply and that make changes that are not really consistent with liberal democratic values.

AMVP: Thank you so much. And the second question is: Talking about the codification of the amendments, in the Mexican Constitution it's possible observe what articles were changed and the date of the reform, but not exactly the text before that. In your recent book, you present pros and cons of four models. So in your experience, what do you think is the best way to codify the amendments?

RA: Well, thank you for this question. This is a question that I'm surprised people don't ask more about. So I want to thank you for asking it. I want to thank you for recognizing it, because Constitutional designers today, Constitutional scholars today, political actors today, they don't think about this question, but it's

blema que planteaste, Verónica, acerca de qué hacer donde se hacen modificaciones a una constitución con demasiada frecuencia, que la cortan profundamente y que hacen cambios que no son realmente consistentes con los valores liberales democráticos.

AVMP: Muchas gracias. La segunda pregunta es la siguiente: hablando de la codificación de las enmiendas, en la Constitución mexicana se puede observar qué artículos se modificaron y la fecha de la reforma, pero no exactamente el texto anterior. En tu libro reciente presentas los pros y los contras de cuatro modelos. Entonces, en tu experiencia, ¿cuál crees que es la mejor manera de codificar las enmiendas?

RA: Bueno, gracias por esta pregunta; es una que me sorprende que la gente no haga más, así que quiero agradecerte por hacerla, por reconocerlo, porque hoy en día los diseñadores constitucionales, los académicos constitucionales y los actores políticos no piensan en esta cuestión, pero es una pregunta

such an important question: Where in the Constitution are you going to identify that the Constitution has been amended? This is a fundamental question, but designers of Constitutions don't think about it, political actors don't think about it and scholars don't discuss it.

I've looked at Constitutions in the world and for codified Constitutions there are really three big models. The first model is what we see in the United States, it's the "appendited model", you add amendments to the end of the Constitution, one at a time, chronologically and everything else remains untouched. So if you put something in the Constitution, you can never change the wording; you can't erase anything; you can't change anything, it remains unadulterated, so any amendment is just an addition to the text. And so the US Constitution, when it was written in 1787 and then came into force in 1789 it had articles into it and then the First Amendment came in 1791 and it was right at the end, second, right after that, third right after that, all the way to the very bottom. Today we have the 27° Amendment in the US Constitution.

muy importante: ¿en qué parte de la constitución vas a identificar que ha sido enmendada? Esta es una interrogante fundamental, pero los diseñadores de constituciones no piensan en ella, los actores políticos no piensan en ella y los académicos no la discuten.

He examinado las constituciones del mundo y para codificarlas hay realmente tres grandes modelos. El primero es el que vemos en Estados Unidos de América, el modelo de anexos, conforme al cual las enmiendas se agregan al final de la Constitución, una a la vez, cronológicamente, y todo lo demás permanece intacto. Entonces, si pones algo en ella, nunca puedes cambiar la redacción; no puedes borrar nada, no puedes cambiar nada, todo se mantiene íntegro, por lo que cualquier enmienda es solo una adición al texto. Y así, la Constitución de Estados Unidos de América, cuando fue escrita en 1787 y después entró en vigor en 1789, tenía artículos, y luego la Primera Enmienda llegó en 1791 y estaba justo al final; la Segunda, justo después de eso; la Tercera de inmediato, hasta el final. Hoy tenemos la Vigésimo-

A second model is the “invisible model” and we see this in Ireland, we see this in Norway. What happens with the invisible model is when the Constitution is amended, you go into the text of the existing Constitution and you just erase what you want to change without leaving any marking at all or very few markings about what has changed or when it was changed or how it’s changed. One of the most interesting examples comes from Norway: the 1814 Constitution of Norway is still in force today, but if you read the text in 1814, you would have read a lot of language that is exclusionary and hateful. For instance, “Jews shall not be tolerated in the Kingdom” that was in the text of the Constitution, but if you look at the text of the Norwegian Constitution today, it’s the same one, right? It’s the same 1814 Constitution it hasn’t been replaced, but that language is nowhere to be found. Instead, you find language that speaks to embracing all religious faiths, that everyone is welcome. So the question is, where did that original hateful, exclusionary language go? The

séptima Enmienda en la Constitución de Estados Unidos de América.

El segundo modelo es el invisible, y lo vemos en Irlanda y en Noruega. Lo que sucede con este modelo es que cuando la constitución se enmienda, vas al texto y borras lo que quieras cambiar sin dejar ningún rastro de lo que cambió y de cuándo o cómo cambió. Uno de los ejemplos más interesantes proviene de Noruega. Su Constitución de 1814 todavía está en vigor en la actualidad, pero si lees el texto de ese año, habrás leído mucho lenguaje excluyente y de odio, por ejemplo, “los judíos no serán tolerados en el Reino”; eso estaba en el texto de la Constitución noruega, pero si lo miras hoy, es el mismo, ¿verdad? Es la misma Constitución de 1814 que no ha sido reemplazada, pero ese lenguaje ya no se encuentra en ninguna parte. En cambio, encuentras un lenguaje que habla de abrazar todas las creencias religiosas y de que todas las personas son bienvenidas. Entonces la pregunta es a dónde se fue ese lenguaje original, de odio y excluyente. La respuesta es que se borró. Este es el modelo

answer is that it was erased. This is the invisible model. That's what happens when you amend the Norwegian or the Irish Constitution, you go in and you erase.

