

JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Vol. 1, núm. 24 · Julio-diciembre, 2019 | ISSN 0188-7998

Hacia un sistema de causales
de invalidez de las elecciones
por sistemas normativos indígenas.
El caso de Oaxaca

Enrique Figueroa Ávila

Representación política
de las personas con discapacidad

Yurisha Andrade Morales

Elecciones generales en Bolivia, 2019.
Una reflexión de derecho comparado

Jorge Sánchez Morales





JUSTICIA ELECTORAL

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

ISSN 0188-7998

Vol. 1, núm. 24
Julio-diciembre, 2019

342.702
J888e
2019
N. 24

Justicia Electoral : Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. -- vol. 1, núm. 24 (julio-diciembre 2019). -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.

454 páginas.

Periodicidad: semestral.

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

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

1. Sistemas normativos indígenas - México. 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Jurisprudencia - México. 3. Acciones afirmativas - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - México. 4. Derechos de los indígenas - México. 5. Derecho a la igualdad - Derecho a la no discriminación - México. 6. Proceso electoral - Doctrina - Jurisprudencia - Legislación - México. 7. Derechos de los partidos políticos - Coaliciones de partidos políticos - México. 8. Derecho electoral - Redes sociales digitales - México. 9. Elecciones - Bolivia - 2019. 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. 24,
julio-diciembre, 2019.

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. 4169 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, julio-diciembre de 2019. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2017-090412202600-102. 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: Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), San Lorenzo 244, Paraje San Juan, 09830, Iztapalapa, 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 los autores.

Impreso 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

Lic. Guadalupe Ramírez Reséndiz
Corrección de estilo

Lic. Alfonso Jesús Mostalac Cecilia
Diseño y formación

Comité Académico y Editorial

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Presidente

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
*Corte Interamericana de Derechos Humanos
e Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la 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

Grupo de arbitraje externo

Dra. Ana Cárdenas González de Cosío
The World Justice Project,
Oficina México

Dra. Luz Ángela Cardona Acuña
Visiting Researcher Center for Cultural Sociology,
Yale University, Estados Unidos de América

Dra. Luz María Cruz Parceró
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México,
México

Dra. Karolina M. Gilas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México,
México

Dr. José Alfonso Herrera García
Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación,
México

Dra. Wendy Mercedes Jarquín Orozco
Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación,
México

Dra. María Cristina Osornio Guerrero
Instituto Electoral de la Ciudad de México,
México

Dr. Guillermo Antonio Tenorio Cueto
Universidad Panamericana,
México

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez
Instituto Nacional Electoral,
México

Directorio de Sala Superior

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Presidente

Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Arturo Camacho Contreras
Secretario Administrativo

Rolando Villafuerte Castellanos
Secretario General de Acuerdos

Jorge Mier y de la Barrera
Coordinador General de Asesores de la Presidencia

Enrique Carlos Eduardo Balp Díaz
Director General de Comunicación Social

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

María Bárbara Almanza Ángeles
Directora 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
Director General de Documentación

Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Directora de la Escuela Judicial Electoral

María Teresa Garmendia Magaña
*Directora 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

Juan Alberto Galván Trejo
Director General de Asuntos Jurídicos

María Elena Mota Pérez
Directora General de Recursos Humanos

Valeria Mariana Zaragoza Gurrea
Directora General de Recursos Financieros

Alí López Castellanos
Director General de Planeación y Evaluación Institucional

Erick Alonso Salazar Molina
Director General de Sistemas

Víctor Hernández Gómez
Director General de Mantenimiento y Servicios Generales

Otoniel López Treviño
Director General de Protección Institucional

Rommel Moreno Manjarrez
Director General de Investigación de Responsabilidades Administrativas

Aidé Macedo Barceinas
Visitadora Judicial del TEPJF

Enrique Sumuano Cancino
Contralor Interno

Alejandro Porte Petit González
Subsecretario General de Acuerdos

José Alfonso Herrera García
Jefe de la Unidad Académica de la Escuela Judicial Electoral

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

Hacia un sistema de causales de invalidez
de las elecciones por sistemas normativos indígenas.
El caso de Oaxaca

*Towards a system of grounds for invalidity of the elections
by indigenous regulatory systems. The case of Oaxaca*

Enrique Figueroa Ávila (México) 19-63

Reflexiones acerca de la acción afirmativa
indígena en el ámbito federal

*Reflections on the indigenous affirmative
action at the federal level*

Alfonso Roiz Elizondo (México) 65-86

Representación política
de las personas con discapacidad

Political representation of people with disabilities

Yurisha Andrade Morales (México) 87-122

Noción de proceso electoral en la doctrina,
la jurisprudencia y la legislación iberoamericanas

*Notion of electoral process in the ibero-american doctrine,
jurisprudence and legislation*

José María Pérez Corti (Argentina) 123-189

Propuesta de reformas y adiciones al artículo 87
de la Ley General de Partidos Políticos,
con énfasis en el alcance del principio de uniformidad
que deben cumplir las coaliciones electorales

*Proposal for reforms and additions to article 87
of the General Law on Political Parties, with emphasis
on the scope of the principle of uniformity
that electoral coalitions must comply with*

René Casoluengo Méndez (México) 191-254

Las redes sociales ante la justicia electoral.
 La disyuntiva de regular o no regular
*Social networks before electoral justice.
 The choice to regulate or not regulate*
Marco Antonio Pérez De los Reyes (México)
Alexander Reyes Guevara (México) 255-352

Elecciones generales en Bolivia, 2019.
 Una reflexión de derecho comparado
*General elections in Bolivia, 2019.
 A reflection of comparative law*
Jorge Sánchez Morales (México) 353-378

Análisis de sentencias

El *certiorari* electoral como mecanismo
 de revisión judicial. Selección de casos
 de interés y relevancia para el sistema jurídico
 (SUP-REC-214/2018)
*The electoral certiorari as a judicial review mechanism.
 Selection of cases of interest, fundamental importance,
 great relevance to the legal system (SUP-REC-214/2018)*
Adán Maldonado Sánchez (México) 381-409

Cultural

Del feminismo electoral al feminismo sustantivo.
 A propósito de la película *El orden divino*
Flavia Freidenberg (Argentina)
José Ramón Narváez (México) 413-426

De democracias fundadas en el olvido
Waldo López Blanco (México) 427-433

Reseñas

Luigi Ferrajoli. 2019.
Manifiesto por la igualdad. España: Trotta
Augusto Fernando Carrillo Salgado (México) . . . 437-440

- Ciro Murayama Rendón. 2019.
La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad. México: Cal y Arena
Bulmaro Cruz Hernández (México) 441-448
- Steven Levitsky y Daniel Ziblatt. 2018.
Cómo mueren las democracias. México: Ariel
Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (México) 449-454

Presentación

Este número de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* constituye una prueba fehaciente de que el campo político-electoral es sumamente dinámico, complejo y diverso en cuanto a sus temas y desafíos.

Cuestiones hiperlocales, como el funcionamiento de los sistemas normativos indígenas; problemas que afectan directamente a grupos sociales específicos —por ejemplo, a las personas con discapacidad—, o fenómenos de mayor generalización y relativamente recientes que impactan en la vida política de diversas formas —como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación— ofrecen constantemente nuevos retos; por lo tanto, es necesario estudiar y reflexionar acerca de estos para seguir construyendo una democracia inclusiva y efectiva.

Además, figuras jurídicas o conflictos políticos de los ámbitos internacional, latinoamericano e iberoamericano ofrecen inigualables oportunidades para analizar en perspectiva comparada algunos aspectos actuales de la vida electoral, por ejemplo, la implementación de la figura de la reelección.

En este número se incluye un abanico de trabajos que abordan los temas y problemas antes señalados, lo que ofrece un panorama amplio, diverso y actual de este campo de estudio.

En la sección “Artículos”, el primer trabajo, de Enrique Figueroa Ávila, describe las bases constitucionales, convencionales y legales del derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas para la elección de autoridades de conformidad con sus propios sistemas jurídicos; en particular, se analizan las características de Oaxaca, donde 417 municipios, de 570 que conforman la entidad, eligen a sus autoridades

municipales o submunicipales con base en sistemas normativos indígenas. En este marco, el artículo revisa los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para identificar las principales causas que han sido consideradas al invalidar elecciones realizadas con dichos sistemas.

En el segundo trabajo de esta sección, Alfonso Roiz Elizondo reflexiona acerca de la acción afirmativa indígena establecida en el ámbito federal a partir de la elección de diputados federales durante el proceso electoral de 2018. En este proceso, por medio de resoluciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral y el TEPJF se reservaron 13 distritos electorales para que las candidaturas fueran de origen indígena. El autor señala que estas acciones constituyen un precedente relevante para reivindicar los derechos y la representación política de la población indígena en el país, y para seguir avanzado en la consolidación de estos. Con tal marco, y con base en datos oficiales, subraya que el criterio de población utilizado para calcular la representación debe replantearse, con el propósito de generar una representatividad que trascienda el ámbito territorial y considere apropiadamente el principio de autoadscripción indígena.

En el tercer trabajo, Yurisha Andrade Morales reflexiona acerca de los instrumentos nacionales e internacionales que coadyuvan a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, tanto por medio del voto activo o pasivo como de la organización de los propios procesos electorales. En este marco, la autora propone implementar en México una acción afirmativa que permita aumentar la representación política de las personas con discapacidad: otorgándoles 5 % de las candidaturas a cargos de elección popular. Esta propuesta se basa en la lógica de que una sociedad democrática debe estar interesada en la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad.

En el cuarto artículo, José María Pérez Corti analiza el concepto de proceso electoral a partir del contexto normativo, institucional, jurisprudencial y doctrinario vigente en Iberoamérica. El autor subraya que la noción de

proceso electoral tiene una incuestionable centralidad para avanzar hacia una teoría del derecho electoral, por lo que presenta un estudio desde una perspectiva estrictamente jurídico-institucional, y se propone hacer una sistematización que facilite la comprensión del variado universo de institutos y procedimientos identificados en la región iberoamericana, con el fin de avanzar hacia una mejor comprensión científica de la relación entre proceso y derecho electoral.

Por su parte, el trabajo de René Casoluengo Méndez señala que las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos que prohíben a los partidos celebrar más de una coalición durante un mismo proceso electoral, ya sea federal o local, no son claras respecto a su existencia; agrega que no se indica de manera adecuada el alcance del término *uniforme*, de ahí que postule que el artículo 87 de la ley no contribuye de manera efectiva a garantizar su cumplimiento, por lo que es necesaria una reforma legal que permita dar mayor claridad a los alcances, límites y procedimientos que regulan y hacen efectivas las coaliciones electorales en México.

En el sexto artículo, de la autoría de Marco Antonio Pérez De los Reyes y Alexander Reyes Guevara, se discute acerca de la disyuntiva de regular o no las redes sociales en México. Esto, considerando que el actual modelo de comunicación política constituye un instrumento central del sistema electoral y que los medios de interacción sociodigital ocupan un lugar protagónico tanto en la vida de millones de personas como en la vida político-electoral del país. En tal contexto, los autores subrayan que regularlas implicará un debate arduo y trascendente que deberá buscar la armonización con el derecho a la libertad de expresión.

El trabajo que cierra la sección, de la autoría de Jorge Sánchez Morales, analiza las elecciones generales de Bolivia realizadas el 20 de octubre de 2019, cuyos señalamientos de irregularidades en el proceso de celebración llevaron a la renuncia al presidente Evo Morales, quien pretendía renovar su mandato por un cuarto periodo de gobierno luego de 14 años consecutivos en el poder. Un informe de la Organización de los Estados

Americanos que aconsejaba llevar a cabo un nuevo proceso, debido a las irregularidades detectadas, y la sugerencia de renuncia a Morales por parte de las fuerzas armadas bolivianas fueron factores clave para que dejara el cargo. En este contexto, el artículo ofrece una reflexión actual e interesante en perspectiva comparada acerca de la figura de la reelección y su relación con las normas y las instituciones democráticas que posibilitan su legitimidad y ejercicio.

En la sección “Análisis de sentencias”, el trabajo de Adán Maldonado Sánchez revisa la figura del *certiorari*, un instrumento que posee la Corte Suprema de los Estados Unidos de América para determinar si ignora o atiende las controversias que se le presentan. En este marco, el autor analiza la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-REC-214/2018, la cual generó el primer precedente jurisprudencial que incorporó la figura del *certiorari* en materia electoral en México.

Por otra parte, la sección “Cultural” incluye dos reseñas de obras audiovisuales: la película *El orden divino*, en la que se aborda el derecho al voto de las mujeres, y el documental *Al filo de la democracia*, enmarcado en el *impeachment* de Dilma Rousseff en Brasil.

Además, la sección “Reseñas” da cuenta de tres obras: *Manifiesto por la igualdad*, de Luigi Ferrajoli; *La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad*, de Ciro Murayama Rendón, y *Cómo mueren las democracias*, de Steven Levitsky y Daniel Ziblatt.

Desde el Tribunal Electoral confiamos en que este espacio de diálogo y difusión de conocimiento, con todas las voces que aquí se incluyen, contribuirá a enriquecer la reflexión crítica y a generar nuevas interrogantes para seguir construyendo una cultura democrática y de legalidad que siga encaminada a la consolidación y el fortalecimiento del sistema político-electoral.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

ARTÍCULOS



Hacia un sistema de causales de invalidez de las elecciones por sistemas normativos indígenas. El caso de Oaxaca

*Towards a system of grounds for invalidity
of the elections by indigenous regulatory systems.
The case of Oaxaca*

Enrique Figueroa Ávila (México)*

Fecha de recepción: 21 de enero de 2020.

Fecha de aceptación: 26 de marzo de 2020.

RESUMEN

Este artículo describe las bases constitucionales, convencionales y legales del derecho de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas para la elección de sus autoridades municipales y auxiliares conforme a sus propios sistemas jurídicos, con referencia particular en Oaxaca. Además, con base en la revisión de los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se identifican las principales causas que han provocado la declaración de invalidez de diversas elecciones, a fin de identificar un potencial catálogo general de causas de invalidez en dichos sistemas.

PALABRAS CLAVE: sistemas normativos indígenas, causales de invalidez, derechos político-electorales, justicia electoral.

* Magistrado presidente de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. enrique.figueroa@te.gob.mx.

ABSTRACT

This article describes the constitutional, conventional and legal bases of the right of self-determination of the indigenous peoples and communities for the election of their municipal and auxiliary authorities according to their own legal systems, with particular reference to the state of Oaxaca and, based on the review of the precedents of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary, identifies the main causes that have led to the declaration of disability of various elections, in order to identify a potential general catalog of causes of disability in such systems.

KEYWORDS: indigenous normative systems, grounds for disability, political-electoral rights, electoral justice.

Introducción

Conforme al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), las declaraciones de las Naciones Unidas y Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, entre otros aspectos, para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o a los representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

No obstante, el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a elegir a sus autoridades conforme a sus propios sistemas jurídicos no es absoluto, ya que se encuentra acotado por el respeto a los derechos humanos, al Pacto Federal y a la soberanía de las entidades integrantes de la Federación.

En el caso específico de Oaxaca, 417 municipios de los 570 que conforman la entidad eligen a sus autoridades municipales o submunicipales por sistemas normativos indígenas. Ese régimen específico no exenta a estas elecciones del control de su regularidad jurídico-electoral, en sede administrativa, a cargo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), al calificar la validez de la respectiva elección.¹ Ahora bien, frente a alguna inconformidad con esa calificación, tendrá injerencia la sede jurisdiccional, cuya cadena de instancias inicia con el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO), puede seguir con la Sala Regional Xalapa y, consecuentemente, terminar en la Sala Superior, estas dos últimas pertenecientes al Tribunal Electoral del Poder Judicial de

¹ En el caso de las autoridades submunicipales, la validez de las elecciones correspondientes no es calificada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, pero pueden ser impugnadas directamente ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, lo cual se explica más adelante.

la Federación (TEPJF), al resolver, cada uno de esos órganos jurisdiccionales, los medios de impugnación respecto de los cuales son competentes.

Como resultado del control de su regularidad, las elecciones por sistema normativo indígena pueden ser declaradas válidas o inválidas, al igual que las elecciones sujetas al régimen de los partidos políticos y las candidaturas independientes que pueden ser declaradas válidas o nulas.

Ahora bien, la literatura específica en la materia, y particularmente la estadística jurisdiccional, da cuenta de que, en los últimos años, en el ámbito interno de los municipios, diversos factores han provocado un aumento en el índice de controversias en estas elecciones,² lo que ha derivado en la definición y evolución de criterios jurisdiccionales respecto a su validez o invalidez.

En este contexto, cuando se estudia el tema de nulidades en la materia electoral, la bibliografía se enfoca, mayormente, en el sistema de partidos políticos; incluso existen múltiples libros, artículos, seminarios y talleres que tratan el tema de nulidades, pero, de manera invariable, desde el enfoque del sistema jurídico dominante.³

Precisamente en ello descansa la relevancia de este documento: identificar y sistematizar, a partir de los criterios de los órganos jurisdiccionales dictados hasta 2018, las causas que han ocasionado la declaración de invalidez de las elecciones por sistema normativo indígena.

Acerca del particular, existe multiplicidad de sistemas normativos indígenas, con lo cual el motivo que provocó la invalidez de una elección

² De acuerdo con la información registrada en el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los dictámenes que conforman el *Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas*, así como el libro *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, de Jorge Hernández Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez (2007, 179), y el artículo “La judicialización de conflictos en las elecciones por el sistema normativo indígena”, de Roselia Bustillo (2017, 23).

³ Algunas excepciones son el artículo “Los usos y costumbres en materia electoral”, del ex magistrado electoral Octavio Ramos Ramos (2015), y la obra *Teoría y práctica de las nulidades electorales*, de Adriana Margarita Favela Herrera (2012), que aborda el tema de las elecciones por usos y costumbres indígenas en México.

difícilmente resultará aplicable, en sus términos, a un sistema normativo distinto; sin embargo, se estima posible identificar ciertos requisitos esenciales de validez que deben ser respetados en cualquier sistema normativo indígena, con la advertencia de que su incumplimiento podría afectar severamente la validez de elección correspondiente.

La identificación y el análisis de tales criterios jurisdiccionales abonará a la previsibilidad de los hechos que pueden provocar la invalidez de una elección organizada por sistema normativo indígena, lo que, a su vez, también servirá para fortalecer su organización con el fin de salvaguardar su eficacia y efectividad.

*Régimen de las elecciones
por sistemas normativos indígenas*

**Derecho a la autodeterminación de los pueblos
y las comunidades indígenas y sus limitantes**

Como ya se mencionó, las declaraciones de las Naciones Unidas y Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen su derecho a la libre determinación respecto a su condición política y a la autonomía en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales. En virtud de esos derechos, estas comunidades, libremente, determinan su condición política y planean su desarrollo económico, social y cultural, así como también les asiste la facultad de promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres o sistemas jurídicos de conformidad con los numerales 3, 4 y 34, y II y XXI, que corresponden, respectivamente, a las declaraciones mencionadas.

Asimismo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes reconoce el derecho de los pueblos indígenas de conservar sus propias costumbres e instituciones, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o reconocidos internacionalmente, de acuerdo con su artículo 8, párrafos primero y segundo.

En la misma lógica de los instrumentos internacionales mencionados, el artículo 2 de la CPEUM dispone que los pueblos y las comunidades indígenas tienen el derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, con apego a los derechos fundamentales. Además, también precisa que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las y los ciudadanos en la elección de sus autoridades municipales.

Igualmente, en la misma disposición, la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- 1) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- 2) Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o a los representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los estados.

Ahora bien, acerca de Oaxaca, el artículo 25 de la Constitución local ordena tutelar las prácticas democráticas de las comunidades indígenas para la elección de sus autoridades, por medio de mecanismos que garanticen la plena y total participación de las mujeres y el ejercicio de su derecho a votar y ser votadas, garantizando la paridad entre mujeres y hombres. Adicionalmente, dispone que en ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las y los ciudadanos oaxaqueños.

En este sentido, la Constitución local reitera, enfáticamente, que los sistemas normativos indígenas de las comunidades no deben ser contrarios

a los derechos fundamentales establecidos en la CPEUM, los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y en la ley fundamental local.

Como se puede apreciar, en el contenido de toda la normativa previamente referida, existe el reconocimiento de regímenes propios de las comunidades indígenas para la elección de sus autoridades, así como del derecho a la protección de sus prácticas comunitarias, con la condición de que no sean contrarias a los derechos humanos y se ejerzan con pleno respeto de los derechos político-electorales de la ciudadanía oaxaqueña.

Respecto al ámbito legal, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO) prevé las bases para instrumentar los procedimientos electivos en los municipios que se rigen por sistema normativo indígena. Para ello, señala que los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones, así como las obligaciones de los ciudadanos, se ejercerán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, siempre que no violen los derechos humanos reconocidos por la CPEUM, por los tratados internacionales y por la Constitución estatal.

En este contexto, en su artículo 15 la LIPEEO reconoce a la asamblea general comunitaria como la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios indígenas, y aclara que los acuerdos que se adopten en esta serán plenamente válidos, reconocidos y respetados por el Estado, con la condición de que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos por la Constitución federal y los tratados internacionales. Además, establece como límite de los sistemas normativos indígenas el deber de garantizar que las mujeres ejerzan sus derechos a votar y ser votadas, en condiciones de igualdad con los hombres, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos para los que hayan sido electas o designadas.

Acerca del particular, en su artículo 273, párrafo 2, la LIPEEO establece que los municipios que han sido reconocidos como de sistemas normativos indígenas ha sido por alguno de estos motivos:

- 1) Han desarrollado históricamente instituciones y prácticas políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen principios, normas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos, en armonía con los derechos humanos reconocidos por la Constitución federal y por los tratados internacionales, así como por la Constitución local, en lo referente a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas.
- 2) Tienen un régimen de gobierno que reconoce como principal órgano de toma de decisiones, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales a la asamblea general comunitaria, u otras formas de consulta y designación validadas por la comunidad.
- 3) Por resolución judicial.

No sobra decir que dichas condiciones no son excluyentes entre sí, por lo que pueden actualizarse simultáneamente.

Proceso electoral en los sistemas normativos indígenas

En relación con los procesos comiciales del régimen de sistema normativo indígena, estos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas o las instancias de toma de decisión hasta el desarrollo de estas o la jornada electoral, según sea el caso, y el levantamiento de las actas de resultados correspondientes.

La autoridad municipal encargada del proceso de renovación del ayuntamiento debe informar al IEEPCO, por lo menos con 60 días de anticipación y por escrito, de la fecha, hora y lugar de la celebración de la asamblea o el acto de renovación de concejales (LIPEEO, artículos 279 y 280, 2018). En consecuencia, la asamblea electiva tiene que celebrarse en las fechas, los horarios y los lugares que tradicionalmente acostumbre la comunidad, observando las disposiciones y los procedimientos definidos en su sistema

normativo indígena. Al terminar, se elaborará un acta que firmarán los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas del municipio que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como por quienes intervinieron en esta y se considere pertinente. El expediente de la elección se remitirá al IEEPCO, a más tardar en cinco días hábiles posteriores a la celebración.

Por otro lado, en el caso de las autoridades auxiliares de municipios indígenas, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (LOM), en su artículo 79, establece genéricamente que sus elecciones respetarán y se sujetarán a las tradiciones y prácticas democráticas de las localidades.

Calificación y control de validez de las elecciones de ayuntamientos

Control en sede administrativa

Primeramente, se debe precisar que el IEEPCO solo califica la validez de las elecciones de los ayuntamientos.