The third model is evident in India and it's the "integrative model". So you don't append at the end of the Constitution the amendments, you don't go in and erase things, instead, you make it very clear what the changes are to the Constitution by putting footnotes for every amendment. So if you want to amend this part of the Constitution, you put a footnote and you say: "This is the old language and here is the new language". So it's very easy to follow and to understand what has been changed in the Constitution, when it was changed and how it was changed, so that's the Indian integrative model.

Now, the Mexican Constitution is somewhat of a mixture between the integrative model and the invisible model. That's the Mexican Constitution. And what's happened is that when you mix these two models, in Mexico, in addition with the hyper amendment practices in Mexico is

invisible. Eso es lo que pasa cuando enmiendas la Constitución noruega o irlandesa: entras y borras.

El tercer modelo es evidente en India y se trata del modelo integrador. De acuerdo con él, no agregas las enmiendas al final de la Constitución, no entras y borras cosas, sino que dejas muy claro cuáles son los cambios mediante notas al pie de página para cada uno. Así pues, si quieres enmendar esta parte de la Constitución, pones una nota al pie que diga "este es el idioma antiguo y aquí está el nuevo". Es muy fácil de seguir y comprender qué se cambió en la Constitución, cuándo y cómo; ese es el modelo integrador indio.

Ahora, la Constitución mexicana es una mezcla entre el modelo integrador y el invisible; esa es la Constitución mexicana.

Lo que pasa es que, cuando se mezclan estos dos modelos, en México, aparte de las prácticas de hiperenmiendas, se tiene una ley suprema con algunas dificultades en cuanto a cómo la entendemos, porque produce confusión, produce incoherencia y, además, produce

that you have a Constitution that reveals some difficulties in how we understand it, because it yields confusion, it yields incoherence and also yields a much longer Constitution. The Mexican Constitution, when it was first created in 1917, I believe, had about 22,000 words, today it's over 70,000 words in the whole Constitution. That's a result of the hyper amendment and hyper reform practices in Mexico and also really a result of the integrative part of the codification model because you just keep adding into the Constitution, adding, and adding, and adding, and sometimes also though you do make things invisible. So it's a very interesting model that we have, and we see in Mexico. I don't know if there is any other place in the world that has a Constitution that has been as frequently amended with the invisible model interacting with the integrated model, which just so many fascinating practical difficulties of Constitutional life, right? With a huge population that needs social assistance. I mean, it's a fascinating model of Constitutionalism that I'm learning more about, and I'm excited to keep learning more.

una Constitución mucho más larga. Cuando se creó en 1917, la carta magna tenía alrededor de 22,000 palabras; hoy tiene más de 70,000. Este es el resultado de las prácticas de hiperenmiendas e hiperreformas en México, y también es realmente un resultado de la parte integradora del modelo de codificación, porque tan solo se sigue agregando a la Constitución, agregando y agregando y agregando, y a veces también se invisibilizan los cambios. Así que es un modelo muy interesante el que hay y vemos en México. No sé si hay algún otro lugar en el mundo que tenga una constitución que haya sido enmendada tan frecuentemente con el modelo invisible en interacción con el modelo integrador, que tiene tantas fascinantes dificultades prácticas de la vida constitucional, con una población enorme que necesita asistencia social. Lo que quiero decir es que es un modelo fascinante de constitucionalismo del cual estoy aprendiendo más y estoy emocionado de seguir aprendiendo.

AVMP: Thank you, Richard. Sorry if I insist, but which do you think is the best way of these three models?

RA: So your question is which is the best model: the integrative model, the appendited model or the invisible model? I don't think that there is one answer that fits every jurisdiction or that fits every amendment. I don't think a country, I don't think a Constitution should limit itself to using always of the appendited model or limit itself to using always the integrative model or limit itself to using always the invisible model. I think we take it as it's presented to us what best serves our purposes today. For example, the US Constitution today still has hateful, exclusionary language that refers to slavery, refers to persons of African descent as counting as three fifths of a whole person. Did you notice? They were not counted as full persons. In fact, they will treat as full persons that is still in the text of the US Constitution today. Just as we see in the US Constitution, the "Fugitive Slave Clause" that says if a slave, an enslaved person wins her

AVMP: Gracias, Richard. Perdón si insisto, pero ¿cuál crees que es la mejor forma de estos tres modelos?

RA: Así que tu pregunta es cuál es el mejor modelo: el modelo integrador, el de anexos o el invisible. No creo que haya una respuesta que se adapte a todas las jurisdicciones ni a todas las enmiendas. No pienso que un país o una constitución deba limitarse a usar siempre el modelo de anexos, el integrador o el invisible. Considero que debemos usar lo que se nos presenta y lo que mejor sirve para nuestros propósitos. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos de América todavía tiene un lenguaje excluyente y de odio acerca de la esclavitud, que se refiere a las personas de ascendencia africana como "las tres quintas partes de una persona completa". ¿Te diste cuenta? No eran consideradas personas plenas. De hecho, fueron tratadas como tales hasta que se creó el texto que está actualmente en la Constitución de Estados Unidos de América. Tal como lo vemos en esta, la Cláusula del Esclavo Fugitivo, que dice que si un esclavo o una perso-

freedom, that enslaved person as a matter of Constitutional law must be returned to her owner in the state, in the jurisdiction, from where she first escaped. That's still in the Constitution, still in the Constitution, is a provision that says the slave trade in the United States, the international slave trade, shall be unamendable for 20 years. So you have all of these rules that do violence to people still in the us Constitution. If you were to amend that, it's been amended by the 13th Amendment, by the 14th Amendment, still you see it's in the text; perhaps it would be better to erase that altogether. I don't know. That's one possibility.

But you see, the point is that I think every political community with their Constitutional reformers, at the time the changes made should debate and decide which is the best way to memorialize the change. Do we want to erase this? Do we want to keep it codified, but with a footnote? Do we want to just append now? There are consequences here, Veronica, because if you just append the amendment at the end of the text without changing any-

na esclavizada gana su libertad, dicha persona, como una cuestión de derecho constitucional, debe ser devuelta a su dueño en el estado, en la jurisdicción, de donde ella escapó por primera vez. Eso todavía está en dicha carta magna y es una disposición que dice que la trata de esclavos en Estados Unidos de América es inalterable por 20 años. Así que tienes todas estas reglas que violentan a las personas en la Constitución de Estados Unidos de América. Si tuvieras que enmendar eso, ha sido enmendado por la Decimotercera Enmienda, por la Decimocuarta Enmienda; quizá sería mejor borrarlo. No lo sé. Es una posibilidad.

Pero el punto es que creo que cada comunidad política con sus reformadores constitucionales, en el momento en que se realicen las modificaciones, debe debatir y decidir cuál es la mejor manera de reconocer el cambio. ¿Queremos borrar esto?, ¿queremos mantenerlo codificado, pero con una nota al pie de página?, ¿queremos agregar ahora? Aquí hay consecuencias, Verónica, porque si simplemente anexas la enmienda al final del texto sin

thing it come before it, the consequence is that you leave it to the court to interpret how the amendment impacts the rest of the Constitution. Maybe that's a good thing; maybe that's a bad thing.

However, if you integrate the amendment into the text of the Constitution with a footnote that makes it clear what was changed, when it was changed and how it was changed, then you really do narrow the power of the Court to interpret that amendment in a way that's inconsistent with the intent of those who made the amendment because those who made the amendment were very clear in how they made the amendment in the text of the Constitution, when they identify in the footnote what the change is and why the change is made. And so I think it depends on why it is we want to make the change and what it is we want to identify in the Constitution as the commitment that the amendment makes.

AVMP: Thank you so much.

LOVG: Thanks. The final question, Albert. What do you think about the

cambiar nada de lo que viene antes, la consecuencia es que dejas que la Corte interprete cómo la enmienda impacta el resto de la constitución. Quizá eso sea algo bueno o quizá sea algo malo.

Sin embargo, si integras la enmienda en el texto de la constitución con una nota al pie de página que aclare qué se cambió, cuándo y cómo, realmente se reduce el poder de la Corte para interpretar la enmienda de una forma inconsistente con la intención de quienes la hicieron, porque estos fueron muy claros en cómo se hizo al identificar en la nota al pie cuál fue el cambio y por qué se realizó. Entonces creo que depende de por qué queremos hacerlo y qué es lo que queremos identificar en la constitución como el compromiso de la enmienda.

AVMP: Muchas gracias.

LOVG: Gracias. La última pregunta, Albert. ¿Qué opinas de la participa-

people's participation in make the amendments or construction for a new Constitution? I think, for example, the referendum. What are you think?

RA: What we're seeing around the world is increasing use of popular participation mechanisms, so that the people who are involved in giving meaning, giving shape to their Constitution, either in creating a new Constitution or in giving me the existing Constitution by interpretation or by reform, this is a trend that we see all around the world, so some Constitutions say nothing about referendums, nothing. In fact, you read the rules of amendment and the rules say you can't use a referendum or they'll say nothing about a referendum, nonetheless, political actors, incumbents, reformers use referendums in those cases to involve the people in the process of changing the Constitution. And there was an immense pressure to do that, I don't think it's unjustifiable. I think it's a good reason. It's a good thing to include people because we want their views in how their

ción de la gente para hacer las enmiendas o para la construcción de una nueva constitución? Pienso, por ejemplo, en el referéndum. ¿Qué te parece?