En efecto, tratándose de los comicios de las autoridades auxiliares municipales, como son los agentes municipales y de policía o los representantes de las comunidades, la LOM establece que los ayuntamientos contarán con la atribución de convocar a elecciones de sus autoridades auxiliares, así como de las agencias municipales y de policía, según su sistema normativo indígena. Luego entonces, aunque el artículo 68 de dicha ley confiere atribuciones a las presidencias municipales para expedir los nombramientos de los agentes municipales y de policía, una vez obtenido el resultado de los comicios, no existe la posibilidad legal de que las presidencias municipales cuestionen la validez del proceso electivo correspondiente.

Aclarado lo anterior, ya en el caso de las elecciones de ayuntamientos, la LIPEEO le otorga al Consejo General del IEEPCO atribuciones para calificar las votaciones por sistema normativo indígena y, en consecuencia, para declarar la validez o invalidez de estas (LIPEEO, artículo 32, 2018). Ello implica que los comicios de este tipo carecerán de efectos jurídicos si no son calificados como válidos por esa autoridad electoral.

Para determinar acerca de la validez de estos comicios y, en su caso, la entrega de las constancias de mayoría a quienes resulten vencedores, el Consejo General del IEEPCO, con base en la documentación remitida por el órgano encargado de conducir la elección, el cual generalmente consiste en una mesa de los debates, verificará:

- 1) El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección, además de que no se violenten los derechos humanos.
- 2) Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de los votos.
- 3) La debida integración del expediente, el cual debe contener, como mínimo, la convocatoria para la elección, el acta de elección con listado de quienes acudieron a votar, el resultado de la votación donde sea evidente la planilla o las personas que obtuvieron la mayoría de los sufragios y los documentos que acrediten los requisitos de elegibilidad de las personas electas.

Aprobado lo anterior, a más tardar en los 30 días naturales siguientes contados a partir de la recepción del expediente de elección del municipio que se trate, excepto en aquellos casos en que se presente un escrito de inconformidad contra el resultado de la votación y, en cuyo caso, el plazo será de 45 días, el Consejo General del IEEPCO deberá calificar los comicios y, en su caso, expedir las constancias respectivas de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo (LIPEEO, artículo 282, 2018).

Debe reiterarse que el Consejo General del IEEPCO conocerá, en su oportunidad, de las controversias que surjan respecto a los comicios, asumiendo funciones materialmente jurisdiccionales. En caso de que se acredite que durante el proceso electoral se presentaron irregularidades en contravención a las reglas del sistema normativo indígena o de los principios constitucionales, determinará la invalidez (LIPEEO, artículo 284, 2018); en

cambio, si la irregularidad no incide en algún aspecto sustancial, la elección se declarará válida con la recomendación de que se revise el sistema normativo indígena y se realicen las adecuaciones necesarias a fin de que las nuevas disposiciones se apliquen en los comicios subsecuentes (LIPEEO, artículo 285, 2018).

Un instrumento de gran valía para la calificación de los comicios por dicho sistema consiste en el *Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas*, que elabora la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO. Este documento concentra, en dictámenes individuales, la información respecto al método de elección y las principales características del sistema normativo indígena de cada municipio sujeto a este régimen, con lo cual, al momento de calificar la elección correspondiente, se verifica su validez con apoyo en la información concentrada en cada dictamen.

Control jurisdiccional local

Ahora bien, los acuerdos del Consejo General del IEEPCO respecto a la calificación de las elecciones de los ayuntamientos organizadas conforme a sistemas normativos indígenas son impugnables ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Acerca de este particular, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (LSMIMEPCEO) establece un sistema de medios de impugnación y de nulidades para garantizar el respeto a las normas, las instituciones y los principios electorales de municipios y comunidades, así como para que las autoridades electorales se sujeten invariablemente a las normas, los principios, las instituciones, los procedimientos y las prácticas electorales de los pueblos y las comunidades indígenas respecto a la preparación y el desarrollo de sus procesos comiciales (LSMIMEPCEO, artículos 4, párrafo 2, inciso c, y párrafo 3, inciso 2; 80, y 81, 2018). Dicho sistema prevé los medios de impugnación siguientes.

- 1) Juicio electoral de los sistemas normativos internos.
- 2) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) dentro del régimen de los sistemas normativos internos.

En relación con el juicio electoral de los sistemas normativos internos, este procederá contra:

- 1) Los actos o las resoluciones del Consejo General del IEEPCO que causen un perjuicio al promovente que tenga interés jurídico.
- 2) Los actos o las resoluciones que se realicen desde la preparación de la elección hasta antes de la instalación de la asamblea general comunitaria.
- 3) Los resultados, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría.
- 4) La nulidad de la votación o la nulidad de la elección.
- 5) Las determinaciones acerca del otorgamiento de las constancias de mayoría.
- 6) Los resultados consignados en las actas de la asamblea general comunitaria de elección de concejales a los ayuntamientos, agentes municipales y policía, así como de representantes de rancherías, núcleos rurales, barrios y colonias, por error grave o por error aritmético.

Por su parte, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano dentro del régimen de los sistemas normativos internos será procedente cuando la ciudadana o el ciudadano haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado durante los comicios en los municipios y las comunidades que se rigen por sistemas normativos indígenas, ya sea:

- 1) Por causa de inelegibilidad.
- 2) Cuando las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva.

Cabe destacar que, por medio de esta última vía, también es posible que el TEEQ revise la legalidad del acuerdo del Consejo General del IEEPCO respecto a la calificación de una elección municipal, e incluso que se declare su invalidez.⁴

En ambos casos, por prescripción legal, deberá suplirse la deficiencia de la queja de forma total.

Las sentencias dictadas en estos juicios podrán, entre otros efectos, confirmar la validez de la elección, declarar su nulidad y, en consecuencia, revocar la constancia de mayoría; corregir el cómputo municipal y revocar la constancia de mayoría expedida en favor de un candidato o planilla, y ordenar el inicio de un proceso de revisión y consulta para armonizar el sistema normativo indígena con los derechos individuales presuntamente violados (LSMIMEPCEO, artículos 92 y 103, 2018).

Medios de defensa federales

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Una vez agotados los medios de defensa locales, posteriormente, se tiene el JDC como la vía legalmente establecida en favor de las ciudadanas y los ciudadanos para impugnar la constitucionalidad, la convencionalidad y la legalidad de la validez de un acto o resolución electoral que se reclame por considerar que viola el derecho ciudadano de votar y ser votado en comicios populares, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos del país o de afiliación libre e individual a los partidos políticos (Galván 2006, 692).

En ese contexto, de acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSIME), este juicio federal procede contra actos y resoluciones de las autoridades electorales que se consi-

⁴ Véanse, por ejemplo, la sentencia dictada en los expedientes JDCI/05/2017, JDC/08/2017, JDCI/21/2017 y JDCI/22/2018, acumulados, que decretó la nulidad de la elección de ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuaca, Oaxaca.

deren violatorios del derecho a votar y ser votado en comicios populares o de cualquier otro derecho político-electoral, siendo competente, en el caso de Oaxaca, la Sala Regional del TEPJF con sede en Xalapa, Veracruz, al tratarse de la elección de autoridades municipales o auxiliares de una entidad federativa que forma parte de la III circunscripción plurinominal (LGSMIME, artículos 79, 80, inciso f, y 83, inciso b, 2017). Por tanto, el citado juicio federal es la vía procedente para impugnar las sentencias dictadas por el TEEO en los medios de impugnación de su competencia.

De manera consecuente, las sentencias de la Sala Regional Xalapa pueden confirmar, modificar o revocar las sentencias del TEEO (LGSMIME, artículo 84, 2017).

Finalmente, es pertinente mencionar que, a diferencia de la normativa local, la LGSMIME no contiene prescripciones específicas respecto a las elecciones por sistema normativo indígena; sin embargo, la Sala Superior del TEPJF ha sido prolífica en la aprobación de jurisprudencia y tesis relacionadas con el tema,⁵ además de la emisión de una *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena* para el conocimiento de este tipo de asuntos.

Recurso de reconsideración

La última instancia en la cúspide de la cadena impugnativa consiste en el recurso de reconsideración (REC), el cual procede en contra de las sentencias de las salas regionales (LGSMIME, artículos 61 y 62, 2017).

Si bien la LGSMIME circunscribe la procedencia del REC a la impugnación de sentencias dictadas en los juicios de inconformidad de las salas regionales, y en los demás medios de impugnación cuando hayan determinado

⁵ Se han aprobado 27 jurisprudencias y 38 tesis relacionadas directamente con medios de impugnación de integrantes de comunidades indígenas, las cuales pueden ser consultadas en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el apartado de consulta tradicional de jurisprudencia y tesis: <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>.

la inaplicación de una ley electoral, lo cierto es que la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF ha reconocido otros supuestos de procedencia contra las sentencias emitidas por las salas. En el caso, destaca la jurisprudencia 19/2012 de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Conforme a lo anterior, la validez o invalidez de una elección por sistema normativo indígena puede ser definida, en última instancia, por la Sala Superior mediante la ejecutoria que se dicte en el REC correspondiente.

Sistema de nulidades en materia electoral

A fin de abordar el tema de nulidades en elecciones por sistema normativo indígena, es conveniente revisar, como un marco de referencia, las bases del sistema de nulidades electorales que rige los comicios celebrados de acuerdo con el régimen de partidos políticos y candidaturas independientes.

Ciertamente, en el tema de nulidades en materia electoral se ha desarrollado una vasta jurisprudencia y doctrina, cuya mayor parte encuentra su génesis en los comicios por partidos políticos. Sin embargo, es posible detectar principios que son comunes y también deben ser observados, con ciertos matices, en las elecciones por sistema normativo indígena.

Al respecto, en opinión del magistrado Jean Claude Tron Petit, existen ciertos principios y reglas en la materia que son de irrestricto cumplimiento, de manera que en las elecciones por sistema normativo indígena pueden no dejar de observarse. En este sentido señala:

no podría considerarse como válida una elección por ese método si se contraviene, por ejemplo, el principio constitucional de igualdad, cuando el proceso electivo implique actividades que violenten la universalidad del voto, por ejemplo, impedir votar a los ciudadanos que no residen en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, ya que significaría la transgresión

al principio de igualdad y el derecho a no ser discriminado injustamente y resultaría violatoria de derechos fundamentales y, por tanto, quedaría excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales (Tron 2006, 582).

En consecuencia, resulta de utilidad revisar las características de las nulidades en materia electoral que son comunes tanto al régimen de partidos políticos como a las elecciones por sistema normativo indígena. Por supuesto, ello implica discriminar de este apartado reglas y principios exclusivos de las elecciones por partidos políticos y candidaturas independientes, como son, solo por citar algunas de las más evidentes: la nulidad de votos en lo individual, las causales de nulidad de votación recibida en casilla,⁶ la nulidad de la elección por rebase del tope de gastos de campaña, etcétera.

También deben tenerse en cuenta ciertos matices respecto al voto en el sistema normativo indígena. Mientras las particularidades del voto constitucionalmente establecido en el régimen de partidos políticos y candidaturas independientes son directo, secreto, individual, personal, intransferible y libre, por su parte, los derechos político-electorales indígenas, generalmente, se ejercen de forma diferente en cada comunidad, con base en sus normas culturales; por tanto, en ocasiones no cumplen con todos los principios del voto previsto en la CPEUM, en el caso de partidos políticos y candidaturas independientes (Bustillo 2017, 29).

⁶ Si bien es cierto que el método electivo de algunas comunidades —40 municipios, de acuerdo con Fernando Ramírez (2013, 86)— incluye la instalación de casillas, las características de estas no corresponden al esquema de las mesas directivas de casilla de las elecciones por partidos políticos. Al respecto, en la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, en el expediente SX-JDC-44/2017 se sostuvo: “en los *sistemas normativos* internos no resultan aplicables las reglas establecidas para el sistema de partidos políticos, no es dable descontar la votación efectuada en una comunidad con motivo de una irregularidad menor, como si fuera una votación recibida en *casilla*” (énfasis añadido). Además, resulta ilustrativa la sentencia dictada en el expediente SX-JDC-441/2017, en la que se describen puntualmente las características de las casillas utilizadas en el municipio de Santiago Astata, Oaxaca.

Una vez hechas estas precisiones, por principio, se puede definir la nulidad en materia electoral como el instrumento de sanción legal de mayor entidad e impacto, que priva de eficacia la totalidad de la votación recibida en una casilla o de una elección, cuando no reúne los elementos que le dan validez o no se respetan las reglas esenciales de los comicios.

A este respecto, Adriana Favela señala que el sistema de nulidades en materia electoral tiene por objeto restar eficacia jurídica a la votación recibida en casilla o al resultado final de una elección, como consecuencia de que una u otra se encuentra viciada, porque se actualizó alguna de las hipótesis previstas legalmente o se realizaron actos contrarios a la ley o a la Constitución que son determinantes para el resultado de la votación o elección, al no garantizar que el voto de la ciudadanía se haya emitido de forma libre y se generen dudas acerca de la certeza de los resultados, o bien porque la candidatura que fue electa no reúne los requisitos constitucionales y legales para ejercer el cargo (Favela 2012, 23). Dicho en otras palabras:

en los casos en que los ciudadanos, los partidos políticos, los candidatos, las autoridades electorales, u otros actores políticos contravengan las disposiciones constitucionales y legales, y violen las cualidades del voto (universal, libre, secreto, y directo); o bien, cuando las autoridades electorales transgredan alguno de los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad) estaremos ante la presencia de un supuesto de nulidad de un voto, de votación recibida en casilla, o de una elección cuando los candidatos electos incumplan requisitos de elegibilidad (Luna 2009, 695).

Por su parte, la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del TEPJF establece que la finalidad del sistema de nulidades en materia electoral consiste en eliminar las circunstancias que afectan la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado (jurisprudencia 13/2000).

Entre los principios que rigen el sistema de nulidades, sobresalen dos por su importancia:

- 1) Conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Este principio se recoge en la jurisprudencia 9/98, de rubro PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN. Conforme a este principio, la nulidad de la votación recibida en alguna casilla, de un cómputo y, en su caso, de cierta elección solo puede actualizarse cuando se acredite plenamente alguna causal prevista en la respectiva legislación, de modo que los errores, las inconsistencias, los vicios de procedimiento o las irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección. En ese sentido, la nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, el cómputo o la elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, a saber, el voto de la mayoría de los electores que lo expresaron válidamente, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores.
- 2) La irregularidad debe ser determinante para el desarrollo del proceso electoral o sus resultados. En el sistema de nulidades de los actos electorales solo están comprendidas determinadas conductas, de las cuales se exige, tácita o expresamente, y de manera invariable, que sean graves y, a la vez, determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la votación en la casilla o el resultado de la elección en que ocurran (jurisprudencia 20/2004). Lo anterior implica que si no se demuestra que el vicio o la irregularidad alegados son determinantes, no se justifica declarar la nulidad. El carácter determinante de la irregularidad se puede actualizar en dos supuestos:
 - a) Cuantitativa o aritmética. Cuando los votos que podrían anularse con motivo de la irregularidad sumen una cantidad igual o mayor a

la diferencia de votos entre los partidos políticos o candidatos que obtuvieron el primero y el segundo lugar en la votación en la casilla o en la elección.

- b) Cualitativa. Cuando se analiza la magnitud de las irregularidades para determinar si por su gravedad existe una afectación sustancial al desarrollo del proceso electoral o a sus resultados, por la violación a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, toda vez que involucra la inobservancia de los principios o valores constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (tesis XXXI/2004).

Nulidad de elección por violaciones a principios constitucionales

Puede suceder que las irregularidades alegadas, aun cuando no estén previstas en una ley electoral como una causa de nulidad, configuren la conculcación directa a una disposición constitucional, en la cual se determine cómo deben ser las elecciones para calificarlas como auténticas y democráticas. De esta forma, si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarias a una disposición constitucional, cuando dicha situación tiene la entidad de afectar o viciar, de forma grave y determinante, al proceso comicial o sus resultados, podrá conducir a la nulidad de la elección por ser contraria al máximo ordenamiento del país (SUP-JRC-311/2016).

Nulidades en elecciones por sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca

Como se describió de manera previa, la LIPEEO dedica su Libro Séptimo, del artículo 273 al 288, a regular la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sus sistemas normativos in-

dígenas. Por su parte, el Libro Tercero de la LSMIMEPCEO establece, del artículo 94 al 97, las bases legales del sistema de nulidades en comicios por sistemas normativos indígenas. De esos cuatro artículos se pueden extraer las prescripciones siguientes:

- 1) El control de regularidad de las elecciones por sistema normativo indígena que ejerce el TEEO no solo comprende las elecciones de ayuntamientos y agencias municipales, sino también abarca las de autoridades de rancherías, núcleos rurales, barrios y colonias.
- 2) El TEEO podrá declarar la nulidad de cierta votación o la de toda la elección por irregularidades graves, plenamente acreditadas y que violen los principios de legalidad, libertad, imparcialidad, autenticidad y universalidad en la emisión del voto.
- 3) La nulidad también procederá cuando los integrantes de la planilla de candidatos que hubieren obtenido la constancia de mayoría resultaran inelegibles.
- 4) Al resolver las impugnaciones en esta materia, el TEEO deberá preservar las normas, los principios, las instituciones, los procedimientos y las prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas.

Como se observa, dicha ley establece bases para la operación de las nulidades en elecciones por sistemas normativos indígenas, lo que es comprensible porque, ante la multiplicidad de dichos sistemas que existen en esa entidad federativa, no sería posible establecer en un cuerpo legal un catálogo taxativo de causas de nulidad aplicable en cualquier contexto.

Sin embargo, ello no implica que a la fecha se carezca de un marco de referencia. El método analítico casuístico de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales locales y federales electorales posibilita la confección inicial de lo que puede ser considerado un sistema de causales de invalidez de los procesos electorales organizados conforme a los sistemas normativos indígenas.

En efecto, las controversias que han llegado al conocimiento de la Sala Superior del TEPJF han originado un conjunto de criterios relevantes y de jurisprudencia que, con una perspectiva intercultural e intersistémica, configuran las premisas normativas para el control de validez de las elecciones de autoridades de los municipios y las comunidades indígenas. Tales criterios abarcan temas procesales y de pleno acceso a la justicia; sobresalen por su relevancia los siguientes:

- 1) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO (jurisprudencia 37/2014).
- 2) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (jurisprudencia 22/2016).
- 3) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (jurisprudencia 48/2014).
- 4) COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO (jurisprudencia 37/2016).
- 5) COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (tesis XL/2011).
- 6) COMUNIDADES INDÍGENAS. LA VALIDEZ DE SUS PROCESOS ELECTIVOS NO ESTÁ CONDICIONADA A LA CONVOCATORIA DEL CONGRESO LOCAL (tesis XLIV/2016).
- 7) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN LAS CONVOCATORIAS A LAS ELECCIONES SE DEBE UTILIZAR LENGUAJE INCLUYENTE PARA PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES (tesis XLI/2014).

- 8) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES INEXIGIBLE EL REQUISITO LEGAL DE ELEGIBILIDAD DE SEPARARSE DEL CARGO CON ANTELACIÓN A LA ELECCIÓN DE INTEGRANTES DE UN AYUNTAMIENTO QUE SE RIGE BAJO ESTE PRINCIPIO (tesis LXXX/2016).
- 9) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA ELECCIÓN REGIDA POR ESE SISTEMA NORMATIVO CONSTITUYE UNA UNIDAD DE ACTOS, EN CADA UNO DE LOS CUALES SE DEBE GARANTIZAR EL RESPETO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (tesis XLIII/2014).
- 10) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN DE UNA ASAMBLEA, SOBRE EL MÉTODO DE ELECCIÓN ADOPTADO POR LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, CUANDO ÉSTE GARANTICE LOS DERECHOS DE SUS INTEGRANTES (tesis XXVIII/2015).
- 11) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS COMUNIDADES TIENEN LA POTESTAD DE AVALAR LIBREMENTE, COMO MEDIO DE ELECCIÓN DE SUS REPRESENTANTES, LA VOTACIÓN REALIZADA POR UNA COMUNIDAD DIVERSA PERTENECIENTE AL MISMO MUNICIPIO (tesis XXX/2015).
- 12) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD (tesis VII/2014).
- 13) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA (tesis XXXI/2015).
- 14) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. SON INVÁLIDAS LAS MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO UNA VEZ INICIADO EL PROCESO ELECTIVO (tesis XVIII/2017).
- 15) USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES (tesis CXLV/2002).

16) USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EDAD MÍNIMA PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN MUNICIPAL (tesis XLIII/2011).

Ante la multiplicidad de sistemas normativos indígenas, un análisis casuístico permite tener un panorama más amplio y concreto, del cual podrían extraerse los criterios generales que dan sustento a un incipiente sistema de nulidades aplicables a dichos sistemas.

Desarrollo jurisdiccional de las causas de invalidez de elecciones en sistema normativo indígena

Con base en el análisis de un conjunto de sentencias que se consideran paradigmáticas, es factible deducir, en principio, como temas de invalidez, los siguientes: 1) la violación al principio de universalidad del sufragio; 2) la violación al derecho de participación política de las mujeres; 3) el incumplimiento del sistema de cargos como requisito de elegibilidad, y 4) la violación al principio de certeza por la existencia de dos asambleas electivas en el mismo proceso comicial.

Violación al principio de universalidad del sufragio

Desde 2002, la Sala Superior del TEPJF ha venido sosteniendo que la característica del principio de universalidad del sufragio implica que toda persona que cuente con ciudadanía y no se encuentre suspendida en el ejercicio de sus derechos político-electorales está en aptitud de ejercerlos en los comicios de los poderes públicos, ya sean federales, estatales o municipales, o sean regidos por el derecho formal o por sistema normativo indígena (SUP-JDC-13/2002).

Siguiendo esa línea argumentativa, en 2014 la Sala Superior aprobó, con carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que si en una comunidad indígena se impidiera votar a la ciudadanía que no resida en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho humano a sufragar y ello significaría la transgresión

al principio de igualdad, lo que se reconoce en el derecho a no ser discriminado injustamente (jurisprudencia 37/2014).

En consecuencia, desde 2002 se ha considerado que el principio de universalidad del sufragio es un elemento esencial para la validez de las elecciones por sistema normativo indígena. Dicho principio, en un contexto de comicios con la citada modalidad, supone por regla general el cumplimiento de dos condiciones esenciales:

- 1) Inclusión de las agencias y comunidades. Las elecciones de autoridades municipales deben garantizar la participación de la cabecera y de todas las agencias y comunidades que integran el territorio municipal.
- 2) Difusión de la convocatoria. La emisión y difusión de la convocatoria debe reunir requisitos mínimos que permitan a la ciudadanía informarse de la forma y los términos en que la asamblea se realizará, así como los requisitos que, en su caso, habrán de cubrir quienes aspiren a ejercer un cargo.

Por ello, el incumplimiento a la debida difusión de la convocatoria, por regla general, conlleva la decisión de declarar la invalidez de una asamblea general comunitaria, con el razonamiento de que la falta de difusión de la convocatoria se traduce en una vulneración a los derechos de la ciudadanía que habita en agencias municipales, agencias de policía, núcleos de población, colonias, barrios y demás comunidades de la demarcación municipal, porque se les impide participar en la asamblea debido a su desconocimiento.