RA: Lo que estamos viendo en todo el mundo es un uso creciente de los mecanismos de participación popular, así que las personas están involucradas en dar sentido, en dar forma a su constitución, ya sea en la creación de una nueva o en la existente, por interpretación o por reforma. Esta es una tendencia que vemos en todo el mundo, por lo que algunas constituciones no dicen nada en torno a los referendums, nada; de hecho, lees las reglas de enmienda y dicen que no puedes usar un referéndum o no dicen nada acerca de este; no obstante, los actores políticos, los titulares y los reformadores utilizan los referendums para involucrar al pueblo en el proceso de cambio de la constitución. Y había una inmensa presión para hacerlo; no creo que sea injustificable, pienso que es una buena razón. Es bueno incluir a la gente porque queremos sus puntos

Constitution is shaped, because it's their Constitution after all. And so referendums, I think, can be a very useful way of involving people, but referendums can't be the entire answer.

Referendums, I think, can be part of the infrastructure of popular participation in Constitutionalism. You can have consultations of people in their home districts: "What do you think about this amendment? How would you change the Constitution?" You can get people to give you input into how you might amend the Constitution and this is a way, I think, of letting people know that they have a Constitution, what it means, and that they have a role in keeping the Constitution updated to reflect their own modern values so it's not just referendums. You can have popular roving commissions where you just go and you teach people about the Constitution and get their input. Moreover, it's not just a referendum, but it's not just one vote. I think some countries do it well when they say "We're going to have a referendum and we're going to have a confirmatory referendum

de vista acerca de cómo se forma su constitución, porque, después de todo, es suya. Por tanto, creo que los referéndums pueden ser una forma muy útil de involucrar a la gente, pero no la respuesta completa.

Los referéndums pueden ser parte de la infraestructura de participación popular en el constitucionalismo. Puedes consultar a las personas en sus distritos de origen: "¿qué opinas acerca de esta enmienda?, ¿cómo cambiarías la constitución?". Puedes hacer que la gente te dé su opinión respecto a cómo podría enmendar la ley suprema, y creo que esta es una forma de hacer saber a la gente que tiene una, qué es lo que significa y que tiene un rol en mantenerla actualizada para reflejar sus propios valores modernos, así que no son solo referéndums. Puedes tener comisiones itinerantes populares a las que asistes, enseñas a la gente acerca de la constitución y obtienes su opinión. Además, no es solo un referéndum, no es solo un voto. Creo que algunos países hacen bien cuando dicen: "vamos a tener un referéndum y vamos a tener un referéndum

after the first referendum”. Good. “But then we’ll have another referendum on the same question six months later just to make sure that we agree on the change, make sure that everyone understands the consequences of the change”. There’s something very similar that happens in the Scandinavian countries. In Norway, for example, where they’re to amend the Constitution, the first thing that happens is that there’s a vote in the national legislature and then, when they approve, if they approve that amendment, then the legislature is dissolved and there’s a new election to reconstitute the legislature and then, once reconstituted, the legislature votes again on the same amendment and if they approve the amendment a second time, it becomes valid.

So you see, this is a way of including in the amendment process some popular input, because the people will vote to reconstitute the legislature recognizing that the people they vote for will vote for or against the amendment depending on who they choose. And so I think the idea of involving people in Con-

firmatorio después del primer referéndum”. Bien. “Pero tendremos otro referéndum acerca de la misma cuestión seis meses después solo para asegurarnos de que estamos de acuerdo con el cambio y de que todos comprendan sus consecuencias”. Algo muy parecido ocurre en los países escandinavos. En Noruega, por ejemplo, si van a enmendar la Constitución, lo primero que sucede es una votación en la legislatura nacional, y luego, cuando la aprueban, si aprueban esa enmienda, entonces la legislatura se disuelve y hay una nueva elección para reconstituirla; después, una vez reconstituida, la legislatura vuelve a votar acerca de la misma enmienda, y si aprueban esta por segunda vez, se vuelve válida.

Verás, es una forma de incluir en el proceso de enmienda la aportación popular, porque la gente votará para reconstituir la legislatura convencida de que las personas por las que emiten su sufragio votarán a favor o en contra de la enmienda, según a quién elijan. La idea de involucrar a la gente en las reformas constitucionales es una

stitution making Constitution reform, that is a necessary feature, in my view, of a modern democracy. And it doesn't have to be the case that political actors do everything that the people tell them to do. Right? Because not every country wants to be Switzerland, where you govern by referendum, but it's important to get input from the people, to take the pulse of the people, to seek their contributions in giving shape to the Constitution. That, I think is a critical part of a modern democracy.

LOVG: OK, Albert. Well, thank you. Thank you for us and for the Electoral Court. It's a very important occasion to think about these issues. I think it's very, very important issues not only for Mexico; for all Latin America. Thanks, Richard.

RA: Thank you so much, good to see you and, Veronica, thank you very much to you as well.

AVMP: Thank you so much. We hope to see you again soon.

característica necesaria, en mi opinión, de una democracia moderna. Y no tiene por qué darse el caso de que los actores políticos hagan todo lo que la gente les dice que hagan, ya que no todos los países quieren ser Suiza, donde se gobierna por referéndum, pero es importante recibir aportes de la gente, tomarle el pulso y buscar sus contribuciones para dar forma a la constitución. Creo que eso es una parte fundamental de una democracia moderna.

LOVG: Está bien, Albert. Bueno, gracias. Gracias de parte de nosotros y del Tribunal Electoral. Es una ocasión muy importante para reflexionar en torno a estos temas. Creo que son cuestiones muy muy importantes no solo para México, sino para toda América Latina. Gracias, Richard.

RA: Muchas gracias, es bueno verte, y, Verónica, muchas gracias a ti también.

AVMP: Muchas gracias. Esperamos volver a verte pronto.

CULTURAL



Documental

Historia de los procesos electorales en México

Monica Yeraldy Ortiz Galindo (México)*

Año: 2018.

Duración: 47 minutos.

País: México.

Dirección: Viviana Motta (directora de producción).

Guion: Ricardo Zárate.

Fotografía: Bruno Flores (fototeca).

Musicalización: Gerardo Quiroz.

Producción: Clío (para el Instituto Nacional Electoral).

En el documental *Historia de los procesos electorales en México*, producido por el Instituto Nacional Electoral (INE), se hace un análisis de época respecto a la evolución de los procesos comiciales en México a lo largo de la historia, con énfasis en cinco periodos que fueron de suma importancia en la creación y la consolidación del sistema político electoral en el país: la construcción del sistema político mexicano (1940-1968), la liberación del ámbito político mexicano (1982-1989), la difícil apertura democrática (1989-1994), la ciudadanización de los procesos electorales (1995-2000) y el panorama del sistema electoral mexicano (de 2014 a la actualidad).

* Estudiante de décimo semestre de la licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. 315215498@derecho.unam.mx.

El sistema político electoral mexicano, integrado por autoridades e instituciones en la materia, fue diseñado y construido con miras a combatir la falta de confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía en la manera de llevar a cabo los procesos electorales, ya que esta desconfiaba del partido hegemónico en México, de los presidentes electos impuestos por este e, incluso, del voto mismo, puesto que no era visto como una herramienta valiosa de decisión, sino como una forma de manipulación de la voluntad popular por el partido en el poder.

Debido a la falta de una oposición real al entonces Partido de la Revolución Mexicana —es decir, la escasa pluralidad política en el país, la represión a los opositores del gobierno y la desconfianza popular en las elecciones libres de vicios y confiables—, el presidente de la república, Manuel Ávila Camacho, promulgó en 1946 la Ley Federal Electoral y creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral con la aparente finalidad de terminar con esas prácticas.

Sin embargo, dicho fin no pudo cumplirse al no existir todavía procesos electorales confiables y porque el pueblo no estaba de acuerdo con la forma como el partido de México ejercía el poder, razón por la cual la violencia y las protestas en contra de este ente de interés público hicieron que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) bloqueara definitivamente el paso democrático al poder a los partidos de oposición para instaurar un mecanismo de control comicial que dotaba de facultades al presidente en turno para designar a su sucesor; no obstante, lejos de frustrar el surgimiento de nuevos partidos opositores, esto propició la creación y el levantamiento del Partido Acción Nacional (PAN).

Además del surgimiento de institutos políticos de oposición, se creó la Dirección Nacional del Registro Electoral, cuya finalidad era garantizar la legitimidad de las votaciones por medio de las listas de electores que se distribuían en 3,500 agencias del Registro en la república mexicana. Así, se alcanzaron cuatro millones de votos, lo cual dejó en claro que la ciudadanía estaba adquiriendo cierta cultura cívica y, además, que la credibilidad se estaba incrementando.

Otro suceso positivo para el sistema electoral mexicano se dio en 1953, al reconocerse el derecho de las mujeres a votar, el cual se materializó, por primera vez en el país, en los comicios federales del 3 de junio de 1955.

Como consecuencia del decaimiento de la participación político-electoral, debido a la escasa oposición partidista y al temor de que la población no pudiera ejercer su descontento y emprendiera un golpe de Estado, en 1963 el presidente Adolfo López Mateos promulgó una reforma electoral que permitió a los institutos políticos minoritarios tener diputados de partido en los órganos legislativos, lo cual operó como una forma sui géneris de representación proporcional para la oposición.

Ante la falta de los resultados esperados por la oposición, se promovió una reforma a la ley electoral en 1977 para que, de verdad, existiera pluralidad política y la oposición contara con más diputados en los recintos legislativos, razón por la cual el PAN comenzó a tener más diputados.

Una innovación institucional importante en la materia fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1987, con el objetivo de atender asuntos político-electorales en el ámbito administrativo, lo cual, sin duda, fortaleció la credibilidad ciudadana en el sistema político mexicano. Además, en ese año se creó un nuevo código electoral que permitió las coaliciones y los frentes electorales, así como la integración de la Comisión Federal Electoral y el criterio de representación proporcional.