Con esos criterios, la Sala Superior y la Sala Regional Xalapa han declarado o confirmado la invalidez de elecciones de autoridades en los expedientes SX-JDC-409/2010 y SX-JDC-36/2011, del municipio de Santa María Peñoles; SX-JDC-438/2010, del municipio de San Miguel Chimalapa; SUP-JDC-3185/2012, del municipio de San Sebastián Tutla; SX-JDC-159/2014 y SUP-REC-890/2014, de la agencia municipal de

Santa María Ixcotel, Santa Lucía del Camino; SX-JDC-80/2015 y SUP-REC-38/2015 del municipio de San Martín Toxpalan; SX-JDC-55/2014, del municipio de Reyes Etlá; SX-JDC-810/2016, del municipio de Santiago Matatlán, y SX-JDC-811/2016, del municipio de Tataltepec de Valdés, solo por citar algunos casos representativos de esta problemática.

Ahora bien, la regla anterior enfrentó una excepción. Con motivo del REC interpuesto contra la sentencia dictada en el último caso arriba citado (SX-JDC-811/2016), la Sala Superior reconoció una excepción al criterio que había venido sosteniendo en relación con el principio de universalidad del sufragio. En este expediente determinó que si en los hechos existen dos comunidades indígenas diferentes en un mismo territorio, es posible concebir jurídicamente un régimen municipal diferenciado en el que coexistan dos o más autoridades tradicionales, con derechos, deberes y obligaciones recíprocos y con las mismas condiciones culturales de autonomía y autodeterminación.

En relación con la universalidad del sufragio, la Sala Superior precisó que “el único factor relevante para su establecimiento es la pertenencia a la comunidad política sobre la que ejercerá sus funciones la autoridad electa” (SUP-REC-39/2017); por ende, estimó válido que las comunidades políticas delimiten a sus electores por la pertenencia a la comunidad (SUP-REC-39/2017). Así, consideró que una comunidad indígena válidamente puede delimitar el derecho a ser votado para tener acceso a los cargos respectivos solo para aquellas personas que pertenecen a su comunidad, agencia o cabecera. De esta forma, determinó como válido que solo los habitantes de la cabecera participarían en la elección de la presidencia municipal.

Dicho criterio fue reiterado por la Sala Superior y adoptado por la Sala Regional Xalapa, en sentencias posteriores, respecto a los municipios de Santiago Matatlán, San Dionisio Ocotepec, Ixtlán de Juárez, San Miguel Quetzaltepec, Totontepec Villa de Morelos y San Carlos Yautepec, en los expedientes SUP-REC-33/2017, SUP-REC-1148/2017 y sus acumula-

dos, SX-JDC-281/2018, SUP-REC-1185/2017, SX-JRC-63/2017 y SUP-REC-375/2018 y su acumulado, respectivamente.

Es importante mencionar que en expedientes resueltos de manera previa a la emisión de la sentencia del citado recurso de reconsideración 39/2017, la Sala Regional Xalapa confirmó la validez de algunas elecciones en las que no se permitió la participación de comunidades distintas a la cabecera, fundamentalmente, porque la participación de estas representaba un cambio sustancial en los correspondientes sistemas normativos que requería del consenso de toda la ciudadanía involucrada, a fin de adoptar un cambio gradual que garantizara la plena participación de toda la población a partir de la siguiente elección (SX-JDC-78/2014 y SX-JDC-82/2014).

En todos los casos, para sustentar tales excepciones, las salas del TEPJF realizaron un análisis minucioso del contexto social y cultural de los municipios correspondientes, por medio de dictámenes antropológicos o el aparato crítico disponibles.

Violaciones al derecho de participación política de las mujeres

El TEPJF ha sostenido, reiteradamente, que la participación política de las mujeres debe garantizarse en el ejercicio del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus prácticas tradicionales.

En este orden, para tutelar y proteger los derechos político-electorales de las mujeres en las elecciones regidas por sistema normativo indígena, la Sala Superior ha establecido las directrices siguientes:

- 1) Igualdad jurídica sustantiva de la mujer y el hombre. Las elecciones por sistema normativo indígena deben promover y respetar el derecho al voto de las mujeres tanto en su vertiente activa como pasiva (jurisprudencia 22/2016).

- 2) Lenguaje incluyente. Las convocatorias a las elecciones deben utilizar un lenguaje incluyente para propiciar la participación de las mujeres (tesis XLI/2014).
- 3) Difusión y concientización de los derechos de las mujeres. El IEEPCO debe organizar campañas a fin de informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de las comunidades indígenas, respecto a los derechos de votar y ser votadas de las mujeres en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no solo formal (jurisprudencia 48/2014).
- 4) Interpretación favorable. Las autoridades electorales deben realizar una interpretación con un criterio extensivo y buscando la protección más amplia del derecho de participación igualitaria que le asiste a las mujeres de las comunidades indígenas (expediente SX-JDC-148/2014).
- 5) Ejercicio pleno de derechos. El ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en la vida política de su comunidad implica, de forma necesaria, que tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones e integrar a las autoridades, así como presentar propuestas, proponer candidaturas, entre otras cuestiones, por lo que reducir su papel simplemente a aceptar o validar las determinaciones adoptadas con antelación por un grupo implica una práctica discriminatoria.

A partir de estos parámetros, es factible deducir que podrá constituir una causa invalidante de la elección cualquier medida que tenga por objeto o resultado impedir la libre participación política de las mujeres para ejercer el derecho a votar y ser postuladas a cargos electivos, ya sea con el carácter de autoridades o de representantes en su comunidad, en condiciones de igualdad, pues entrañan prácticas discriminatorias contrarias al bloque de constitucionalidad.

En consecuencia, tanto la Sala Superior como la Sala Regional Xalapa han declarado o confirmado la invalidez de elecciones por sistema normativo indígena, en casos en los que quedó acreditada la violación al dere-

cho de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad; entre otros, se encuentran los expedientes SX-JDC-148/2014, de Guevea de Humboldt; SX-JDC-171/2014, de San Antonio de la Cal; SX-JDC-3/2017, de San Martín Peras, y SUP-REC-16/2014, de San Bartolo Coyotepec.

Un caso particular es el de los expedientes SX-JDC-7/2017 y SX-JDC-9/2017, de San Pedro Mártir, en los que la Sala Regional determinó declarar la nulidad de la elección de concejales, al haber constatado la vulneración al derecho de igualdad y no discriminación de las mujeres para ser postuladas como candidatas, ya que se condicionó su participación a lo que el respectivo esposo hubiese desempeñado dentro del sistema de cargos en la comunidad; es decir, al no permitirles postularse por méritos propios, sino haciéndolas depender de una persona diversa. No obstante, la Sala Superior consideró que ello no afectaba el derecho de igualdad de las mujeres porque se trataba de una norma de derecho indígena que operaba, de la misma forma, para hombres y mujeres, que parte de la idea de que las obligaciones comunitarias se cumplen por núcleo familiar y no por persona en lo individual (SUP-REC-38/2017).

Finalmente, es de suma relevancia aclarar que, tratándose de comunidades que elijan a sus autoridades con el sistema normativo indígena, no tienen una obligación expresa de cumplir con el principio de paridad de género de manera estricta, como se concibe en el sistema de partidos políticos, sino debe ser en el sentido de garantizar la igualdad jurídica sustantiva del hombre y la mujer en el ejercicio de sus derechos de participación política, como se puede apreciar en las ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-REC-7/2015 y SUP-REC-8/2015, acumulados, SX-JDC-500/2016, SX-JDC-3/2017 y SX-JDC-24/2017.

Incumplimiento del sistema de cargos como requisito de elegibilidad

El sistema de cargos consiste, en esencia, en el desempeño de un oficio, trabajo o función por lo general, no remunerado, que se asigna a los inte-

grantes de una comunidad. El cargo que cada miembro de la comunidad desarrolla depende del grado de ascenso que va adquiriendo de acuerdo con la norma comunitaria. En el régimen de usos y costumbres, es un sistema de elección cuyos requisitos de elegibilidad están ajustados normativamente a los valores sociales propios del sistema de cargos (Flores 1999, 244).

Los ascensos en la jerarquía comunitaria son otorgados por el colectivo en función del desempeño en el oficio previamente determinado. Por ende, el nombramiento de concejales municipales no solo representa una de las principales funciones a desempeñar dentro del sistema de cargos y servicios, sino que constituye uno de los cargos de mayor rango en el escalafón comunitario, como se expresó en el expediente SX-JDC-81/2014. Esto es de suma trascendencia, ya que en la mayor parte de los municipios de Oaxaca que se sujetan al sistema normativo indígena el régimen electoral se basa en el sistema de cargos de la comunidad (Ramírez 2013, 43-4).

Sobre estas bases, el cumplimiento del sistema de cargos, en las sentencias del TEPJF, se ha considerado como un requisito de elegibilidad previsto en determinados sistemas normativos indígenas y, por ende, pudiera ser motivo para invalidar la elección únicamente respecto a la persona cuestionada. Para ejemplificar lo expuesto, sirve el precedente de la Sala Regional Xalapa relativo a la elección de Santa Catarina Lachatao, donde se revocó la sentencia en la instancia local y se declaró la inelegibilidad de la persona electa como presidente municipal para el periodo de julio de 2018 a diciembre de 2019 (SX-JDC-695/2018).

Como antecedente de la citada controversia, al calificar la elección de ayuntamiento, el Consejo General del IEEPCO declaró válida las de síndico, regidores de obras, salud, educación y hacienda, pero respecto a la elección del presidente municipal, estimó que no era válida porque la persona electa no acreditó el cumplimiento del sistema de cargos, como se puede leer en el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-24/2018.

Posteriormente, el TEEO revocó dicha determinación y, al resolver el siguiente eslabón de la cadena impugnativa, la Sala Regional Xalapa deter-

minó que la persona electa como presidente municipal no había cumplido con el sistema de cargos de la comunidad, puesto que los documentos con los que pretendía acreditar dicho requisito consistían en nombramientos que no podrían ser considerados como parte de ese sistema, al no haber sido conferidos por la asamblea general comunitaria, sino por la presidencia saliente; por tanto, el ciudadano en cuestión fue declarado inelegible y se ordenó realizar una nueva elección para dicho cargo. Aunque tal resolución fue revocada por la Sala Superior, al considerar que, en este caso y excepcionalmente, el desempeño de cualquier cargo, sea comunitario o de servicio en la comunidad (agencias), podría resultar equivalente a los prestados en la cabecera (SUP-REC-1262/2018).

Para concluir este apartado, la participación en el sistema de cargos, generalmente, se ha considerado como una condición para la participación política de los integrantes de la comunidad. Así pues, el que las personas que no habitan en la cabecera no intervengan en su sistema de cargos se traduce en un impedimento para que lo hagan en la elección de autoridades municipales, aun cuando sí concurren en el propio sistema de cargos de su comunidad; sin embargo, esta fuente de conflictos se ha abordado jurisdiccionalmente al analizar el principio de universalidad del sufragio (SX-JDC-29/2017, SX-JDC-281/2017 y SUP-REC-39/2017, entre otras).

Violación al principio de certeza por la existencia de dos asambleas electivas paralelas

Otro conflicto recurrente en las elecciones por sistema normativo indígena consiste en la existencia de dos comicios paralelos, es decir, la celebración de dos elecciones por parte de grupos antagónicos, los cuales se asumen como la fuente legítima del nuevo gobierno municipal o de la autoridad auxiliar. Por consiguiente, las salas del TEPJF han considerado tal situación como una contravención al principio de certeza; no obstante, aun cuando se tenga acreditada la existencia de dos asambleas electivas celebradas simultánea o sucesivamente respecto al mismo proceso comicial,

ello no conduce en automático a considerar la afectación al principio de certeza y la invalidez de ambas elecciones.

El análisis de diversas sentencias dictadas respecto a esta problemática permite identificar que, previamente a declarar la invalidez de las elecciones en cuestión, se verifica si alguna de estas cumple con las reglas reconocidas en su sistema normativo indígena, a fin de preservar la voluntad legítima de la comunidad. En esa lógica, al analizar este tipo de controversias se verifica si las condiciones en que se realizó cada una de las asambleas son acordes con el sistema normativo indígena, con apoyo en las constancias de autos, y el *Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas*, con base en los expedientes de las tres elecciones más recientes, así como las demás fuentes de información disponibles, incluyendo dictámenes antropológicos. Así, se revisan los aspectos siguientes:

- 1) Si las elecciones fueron convocadas por la autoridad comunitaria facultada para ello.
- 2) La forma en que se difundieron las convocatorias correspondientes (medios de difusión, anticipación con la que se dio a conocer, a quién estuvo dirigida, etcétera).
- 3) Si la fecha en que se celebró la correspondiente elección coincide con aquella en que tradicionalmente se celebra.
- 4) Quién organizó o condujo las elecciones.
- 5) Los métodos de postulación y votación.
- 6) Si las elecciones se realizaron en el lugar y la hora en que se acostumbra.
- 7) El número de participantes en cada elección.
- 8) Elementos formales de las actas y de las listas de asistencia.
- 9) La presencia del personal del IEEPCO en alguna de las elecciones.
- 10) Cualquier otra condición prevista en el sistema normativo indígena.

Con base en el análisis de estos elementos, es posible arribar a alguna de las alternativas de solución siguientes:

- 1) Declarar la validez de una de las asambleas, al apegarse a su sistema normativo indígena.
- 2) Declarar la invalidez de ambas, al no ajustarse a su sistema normativo indígena.

Como ejemplos del primer supuesto se encuentran los expedientes SX-JDC-29/2014, del municipio de Santa María Temaxcaltepec; SX-JDC-43/2014, de la agencia de San Juan Sosola, perteneciente al municipio de San Jerónimo Sosola; SX-JDC-171/2017, del municipio de San Antonio Nanahuatipam; SX-JDC-409/2017, del núcleo rural de San Juan Evangelista, perteneciente al municipio de San Juan Lalana, y SX-JDC-289/2017, del municipio de San Lorenzo Cuaunecuiltitla.

En el segundo supuesto, se encuentran entre otros, los expedientes SX-JDC-175/2014, de la agencia Álvaro Obregón, perteneciente al municipio de Juchitán de Zaragoza; SX-JDC-75/2016, del municipio de Tanetze de Zaragoza; SX-JDC-88/2017, del municipio de San Pedro Ocopetatillo, y SX-JDC-327/2017, de la agencia de San José Río Manzo, perteneciente al municipio de San Juan Lalana.

Determinancia

No debe pasar inadvertido que, al igual que en el régimen de partidos políticos y candidaturas independientes, al resolver acerca de la validez de una elección por sistema normativo indígena se realiza un ejercicio de evaluación respecto a la gravedad o magnitud de las irregularidades en que se sustenta la propuesta de invalidez; esto es, se analiza la magnitud o el impacto que, en su caso, haya generado la irregularidad acreditada frente al sistema normativo indígena o el principio constitucional afectado. Si bien en la mayoría de las sentencias acerca de este tipo de elecciones no se hace referencia expresa a la determinancia, es criterio de la Sala Regional Xalapa que, junto con el principio de conservación de los actos válidamente celebrados, esta también resulta aplicable a este tipo de elecciones,

lo que confirma su carácter general a todo el sistema jurídico electoral de México, como se puede consultar en los expedientes SX-JDC-38/2017, SX-JDC-70/2018 y SX-JDC-186/2018.

Catálogo de causas de invalidez de elección por sistema normativo indígena

Con base en todo lo examinado, en este punto se encuentra la posibilidad de formular un catálogo general acerca de las hipótesis de invalidez en elecciones regidas por sistema normativo indígena. En consecuencia, para iniciar, es importante aclarar que esta propuesta da por sentado que no sería factible establecer un marco general aplicable y válido en todo tiempo para todos los municipios de Oaxaca, puesto que cada municipio o comunidad posee un sistema normativo indígena propio; cada uno de los sistemas es el resultado de un proceso de creación jurídica independiente de los demás. Por ende, cada conflicto electoral en sistema normativo indígena debe ser observado a la luz de las costumbres, el contexto social y el régimen jurídico propio de cada pueblo o comunidad indígena (Ramos 2015, 82-3).

En suma, con esta premisa, la invalidez de una elección por sistema normativo indígena podría actualizarse conforme a las proposiciones siguientes:

1. Violación al principio de universalidad del sufragio. Cuando de manera injustificada no se permita votar a ciertos sectores de la ciudadanía que pertenezcan a la demarcación municipal y no se encuentren suspendidos en el ejercicio de sus derechos político-electorales, salvo que se acredite fehacientemente que en el municipio coexistan comunidades con dos o más autoridades tradicionales, con derechos, deberes y obligaciones recíprocos y con las mismas condiciones culturales de autonomía y autodeterminación.

2. Violación al derecho de participación política de las mujeres. Cuando en la convocatoria, la organización o el desarrollo de la asamblea electiva se establezcan condiciones que tengan como resultado impedir la libre

participación política de las mujeres para ejercer el derecho a votar y ser postuladas a cargos electivos de la comunidad.

No se considerará como causa invalidante de la elección el hecho de que no se alcance la integración paritaria de géneros del ayuntamiento o la autoridad colegiada tradicional.

3. Violación del sistema de cargos como requisito de elegibilidad. Cuando la candidatura o candidaturas electas no reúnan los requisitos de elegibilidad previstos en el sistema normativo indígena o en la ley. En todo caso, la declaración de invalidez afectará al cargo de la persona que resulte inelegible y, en ninguna circunstancia, podrá hacerse extensiva a los demás integrantes de la planilla.

4. Violación al principio de certeza por la existencia de dos asambleas electivas para la renovación del mismo cargo público. Cuando en el proceso electoral se hubieran celebrado dos asambleas electivas con resultados distintos y no sea posible determinar que alguna se ajusta al sistema normativo indígena.

Conclusiones

Como se puede observar, la complejidad de este tema requiere de un método jurídico *ad hoc* que tome en cuenta el estudio y el análisis de casos. Esto, porque el derecho a la autodeterminación y al autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas, cuyo ejercicio se expresa en la elección de sus autoridades municipales y auxiliares conforme a su sistema normativo indígena, no es absoluto, ya que los tratados internacionales, la CPEUM y los ordenamientos locales aplicables así lo reconocen, al establecer como principal limitación el respeto a los derechos humanos de sus integrantes.

En consecuencia, para tutelar el derecho de autodeterminación, los derechos de los integrantes de las comunidades indígenas y el respeto a los principios constitucionales en los procesos electivos regidos por sistema normativo indígena se establecen las garantías de control de validez administrativas y jurisdiccionales, en el ámbito local, por medio del IEEPCO y

el TEEO y, posteriormente, en el ámbito federal mediante la Sala Regional Xalapa y la Sala Superior del TEPJF.

Ahora, si bien en el régimen de partidos políticos y candidaturas independientes existe un marco normativo vastamente desarrollado respecto al sistema de nulidades, lo cierto es que, tratándose del sistema normativo indígena, su sistema de causales de invalidez se ha desarrollado por medio de los criterios jurisdiccionales, principalmente, los emitidos por la Sala Regional Xalapa y la Sala Superior del TEPJF, debido a su carácter federal y terminal, de manera respectiva.

Por ende, el análisis de la jurisprudencia y los precedentes del Tribunal Electoral posibilitan sistematizar y obtener hipótesis generales de invalidez de las elecciones que se organizan conforme a sistema normativo indígena, cuyo estudio puede servir de guía a las autoridades encargadas de su organización, así como, en su caso, frente a la resolución de conflictos en la materia, lo cual incluye a los pueblos y las comunidades indígenas para prevenir situaciones que pudieran afectar la validez de sus procesos electivos en la renovación de sus ayuntamientos y autoridades auxiliares.

Adicionalmente, conviene señalar que los precedentes jurisdiccionales han comenzado a permear en el *Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas*; un ejemplo de ello es el dictamen del municipio de San Martín Peras, el cual integró, de manera expresa, diversos aspectos del contexto y las consideraciones del sistema normativo indígena expuestas en los expedientes SX-JDC-3/2017 y SX-JDC-4/2018, acumulados, de la Sala Regional Xalapa.

También habrá que estar atentos a las nuevas experiencias que arrojen las elecciones por sistema normativo indígena de Oaxaca que se celebraron en 2019 para la renovación de los ayuntamientos durante 2020, ya sea en la construcción o deconstrucción de un catálogo como el que aquí se propone identificar.

Se trata, a final de cuentas, de fortalecer esos vasos comunicantes con el objetivo de abonar a la previsibilidad de las resoluciones en este tipo de

controversias, en beneficio de una justicia intercultural, de los propios justiciables y de quienes, perteneciendo también a esas propias comunidades, tienen un interés contrario a los demandantes.

Fuentes consultadas

- Bustillo Marín, Roselia. 2016. *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. México: TEPJF.
- . 2017. “La judicialización de conflictos en las elecciones por el sistema normativo indígena”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 20 (julio-diciembre): 21-47.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca. 2018. México: TEPJF.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1991. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf (consultada el 8 de enero de 2019).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. México: TEPJF.
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2016. Disponible en <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf> (consultada el 9 de enero de 2018).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2019. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/61/295> (consultada el 9 de enero de 2018).
- Favela Herrera, Adriana Margarita. 2012. *Teoría y práctica de las nulidades electorales*. México: Limusa.
- Flores Cruz, Cipriano. 1999. El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca. En *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, 239-54. T. I de *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: IJ.

- Galván Rivera, Flavio. 2006. *Derecho procesal electoral mexicano*. México: Porrúa.
- Hernández-Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez. 2007. *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2018a. Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-24/2018, respecto de la elección ordinaria de concejales al ayuntamiento del municipio de Santa Catarina Lachatao, Oaxaca, que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/estrado-electronico> (consultada el 7 de junio de 2020).
- . 2018b. Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018 por el que se aprueba el Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas del estado de Oaxaca y se ordena el registro y publicación de los dictámenes por los que identifican los métodos de elección de sus autoridades municipales. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018> (consultada el 7 de junio de 2020).
- Jurisprudencia 9/98. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/98&tpoBusqueda=S&sWord=9/98> (consultada el 7 de junio de 2020).
- . 13/2000. NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación de Estado de México y similares). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=13/2000&tpoBusqueda=S&sWord=13/2000> (consultada el 7 de junio de 2020).

- 20/2004. SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=20/2004&tpoBusqueda=S&sWord=20/2004> (consultada el 7 de junio de 2020).
- 19/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2012&tpoBusqueda=S&sWord=19/2012> (consultada el 7 de junio de 2020).
- 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=37/2014&tpoBusqueda=S&sWord=37/2014> (consultada el 7 de junio de 2020).
- 48/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (Legislación de Oaxaca). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=48/2014&tpoBusqueda=S&sWord=48/2014> (consultada el 7 de junio de 2020).
- 22/2016. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (Legislación de Oaxaca). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=22/2016&tpoBusqueda=S&sWord=22/2016> (consultada el 7 de junio de 2020).
- 37/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=37/2016&tpoBusqueda=S&sWord=37/2016> (consultada el 7 de junio de 2020).

- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2017. México: TEPJF.
- LIPEEO. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. 2018. México: TEPJF.
- LOM. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 2019. Disponible en http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_municipals/Ley_Org%C3%A1nica_Municipal_del_Estado_de_Oaxaca.pdf?1543449597 (consultada el 18 de enero de 2020).
- LSMIMEPEEO. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. 2018. México: TEPJF.
- Luna Ramos, José Alejandro. 2009. Nulidades en materia electoral. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 687-722. México: TEPJF.
- Ramírez Barrios, Fernando. 2013. *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*. México: TEPJF.
- Ramos Ramos, Octavio. 2015. Los usos y costumbres en materia electoral, sistemas normativos internos de Oaxaca. En *Nuevo derecho electoral en México*, coord. José René Olivos Campos, 79-106. México: Porrúa.
- Sentencia SUP-JDC-13/2002. Actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortíz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez. Autoridad responsable: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SUP-JRC-311/2016. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SUP-REC-16/2014. Recurrente: Abigail Vasconcelos Castellanos. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción

- Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SUP-REC-7/2015 y SUP-REC-8/2015, acumulados. Recurrentes: María Ofelia Jiménez, Elena Jiménez y otras. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SUP-REC-38/2017. Recurrentes: Sara Rocío Rodríguez Pérez y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SUP-REC-39/2017. Actores: Atenógenes Ruiz y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SUP-REC-1262/2018. Recurrente: Jesús Emmanuel Luna Márquez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SX-JDC-78/2014. Actores: Gustavo Ramírez Quero y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SX-JDC-81/2014. Actora: Hortencia Hernández Vásquez. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).

- SX-JDC-82/2014. Actores: Valentina Ruiz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SX-JDC-148/2014. Actoras: Manuela Álvarez Guzmán y otras. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SX-JDC-171/2014. Actores: Columba Socorro Martínez Bautista y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SX-JDC-500/2016. Actores: Benito Cruz Hernández y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SX-JDC-811/2016. Actores: Atenógenes Ruiz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SX-JDC-3/2017. Actores: Vicenta Herrera Perea y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SX-JDC-7/2017 y SX-JDC-9/2017 acumulado. Actores: Virgilio López Morales, José Luis Martínez Méndez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SX-JDC-24/2017 y acumulados. Actores: Manuel Evodio Duarte Pérez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- SX-JDC-29/2017, SX-JDC-30/2017 y SX-JDC-42/2017, acumulados. Actores(as): Alma Janeth Hernández Martínez y otros(as). Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).

- SX-JDC-44/2017. Actores: Silverio Bautista Reyes y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SX-JDC-281/2017. Actora: Eréndira Domínguez Martínez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SX-JDC-441/2017. Actores: Oguilber Herrera Reyes y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SX-JDC-70/2018. Actor: Dionicio Hernández Vicente. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SX-JDC-186/2018 y SX-JDC-196/2018, acumulados. Actores: Itelio Feliciano Madrigal y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
 - SX-JDC-695/2018. Parte actora: Domitila Contreras Ceballos y otros(as). Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de junio de 2020).
- Sentencias JDCI/05/2017, JDC/08/2017, JDCI/21/2017 y JDCI/22/2018, acumulados. Actores: Otón Aragón Santiago y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <http://teoax.org/index.php/resoluciones/resoluciones-2017/jdci/74-resoluciones/2017/juicio-para-la-proteccion-de-los-derechos-politicos-electorales-del-ciudadano-en-el-regimen-de-los-sistemas-normativos-internos/1108-jdci-05-2017-con-sus-acumulados-jdci-08-2017-jdci-21-2017-y-jdci-22-2017> (consultada el 15 de enero de 2020).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018. *Compilación de jurisprudencia y tesis 1997-2018*. Disponible en <http://>

contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm (consultada el 14 de enero de 2020).

- Tesis CXLV/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=CXLV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,CXLV/2002> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXXI/2004&tpoBusqueda=S&sWord=XXXI/2004> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XL/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (Legislación de Oaxaca). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XL/2011&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,XL/2011> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XLIII/2011. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EDAD MÍNIMA PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN MUNICIPAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLIII/2011&tpoBusqueda=S&sWord=XLIII/2011> (consultada el 7 de junio de 2020).
- VII/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=VII/2014&tpoBusqueda=S&sWord=VII/2014> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XLI/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN LAS CONVOCATORIAS A LAS ELECCIONES SE DEBE UTILIZAR LENGUAJE INCLUYENTE PARA PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLI/2014&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,XLI/2014> (consultada el 7 de junio de 2020).

- XLIII/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA ELECCIÓN REGIDA POR ESE SISTEMA NORMATIVO CONSTITUYE UNA UNIDAD DE ACTOS, EN CADA UNO DE LOS CUALES SE DEBE GARANTIZAR EL RESPETO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLIII/2014&tpoBusqueda=S&sWord=XLIII/2014> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XXVIII/2015. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN DE UNA ASAMBLEA, SOBRE EL MÉTODO DE ELECCIÓN ADOPTADO POR LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, CUANDO ÉSTE GARANTICE LOS DERECHOS DE SUS INTEGRANTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,XXVIII/2015> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XXX/2015. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS COMUNIDADES TIENEN LA POTESTAD DE AVALAR LIBREMENTE, COMO MEDIO DE ELECCIÓN DE SUS REPRESENTANTES, LA VOTACIÓN REALIZADA POR UNA COMUNIDAD DIVERSA PERTENECIENTE AL MISMO MUNICIPIO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXX/2015&tpoBusqueda=S&sWord=XXX/2015> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XXXI/2015. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXXI/2015&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,XXXI/2015> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XLIV/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. LA VALIDEZ DE SUS PROCESOS ELECTIVOS NO ESTÁ CONDICIONADA A LA CONVOCATORIA DEL CONGRESO LOCAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLIV/2016&tpoBusqueda=S&sWord=XLIV/2016> (consultada el 7 de junio de 2020).

- LXXX/2016. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES INEXIGIBLE EL REQUISITO LEGAL DE ELEGIBILIDAD DE SEPARARSE DEL CARGO CON ANTELACIÓN A LA ELECCIÓN DE INTEGRANTES DE UN AYUNTAMIENTO QUE SE RIGE BAJO ESTE PRINCIPIO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXXX/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LXXX/2016> (consultada el 7 de junio de 2020).
- XVIII/2017. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. SON INVÁLIDAS LAS MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO UNA VEZ INICIADO EL PROCESO ELECTIVO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XVIII/2017&tpoBusqueda=S&sWord=XVIII/2017> (consultada el 7 de junio de 2020).

Tron Petit, Jean Claude André. 2006. Libro Segundo/Título Sexto. En *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral comentada. Colegio Nacional de Magistrados y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación A. C.*, 567-691. México: Miguel Ángel Porrúa.

Reflexiones acerca de la acción afirmativa indígena en el ámbito federal

*Reflections on the indigenous affirmative action
at the federal level*

Alfonso Roiz Elizondo (México)*

Fecha de recepción: 2 de abril de 2019.

Fecha de aceptación: 30 de abril de 2019.

RESUMEN

Reconociendo el enorme mérito de su implementación, en este trabajo se analiza la acción afirmativa indígena establecida para la elección de diputados federales de 2018 como resultado de las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se generó en el ámbito federal una acción afirmativa consistente en reservar 13 distritos para que todas las candidaturas fueran de origen indígena, con lo cual se garantizó su representación. Se trata de un paso importante para reivindicar los derechos de la población indígena, que ha constituido un ejemplo y un punto de partida útil para seguir trabajando el tema. Con ello en mente, se analiza el criterio de concentración poblacional utilizado y, con base en gráficas que exponen cifras oficiales, se considera que es necesario modificarlo, debido a que produce un bajo grado de

* Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. aroiz@ceenl.mx.

representatividad y puede generar un fenómeno indeseable de segregación y reducir la protección en un ámbito territorial, en vez de atender a la autodescripción indígena.

PALABRAS CLAVE: derechos indígenas, participación política, cuotas electorales, acciones afirmativas, elecciones.

ABSTRACT

Recognizing the enormous merit of its implementation, in this work we analyze the indigenous affirmative action established for the election of federal deputies in 2018, as a result of the resolutions issued by the National Electoral Institute and the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary.

An affirmative action was generated at the federal level consisting of reserving 13 districts so that all the candidates were of indigenous origin, thereby guaranteeing their representation. It is an important step to claim the rights of the indigenous population that has set an example and a starting point that serves to continue working on the issue. With this in mind is analyzed the criterion of population concentration and based on graphs with official figures, it is considered that it is necessary to modify it, since it produces a low degree of representativeness, can generate an undesirable segregation phenomenon and reduces protection to a territorial scope, instead of attending to indigenous self-identification.

KEYWORDS: indigenous rights, political participation, electoral quotas, affirmative actions, elections.

Introducción

La representatividad política de sectores en situación de desventaja se ha convertido en una problemática actual en México, en gran parte motivada por el impulso de recomendaciones internacionales que exhortan al país a adoptar medidas para combatir las circunstancias de discriminación estructural e histórica en que se encuentran las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes y los discapacitados, entre otros grupos.

Ello ha tenido avances significativos en fechas recientes, como en el caso de las mujeres, respecto de las cuales se pasó de un sistema de cuotas en las candidaturas a un esquema consolidado que pugna por la paridad de género en la integración de los órganos de representación (Peña 2014, 38). El resultado es que hoy la integración de las cámaras de Diputados y Senadores, emanada de la elección de 2018, es casi paritaria, y en el ámbito estatal sucede algo similar.

En el caso del tema indígena, el país se concibe desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como una nación de composición pluricultural sustentada, originalmente, en sus pueblos indígenas (CPEUM, artículo 2, 2020). Ese solo reconocimiento constitucional debería ser suficiente para que dicha población tuviera una inclusión real y efectiva en la toma de las decisiones públicas que atañen a todas y todos; sin embargo, ha tenido muy poca o nula participación en los órganos de elección popular o en los cargos públicos de alto nivel.

Aunque se han hecho esfuerzos importantes en la materia, el proceso de reivindicación se ha suscitado de forma lenta y no parece haber arribado a un punto satisfactorio. Apenas en la elección de 2017-2018 se estableció en el ámbito federal una medida afirmativa para dotar a este grupo de representatividad en la Cámara de Diputados, y nada se ha implementado en lo que se refiere al Senado. Dicha medida consistió en una cuota electoral para que en los distritos cuya población es mayormente indígena se postularan solamente candidaturas de este origen. Por ello, para los comicios de 2018 se reservaron 13 de 300 diputaciones federales, para las

cuales se eligieron únicamente candidaturas indígenas; esto, efectivamente, es un gran logro inicial, digno de reconocerse.

Teniendo lo anterior en cuenta, en el presente trabajo se analiza la eficacia de la medida afirmativa indígena establecida en el ámbito federal, a fin de contar con un campo de estudio delimitado y, dada la accesibilidad de las fuentes de análisis, por ser un tema de carácter nacional.

A efectos de lo anterior, en primer término, se presenta un apartado del sustento legal de las acciones afirmativas indígenas de acuerdo con la normativa internacional y los criterios judiciales; luego, se explica el caso de la medida especial adoptada en el ámbito federal, así como un análisis específico del criterio de concentración poblacional adoptado en 2018, con base en datos oficiales del Instituto Nacional Electoral (INE), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), y se finaliza con una síntesis de las reflexiones presentadas en el trabajo.

Cabe aclarar que el objeto de este análisis no se centra en la pertinencia o no de las acciones afirmativas como problemática jurídica particular, pues dicho tema requeriría un análisis exhaustivo propio e independiente. Tampoco se enfoca en las consultas a los pueblos originarios para el establecimiento de normativa que les afecte, ya que, igualmente, se trata de un aspecto cuyas características, problemáticas y casos requieren un estudio propio, lo cual escapa de los alcances de este trabajo.

Acerca de las acciones afirmativas

Como ya se señaló, la implementación de medidas para compensar las condiciones de desigualdad estructural e histórica ha tenido un impulso desde el ámbito internacional, por medio de lo previsto en los pactos supranacionales, con base en recomendaciones de los organismos que vigilan su cumplimiento y, finalmente, retomados por las autoridades internas.

Tratados internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas (artículo 5, 2007) y la Declaración sobre los Derechos

de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículo 2, párrafo 3, 1992) reivindican el derecho de los pueblos originarios a participar en la vida política y las decisiones públicas como parte importante del desarrollo de una sociedad democrática.

Con mayor especificidad, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (artículo 6, párrafo 1, 1989) señala que los gobiernos deberán establecer las vías mediante las cuales los pueblos originarios puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y en todos los ámbitos, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos, responsables de políticas y programas que les conciernan.

Asimismo, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 1, párrafo 4, 1969) se prevé, concretamente, la adopción de medidas especiales con el objeto exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos, a fin de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Como encargado de velar por el cumplimiento de esta última convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial emitió en marzo de 2012 el documento CERD/C/MEX/CO/16-17, en el cual recomienda expresamente establecer “medidas especiales o de acción afirmativa”, al señalar que el Estado mexicano debe redoblar

sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública (CERD, numeral 16, 2012).

Esas medidas especiales o acciones afirmativas a las que se refieren los instrumentos internacionales son concebidas como formas de protección especial en relación con determinados sectores sociales o grupo de personas, con miras a procurar una situación transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades (Sagüés 2018, 141).

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reconoce en la CPEUM y en los tratados internacionales la necesidad de adoptar medidas afirmativas en favor de determinados grupos en situación de desventaja (jurisprudencia 43/2014, tesis XLI/2015, SUP-RAP-71/2016 y SUP-RAP-726/2017, entre otras). Destaca que la figura más común es la de cuota o cupos, y concibe las acciones con las características siguientes:

(a) 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.

(b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y

(c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria (jurisprudencia 11/2015).

En cuanto al encargo de poner en marcha las medidas afirmativas, el TEPJF no limita sus posibilidades a la voluntad del legislador para el establecimiento de pautas específicas, sino que abre la posibilidad de que su implementación sea con motivo de determinaciones de órganos administrativos o jurisdiccionales, las cuales deben estar en armonía con los principios rectores del proceso electoral; además, es necesario analizar el contexto de la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad, así como el

ámbito específico al que van dirigidos, adoptando las medidas más adecuadas para acelerar la inclusión y la igualdad *de facto* (SUP-REC-214/2018).

En ese sentido, independientemente de la discusión teórico-doctrinal que pueda suscitarse con motivo de la pertinencia o no de su implementación, la máxima autoridad electoral del país ha reconocido la figura de la acción afirmativa como una medida adecuada para cumplir con el mandato constitucional y con lo establecido en los tratados internacionales, en cuanto a la obligación de revertir la situación histórica de desigualdad de la población indígena.

Medida afirmativa indígena en el ámbito federal

En 2005, el entonces Instituto Federal Electoral efectuó una redistribución en la que incorporó el reconocimiento de los pueblos originarios y estableció un número específico de 28 distritos que abarcaban municipios con una población indígena mayor a 40 %, para lo cual se consideró la localización de las comunidades, a efectos de que el territorio de esas demarcaciones no implicara la división de alguna comunidad (Alanis y Vázquez 2019, 233; IFE 2005, 15). Para determinar el número de distritos, se tuvo en cuenta el censo general de población y vivienda de 2000 y se atendió a un criterio de autoadscripción (Hevia, Alanis y Peña 2019, 200).

A partir de un número inicial de 14 diputaciones a las que accedieron personas indígenas en 2006, la cifra fue disminuyendo en cada proceso electoral: 10 en 2009, 7 en 2012 y 6 en 2015 (Alanis y Vázquez 2019, 234).

En 2017, el INE implementó una acción afirmativa consistente en una cuota indígena en la postulación de candidaturas. Se determinó la obligación de que las fuerzas políticas presentaran candidaturas de esta población en al menos 12 de los 28 distritos indígenas, lo que equivale a 40 % de esas demarcaciones (INE 2017a, 35).

En revisión judicial, el TEPJF reconoció la legitimidad de esa medida compensatoria, pero modificó los parámetros para que esta operara. Señaló que se podrían presentar

escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito, existiendo la posibilidad de que, ante la pluralidad de partidos políticos participantes, no ganen personas correspondientes a tales pueblos o comunidades (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 180).

En efecto, probablemente ocurriría que los 12 distritos seleccionados por un partido político no fueran coincidentes con los 12 elegidos por las otras fuerzas políticas, lo cual implicaría que no estuviera garantizada una cuota mínima final de integrantes indígenas. Por ello, el Tribunal determinó que un criterio objetivo para implementar dicha acción afirmativa sería detectar los distritos con una mayoría de población indígena. Así, seleccionó 13 distritos en los que dicha población era mayor a 60 % y, respecto de ellos, señaló que todos los contendientes debían ser indígenas, a efectos de garantizar que, efectivamente, integraran el cuerpo legislativo, con lo que se descartaba la posibilidad de que en esos distritos pudiera ganar una persona no perteneciente a ese sector. Pasó de una cuota en la postulación a una cuota en la integración.

Análisis del criterio de concentración poblacional

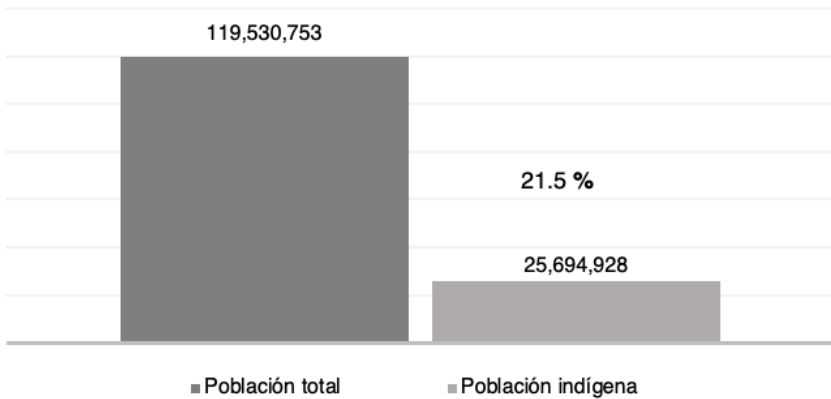
La medida adoptada implicó un esfuerzo notable que ha dado el resultado histórico de contar con representación indígena en la Cámara de Diputados. Así se reconoce.

Como todo, se trata de un tema con oportunidades de mejora y, para ello, es necesario analizar sus alcances, efectos y potencialidades. En virtud de eso, se señalan algunas consecuencias que indican la necesidad de sustituir el criterio de concentración de población indígena; de ellas se da cuenta enseguida.

Subrepresentación significativa en la Cámara de Diputados

En México, la población indígena en 2015 era superior a 25 millones, lo que equivale a 21.5 % de los 119 millones que constituían la población total, según datos de la Encuesta Intercensal de 2015 (Inegi 2015).¹ Se trata de más de la quinta parte del país; por eso, desde un enfoque cuantitativo, la necesidad de representatividad parece evidente.

Gráfica 1. Proporción de población indígena



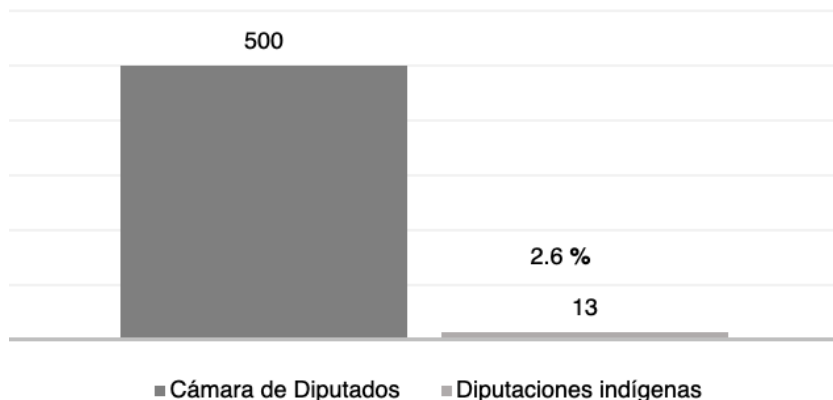
Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015).

El escenario ideal, de acuerdo con la lógica de proporcionalidad, sería que se implementara alguna medida que tendiera a garantizar que la población indígena tuviera una representación legislativa equivalente o muy cercana; no obstante, el esquema adoptado ha dado como resultado un bajísimo grado de representatividad de dicho sector en el cuerpo legislativo, significativamente menor al que tiene respecto de la población total.

¹ Había 25,694,928 personas de población indígena y 119,530,733 de población total.

A pesar de la proporción indicada, las diputaciones indígenas apenas llegaron a 13, lo que equivale a una representación de 2.6 % del total de 500 integrantes de la Cámara de Diputados federal.

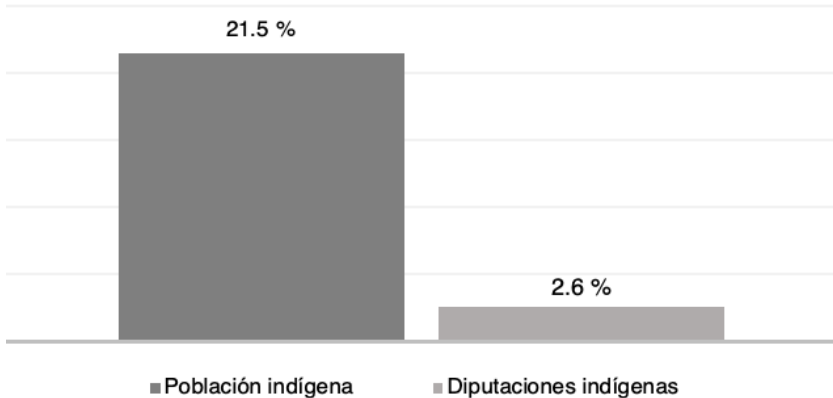
Gráfica 2. Proporción de diputaciones indígenas



Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (artículo 52, 2020) y SUP-RAP-726/2017 y acumulados (185).

Esto quiere decir que si los indígenas son 21.5 % de la población total, su representación ideal de los indígenas debería tener, cuando menos, un porcentaje aproximado en la Cámara baja, esto es, alrededor de 100 curules. Empero, con el esquema adoptado solamente se lograron 13 lugares, correspondientes a 2.6 % de las diputaciones, es decir, una subrepresentación de casi 19 puntos porcentuales o, dicho de otra forma, menos de una octava parte de la representación que numéricamente le correspondería.

Gráfica 3. Representación de la población indígena en la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015), CPEUM (artículo 52, 2020) y SUP-RAP-726/2017 y acumulados (185).

Es claro que el método aplicado para dotar de representación a la población indígena no arrojó un resultado numéricamente satisfactorio, pues queda muy lejos de una proporción adecuada de representación.

Deja fuera a la población indígena del resto del país

El artículo tercero transitorio constitucional de 2001 señala una directriz para el proceso de distritación electoral, a fin de que se respete el ámbito territorial de las comunidades indígenas y de evitar que queden separadas en diversas demarcaciones. Es una regulación concreta para un proceso técnico, pero nada dice respecto a establecer el territorio de las comunidades como un ámbito que delimite la aplicación de medidas afirmativas, como parece que ha sido interpretado.

Al tomar como punto de referencia la ubicación de las comunidades indígenas para la implementación de la acción afirmativa descrita, se dejó fuera al resto de esa población que no vive en ellas. Esto es, reducir el

ámbito de protección a los 13 sectores o distritos con población indígena significativamente mayor (más de 60 %) tuvo como consecuencia inmediata y directa dejar fuera al resto de personas indígenas del país.