La creación de leyes electorales, sus respectivas reformas y la innovación institucional en la materia permitieron que, desde 1989, la oposición partidista comenzara a tener mayor presencia, ya que tanto el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como el Partido Acción Nacional obtuvieron importantes victorias electorales; a saber, sus militantes llegaron a ser gobernadores y obtuvieron más curules y escaños en los órganos legislativos, con lo que se dio un paso a la alternancia partidista en el poder, al sustituir en distintas entidades federativas al PRI.

En 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se ordenó la creación de un organismo público que tuvie-

ra como finalidad organizar las votaciones —denominado Instituto Federal Electoral (IFE)—, el cual sustituyó a la Comisión Federal Electoral; con su creación, se esperaba que la Secretaría de Gobernación ya no fuera la responsable de organizar los comicios, porque no había transparencia en sus procesos electorales ni en su conteo de votos. Y aunque la Secretaría participaba en el órgano de gobierno interno de ese organismo, ya había mayor imparcialidad y transparencia en dichos procesos.

El IFE fue dotado de más facultades en materia electoral por el Congreso de la Unión, al reformar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que organizara las votaciones, definiera los gastos de campaña, expidiera las constancias de mayoría a los gobernadores y declarara la validez de las elecciones de los diputados y senadores. De esa manera, ya no se llevaba a cabo la autocalificación de los comicios que caracterizaba a México.

Una vez creado el Instituto Federal Electoral, en 1994 comenzó la ciudadanización del procedimiento electoral en México con el objetivo de fortalecer aún más la credibilidad en las instituciones, las autoridades y los procesos en la materia, incluido el conteo de votos, a fin de evitar que se perpetuaran las viejas prácticas en el país, como la autocalificación en los resultados. Así, al ser los ciudadanos quienes se encargan de capacitar a los funcionarios de casilla, hacer el conteo de votos depositados en las urnas y fungir como observadores electorales —una figura existente a partir de los acuerdos de Barcelona—,¹ con la organización del IFE, se

¹ A raíz del asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, se precipitó una reforma electoral que comenzó a gestarse a partir de las negociaciones o conversaciones entre la Secretaría de Gobernación, el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos, conocidas como los acuerdos de Barcelona.

Las conversaciones de Barcelona, como las llamó la prensa, tuvieron lugar del 8 de febrero al 26 de mayo de 1994; se les nombró así debido al espacio físico donde tuvieron lugar: la casa ubicada en la calle Barcelona, número 32. Constituyeron el prolegómeno de la tercera reforma electoral del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y la quinta en un periodo de poco más de 15 años. Su marco de referencia fue el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho de los nueve candidatos presidenciales, a iniciativa de Jorge Carpizo.

ha generado más confianza por parte de los ciudadanos hacia el sistema político-electoral mexicano.

Además de una participación cada vez mayor y constante de la población en los procesos comiciales, otro factor importante que influyó en la confianza popular fue la implementación, por parte del IFE, de una identificación oficial con mayores y más avanzadas técnicas de seguridad para que no puedan ser falsificadas en una elección, así como la incorporación de tecnología y el líquido indeleble creado por el Instituto Politécnico Nacional.

Es de gran relevancia mencionar que en 1996 se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), organismo que se erigió en la máxima autoridad en el ámbito de la justicia electoral, con facultades para juzgar las irregularidades en los procesos comiciales, así como resolver los recursos procedentes en la materia.

Así pues, la construcción de ese andamiaje permitió que en el año 2000 se diera, de forma pacífica y legal, la alternancia política del PRI al PAN, lo cual dotó de más credibilidad a las nuevas instituciones y a las leyes electorales, porque ya no imperaba la hegemonía de un solo partido en el país.

En 2007 se promulgó una reforma en la materia a fin de nacionalizar la organización de los procesos electorales y reducir los gastos de los particulares, de manera que no existiera ningún tipo de nexo con los medios de comunicación. Así, el IFE se hizo cargo de repartir los tiempos en radio y televisión de los candidatos y los partidos, así como de regular la propaganda del gobierno en tiempos electorales, a partir de fórmulas establecidas en la ley.

En 2014, con motivo de una reforma electoral impulsada por el presidente de la república, el Instituto Federal Electoral cambió de denominación a Instituto Nacional Electoral, con lo cual no solo fortaleció su autonomía, sino que se le dotó de más facultades; verbigracia, fiscalizar los recursos de los partidos destinados a campañas y precampañas en los ámbitos local y federal, con la finalidad de que la autoridad supiera en qué se ocupa ese dinero, así como el origen de este; además, dicho órgano autónomo

sentó los cimientos de la confianza en los procesos comiciales —al asegurar que los votos serían respetados—, en las decisiones y actuaciones de las autoridades en la materia y en los institutos políticos.

A manera de conclusión, es factible decir que el sistema político-electoral mexicano tuvo una gran y profunda evolución, pues pasó de ser dominado por la violencia y la represión de la oposición a un mecanismo de control comicial que facultaba al presidente del partido que duró 70 años en el poder para nombrar a su sucesor, y después crear códigos electorales e instituciones sólidas en la materia, como el TEPJF y el INE, con lo que se volvió cada vez más activa la participación de la ciudadanía en la organización de los procesos. Lo anterior, luego de los altos índices de desconfianza y de falta de credibilidad del pueblo mexicano en sus autoridades electorales. Sin duda, sin ese factor clave no se podría explicar la constitución y consolidación del actual sistema político mexicano.

La revista *Justicia Electoral* es editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y su publicación es semestral. Sus artículos están enmarcados en la temática político-electoral, con el objetivo de difundir y debatir los avances y las innovaciones en la materia. La publicación es coordinada por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF. Cuenta, además, con el respaldo del Comité Académico y Editorial del Tribunal, máximo órgano que regula las tareas académicas y editoriales de la institución. Asimismo, cuenta con el soporte de un grupo de arbitraje externo de carácter multidisciplinario y multinacional que evalúa los artículos. El contenido de la revista está dirigido a especialistas, investigadores, estudiantes y funcionarios electorales.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

- Los artículos deberán estar escritos en español, ser inéditos y no estar sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Asimismo, deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcadas en la temática político-electoral.
- Los artículos deberán acompañarse de la “Declaración de originalidad y cesión de derechos” del trabajo escrito. El documento se puede descargar del sitio de la revista: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/7e45a77e33966d8.pdf>.
- Para las secciones “Artículos” y “Análisis de sentencias”, la extensión de los trabajos deberá ser de 15 a 25 cuartillas con bibliografía incluida (la cuartilla consta de 2,500 caracteres con espacios). Para las secciones “Reseñas” y “Cultural”, la extensión deberá ser de entre 3 y 6 cuartillas.

- Los trabajos propuestos, excepto los de las secciones “Reseñas” y “Cultural”, deberán incluir el título en español e inglés.
- Toda colaboración, a excepción de las publicadas en las secciones “Reseñas” y “Cultural”, deberá estar acompañada de dos resúmenes: uno en español y otro en inglés (de máximo 150 palabras), así como de una lista de palabras clave (4 como mínimo, 6 como máximo), igualmente en español e inglés.
- En un archivo anexo, deberá enviarse una corta relación con los datos curriculares del autor o la autora (formación e institución de adscripción), incluidas la dirección postal, la adscripción institucional y la dirección de correo electrónico.

Indicaciones formales

- Interlineado sencillo, letra tipo Univers a 12 puntos, alineación justificada, sangría de 1 cm en la primera línea y sin espacios entre párrafos.
- Si el artículo incluye gráficas, cuadros, mapas o figuras, deberán especificarse sus fuentes y enviarse como archivos anexos en programas editables (Excel, Word, etcétera); además, deberán incluirse en el cuerpo del texto, en el lugar correspondiente para publicación.
- Las citas deberán presentarse en formato APA.
- Las notas aclaratorias se presentarán a pie de página, a renglón seguido, con letra tipo Univers a 9 puntos, y la numeración deberá ser corrida (progresiva).
- Cuando se emplee una abreviación (sigla, abreviatura o acrónimo), primero deberá escribirse su equivalencia completa y luego, entre paréntesis, la abreviación que se utilizará con posterioridad.

No se aceptarán artículos que no cumplan con los criterios antes señalados.

Los originales serán sometidos a un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. En primer lugar, los artículos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de la Escuela Judicial Electoral, que determinará la pertinencia de su publicación. Una vez que se establezca que el artículo cumple con los requisitos temáticos, además de los formales indicados en las bases, será enviado a un par de académicos externos: un integrante del Comité Académico y Editorial y un árbitro externo especialista en el tema del artículo. El texto será evaluado de manera anónima, de modo que ni su autor o autora ni quienes lo dictaminen conocerán la identidad de uno y otro. Los dictámenes se emitirán en el siguiente sentido: a) publicable, b) publicable con sugerencias de modificación, c) publicable condicionado a modificaciones o d) no publicable. En caso de discrepancia entre dos dictámenes, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de evaluación serán inapelables en todos los casos.

Cualquier colaboración para la revista *Justicia Electoral* que se dicte en sentido favorable implica, por parte del autor o autora del texto, la concesión de la propiedad de los derechos de autor para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio; distribuidos en el número de ejemplares que se requieran; difundidos de forma pública en distintas modalidades, e incluso puestos a disposición del público mediante recursos electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y no lucrativos.

Durante el proceso de edición, el autor o la autora deberá resolver las consultas que acerca de su artículo le realice la coordinación de la revista.

La revista *Justicia Electoral* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Las autoras y los autores de los trabajos publicados recibirán 10 ejemplares de la versión impresa.

Para más información, comunicarse a:

<https://www.te.gob.mx/eje/front/Revista/index>
55-5722-4000, extensiones 4208 y 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Virginia 68, Parque San Andrés, 04040,
Coyoacán, Ciudad de México.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Justicia Electoral is a biannual journal edited by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF). Its articles cover political and electoral topics, in order to disseminate and discuss developments and innovations in this field. The publication is coordinated by the Judicial Electoral School of the TEPJF and by the Academic and Editorial Committee of the TEPJF, the body responsible for the institution's academic and editorial activities. Moreover, the articles are evaluated by a group of external-multidisciplinary experts of various nationalities. The content of this journal is aimed at specialists, researchers, students and election officials.