Los 13 distritos electorales que se identificaron con población indígena mayor a 60 % se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Población indígena en distritos en que se aplicó la acción afirmativa

Estado	Distrito	Población total	Población indígena	Porcentaje de población indígena (%)
Chiapas	1	353,169	262,016	74.19
Chiapas	2	345,067	259,870	75.31
Chiapas	3	349,325	294,271	84.24
Chiapas	5	372,499	274,457	73.68
Chiapas	11	316,440	193,440	61.13
Guerrero	5	365,194	275,393	75.41
Hidalgo	1	395,994	286,462	72.34
Oaxaca	2	372,094	237,433	63.81
Oaxaca	4	373,825	225,865	60.42
San Luis Potosí	7	392,556	284,878	72.57
Veracruz	2	365,428	258,358	70.70
Yucatán	1	377,062	298,030	79.04
Yucatán	5	384,778	322,136	83.72
Total		4,763,431	3,472,609	

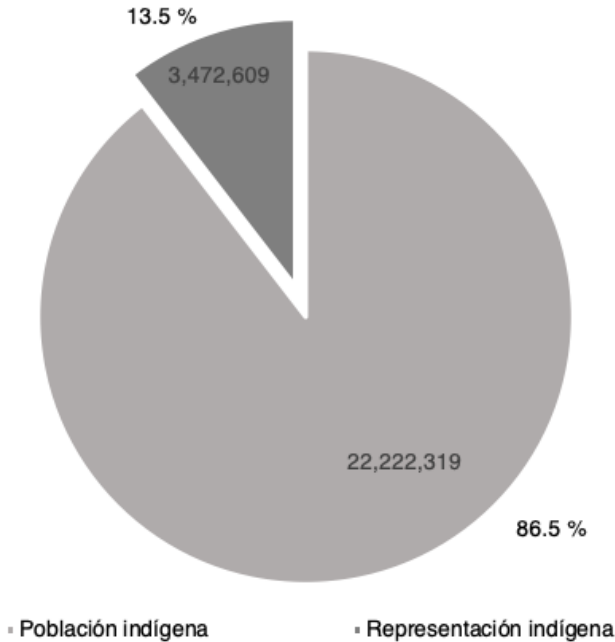
Fuente: Elaboración propia con base en INE (2017b y 2017c).

Como se observa, esos distritos se ubican en solo siete entidades federativas; por ende, quedaron fuera las personas indígenas del resto de los 25 estados del país.

Además, con el esquema adoptado únicamente se otorgó representación a los cerca de 3,400,000 personas que integran los distritos en los que se aplicó la acción afirmativa, según datos del INE (cuadro 1). Luego, si se compara dicha cifra con la población total indígena, de acuerdo con el

Inegi (gráfica 1), se obtiene una estimación aproximada² que da muestra de su baja representación, equivalente a 13.5 % de toda la población indígena.

Gráfica 4. Porcentaje de población indígena a la que se aplicó la acción afirmativa



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015) e INE (2017b y 2017c).

En otras palabras, se dejó fuera a más de 22,200,000 de personas indígenas que no se ubican en alguno de los 13 distritos que no tenían la mayoría requerida, es decir, se excluyó 86.5 % de este sector.

² Se hace esta comparación entre bases de datos distintas, en atención a que la Encuesta Inter-censal de 2015 del Inegi no se subdivide en distritos, por lo que no es posible obtener el dato correspondiente a la población de los distritos indígenas.

Segregación y desprotección de los indígenas migrantes

Salvo que se haya dado una migración masiva a un determinado sector, la medida implementada abarcó los distritos electorales indígenas donde han residido originariamente las comunidades indígenas. Es cierto que la disposición constitucional transitoria se orientaba justamente a esas comunidades, pero, como ya se explicó, ese precepto no regulaba las acciones afirmativas.

Por ende, restringir la acción afirmativa solamente a las comunidades donde hay mayoría indígena podría significar una forma de segregación para la personas indígenas, pues implicaría que si estas quisieran ser representadas, tendrían que congregarse en un determinado sector territorial para lograr la mayoría calificada de 60 por ciento.

A la inversa, otro fenómeno de segregación podría presentarse en el caso de las personas no indígenas que no se identifiquen con dichas comunidades de su localidad, ya que podrían optar por cambiar su residencia para no estar en ese supuesto.

Por otra parte, ¿qué pasa con las personas indígenas que migran de su comunidad?, ¿pierden con ello su derecho a ser representadas como indígenas en su nuevo lugar de residencia?

Si se entiende la acción afirmativa como una medida resarcitoria de un derecho de representación que históricamente les ha sido negado, parecería que, al salir de su comunidad, las personas indígenas pierden la posibilidad de ver reivindicado su derecho. Se garantiza su protección con la permanencia en su comunidad y la concentración en un determinado territorio, a la vez que se castiga la migración indígena al privarlas del derecho que podrían tener en su comunidad.

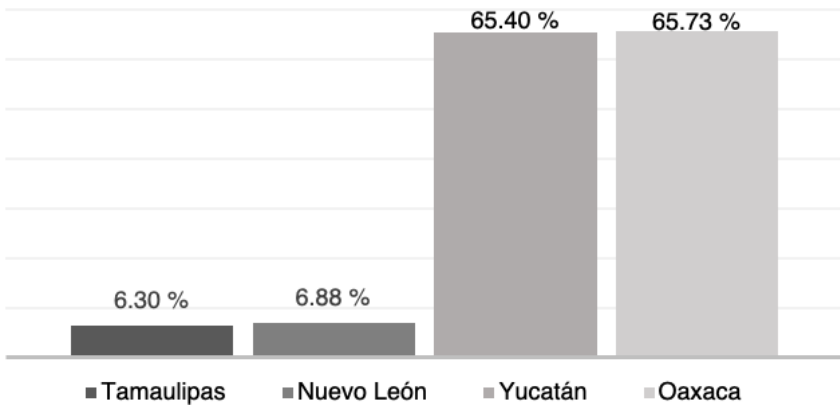
Es inadecuada para replicarse en el ámbito local

La metodología adoptada en el ámbito federal difícilmente puede ser replicada en el local por todas las entidades federativas, pues, dada la diversidad

del país, en algunas hay una gran concentración de pueblos originarios, mientras que en otras se cuenta con población indígena migrante, dispersa en el territorio.

Por ejemplo, en el norte del país, en estados como Tamaulipas o Nuevo León, la proporción de población indígena es mucho menor que la de entidades del sur, como Yucatán o Oaxaca.

Gráfica 5. Población indígena en diversas entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015).

Ante ello, en entidades como Nuevo León o Tamaulipas es prácticamente imposible implementar una medida afirmativa con el criterio de concentración poblacional, pues la población indígena es baja y se encuentra dispersa en el territorio, esto aunado a que no hay pueblos originarios en esas entidades, según datos del INPI (2019).

Como se trata de un porcentaje menor, en esos estados suele tenerse la idea de que no hay necesidad de establecer medidas para propiciar la participación de la población indígena en los asuntos públicos del Estado, lo cual es una consideración errónea.

El TEPJF ya ha dado muestras de caminar hacia un esquema distinto al de concentración poblacional; en la sentencia SUP-REC-28/2019, relativa a

Baja California —estado con 8.54 % de población indígena—, determinó que dicho criterio no es el único parámetro por seguir. Señaló que es precisamente debido a esas condiciones de minoría que

las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deben visibilizar a los pueblos y comunidades indígenas en su justa dimensión, en atención de que se trata de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, con independencia de la existencia de bajos porcentajes poblacionales (SUP-REC-28/2019, 17).

Para ello, se deben analizar factores como los siguientes:

- 1) El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materia de la elección.
- 2) La proporción total de población indígena respecto del total de población estatal.
- 3) La participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión.
- 4) La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes.

En ese sentido, debe dejarse de lado la idea errónea de que en estados con baja proporción de personas indígenas es innecesario facilitarles el acceso a cargos de representación en los órganos de decisiones públicas; por el contrario, precisamente en esos estados con cifras de menor proporción indígena se podrían presentar condiciones de menor oposición para implementar medidas afirmativas.

A guisa de ejemplo, si en Nuevo León se reservaran candidaturas o curules para diputaciones locales conforme a un criterio de proporción numérica simple, el resultado sería que se deberían reservar solo de uno a tres lugares, según se tomen en cuenta únicamente las diputaciones de mayoría relativa o la totalidad de la integración del Congreso.

Esto es, 6.88 % de las 26 diputaciones de mayoría relativa que hay en Nuevo León (CPELSNL, artículo 46, 2020) equivale a 1.78, lo cual implica que se alcanzaría una representación adecuada con reservar una o dos candidaturas. En caso de que se tomara en cuenta la totalidad de las 42 diputaciones del Congreso local, el resultado de esa misma operación sería 2.88, así que la proporcionalidad se lograría con solo dos o tres curules.

Conclusiones

Desde el punto de vista de quien suscribe, el esquema actual de la acción afirmativa indígena para la Cámara de Diputados parte de una interpretación y una aplicación incorrectas del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001; en vez de limitarse al proceso de redistribución, se le dieron efectos para la implementación de la acción afirmativa, de lo cual derivaron diversas situaciones problemáticas que se han expuesto aquí. En síntesis:

- 1) Da como resultado una subrepresentación significativa y evidente de la población indígena. Es muchísimo mayor el porcentaje de población indígena que el número de lugares reservados con la cuota electoral.
- 2) Al establecer un método de concentración poblacional para determinar la cuota indígena, se deja fuera injustificadamente al resto de la población indígena que no se ubica en los 13 distritos seleccionados.
- 3) Podría constituir una forma de segregación, al incentivar la concentración territorial de la población indígena y la migración de las personas no indígenas.
- 4) Deja sin protección a los indígenas migrantes que abandonan su comunidad, al limitar su derecho a un ámbito territorial y no a su autoadscripción como indígenas.
- 5) Se trata de un modelo que difícilmente puede replicarse o usarse como guía en las entidades federativas, dada la diversidad del país: en algu-

nos estados hay una alta concentración de población indígena, mientras que en otros la proporción es muy baja y dispersa.

Ante ello, se considera que la implementación de una acción afirmativa indígena debe desligarse de lo previsto en el régimen constitucional transitorio, dejando atrás el criterio de concentración poblacional que se aplicó en los comicios de 2018.

En ese sentido, es necesario trabajar en un sistema que se oriente a reivindicar los derechos de toda la población indígena que se encuentra dispersa en todo el país, incluidos quienes deciden migrar de su comunidad, pues es precisamente su situación histórica de marginación la que los obliga a buscar nuevos horizontes. Sería un contrasentido que un esfuerzo de reivindicación de derechos terminara estigmatizando nuevamente al sector que se pretende favorecer.

Se logró un gran avance con la medida afirmativa implementada en el ámbito federal, y debe reconocerse como un excelente punto de partida, pero es necesario explorar esquemas distintos a los puestos en marcha hasta el momento, a efectos de propiciar una representación indígena con un nivel de proporcionalidad más adecuado.

Fuentes consultadas

- Alanis Figueroa, María del Carmen y Marisol Vázquez. 2019. La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas. En *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, coords. Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Pedro Salazar Ugarte, 231-50. México: UNAM/TEPJF.
- CERD. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 2012. Observaciones finales CERD/C/MEX/CO/16-17. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/MEX/CO/16-17&Lang=Sp (consultada el 5 de enero de 2020).

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. 1969. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> (consultada el 5 de enero de 2020).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989. Disponible en http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf (consultada el 5 de enero de 2020).
- CPELSNL. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. 2020. Disponible en <http://www.hcnl.gob.mx/transparencia/pdf/constituciónpoliticadelestadodenuvoleon.pdf> (consultada el 5 de enero de 2020).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf (consultada el 5 de enero de 2020).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas. 2007. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf (consultada el 5 de enero de 2020).
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. 1992. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/minorities.aspx> (consultada el 5 de enero de 2020).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01.pdf (consultada el 5 de enero de 2020)].

- . 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero. [Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultada el 5 de enero de 2020)].
- Hevia Rocha, Teresa, María del Carmen Alanís Figueroa y Blanca Olivia Peña Molina. 2019. *Impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas. Proceso electoral federal 2017-2018*. México: INE.
- 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 5 de enero de 2020).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017a. 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 5 de enero de 2020).
- . 2017b. Distritación federal 2016-2017. Disponible en <http://cartografia.ife.org.mx/sige7/?distritacion=federal> (consultada el 5 de enero de 2020).
- . 2017c. Distritos indígenas federales. Disponible en http://cartografia.ife.org.mx/descargas/distritacion2017/numeralia/2_dtto_fed_con_pob_indigenas.pdf (consultada el 5 de enero de 2020).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. Encuesta Intercensal 2015. Tabuladores/5.Etnicidad/6.Estimadores de la población

- total y su distribución porcentual según autoadscripción indígena por entidad federativa, sexo y grandes grupos de edad. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/tabulados/05_etnicidad.xls (consultada el 5 de enero de 2020).
- INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. 2019. Atlas de los pueblos indígenas, distribución por entidad federativa. Disponible en http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=247 (consultada el 1 de febrero de 2020).
- Jurisprudencia 43/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=43/2014> (consultada el 5 de enero de 2020).
- 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=11/2015> (consultada el 5 de enero de 2020).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_270117.pdf (consultada el 5 de enero de 2020).
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2014. “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 3 (enero-diciembre): 31-74.
- Sagüés, María Sofía. 2018. Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico. En *Inclusión, ius commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana*, coords. Eduardo Ferrer Mc-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi y Rogelio Flores Pantoja, 129-78. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Sentencia SUP-RAP-71/2016 y acumulados. Actores: Radiodifusoras Capital S. A. de C. V. y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf (consultada el 5 de enero de 2020).

- 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 5 de enero de 2020).
 - SUP-REC-214/2018. Recurrente: Javier Antonio Castillo. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0214-2018.pdf (consultada el 5 de enero 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 5 de enero de 2020).
- Tesis XLI/2015. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLI/2015&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,XLI/2015> (consultada el 5 de enero de 2020).

Representación política de las personas con discapacidad

Political representation of people with disabilities

Yurisha Andrade Morales (México)*

Fecha de recepción: 8 de julio de 2019.

Fecha de aceptación: 27 de febrero de 2020.

RESUMEN

Los instrumentos internacionales y nacionales han abonado a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad mediante el voto activo y el voto pasivo, así como desde la organización de las elecciones en México, en las que las autoridades electorales han tenido una importante participación. Tanto las autoridades como la sociedad deben propiciar cambios trascendentales desde sus trincheras, con la finalidad de empoderar a las personas con discapacidad y hacer efectivos sus derechos político-electorales.

PALABRAS CLAVE: derechos políticos, democracia, discapacidad, discriminación, acciones afirmativas, candidaturas.

ABSTRACT

The international and national instruments have paid to guarantee the effective exercise of the political and electoral rights of persons with disabilities through active voting as well as passive voting, as well as from the organization of the own elections in our country, where the electoral

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Magistrada del Tribunal Electoral de Michoacán. yurisha.andrade@teemcorreo.org.mx.

authorities have had an important participation. Both the authorities and society must promote transcendental changes from each of their trenches, in order to empower people with disabilities and make effective their electoral political rights.

KEYWORDS: political rights, democracy, disability, discrimination, affirmative actions, candidacies.

Introducción

La representación política es una de las grandes expresiones de una sociedad democrática contemporánea. El todo de esa representación integra las partes y las mantiene en el contexto de la pluralidad, lo cual enriquece la dinámica de la discusión pública y la confección de leyes y ordenamientos jurídicos que rigen la convivencia de la comunidad política y social. Mayorías y minorías caben en este horizonte de participación democrática.

Por ello, es pertinente plantear que hay minorías que, por su relevancia social y política, van decantando la dinámica democrática para que esta enfoque como temas de interés público las necesidades que ellas tienen y, por tanto, la necesaria representación política. Hay varios casos de grupos minoritarios que han ido adquiriendo densidad política, y sus necesidades se han vuelto temas de interés público, precisamente por la vulnerabilidad en que podrían estar, lo cual pondría en riesgo sus derechos fundamentales de acceso a todos los bienes brindados por una sociedad democrática que mira constantemente la dignidad humana. Tal es el caso de los pueblos originarios, de las personas trans o de las personas con discapacidad. Incluso, como lo determinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las personas en prisión preventiva, que todavía no han sido sentenciadas, podrán ejercer su derecho al voto, en virtud del resguardo de su derecho humano fundamental de la presunción de inocencia.

Cualquier grupo minoritario que esté en riesgo de que sus derechos humanos fundamentales sean ignorados o lacerados suscitará, sin duda, el interés de las sociedades democráticas, que, precisamente, lo son en la medida en que apuntan a defender y promover tales derechos. Actualmente es cada vez más claro que hay una unidad inquebrantable entre la democracia y los derechos humanos, y quizá sea este binomio el que fundamenta y justifica que los grupos minoritarios —especialmente los más vulnerables— adquieran densidad política y, por tanto, necesidad de representación.

Este texto parte de esas premisas y se enfoca en realizar una propuesta para que las personas con discapacidad puedan tener una adecuada representación política.

El tema no es nuevo, y los marcos jurídicos y legales se han ensanchado lo suficiente para estar seguros de que a mayor vulnerabilidad, mayor protección por parte de un Estado democrático de derecho. De nueva cuenta, se reitera la simbiosis entre la democracia y los derechos humanos que ha adoptado la dinámica de las democracias contemporáneas y que la dibujan mejor: sin el resguardo de esos derechos fundamentales, la democracia languidece. Por el contrario, a mayor promoción de los derechos humanos fundamentales —particularmente de los grupos vulnerables—, la democracia se fortalece, se ensancha y se ejerce de forma plena.

La gama de derechos humanos ha caminado a través de las llamadas generaciones. La primera generación tiene que ver con los derechos fundamentales que reconocen de manera explícita la dignidad humana y los ámbitos de su expresión, como la vida, la libertad, la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley y los derechos al debido proceso, a no ser perseguido políticamente y al voto como expresión clara y nítida de la participación en los asuntos públicos.

La segunda generación de derechos humanos tiene que ver con el acceso al bienestar, al desarrollo humano, social y económico y a la seguridad social; en general, esta gama de derechos alude a la vida digna de la persona y su familia, así como a las condiciones para lograrlo.

La tercera generación la constituyen los derechos especializados y abarca una nueva gama de ámbitos; se trata de derechos, por ejemplo, al uso de la ciencia y la tecnología o que tienen que ver con el acceso a la solución de problemas alimentarios, demográficos, ecológicos, ambientales y del patrimonio común; también, abarca derechos de reivindicación cultural de grupos humanos minoritarios o vulnerables. Aquí se encuentran los grupos indígenas, los homosexuales, las personas con discapacidad, entre otros.

Como se puede apreciar, los derechos humanos se proyectan y se van encarnando en una línea progresiva concomitante con una mayor y mejor conciencia de la dignidad humana y de su responsabilidad en una sociedad abierta, democrática y plural. En el caso concreto de las personas con discapacidad, se trata de engarzar los derechos fundamentales, como el derecho al voto, con la tercera generación de derechos relativos al acceso a la solución de los problemas y a la salud, entre los cuales se encuentra la discapacidad. No se hará aquí una reflexión en torno a los derechos humanos, sino, a partir de estos, una propuesta concreta para que, al ser un grupo minoritario, tenga la representación política adecuada y, así, se garanticen sus derechos político-electorales, entre los que está el derecho al voto tanto activo como pasivo.

En este marco político-antropológico se citan los marcos legales correspondientes y se formula la propuesta de representación política para dicho sector.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) del 13 de diciembre de 2006 proporcionó una visión general de los derechos humanos de este grupo. Su propósito, contenido en el artículo 1,

es promover, proteger y asegurar el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente (CDPD, artículo 1, 2008).

Al entrar en vigor —el 3 de mayo de 2008—, la Convención se convirtió en el instrumento rector para incluir a las personas con discapacidad en el diseño de acciones, planes y políticas públicas, mediante la adopción de medidas específicas que los estados deben implementar de manera transversal y progresiva.

La CDPD establece como principios rectores de los estados parte el respeto a la dignidad, la autonomía individual —incluida la libertad de tomar

decisiones propias— y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto a la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer, y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad (CDPD, artículo 3, 2008).

De acuerdo con el *Informe mundial sobre la discapacidad*, auspiciado por la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, en el mundo hay al menos mil millones de personas que viven con algún tipo de discapacidad, lo que significa 15 % de los seres que habitan el planeta. En el informe se señalan como obstáculos significativos para ese grupo de personas tanto la insuficiencia de políticas y normas, como la falta de consulta y participación. Muchas personas con discapacidad están excluidas de la toma de decisiones en cuestiones que afectan directamente a su vida; por ejemplo, hay quienes no pueden decidir y controlar cómo se les brinda apoyo en sus hogares (OMS 2011, 7-10).

Por ello, una de las recomendaciones contenidas en el informe para generar un entorno incluyente es asegurar la participación de las personas con discapacidad, y al respecto se argumenta que el objetivo puede lograrse a partir de consultas acerca de cuestiones que les incumban y mediante una participación activa (OMS 2011, 20).

Las llamadas acciones afirmativas buscan propiciar condiciones equitativas de justicia e inclusión para todos los sectores de la sociedad, pero en México no se han desarrollado tomando en consideración a las personas con algún tipo de discapacidad. Son medidas compensatorias legítimas que reconocen asimetrías o fenómenos de marginación, los cuales se combaten con la aplicación de candados, inclusión o preferencia a quienes históricamente han sido excluidos. En algunos casos, estas medidas son temporales y en otros, permanentes, pues lo que buscan es detener la inercia discriminatoria que niega espacios o representación a quienes tienen derecho a ser representados.

Las acciones afirmativas son una práctica habitual en las democracias del mundo y no solo con efectos político-electorales. Tuvieron un impulso notable en Estados Unidos de América, cuando, en 1961, el presidente John F. Kennedy firmó una orden ejecutiva para compensar los efectos de la discriminación contra la población negra de su país, particularmente en el ámbito laboral.

En México se han adoptado diversas medidas legales o normativas para fortalecer los derechos políticos sin discriminación. Con esa lógica, en lo que respecta al derecho al voto, las personas con discapacidad visual cuentan actualmente con plantillas braille en las casillas o las personas trans de los grupos lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI) pueden votar desde 2018 sin tener que cambiar la identidad de género con la que decidan acudir a las urnas, aunque esta no coincida con la que expresa su fotografía en la credencial de elector.

Esas medidas fortalecen el derecho de grupos vulnerables al voto sin discriminación; sin embargo, para sectores con notables entornos de desventaja, como son las personas con discapacidad, son insuficientes en cuanto al derecho a ser votado y representado de manera efectiva. Debido a ello, resulta pertinente avanzar en iniciativas de ley que apuesten por reglas integrales que completen el paquete de acciones afirmativas.

En México se ha avanzado mucho en materia de género y se han dado ya pasos relevantes en cuanto a normas que favorezcan la representación legislativa de los pueblos indígenas —en el primer caso, a partir de cambios constitucionales y legales, y en el segundo, por medio de medidas reglamentarias—. Además, algunos partidos políticos han incluido en sus estatutos acciones afirmativas distintas, por ejemplo, para jóvenes, pero no con gran atención en lo que respecta a la discapacidad; ahí existe un déficit considerable.

En cuanto a la presencia indígena, por acuerdo del Instituto Nacional Electoral (INE) se definieron 28 distritos con al menos 40 % y hasta 79 % de población de diversos pueblos originarios: 5 en Chiapas, 2 en Guerrero,

2 en Hidalgo, 7 en Oaxaca, 4 en Puebla, 1 en Quintana Roo, 1 en San Luis Potosí, 3 en Veracruz y 3 en Yucatán. Por ello, se mandató elegir al menos 12 de esos 28 distritos para que se postularan candidaturas indígenas (de las cuales, a su vez, debían ser 6 de hombres y 6 de mujeres indígenas) (INE 2017).

La Sala Superior elevó a 13, en lugar de 12, los distritos susceptibles de cuota indígena:

En este sentido, se considera que debe ajustarse la medida a fin de que los partidos políticos postulen únicamente candidatos indígenas en 13 distritos, a fin de garantizar que, efectivamente, los representantes que resulten electos sean personas que posean esa calidad y formen parte de las comunidades y pueblos indígenas en tales distritos. Al garantizar que todas las opciones de votación sean integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, los ganadores serán personas pertenecientes a dichos colectivos, salvo en aquellos casos en los que se hubiere postulado una candidatura independiente no indígena.