SUBMISSION GUIDELINES

- Manuscripts submitted should be written in Spanish, unpublished and not be under consideration by any other journal at the same time. They should be the original research in the electoral field.
- All articles submitted must be accompanied by the "Statement of originality and copyright transfer". This document can be downloaded from the journal's website at: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/7e45a77e33966d8.pdf>.
- Submissions should be between 15 and 25 pages including the bibliography (one page is 2,500 characters with spaces). For "Book reviews" and "Cultural" sections, submissions should be between 3 and 6 pages.
- The submitted texts, except those in "Cultural" and "Reviews" sections, must include the title in Spanish and its English translation.
- All manuscripts, except "Book reviews" and "Cultural", should be submitted together with two abstracts: one in Spanish and another

in English (no more than 150 words in length), as well as a list of keywords (between 4 and 6), also in Spanish and English.

- The author's resume should be attached, including postal address, institutional affiliation, and email address.

Formatting instructions

- Manuscripts should be single-spaced, in 12 pt. Univers font, justified text, with the first line indented 1 cm and without spacing between paragraphs.
- If the article contains tables and figures, the source should be included and they should be attached as an editable file (Excel, Word, etc.).
- Manuscripts should follow the APA quotation style.
- Clarifications should be included in footnotes, which should use 9 pt. Univers font and consecutive numbering.
- Acronyms and abbreviations should be spelled out completely on their initial appearance in text, followed by the acronym or abbreviation in parenthesis.

Texts that do not fulfill these requirements will not be accepted.

The manuscripts will be submitted to an editorial process that takes place in several stages. First, all articles received are subject to a preliminary screening by the Judicial Electoral School. Manuscripts that are relevant to the electoral field and that meet the formatting requirements will be sent to a member of the Academic and Editorial Committee and an external specialist on the topic for review. The review process is anonymous and received manuscripts can be: a) accepted without any changes, b) accepted with minor revisions, c) accepted after mayor revisions or d) rejected. In cases of conflicting evaluations, the manuscript will be sent to a third reviewer, whose decision will be final. The results of the process cannot be appealed.

If a manuscript is accepted for publication in *Justicia Electoral*, the author must transfer the copyright of the article, including the right to reproduce it in all forms and media and to distribute and disseminate it through various means, exclusively for academic, cultural and non-profit purposes, to the TEPJF.

During the editing process, the author must answer any requests regarding the article made by the journal.

Justicia Electoral is a non-commercial publication, which means the articles are not financially rewarded. The authors will receive 10 copies of the journal.

Additional information available at:

<https://www.te.gob.mx/eje>
55-5722-4000, extensions 4208 and 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Virginia 68, Parque San Andrés, 04040,
Coyoacán, Mexico City.

*Mexican Electoral Court
of the Federal Judiciary*

Declaración de originalidad y cesión de derechos

Por este medio, certifico que el trabajo titulado _____ que presento para la revista *Justicia Electoral*, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no ha sido publicado previamente en ninguna de sus versiones y me comprometo a no someterlo a consideración de otra publicación mientras esté en proceso de dictamen en la revista *Justicia Electoral* ni posteriormente en caso de ser aceptado para publicación.

Declaro que el artículo es original y que sus contenidos son producto de mi directa contribución intelectual. Todos los datos y referencias a materiales ya publicados están debidamente identificados con sus respectivos créditos e incluidos en las notas bibliográficas y en las citas que se destacan como tal, y, en caso de que así lo requieran, cuento con las debidas autorizaciones de quienes poseen los derechos patrimoniales.

Declaro que los materiales están libres de derechos de autor y me hago responsable de cualquier reclamación o litigio relacionado con derechos de propiedad intelectual, exonerando de responsabilidad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En caso de que el artículo sea aprobado para su publicación, autorizo de manera ilimitada en el tiempo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que incluya dicho texto en la revista *Justicia Electoral* y que lo reproduzca en todas sus modalidades, incluso para difusión audiovisual y publicación en internet; el derecho de transformación o adaptación, comunicación pública en el país y en el extranjero por medios impresos, distribución y, en general, cualquier tipo de explotación que de la obra se pueda realizar por cualquier medio conocido o por conocer.

Lugar y fecha

Nombre y firma

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en octubre de 2022
en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte 80,
Felipe Pescador, 06280, Cuauhtémoc,
Ciudad de México.

Su tiraje fue de 500 ejemplares.

Justicia Electoral is a periodical publication
of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary,
last issue was printed in October 2022
in Talleres Gráficos de México, Canal del Norte 80,
Felipe Pescador, 06280, Cuauhtémoc,
Ciudad de México.

Last print amounted 500 issues.

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUSTICIA ELECTORAL

Revista del TEPJF



<http://www.te.gob.mx/editorial>