Esta medida es congruente con el sentido del artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de agosto de dos mil uno. Dicho precepto dispuso que, para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, deberá tomarse en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de propiciar su participación política (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 180-1).

El caso más desarrollado de acciones afirmativas en el ámbito electoral es el que tiene que ver con las cuotas de género para candidaturas, las cuales lograron al menos 40 % para un mismo género con la reforma electoral de 2007 (siempre se ocupaba ese porcentaje menor para mujeres y quedaba 60 % de candidaturas para hombres); y poco después, con una reforma constitucional y legal en 2014, se logró finalmente que el mandato

de paridad en la postulación de candidaturas implicara obligatoriamente 50 % para hombres y 50 % para mujeres.

El avance fue considerable en ese tema, pero todavía no se traduce en paridad de escaños y curules ganadoras, y es un hecho que han existido y persisten resistencias para eludir la regla.

Las eventuales resistencias que la cuota de género ha mostrado deben considerarse al momento de diseñar otro tipo de acciones afirmativas. Por ejemplo, se cumplía la cuota de género, pero postulando a mujeres como propietarias y a hombres como suplentes. Cuando ganaban las mujeres, sus partidos las presionaban para renunciar al cargo; así, el suplente hombre lo ocupaba. Por ello, tuvo que acotarse la práctica, haciendo explícito que la postulación, tanto de suplente como de propietario, debía ser por fórmula de un mismo género.

Actualmente, 90 millones de personas pueden votar en México: 52 % son mujeres y 48 % son hombres. Sin embargo, en 2018, la Cámara de Diputados quedó representada por 241 mujeres y 259 hombres, y la Cámara de Senadores estuvo integrada por 63 mujeres y 65 hombres. En 2015, la Cámara de Diputados, ya conformada a partir de la regla de paridad, tenía 213 mujeres (42.2 %) y 287 hombres (55.8 %), mientras que el Senado acusaba una brecha mayor —la integración era de 2012, es decir, de antes de la reforma de paridad en candidaturas—, con 86 hombres (67.2 %) y solo 42 mujeres (32.8 %). En el Senado, en la legislatura 2006-2012, la falta de representación de mujeres —que es un grupo mayoritario de población— era todavía mayor; entonces eran 106 hombres (82.8 %) y 22 mujeres (17.2 %) quienes ocupaban los espacios legislativos de la Cámara alta.

En el contexto de las acciones afirmativas, la marginación a personas con discapacidad no es un tema menor. Con base en las cifras que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) recabó en 2014, se estima que 6 % de la población tiene algún tipo de discapacidad. Según el mismo estudio, casi la mitad de las personas con discapacidad (47.3 %) son

adultas mayores (60 años o más) y 34.8 % tienen entre 30 y 59 años. Ello contrasta con la estructura etaria de la población sin discapacidad ni limitación, de la cual 60 % tiene menos de 30 años (Inegi 2016, 21-2).

Los problemas que enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos políticos se asocian con las barreras físicas o arquitectónicas, así como con las barreras sociales, que imponen estereotipos y limitaciones a su participación en todos los ámbitos de la vida. De esta manera, la discrepancia de condiciones sociales, económicas, culturales, políticas, entre otras, crea múltiples barreras, sobre todo en los espacios geográficos. Para superar estos problemas, es indispensable identificar la ubicación geográfica de las personas con discapacidad, a fin de implementar las políticas públicas, los planes y los programas para lograr su inclusión plena.

Siempre es necesario partir de las situaciones concretas y de los problemas específicos y, desde ahí, establecer las propuestas de solución. Las barreras enunciadas se podrían ir solucionando de forma específica si existiera la representación política, porque de esa manera los representantes populares tenderían a responder —y se verían obligados a hacerlo— y a implementar todo aquello que favorezca una solución como política pública. Así, se trata de que las personas con discapacidad ejerzan no solo su derecho a votar y a ser votadas, sino también a tener una representación política mandatada por la ley a efectos de que puedan tener un mecanismo directo para la solución de sus problemas específicos, como lo son las barreras que van de lo físico a lo social y cultural.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, 48.1 % de personas con alguna discapacidad considera que en México sus derechos se respetan poco o nada; 20.2 % de la población mayor de 18 años manifestó haber sido discriminada entre 2016 y 2017; 25.1 % de las personas con discapacidad declararon haber sido discriminadas principalmente en el acceso a servicios médicos, en la calle o el transporte público y en la familia; 28.9 % de las personas con alguna discapacidad refieren también

haber experimentado discriminación; 30.9 % ha padecido al menos algún incidente de negación de derechos (atención médica, apoyos de programas sociales o atención en oficinas de gobierno); 30 % declaró que una de las problemáticas de su condición es encontrar empleo; 31.1 % ve calles, instalaciones y transportes inadecuados; 86.4 % dijo haber enfrentado alguna barrera de accesibilidad cuando buscó información, y 71.5 % de las personas con discapacidad consultadas coincidió en que la mayoría de la gente las rechaza por su condición (Inegi 2017, 7 y 24-30).

El artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define que

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (CDPD, artículo 1, 2008).

En el mismo instrumento se reconoce que debe asumirse como discriminación por motivos de discapacidad cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas la denegación de ajustes razonables (CDPD, artículo 2, 2008).

Los derechos políticos de votar y ser votado no pueden asumirse como algo separado, aunque lo han sido en algunos casos para personas con discapacidad. Así, no es suficiente implementar mecanismos o ajustes para que puedan acotarse barreras de acceso a las urnas; también es importante promover la inclusión en las boletas y los espacios de representación.

Conceptos centrales

Los conceptos son como los mapas: no sustituyen la realidad misma, pero ayudan eficazmente a ubicarse en ella y a comprenderla mejor; son representaciones de la realidad. En el caso de los conceptos alusivos a los derechos fundamentales, por un lado, y al derecho al acceso al bienestar y a la solución de los problemas diversos que afectan directamente, por otro, se presenta una doble situación.

Por una parte está la situación idónea: la meta que lograr, el diseño de la casa y el edificio de la sociedad democrática en el que se quiere y se desea vivir; ese es el ideal por alcanzar. Por otra, la situación real de las personas con discapacidad: sus limitaciones y las circunstancias en que, con mucha frecuencia, son excluidas, minimizadas y no tomadas en cuenta. Si se quedaran en esta situación de vulnerabilidad —y ello pasaría con cualquier grupo minoritario—, poco a poco perderían su voz en el concierto democrático, incluso hasta ser irrelevante.

Por fortuna, no prevalece esa situación, pero hay que dar el paso siguiente: la transición del ejercicio del voto al de la representación política. Este es el núcleo de la propuesta; si no se potencia y no se pasa del voto a la representación política, se corre el riesgo de quedar en una situación inacabada, como un edificio a medio construir que si bien no expone a la intemperie, deja huecos importantes de vulnerabilidad y riesgo, con lo cual no estarían completados los derechos especializados.

Esa es la razón por la que se presentan los siguientes conceptos generales, a fin de confeccionar la propuesta de dar representación política a las personas con discapacidad.

Los derechos políticos son derechos fundamentales que tiene todo ciudadano para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función política.

Los derechos político-electorales son el derecho a votar en las elecciones populares; ser votado para todos los cargos de elección popular; la asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos; la

afiliación libre e individual a los partidos políticos; poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público; iniciar leyes; integrar autoridades electorales en las entidades federativas, y votar en las consultas populares acerca de temas de trascendencia nacional (CPEUM, artículo 35, 2017).

Instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23, párrafo 1) reconocen los derechos político-electorales como el derecho a participar en el gobierno y en la dirección de asuntos públicos del país; el acceso a la funciones públicas del país, y el derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, por medio de un sufragio universal, igual y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Los derechos político-electorales tienen relación con otros derechos fundamentales, como el derecho a la información, a la petición, a la reunión, a la libertad de expresión y a la difusión de ideas.

Por su parte, las acciones afirmativas son las figuras jurídicas ratificadas en la jurisprudencia constitucional que procuran la efectividad del Estado en la protección fortalecida de la población desfavorecida, atendiendo al derecho a la igualdad.

Así, las acciones afirmativas para la protección de los derechos de las personas con discapacidad se instituyen en acciones públicas y privadas para garantizar la inclusión y el derecho a la igualdad del grupo vulnerable, mediante su accesibilidad en todos los aspectos de la vida social, para contribuir a que tengan una vida digna, la aplicación de políticas públicas enfocadas en este grupo vulnerable y la inserción de estrategias diseñadas desde la participación de la comunidad con discapacidad por medio de sus asociaciones, con la presencia del sector productivo, de la academia y el sector público.

El derecho a la igualdad es un derecho fundamental en la protección de la población con discapacidad, que, al igual que el principio de no

discriminación, prohíbe cualquier exclusión y diferenciación en razón de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, u otra. Al mismo tiempo, establece la obligación del Estado de implementar acciones afirmativas a favor de grupos ancestralmente marginados y excluidos de la sociedad.

Existen criterios específicos para la protección especial de las personas con discapacidad, como garantizar su igualdad con los demás miembros de la sociedad, prohibiendo cualquier discriminación; la adopción de medidas para ejercer sus derechos fundamentales, entre ellos los derechos político-electorales, y la obligación del Estado de brindarles un trato especial para garantizarles el pleno goce de sus derechos. De igual manera, existen algunas medidas para los grupos discriminados, que han implementado, por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018.

Voto activo y pasivo

El voto activo es la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos para ocupar cargos de elección popular. El sufragio activo debe ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible (CCJE s. f.).

El voto pasivo es la aptitud del ciudadano para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular cuando tenga las cualidades y los requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otros) para participar en el desarrollo del proceso electoral (CCJE s. f.).

Respecto a los informes que se han publicado en materia de discapacidad, se puede citar el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guarda los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país*, en el cual se realiza un estudio en torno a la situación en la que se halla el

ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad en cada una de las entidades federativas de México.

En ese informe se expusieron los avances que el país impulsó para garantizar los derechos de esa población, entre los que destacaron, en el ámbito federal, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y los programas nacionales en materia de derechos humanos, discapacidad y no discriminación —tales como el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018; el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018; el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018; el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, entre otros—.

El informe recopila las acciones y los programas a favor de los derechos de las personas con discapacidad realizados por la Administración Pública federal y organismos autónomos, con información parcial relativa a la implementación de la CDPD en las entidades federativas (CNDH 2018, 31).

*Propuesta para implementar 5 %
de candidaturas como acción afirmativa
que propicie representación política
de personas con discapacidad*

Esta propuesta tiene como base el porcentaje de la población en el país que tiene algún tipo de discapacidad (que es precisamente alrededor de 6 %). Si se propone 5 % de las candidaturas para este sector de la población, es para tener un porcentaje inicial lo más cercano a la realidad. La lógica de esta propuesta es similar a la de paridad de género, que también se basa en los porcentajes de hombres y mujeres que viven a lo largo y ancho de la república, pues si bien no es exacto matemáticamente —ya que hay más mujeres que hombres—, lo es en términos generales, y esta proporción está representada en el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, donde por primera

vez en una legislatura los porcentajes se acercan a 50 %; es decir, la visibilidad de la paridad de género es más nítida.

Igualmente, se puede apreciar el alcance del porcentaje en lo que respecta a la representación de indígenas en las candidaturas propuestas por los partidos políticos. De los 300 distritos electorales uninominales, al menos en 13 las candidaturas que presenten los partidos políticos han de ser para personas indígenas, lo cual denota la relevancia de este grupo social y los pasos concretos que se van dando para su representación política.

De este modo, el planteamiento inicial de dar cabida a una propuesta de 5 % de las candidaturas de los partidos políticos para las personas con discapacidad responde a la lógica de una sociedad democrática interesada en los grupos minoritarios, especialmente los que están en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo con la CDPD, los estados parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos y las libertades fundamentales, tales como la igualdad y la no discriminación; la accesibilidad de las personas con discapacidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones; la vida; el reconocimiento de su personalidad jurídica; el acceso a la justicia en igualdad de condiciones con los demás, incluso mediante ajustes de procedimientos adecuados a la edad para facilitar el desempeño de las funciones efectivas como participantes directos e indirectos —entre ellas la declaración como testigos en todos los procedimientos judiciales, con inclusión en la etapa de investigación y otras etapas preliminares—; la integridad personal; la inclusión en la comunidad; la movilidad personal; la libertad de expresión y acceso a la información; el derecho a participar sin discriminación en las actividades públicas y políticas del país, como votar y ser electo, entre otros (CDPD, artículos 5, 9, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 21 y 29, 2008).

Por ello, la propuesta de iniciativa para modificar la Ley General de Partidos Políticos e incorporar una cuota de 5 % de candidaturas etiquetadas para personas con alguna discapacidad es proporcional y viable, pero

requiere considerar ajustes que eviten simulación o ineficacia en los resultados que arroje su implementación.

Un primer elemento que se debe considerar es que existe, efectivamente, un entorno desfavorable para las personas con distintos tipos de discapacidad, lo cual justifica diseñar acciones afirmativas específicas para ese sector y garantizar no solo su derecho a votar, sino también a ser votadas o representadas, asumiendo que el hecho de que los espacios legislativos sean ocupados por personas con discapacidad o sus tutores directos (en el caso de la discapacidad intelectual) propicia que la agenda legislativa no excluya preocupaciones o la participación directa de quienes padecen los problemas y que la agenda de quienes han sido históricamente excluidos tenga un reflejo en el Congreso.

Es real que las cuotas o acciones afirmativas podrían extenderse a otros grupos, y a partir de ese argumento se podría considerar excesivo establecer una cuota para todos y cada uno de los grupos vulnerables; sin embargo, hay datos duros que muestran cómo las personas con discapacidad son un grupo vulnerable con muchas adversidades y pocos espacios incluyentes de participación, y eso justifica ese tipo de medidas, que, en la experiencia comparada, se adoptan precisamente cuando hay un entorno desfavorable y discriminatorio para un grupo de población en particular.

La inclusión de los grupos vulnerables, como el de las personas con alguna discapacidad, en los asuntos públicos y políticos abona al fortalecimiento de la democracia actual, debido a que establece opciones de participación directa para la sociedad, pues mediante ello se plasman los intereses sociales y se fomentan el debate, la transparencia y la rendición de cuentas.

Una verdadera democracia debe basarse en la libertad de asociación, de expresión, de voto y de información, para que todos los ciudadanos puedan tener derecho a votar y a ser votados y participen en condiciones de igualdad representando a todos los sectores, sobre todo a los grupos vulnerables que en ocasiones son las minorías más desprotegidas.

Lo anterior es posible desde los derechos humanos y la construcción de una sociedad justa y bien ordenada, ya que las minorías son relevantes para la representación política, especialmente si se establecen cuotas obligatorias de candidaturas en el sistema electoral.

Las personas con discapacidad han enfrentado obstáculos en el ámbito político, como la falta de participación, de consulta de los asuntos públicos y de la toma de decisiones que afectan su vida; por ello, resulta oportuno hacer leyes que permitan su participación en la vida pública y política mediante el voto activo y pasivo, pues no es suficiente la instalación de urnas adecuadas para este sector de la población, sino que también es importante promover su inclusión en las boletas y los espacios de representación. En los cuerpos normativos de los partidos políticos aún existe un déficit respecto a la inclusión de las personas con discapacidad como candidatos y en cargos dentro de ellos.

La gran ventaja de la representación política de las personas con discapacidad se puede apreciar si se considera que tendría que atender en primer lugar (en una suerte de obligación ética y lógica) las necesidades concretas y específicas de tal sector, todo lo cual, a su vez, puede conllevar la implementación de políticas públicas que solucionen o busquen solucionar esos problemas. No hay como tener una voz que represente, máxime cuando se trata de los grupos minoritarios.

La desventaja que implica no dar el paso siguiente (del voto a la representación) es que los derechos de segunda y tercera generación no sean más que un mapa que no está en la realidad. Eventualmente, el derrotero de ese *impasse* podría ser perder la voz en el concierto de la pluralidad política.

Elementos que pueden fortalecer el diseño de la iniciativa

A continuación, se exponen algunos elementos mínimos que podrían ser considerados para lograr que la cuota de candidaturas para personas con discapacidad tenga candados de efectividad.

1. Se sugiere determinar un porcentaje proporcional a la población con discapacidad, un mecanismo de proporcionalidad territorial (distritos o entidades con espacios etiquetados acordes a la densidad de población con discapacidad) o una combinación de estos elementos. Así, la cuota podría ser de 6 % (en lugar de 5 %) si se considera que son diversos tipos de discapacidad y que ese es el porcentaje de personas con discapacidad en México frente al total de la población. La experiencia de cuota indígena es un referente que muestra como alternativa a la proporción de la población definir la obligatoriedad de postulación en los distritos más poblados por personas que representen al grupo vulnerable que se busca favorecer (la población indígena corresponde a 21 % en el país, pero existen 28 distritos que tienen arriba de 40 % de presencia indígena); por eso se optó, en lugar de una cuota nacional general, por una en la que en esos distritos más poblados los partidos debían postular al menos a 12 indígenas (elegir 12 de los 28 distritos), y de esos 12, la mitad debían ser hombres y la otra mitad, mujeres (6 y 6). La Sala Superior elevó a 13, en lugar de 12, los distritos susceptibles de cuota indígena (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

2. Establecer candados de cuota horizontal, es decir, reconocer que no basta un porcentaje cuantitativo de candidaturas (de 5 % o 6 % en total) si al momento de traducir esas candidaturas en curules o escaños el resultado es cero. La experiencia muestra que una manera de lograr que las cuotas de acciones afirmativas se traduzcan en espacios de representación real es dotarlas de candados adicionales de competitividad, similares al utilizado en la cuota de género, en el que los partidos deben acreditar que postulan paritariamente en número, pero también de manera equitativa y alternada entre bloques de candidaturas en los que la competitividad es alta, media o baja a partir de registros históricos de votación. En otras palabras, se trata de postular donde se prevén triunfos y no solo en donde son habituales las derrotas. El modelo puede simplificarse, pero sin renunciar a los dos componentes esenciales: la cuota cuantitativa proporcional por tipo de discapacidad (se propone 5 % en total, aunque sería mejor

6 %, porque es el porcentaje de personas con discapacidad en México), y la cuota cualitativa o de competitividad (el equivalente a la paridad horizontal y no solo vertical).

3. Establecer una cuota dentro de la cuota, es decir, un mínimo de postulaciones proporcional para personas que tengan discapacidad física y otro mínimo de postulaciones para personas con discapacidad psíquica e intelectual (en las que se considere el espacio legislativo para familiares directos o tutores que acrediten ser los responsables de su cuidado y tratamiento). Las personas con discapacidad tienen problemáticas comunes, pero también agendas específicas según el tipo de discapacidad, y por eso es importante definir cuotas dentro de la cuota, o al menos separar universos.

4. Definir reglas para distribución de la cuota en tipo de candidatura, sea de mayoría relativa o de representación proporcional.

- a) Para candidaturas de mayoría relativa, con base en la experiencia de la cuota indígena adoptada por acuerdo del INE, una ruta para consolidar la cuota de candidaturas para personas con discapacidad es mandar espacios proporcionales según el territorio para el que se postulan curules o escaños, los cuales podrían definirse ubicando un listado con distritos que tengan la mayor población con alguna discapacidad, de manera que los partidos elijan de ese listado un mínimo de distritos y ahí se postulan fórmulas de personas con el mismo tipo de discapacidad, hasta colmar la cuota proporcional de al menos 2.5 o 3 por ciento.
- b) En el caso de las listas de representación proporcional, la cuota de discapacidad podría ocupar, en al menos tres de las cinco circunscripciones, lugares competitivos, no más allá del lugar cinco de cada lista, y en al menos dos circunscripciones, no más allá del lugar tres, hasta colmar el otro 2.5 o 3 por ciento.

5. Establecer requisitos para acreditar la condición de discapacidad o de tutor o responsable directo de una persona con discapacidad intelectual.

Existen diversos tipos de discapacidad, y la experiencia de acciones afirmativas vigentes —como la dispuesta para la paridad de género o la cuota indígena— sugiere que es deseable acotar espacios de simulación apostando por la mayor precisión posible en cuanto a los requisitos que permitan acreditar la calidad de una determinada candidatura, es decir, que realmente representen al grupo que se busca proteger o cuya inclusión se pretende garantizar, y que no se preste la regla a que se postulen personas ajenas al grupo poblacional.

6. Es posible aprobar en la Ley General de Partidos Políticos un mandato general con la cuota y solicitar que la autoridad electoral desarrolle la reglamentación correspondiente, aunque es preferible dejar la mayor claridad y detalle en el ajuste de ley.

7. La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2, así como su reglamento en el numeral 2, clasifican los diversos tipos de discapacidad.

a) Discapacidad física: Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

b) Discapacidad mental: Alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

c) Discapacidad intelectual: Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las barreras que le impone

el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

d) Discapacidad sensorial: Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

Además de esos tipos de discapacidad, se considera pertinente explicitar un reenvío normativo de primer grado o definir directamente en la ley qué se entiende por discapacidad y sus tipos, como podrían ser:

- a) Discapacidad auditiva.
- b) Discapacidad motora.
- c) Discapacidad visual.
- d) Discapacidad psicosocial.
- e) Discapacidad intelectual.

8. Es importante definir qué se entiende por acciones partidarias; en el texto se quiere incorporar el concepto al artículo 3, numeral 4.

Marco legal relevante

Como es sabido, cuando se cita el marco legal de una propuesta, se busca retomar los antecedentes jurídicos necesarios y precisos para que esta tenga sustento y se note la continuidad jurídica entre principios, premisas y conclusiones. El objetivo de citar un marco de esta naturaleza es establecer la línea de continuidad lógica y jurídica de la propuesta que nunca puede partir de cero.

Además, en un espectro más amplio, se puede apreciar que las leyes tienen una doble dinámica. Por un lado, recogen la realidad misma que siempre es cambiante y dinámica. Hay temas y asuntos que en un momento

dado cobran relevancia y densidad social y política, y debido a esto, se torna necesario formular un marco normativo que dé garantía y fuerza legal a esa realidad, que puede servir a la dinámica social y a sus diversos sectores, en especial a los más vulnerables.

Por otro lado, las leyes y los ordenamientos legales sirven como plataformas de planteamiento y proyección de los grandes temas y soluciones para la convivencia pacífica y legal entre los miembros de una sociedad.

En tal sentido se citan los marcos legales que siguen.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CPEUM, artículo 1, 2017).

A pesar de que la carta magna reconoce los derechos humanos de toda la población al establecer que no podrán restringirse y al prohibir la discriminación en razón de discapacidades, actualmente los institutos políticos los han restringido al excluir a las personas con discapacidad en la postulación de sus candidaturas y para ocupar cargos públicos.

Por eso es relevante no dejar huecos en el circuito de la dinámica constitucional-legal, de manera que no llegue a valer más un reglamento que

una ley o esta que una constitución, o, al contrario, que por falta de un reglamento no se pueda aplicar la ley o que por falta de esta se quede sin efecto lo que manda la Constitución. Así pues, se puede apreciar la relevancia de presentar todo el marco legal a efectos de que una propuesta no se quede en el ámbito de las buenas intenciones.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) mandata:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (CADH, artículo 23, 1969).

La CADH, como un instrumento internacional reconocido por la Constitución mexicana para garantizar los derechos humanos, especifica los derechos políticos de los ciudadanos en igualdad de oportunidades para acceder a los cargos y ser parte de los asuntos públicos. Igualmente, da la pauta para que se reglamenten estos derechos por razones de capacidad civil o mental, por lo que el Estado mexicano debe realizar las reformas pertinentes y crear la reglamentación necesaria para evitar excluir y discriminar a las personas con discapacidad en la participación de las cuestiones públicas.

No hay que olvidar el concierto internacional del que México forma parte. La importancia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es tal que si llegara a ser insuficiente una resolución de las máximas instancias jurisdiccionales en México, los ciudadanos pueden resguardar sus derechos humanos y apelar a una instancia más allá de sus fronteras.

El Código Civil Federal establece:

Artículo 13. La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas:

II. El estado y capacidad de las personas físicas se rige por el derecho del lugar de su domicilio;

Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

I. Los menores de edad;

II. Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o a la alteración en la inteligencia que esto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.

III. (Se deroga).

IV. (Se deroga).

Artículo 451. Los menores de edad emancipados por razón del matrimonio tienen incapacidad legal para los actos que se mencionen en el artículo relativo al capítulo I del título décimo de este libro (Código Civil Federal s. f.).

El Código Civil para el Distrito Federal establece:

Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

I. Los menores de edad;

II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que, por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla (Código Civil para el Distrito Federal s. f.).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concedió el amparo a una persona con síndrome de Asperger, quien alegó que la declaratoria de interdicción y, por ende, de incapacidad legal debido a su condición restringe su capacidad para hacer valer derechos por sí mismo e inhibe el goce de su personalidad, lo que viola sus derechos a la dignidad humana, a la igualdad y a la no discriminación.

La Primera Sala de la SCJN emitió la sentencia de lectura fácil del amparo en revisión 1368/2015, publicado el 18 de septiembre de 2017, mediante la cual declaró la invalidez de la forma en que regulan el estado de interdicción los artículos 23 y 450, fracción II, del Código Civil para el Distrito Federal, ya que resulta una restricción desproporcionada y no prevé la posibilidad de que la interdicción sea graduable y proporcional respecto de las características y condiciones de las personas en esas condiciones, lo cual es contrario a lo que establecen los artículos 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconocen el derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones

para la toma de decisiones y a la vida independiente que tienen las personas con discapacidad, es decir, el derecho que tienen a opinar y a decidir acerca de su vida.

La Corte ordenó emitir una nueva resolución en la que se instauren las garantías acordes con los instrumentos internacionales, con la finalidad de ejercer plenamente su capacidad jurídica conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la CDPD, para evitar la discriminación y propiciar la inclusión, es decir, de acuerdo con los principios transversales de igualdad y no discriminación.

*Acciones afirmativas o medidas adoptadas
por el Instituto Nacional Electoral
para favorecer a grupos vulnerables*

Desde el proceso electoral 2014-2015, el INE ha trabajado para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, de las personas trans y de las comunidades y los pueblos indígenas.

El 10 de mayo de 2017, el Consejo General del INE aprobó el Protocolo para la Inclusión de Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla, con la finalidad de fomentar la participación de las personas con discapacidad como funcionarias de las mesas directivas en todas las elecciones.

Por segunda vez, en el proceso electoral 2017-2018 se implementó el Protocolo, propiciando la intervención de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y sin discriminación en la vida pública y política de México.

Con el criterio de igualdad y no discriminación, el organismo electoral federal y la Universidad Nacional Autónoma de México establecieron un convenio para que esta última hiciera un estudio acerca de la situación. A partir de ello, en el proceso electoral 2017-2018 el INE llevó a cabo las tareas tendientes a que todas las personas con discapacidad ejercieran no solo su derecho al voto, sino también a integrar las mesas directivas de casilla.

En la elección del 1 de julio de 2018 se instalaron en todo el país 156,792 de las 156,807 casillas aprobadas, para lo cual se requirió 1.3 millones de

personas para fungir como funcionarias de casilla (INE 2018c, 13, 20 y 74). En 752 casillas (que representan 0.47 % del total de las casillas aprobadas) se contó con la participación de algún funcionario de casilla con discapacidad; de estas, 38 casillas fueron federales y 714, únicas (INE 2018b, 88-94).

De los 776 funcionarios con discapacidad que integraron las mesas directivas de casilla (338 mujeres y 438 hombres), 479 tenían una discapacidad física; 128, visual; 69, auditiva; 47, intelectual; 25, mental, y 29, alguna relativa al lenguaje. En cuanto a la forma de participación, hubo 127 presidentas o presidentes de mesa directiva de casilla, 93 primeros secretarios, 111 segundos secretarios, 134 primeros escrutadores, 128 segundos escrutadores y 183 terceros escrutadores. Aguascalientes, Morelos y Tlaxcala fueron los estados que tuvieron la más alta participación (INE 2018b, 72, 76-8, 80-1 y 117).

El día de la elección, la guía del Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesa Directiva de Casilla sirvió de gran apoyo para descartar cualquier tipo de barrera que impidiera el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, por lo que fueron proporcionados apoyos técnicos, materiales y humanos para desempeñar sus funciones de manera adecuada y garantizar su participación como funcionarias de casilla.

En el proceso electoral 2017-2018, durante la segunda etapa de capacitación electoral, resultaron designados funcionarios de mesa directiva de casilla 1,963 ciudadanas y ciudadanos con discapacidad, de los cuales 1,564 aceptaron participar como funcionarias y funcionarios de mesas directivas de casilla, para recibir, registrar y contar los votos de sus vecinas y vecinos; es decir, 80 % de la ciudadanía con discapacidad que fue designada aceptó participar. De esas 1,564 personas con discapacidad, 869 tenían discapacidad física o motriz; 61, mental o psicosocial; 96, intelectual; 168, auditiva; 307, visual, y 57, alguna relativa al lenguaje (INE 2018b, 49 y 53).

Lo idóneo hubiese sido que 100 % de las personas con discapacidad insaculadas participaran en este ejercicio ciudadano, debido a que refleja

su interés por colaborar en los asuntos públicos del país, pues ejercer los derechos en plena libertad y en igualdad de condiciones fomenta la democracia incluyente.

Estado de México fue la entidad con mayor número de personas con discapacidad que fueron designadas funcionarias de casilla, seguida de Ciudad de México, Veracruz, Michoacán y Jalisco; sin embargo, destacan Hidalgo, Nayarit, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, las cuales registraron que 100 % de los ciudadanos sorteados con discapacidad aceptaron participar y fueron capacitados (INE 2018b, 50).

Las entidades federativas en las que se registró el mayor número de capacitaciones efectuadas al funcionariado de mesas directivas de casilla con algún tipo de discapacidad fueron: Ciudad de México, Veracruz, Estado de México, Jalisco, Tamaulipas y Michoacán. Las que registraron el menor número de funcionarias y funcionarios capacitados fueron: Campeche, Quintana Roo, Tlaxcala, Aguascalientes y Morelos (INE 2018b, 55).

Las entidades que contaron con más funcionarios con discapacidad fueron Ciudad de México, con 112, lo que representa 14.43 %; Estado de México, con 86 funcionarios, 11.08 %, y Veracruz, con 81 funcionarios, equivalente a 10.44 % (INE 2018b, 71).

Resulta importante destacar que dichos estados cuentan con un número significativo de población, lo que se ve reflejado también en la población con algún tipo de discapacidad.

La participación total en los últimos tres procesos electorales en México ha sido de 1,159 personas con discapacidad como funcionarias de casilla: en 2016 fueron 249 (21.3 % hombres y 78.7 % mujeres); en 2017, 134 (61.2 % hombres y 38.2 % mujeres), y en 2018, 776 (56.4 % hombres y 43.6 % mujeres) (INE 2018b, 115-6).

Durante los tres últimos procesos electorales, el tipo de discapacidad que ha prevalecido ha sido la física, seguida de la discapacidad visual.

Con ello, el INE reconoció el derecho humano de las personas con discapacidad a no ser discriminadas en las tareas de participación democrática

y a ser integradas en las casillas como funcionarias de estas, a efectos de recibir y contar los votos de sus vecinos.

Las personas con discapacidad que en 2018, de acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, ejercieron su derecho de voto fueron 88,157 (39,098 hombres y 49,059 mujeres). De ellas, 59,831 tenían discapacidad motriz (20,659 utilizaban silla de ruedas; 7,390, andadera, y 31,782, muletas o bastón); 1,877, falta de extremidades superiores; 15,444, discapacidad visual, y 15,007, otro tipo de discapacidad (INE 2018a).

El órgano electoral nacional dispuso de los recursos necesarios para que los electores con discapacidad tuvieran mamparas especiales y plantillas en sistema braille para elegir al presidente de la república, senadurías y diputaciones federales, así como los demás materiales electorales adecuados para su condición.

Estas son algunas experiencias que pueden servir de pautas para dar los pasos subsiguientes: por un lado, ir más allá del ejercicio del derecho a votar; por otro, la representación política puede generar iniciativas que fomenten, como se ha dicho, políticas públicas que resuelvan de manera integral los problemas que sufren las personas con discapacidad.

De acuerdo con el Conapred, algunas medidas para favorecer a los grupos discriminados han sido la instalación de rampas de acceso para sillas de ruedas; la adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad; el diseño y la distribución de comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto, licitaciones, entre otros, en sistema braille o en lenguas indígenas; la adaptación del sistema de procuración e impartición de justicia destinada a promover la presencia de intérpretes de lengua de señas mexicana en todos los procesos judiciales para los sordos, así como el uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas, y la implementación de medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas para corregir la situación de desigualdad de trato (Pino 2015, 58, 63, 69, 70 y 72).

Algunas medidas del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018 —primer programa público formulado para

contrarrestar la discriminación y promover la igualdad mediante la articulación de las atribuciones, esfuerzos y recursos de las instituciones de la Administración Pública federal— son las relacionadas con la normatividad de contratación, ascensos y permanencia laboral; otras respecto al cierre de brechas de desigualdad en la política social: educación, salud, seguridad social, trabajo y justicia; medidas sobre la generación de información que visibilice a poblaciones discriminadas (y sus problemáticas) para generar políticas públicas adecuadas, y medidas de prevención de conductas discriminatorias e inclusión de grupos discriminados de manera reiterada (Pino 2015, 82-90).

En el Estado mexicano, dichas medidas han sido atendidas, ya que durante el proceso electoral 2017-2018 y la jornada electoral celebrada el 1 de julio de 2018, el INE implementó diversas disposiciones para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, como lo fueron la accesibilidad de las casillas, los materiales electorales en plantilla braille y las urnas para que las personas con discapacidad visual depositaran su voto; la capacitación a los funcionarios de las mesas directivas de casilla que tenían alguna discapacidad y a los funcionarios de casilla para que conocieran cómo deben actuar cuando acuda a votar una persona con discapacidad; permitir el acceso a las personas con discapacidad visual acompañadas de una persona de su confianza o de perros-guía; la instalación de canceles, casillas y urnas más bajos para que las personas de talla pequeña emitieran su voto; la participación de intérpretes de lengua de señas mexicana durante los debates; la instalación de páginas web institucionales incluyentes y accesibles para personas con discapacidad visual o auditiva, y permitir a las personas con discapacidad intelectual realizar el trámite de su credencial para votar sin que fuera cuestionado su derecho a obtenerla.

Una medida aún pendiente de implementar por parte del INE es incluir en la credencial para votar un apartado para identificar si el elector tiene alguna discapacidad; dicha medida la atenderá por medio de la Dirección

Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la cual pondrá a consideración de la Comisión Nacional de Vigilancia el análisis y la discusión respecto de la incorporación de distintivos que reflejen si la o el elector tiene algún tipo de discapacidad. Asimismo, se encuentra pendiente incluir a más personas con discapacidad en las candidaturas, ya sea por parte de los partidos políticos o de las candidaturas independientes, para lo que podrían implementarse acciones afirmativas, como ha sido respecto de la paridad de género y de la representación indígena, de acuerdo con las zonas geográficas con mayor número de personas con algún tipo de discapacidad.

Conclusiones

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, existen diversas disposiciones jurídicas que prohíben todo tipo de discriminación. La CPEUM prohíbe cualquier restricción del derecho al sufragio por pertenecer a cierto grupo de personas, por lo que las autoridades se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De esta manera, México ha suscrito diversos instrumentos internacionales que reconocen el derecho de participar en los sufragios de forma incluyente, como lo es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Debido a lo anterior, atendiendo al principio propersona y a la progresividad de los derechos humanos, en los últimos tres procesos electorales el Instituto Nacional Electoral, como medida de inclusión y no discriminación, ha trabajado para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y asegurar su inclusión en la sociedad en un marco de respeto e igualdad de oportunidades.

Por ello, el INE ha generado las condiciones necesarias para facilitar el acceso a las instalaciones donde se ubican las casillas, así como para que los procedimientos, la documentación y los materiales electorales sean fáciles de entender y utilizar, ya que en todo momento se debe ponderar el

interés de la sociedad para que los comicios se desahoguen libremente y de manera informada.

En la actualidad, es considerado un acto discriminatorio cualquier distinción, exclusión o restricción que obstaculice el pleno goce y ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, como lo es negar o condicionar el derecho de participación política mediante el derecho al voto activo o pasivo. Las personas con discapacidad tienen derecho a participar en la vida política y pública, al igual que el resto de la ciudadanía, tomando sus propias decisiones, eligiendo a sus gobernantes y siendo electos para cualquier cargo público.

Lamentablemente, a pesar de que existen normas constitucionales y tratados internacionales que reconocen la universalidad de derechos, la accesibilidad y la participación de las libertades de las personas con discapacidad, aún se viven prácticas discriminatorias y excluyentes hacia este sector de la sociedad, lo cual refleja que queda mucho por hacer.

Como se ha visto, las medidas implementadas para garantizar el derecho al voto de las personas con discapacidad y su participación como funcionarias de mesas directivas de casillas han significado un paso importante; son positivas y se espera que se mantengan y que mejoren. De lo que se trata ahora, y por lo que es relevante la presente propuesta, es de dar el paso subsiguiente: abrir la representación política para las personas con discapacidad. Tener voz y voto en una sociedad democrática es lo que cuenta para resolver los problemas y optar por las mejores vías para solucionarlos.

Por ello se propone modificar la Ley General de Partidos Políticos con la finalidad de incorporar una cuota de 5 % para candidaturas destinadas a personas con alguna discapacidad, con lo que se evitaría la simulación de los partidos políticos o candidatos independientes, para lo cual se debe realizar un estudio geográfico de la ubicación de las personas con discapacidad, a fin de analizar la viabilidad de implementar acciones afirmativas en las regiones donde exista un elevado número de esta población, tal como

se realizó en su momento con las candidaturas indígenas. Así se lograría que este grupo vulnerable cuente con representación plena en el Congreso.

Fuentes consultadas

Amparo en revisión AR-1368/2015. Actor: Tomás Barrón Sánchez. Autoridad responsable: juez primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-02/AR-1368-2015-190212.pdf (consultada el 24 de abril de 2019).

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf (consultada el 17 de abril de 2019).

CCJE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. S. f. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Disponible en https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf (consultada el 25 de abril de 2019).

CDPD. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2008. Disponible en <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> (consultada el 16 de abril de 2019).

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2018. *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guarda los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país*. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-Personas-Discapacidad.pdf>.

Código Civil Federal. S. f. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf (consultada el 23 de abril de 2019).

Código Civil para el Distrito Federal. S. f. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2e8d72b55b5b732a3535a7b8152304f8.pdf> (consultada el 23 de abril de 2019).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. México: INE.

- 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 17 de abril de 2019).
- . 2018a. *Informe preliminar sobre la información recabada de los formatos de registro de personas con discapacidad que acudieron a votar en el proceso electoral federal 2017-2018*. México: INE.
- . 2018b. *Informe sobre la implementación del Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla durante el Proceso Electoral 2017-2018*. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral. Proceso Electoral 2017-2018. México: INE.
- . 2018c. Numeralia Final Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf> (consultada el 30 de abril de 2019).
- . 2018d. Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEY-EC-Protocolo-Discapacidad.pdf> (consultada el 23 de abril de 2019).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2016. La discapacidad en México, datos al 2014. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090203.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).
- . 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación. Disponible en https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).

- LGIPCD. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. S. f. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2017. México: INE.
- OMS. Organización Mundial de la Salud. 2011. *Informe mundial sobre la discapacidad*. Disponible en http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1 (consultada el 16 de abril de 2019).
- Pino Pacheco, Mireya del. 2015. *Catálogo de medidas para la igualdad*. México: Conapred. [Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CatalogoMedidas_WEB_Mireya_topgrl_INACCSS.pdf (consultada el 21 de abril de 2019)].
- Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. S. f. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGIPD.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).
- 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/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).

Noción de proceso electoral en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación iberoamericanas*

*Notion of electoral process in the ibero-american doctrine,
jurisprudence and legislation*

José María Pérez Corti (Argentina)**

Fecha de recepción: 20 de junio de 2019.

Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2019.

RESUMEN

La noción de proceso electoral posee una incuestionable centralidad respecto del derecho electoral. No obstante, no es común encontrar estudios terminados que permitan su adecuado encuadramiento jurídico, para, a partir de este, poder revisar críticamente todos los institutos y procedimientos que integran dicho proceso, pero también todos aquellos que tienen estrecha vinculación con el mismo. Se piensa que, en parte, debido a esta situación el derecho electoral ha mantenido una importante cantidad de imprecisiones y de diversidades conceptuales que impiden un acabado tratamiento de sus contenidos con validez y proyección universales, sin por ello dejar de considerar que siempre habrá que responder a las particularidades políticas e institucionales de la sociedad en la que este se desarrolla.

* Esta investigación pertenece a uno de los capítulos del trabajo de tesis doctoral del autor.

** Magister en Partidos Políticos y doctor en Derecho y Ciencias Sociales; docente de grado y posgrado en Derecho Constitucional y Electoral. joseperezcorti@hotmail.com.

Con esta investigación se pretende dar un primer paso en el gran esfuerzo de sistematización que deberá llevarse adelante para avanzar en una incipiente teoría del derecho electoral que sirva de cimiento a fin de alcanzar un sólido y coherente desarrollo.

PALABRAS CLAVE: proceso electoral, elecciones, jurisprudencia, Iberoamérica.

ABSTRACT

The notion of electoral process has an unquestionable central role in relation to Electoral Law. However, it's not common to find full studies that give us an adequate legal framework of it, particularly if we want to review more critically the institutes and procedures that constitute this process, but also other procedures that are closely related.

We suppose that situation is the reason, partly, that the Electoral Law maintains over time an important number of inaccuracies and conceptual diversities that prevent a final approach of its contents with a universal validity and projection, even if it has to be able to respond to the political and institutional particularities of the society.

With this research we intend to take a first step in the great effort of systematization that should be carried out to develop an incipient theory of Electoral Law that may be useful as a basis to achieve a solid and coherent development.

KEYWORDS: electoral process, elections, jurisprudence, Ibero-America.

Introducción

Partiendo de lo que se ha sostenido en otras ocasiones (Pérez 2016, 219), el proceso electoral es el procedimiento mediante el cual los comicios se vertebran en el marco de un régimen democrático, por lo que en este trabajo se ahondará en él enfocándolo desde el contexto normativo, institucional, jurisprudencial y doctrinario vigente en Iberoamérica.

Para ello, resulta necesario subrayar que el fenómeno electoral revisite un carácter multidimensional¹ ineludible e intrínseco a su propia esencia, el cual proyecta indefectiblemente sus efectos acerca de la noción de proceso electoral, por lo que es inevitable reconocer que esta, tal como ya se expresó, permite múltiples acercamientos desde perspectivas y conocimientos muy diferentes.

Como bien afirma Luis Sánchez Agesta,

Los procesos electorales son un elemento básico del régimen democrático. [...] La democracia occidental está vinculada a un proceso electoral en que los partidos concurren a dar cuenta de su gestión y a disputarse el voto de sus electores. [...] Los procesos electorales están, pues, vinculados a problemas capitales de la vida pública. Aún más, puede decirse que en ellos tienen cita los problemas más importantes de la Ciencia política y que implícitamente dan contenido a un concepto de la democracia, de la representación y del fundamento de la autoridad, que repercute en todos los problemas de la estructura constitucional. [...] Los procesos electorales

¹ Se siguen aquí las enseñanzas de Fernando Martínez Paz con respecto a la construcción de un mundo jurídico multidimensional en una sociedad libre, justa y democrática, quien sostiene que *“El modelo para construir el mundo jurídico, propuesto en este trabajo, tiene sus raíces más profundas en la relación hombre-sociedad-cultura-Derecho que lleva implícita la necesidad de buscar nuevos caminos de investigación y análisis. [...] En síntesis, la relación ‘hombre-sociedad-cultura-Derecho’ significa que el hombre vive la realidad como realidad humana, social, cultural y jurídica. Allí deben equilibrarse el orden de las formas sociales establecidas y el orden que se expresa en la construcción de la realidad cotidiana o en los cambios necesarios de aquellas formas sociales”* (Martínez 2003, 53-4).

son, sin duda, un *artificio*, obra del ingenio humano y de su capacidad de *organización social* (Sánchez 1986, 9, 15, 16 y 19).

Germán Bidart Campos, cuando aborda la cuestión de la adquisición del poder, sostiene que al ser este último uno de los elementos más importantes del Estado, también lo es, sin duda, su obtención. Y luego de analizar las formas históricas de adquisición del poder, con su excelente capacidad de síntesis conceptual afirma que “*un estado democrático sólo admite como acceso legítimo al poder el que se canaliza a través de procesos electorales*” (Bidart 1991, 99). Porque el poder del Estado, en tanto afecta e interesa a toda la sociedad, debe surgir también de la participación de toda ella; la única manera de legitimar el origen de ese poder es aquella que da oportunidad a que toda la sociedad se exprese en un proceso electoral abierto a la participación libre y competitiva (Bidart 1991, 99). De ahí que el proceso electoral brinde ocasión para la participación general del electorado activo mediante el sufragio universal (Bidart 1986b, 37 y 1967, 73).

No se puede ignorar, en este orden de ideas, que el proceso electoral deviene en el instrumento idóneo para sustentar la legitimidad del origen del poder, esto es la adquisición regular o legítima del mismo por parte de los gobernantes en una democracia representativa.²

A tal punto esto es así, que Clèmerson Clève ha señalado que

fallando el Derecho Electoral, falla el procedimiento legitimador, se desvanecen los canales de comunicación entre la acción del Estado y la voluntad popular, apareciendo las crisis políticas. Bien elaborado el Derecho Electro-

² “La legitimidad de origen, por eso, depende en nuestra constitución del acceso al poder mediante el mecanismo electoral que ella prevé. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuye los Derechos ‘del pueblo’ (según la fórmula del art. 22) y saltea la vía electoral para ocupar el poder, margina al cuerpo electoral (o pueblo) del Derecho de sufragio, y priva de legitimidad de origen al gobernante a quien instala en el poder” (Bidart 1986b, 37-8).

ral y sus instituciones, serán más estrechas las distancias que separan al poder de la masa de los ciudadanos (Clève 1993, 87).

Desde la perspectiva de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), concurre la obligación por parte de los estados miembro de garantizar la existencia de un régimen electoral que responda a los requisitos establecidos en el apartado b, inciso 2, de su artículo 23, esto es, que brinde a los ciudadanos³ el derecho y la oportunidad de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

En orden a lo estipulado por la CADH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido que

En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que “no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...]”,

³ Se entiende que tales previsiones convencionales no deben quedar restringidas solo a quienes revisten la condición de ciudadanos, sino que deben proyectarse también sobre los habitantes en general, en la medida en que estos estén en condiciones de adquirir la calidad de electores, conforme al régimen jurídico vigente en cada ámbito estatal y subestatal.

si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible” (Corte IDH 2008, párrafo 159).⁴

A partir de ello, la doctrina no duda en sostener la relevancia y trascendencia del procedimiento electoral en la formación democrática de la voluntad de los órganos del Estado, y llega a afirmar que

No hay derechos fundamentales sin procedimientos democráticos, y por muy compleja que sea la definición de la democracia, es patente que sin elecciones libres y procedimientos electorales, no existe. Estamos ante un requisito mínimo que lleva a comprender la democracia representativa como un conjunto de reglas de procedimiento (Dalla 2013a, 2 y 2013b, 279).

Como ya se ha sostenido en otras oportunidades (Pérez 2016, 219), el estudio del derecho electoral presupone, indefectiblemente, la noción de proceso electoral. Sin embargo, no es abundante su tratamiento doctrinario, ni coincidentes o uniformes sus contenidos conceptuales, por lo que determinar su calificación jurídica requiere identificar su objeto propio, comenzando por el análisis de las diferentes definiciones que al respecto acercan tanto a la doctrina como a la jurisprudencia y a la legislación.

En este orden de ideas, cabe destacar que el fenómeno del proceso electoral está directamente condicionado por el andamiaje jurídico de cada

⁴ Con cita y remisión expresa a “*Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7, Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante, párr. 27*” (Corte IDH 2008, párrafo 159).

país, esto es, su disposición constitucional como Estado, principalmente por el diseño o la forma de organización institucional de su gobierno y de su régimen político.⁵ Por tal motivo, este instituto no reviste un tratamiento uniforme, tal como se observará más adelante.

Lo expresado impone comenzar precisando cuál habrá de ser el enfoque del proceso electoral que se tendrá, para así evitar que la diversidad conceptual que permite su estudio conduzca por caminos inapropiados.⁶ A la vez, se procurará que al esquematizar las reglas del juego se evite una excesiva particularización, de manera que se pueda diagramar un proceso electoral en atención a sus mínimas exigencias para alcanzar el mayor grado posible de validez universal, dentro de las restricciones intrínsecas a la noción *sub examine*. El marco de la tipología ideal habrá de ser amplio, holgado y elástico, y no un molde férreo, tal como lo sostiene Bidart Campos (1986a, 32, 33 y 69).

El esfuerzo estará concentrado en el estudio del proceso electoral desde una perspectiva estrictamente jurídico-institucional. Esto, porque, como bien lo ha dicho el Tribunal Constitucional de España (TCE),

[p]ara que una ley merezca el calificativo de electoral es necesario que contenga por lo menos el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quiénes se puede

⁵ “Por r. político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último” (Bobbio, Matteucci y Pasquino 2002, 1362).

⁶ Con base en Giorgio Agamben, cuando sostiene que “[s]í, como ha sido sugerido, la terminología es el momento propiamente poético del pensamiento, entonces las elecciones terminológicas no pueden ser nunca neutrales”, se dirá que utilizar la expresión *proceso electoral* implica una toma de posición en cuanto a la calificación jurídica del fenómeno que se propone investigar y a la lógica más idónea para su acabada comprensión (2014, 30).

elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial (TCE 1984).

En consecuencia, el proceso electoral, desde esta perspectiva jurídica, configuraría el centro de gravedad del derecho electoral, por lo que su tratamiento y estudio devienen en un requisito ineludible.

Para ello, en primer lugar, se habrá de delimitar contextualmente en el mundo jurídico, para avanzar estableciendo su ubicación y las relaciones con respecto al periodo electoral y, posteriormente, iniciar el estudio introductorio de una adecuada noción de proceso electoral a partir de la cual se desarrollará la presente investigación.

Finalmente, se afrontará la cuestión de su calificación jurídica, de los diferentes aspectos relacionados con dicha cuestión y de las consecuencias que de ellos emanan, enfocándose específicamente en el régimen electoral argentino.

La noción de proceso electoral

Parafraseando a John Finch, se considera que la caracterización de un campo de estudio es útil solamente en la medida en que ilumina sin limitar, y que, entre los muchos riesgos inherentes a la búsqueda de definiciones de proceso electoral, dos son particularmente relevantes para el resultado de la presente investigación. En primer término, la definición puede anteceder al adecuado conocimiento del objeto que se pretende determinar y con ella pueden crearse confusiones desde el inicio. En segundo lugar, y no por ello menos importante, la acepción propuesta podría conducir a la imposición de límites artificiales a la materia definida, los cuales podrían no corresponder con las necesidades prácticas o con la realidad (Finch 1977).

Sin embargo, se partirá de una premisa esencial: el proceso electoral no adquiere su sustancia sino por medio de su adjetivo, lo electoral. Esto tiene tanto de político como de jurídico, razón por la cual conlleva una

significativa transformación conceptual en el mundo de las ciencias jurídicas aplicable a él. Su enfoque no solo se restringe a las nociones y clasificaciones que conforman de ordinario dicho conocimiento, sino que, por el contrario, se encuentra sometido a una serie de tensiones de diseño y conceptuales que necesitan de un panorama multidimensional e integrador que permita superar aquellas restricciones inherentes a una óptica científica estrictamente jurídica.

No obstante, se ha previsto que será necesario contar con una adecuada definición de lo que es el proceso electoral desde una perspectiva jurídica, ya que solo mediante ella se podrá identificar su objeto propio para avanzar en su correcta calificación.

Se adelanta también que no abundan definiciones jurídicas del proceso electoral, por lo cual se trabajará con base en las proporcionadas por la dogmática, la jurisprudencia y la legislación iberoamericanas. Asimismo, y para facilitar su estudio, se ha de clasificarlas con base en un criterio propio conforme a sus contenidos y caracteres, diferenciándolas según se trate de conceptos descriptivos, temporales o teleológico-integrales.

¿Procedimiento o proceso electoral?

En el campo de la teoría del proceso, el debate doctrinario en cuanto a la diferenciación entre procedimiento y proceso es de larga data. Así, importantes procesalistas afirman que el elemento diferenciador entre ambos conceptos radica justamente en que se persiga o no una finalidad jurisdiccional. En el caso afirmativo, se estará ante la noción de proceso, que, según el criterio de esta parte de la doctrina, deberá quedar reservada para aquellos actos que están encaminados a la resolución de un litigio o conflicto de intereses mediante la aplicación de la ley por parte de un órgano imparcial de carácter jurisdiccional. En el otro caso, la hipótesis es la que la sucesión de actos no tenga una finalidad jurisdiccional —formen o no parte de un proceso— corresponderá a la noción de procedimiento (Carnelutti

1959, 419-21; Calamandrei 1986, 318; Alcalá-Zamora 1991, 112 y ss.; Alvarado 2004, 43-4; Armienta 2008, 211-20; Gómez 1990, 122, 132 y 209).⁷

No obstante, algunos autores, como Jorge Clariá Olmedo, señalan que cuando se habla de procedimiento es en referencia al rito del proceso, el cual es entendido como el curso o movimiento establecido por la ley en la regulación de su marcha para obtener su resultado, de manera que el procedimiento se manifiesta en la procesión de actos que conforman todo el proceso. Lo anterior explica que las normas procesales multipliquen el procedimiento y produzcan una variedad de manifestaciones a pesar de que se mantenga el concepto unitario de proceso. Esto lleva a Clariá a concluir como equívoco el pretender definir el proceso como un procedimiento (Clariá 1982).

Por ello, importante doctrina, a partir de las enseñanzas de Jesús González Pérez (1998), entiende que, en términos generales, los actos desarrollados dentro del ámbito jurisdiccional corresponden a lo que la doctrina procesalista señala acerca de la serie de actos proyectivos y concatenados, los cuales constituirían los procedimientos; así, una vez desarrollados cada uno de ellos hasta su finalización, se configura lo que la doctrina define como proceso (Gordillo 2012; Armienta 2008).

Si bien pareciera que algunos autores proyectaron los efectos de dicha discusión en el ámbito del derecho electoral, es necesario reconocer que las discordancias conceptuales existentes al respecto implican un esfuerzo de precisión lingüística diacrónica o evolutiva que permita desentrañar

⁷ Cipriano Gómez Lara, sin embargo, reconoce el vínculo existente entre ambas nociones, con cita textual de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien afirma que *“si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. [...] El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que se manifiesta fuera del campo procesal, el cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí, por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo”* (Alcalá-Zamora en Gómez 1990, 243-4).

Algunos de tales autores son parcialmente referidos por Jesús Orozco Henríquez (1993, 794).

las transformaciones y los cambios que esta terminología ha registrado a lo largo del tiempo.

Se presentará un breve recorrido por la dogmática más relevante, sin pretender agotar la cuestión, para plasmar tal falta de claridad conceptual a efectos de justificar la posición que se adoptará de acuerdo con los fines de la presente investigación.

Por un lado, se encuentran aquellos autores que se han inclinado por diferenciar entre proceso y procedimiento a partir de la presencia o ausencia de la actividad jurisdiccional durante su desarrollo.

Sin definirlo, tal pareciera ser el sentido con el que Paolo Biscaretti di Ruffia (1973) utiliza la expresión cuando hace referencia a procedimiento electoral. Más adelante en el tiempo, también Flavio Galván Rivera (1989 y 1993) comparte esta visión, al optar por utilizar el término *procedimiento electoral* para referirse al conjunto de actos encaminados a determinar la representación política del pueblo y al reservar el sustantivo *proceso* para aquellos actos que forman parte de un litigio cuya resolución se somete a un órgano jurisdiccional. Una posición similar fija al respecto Jesús Orozco Henríquez (1993).

En esta concepción es posible advertir cierta influencia del derecho administrativo, por cuanto en este, y desde el punto de vista procesal, el procedimiento o trámite administrativo y el proceso judicial son cauces procesales externos de funciones diversas. El primero está encaminado a la satisfacción con inmediatez del interés público, y el segundo, enfocado a lograr la resolución de conflictos entre partes con intereses contrapuestos (Ávalos, Buteler y Massimino 2014, 215).

Rafael López Pintor, sin embargo, recurre a la expresión *proceso electoral* en un sentido amplio, comprendiendo tanto los aspectos que hacen a la función administrativa como los contencioselectorales (2000, 16-7). Este mismo camino sigue Francisco Landim (2009), quien entiende que es disciplinado por el derecho procesal electoral y que se encarga no solo de

la resolución de los conflictos derivados de las elecciones, sino también de las diversas fases de su organización.⁸

Torquato Jardim adopta una postura semejante, no sin algunas diferencias, pues considera que el proceso electoral abarca tanto las actividades preparatorias de los comicios como la resolución de los conflictos derivados de las elecciones (Jardim 1993, 773 y ss.).

Otra alternativa diferenciadora entre procedimiento y proceso radica en la capacidad o no que cada uno posee para arrogar un resultado autónomo y definitivo. Lo anterior, debido a que los procedimientos comparten las características del proceso, pero no son autosuficientes para el logro de un resultado totalizador, sino que solo son parte de aquel; la sucesiva integración y articulación entre ellos para la obtención del resultado perseguido por el proceso es lo que les da sentido y proyección institucionales.

Por otra parte, la noción de proceso no puede quedar únicamente circunscripta a su utilización con contenido jurisdiccional, por cuanto su beneficio hace no solo que supere al ámbito de la teoría del proceso judicial y se proyecte sobre otros aspectos de la ciencia jurídica, sino que también resulte un instrumento al que apelan otras ciencias, a muchas de las cuales acuden el régimen y el ordenamiento electorales, sin que por ello su utilización sea conflictiva o confusa.

Por tal razón, se utilizará la expresión *proceso* vinculándola con la variada y numerosa actividad procedimental mediante la cual se encaminan los actos de administración y gestión necesarios para facilitar la manifestación formal de la voluntad popular, a fin de alcanzar una decisión política de re-

⁸ Francisco Landim agrupa la doctrina brasileña en tres corrientes, a saber:

1) Quienes entienden que dicha noción comprende solo la actividad encaminada a organizar elecciones, excluyendo así al contencioso electoral.

2) Quienes sostienen que comprende solo el proceso judicial en materia electoral, esto es, el contencioso electoral, excluyendo así lo atinente a la gestión y dirección de todo lo relativo a la organización de los comicios.

3) Aquellos que afirman que comprende tanto las actividades preparatorias de los comicios como el contencioso electoral (Landim 2009, 22 y 26).

levancia institucional tanto para la renovación de las autoridades democráticas como para la adopción de una determinada decisión de gobierno.⁹

La elección del término proceso electoral implica una toma de posición en cuanto a la calificación del fenómeno que se propone investigar y respecto a la lógica más adecuada para su comprensión.¹⁰

El proceso electoral en la doctrina iberoamericana

En la doctrina argentina no abundan mayores referencias al proceso electoral, al menos desde la perspectiva jurídico-institucional que se pretende abordar.

Bidart Campos (1986a, 48) es uno de los pocos que con claridad lo entendió como todo lo que acompaña, prepara, precede y confiere sentido de verdadera selección al acto comicial. Así, desde una interesante perspectiva, señaló que

transita por varias etapas: a) en cuanto al electorado activo, la confección de listas y la convocatoria a elecciones; en cuanto al electorado pasivo, la proclamación de candidaturas; b) en cuanto a ambos, la campaña electoral que se extiende desde la convocatoria hasta el acto comicial; c) a votación; d) el escrutinio de votos; e) la proclamación de los electos; f) la verificación del título para algunos cargos —por ejemplo, parlamentarios— que suele estar en la competencia del propio órgano —cámaras— sin control ajeno (Bidart 1967, 202-3).

Por otra parte, al describir la noción de democracia participativa, identifica al proceso electoral y toda su secuela como requisito de legitimidad propio de un sistema democrático participativo; en ese sentido afirma que comprende

⁹ En un sentido similar, véase García Soriano (2005, 29).

¹⁰ Giorgio Agamben afirma que “Si, como ha sido sugerido, la terminología es el momento propiamente poético del pensamiento, entonces las elecciones terminológicas no pueden nunca ser neutrales” (2014, 30).

un lapso sin cronologías fijas y con un clima ambiental propicio de muy amplia libertad para la intervención, la participación, y la competencia de las fuerzas políticas y de las personas; la igualdad de oportunidades para todas ellas; la transparencia de las campañas preelectorales; la correcta confección de los padrones electorales, su publicidad, y la legitimación de los ciudadanos y los partidos para tener acceso a ellos, rectificándolos, impugnarlos, etc.; la libertad de información, de comunicación, y de expresión; la libertad de propaganda y publicidad en orden a las ofertas y programas electorales; el escrutinio también público y controlado, etcétera (Bidart 2005, 250-2).

Finalmente, agrega que está fuera del poder y aparece como una técnica de selección; por ello, se limita a afirmar que todo proceso electoral en su vasta gama de aspectos y momentos tiene que ser susceptible de control, y que este, anudado a los derechos políticos y a los partidos políticos, brinda ocasión para la participación política (Bidart 2005, 2006 y 1967).

También Segundo Linares Quintana hace referencia al proceso electoral, al señalar que conforme las nuevas orientaciones que prevalecen hoy, aquel

es analizado en cuanto conjunto sucesivo de las diversas fases del fenómeno eleccionario, tomando en cuenta sus múltiples aspectos sociológicos, políticos, jurídicos, psicológicos, etc., llegándose a hablar de la existencia de una sociología electoral, una psicología electoral, y, a la luz del difundido enfoque del comportamiento político, *political behavior*, de un comportamiento electoral (Linares 1988, 57).

Aunque en este caso su enfoque está más orientado hacia la relación entre representación política, sociología y comportamiento electoral,¹¹

¹¹ Esto se puede verificar con las referencias que más adelante formula una importante doctrina extranjera, abordando siempre la noción de proceso electoral desde dichas perspectivas (Linares 1988).

cabe poner de relieve su referencia a la noción de fenómeno electoral, por cuanto justamente ese fenómeno¹² es la esencia de toda la doctrina jurídico-electoral.

Algo similar percibe la doctrina brasileña, cuando Marcos Ramayana (2010, 33) afirma que las referencias a la expresión proceso electoral conducen a un concepto vago que, desde la perspectiva de la doctrina y la jurisprudencia, sedimenta en fases, tales como el empadronamiento, la votación, el recuento y la proclamación.

Esta notable ausencia de tratamiento doctrinario es la razón por la cual se debe avanzar en torno al estudio que de ella realiza la dogmática iberoamericana; para lograrlo, se han de agrupar los diferentes conceptos seleccionados en atención a las particularidades que revisten.

Conceptos descriptivos

Una primera categoría de definiciones consiste en una noción descriptiva del proceso electoral, en las cuales los autores se han limitado a detallar las actividades que comprendería dicho proceso.

Desde esta perspectiva, los españoles Josep Vallès y Abustí Bosch sostienen que

[c]ada elección se desarrolla conforme a un proceso o sucesión de etapas, en torno a las cuales se organiza la intervención de todos los actores: electores, candidatos, partidos, medios de comunicación, administraciones públicas, etc. (Vallès y Bosch 1997, 56).

¹² Por la expresión *fenómenos jurídicos* se entiende en el presente trabajo "los comportamientos de los seres humanos con relación a un determinado sistema de Derecho positivo y el modo en que éste concretamente funciona. Estos fenómenos no son únicamente hechos lingüísticos ni mucho menos son sólo proposiciones normativas. Consisten, en lugar de en normas, en actividades, acaecimientos, personas, relaciones entre personas, procedimientos, orientaciones interpretativas, prácticas legales o ilegales de los órganos públicos y en particular de aquellos responsables de las decisiones jurisdiccionales; esto es, en el conjunto de todas las cosas y las experiencias de las que habla (y tal vez de las que no habla) el discurso del legislador y que, en cualquier caso, son en relación con dichos discursos jurídicamente calificables" (Ferrajoli 2008, 21-2).

Su compatriota Isabel María Abellán coincide en que “*el proceso electoral es el conjunto de fases que se suceden lógicamente y cronológicamente para formar un órgano representativo*” (Abellán 2004, 276).

En la misma línea es posible traer a colación las palabras del costarricense Rubén Hernández Valle, quien, al referirse a los procesos electorales, afirma que

afectan a una pluralidad de sujetos durante su duración, lo que hace necesario que todas sus etapas estén claramente delimitadas y precisadas en el tiempo [...] Por ello la actividad electoral se presenta como una secuencia de actos regulada por el ordenamiento jurídico. Su objetivo es obtener una representación política del pueblo en los órganos de dirección del Estado. El proceso electoral, por consiguiente, está constituido por una serie de actos que integran etapas definidas, ubicadas temporalmente en forma secuencial (Hernández 1994, 26).

Otro costarricense, Walter Antillón, afirma que

[l]a actividad electoral se nos presenta como una secuencia de actos regulada por la ley, que tiene como objetivo la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados (Antillón 1989, 539 y 2000, 1020).

La doctrina brasileña también ha formulado algunas aproximaciones conceptuales. Para Antonio Tito Costa, el proceso electoral considerado en sí mismo, y que tiene en la proclamación el punto culminante de toda una sucesión compleja de actos administrativo-judiciales, consiste —en general— en los pasos que comprenden una secuencia que va desde la elección de los candidatos en la convención partidaria (elecciones internas) hasta su elección, proclamación y diplomación (Costa 1992, 113).

José Afonso Silva, por su parte, sostiene que se trata de una sucesión de actos y operaciones relacionados con vistas a la realización del escrutinio y a la selección de los electos, la cual se desarrolla en tres fases:

- 1) Presentación de las candidaturas.
- 2) Organización y realización del escrutinio.
- 3) Contencioso-electoral (Silva 2000, 381 y 2004, 377).

Conceptos cronológicos

Por otra parte, existe una segunda categoría en la que es posible agrupar aquellas nociones que son el resultado de la doctrina que define el proceso electoral solo por el periodo comprendido durante su desarrollo, esto es, mediante un concepto temporal o cronológico.

Así, en España, Pedro Martínez Ruano también señala que *“El proceso electoral sería el conjunto de operaciones que tiene lugar desde la convocatoria de unas elecciones hasta la toma de posesión por parte de los electos”* (Martínez 2001, 238).

El mismo criterio comparten los brasileños Carlos Silva Velloso y Walber Moura Agra cuando lo definen como un conjunto de acciones que abarcan la preparación y la realización de las elecciones, incluidos el recuento de los votos y la graduación de los elegidos (Silva y Moura 2012, 346). Con algunas diferencias, su colega Joel Cândido señala que debe entenderse por este —en sentido estricto— el periodo que comienza con la convenición partidaria de selección de los candidatos y que termina con la proclamación y diplomación de los electos (Cândido 2006, 82).

Para el politólogo mexicano Serra Rojas, un proceso electoral es la *“serie de actividades políticas que se realizan entre la convocatoria de un evento electoral y la adjudicación de los cargos que han estado en juego, o de los resultados del mismo”* (TEPJF 2000, 264).

Conceptos teleológicos

Un tercer grupo comprende aquellas definiciones formuladas por los doctrinarios que han concentrado su esfuerzo racionalizador en alcanzar un concepto teleológico integral del proceso electoral, en el que conjugan el periodo y las actividades por desarrollar, sin descuidar el aspecto legal que lo rige.

Se comenzará por la noción que brinda Orozco Henríquez, quien, recapitulando acerca de la cuestión, afirma que

Es frecuente que en la literatura electoral y los ordenamientos de diversos países sobre la materia se entienda por “proceso electoral” al conjunto de actos regulados jurídicamente, que son realizados por los órganos electorales, partidos políticos y ciudadanos, con el objeto de determinar, a través del sufragio, la representación política del pueblo (esto es, definir la renovación periódica de los miembros del Poder Legislativo y, en su caso —en los regímenes presidenciales—, del titular del Ejecutivo) (Orozco 1993, 794).¹³

Rodrigo López Zilio sostiene que en Brasil

Se concibe el proceso electoral, en su acepción más estricta (o el micro-proceso electoral), como un conjunto de reglas, coordinadas entre sí, que regulan objetivamente los aspectos materiales necesarios para el ejercicio del sufragio y que comprenden desde las normas de la convención del partido, pasando por la solicitud de registro de candidatos (y las correlativas condiciones de elegibilidad o inelegibilidad), recaudación y gastos de cam-

¹³ Cabe destacar que el autor hace una importante disquisición con respecto al concepto formulado, y a continuación de este dice que, “[s]in embargo, conforme a un ampliamente compartido punto de vista en la doctrina jurídica procesal moderna, la noción de ‘proceso’ debe reservarse a los actos que forman parte de un litigio cuya resolución, de conformidad con la ley, se somete a un órgano imparcial de carácter jurisdiccional. Por otra parte, todas aquellas series de actos que no tienen una finalidad jurisdiccional —ya sea que formen parte o no de un proceso—, se les denomina procedimiento”, con referencia a Alcalá-Zamora (1991, 112 y ss.), Calamandrei (1986, 317 y ss.), Carnelutti (1989, 21 y ss.) y Gómez (1990, 122 y 132).

paña, encuesta electoral, publicidad electoral y, también, por el momento de la votación y el escrutinio, la rendición de cuentas, culminando como la proclamación de los elegidos (López 2014, 263).

Para el dominicano Julio Brea Franco,

Toda elección es un proceso. Se entiende por proceso electoral la secuencia de actividades y de interrelaciones desplegadas y sostenidas por los órganos electorales, candidatos, partidos y demás agrupaciones políticas y que tienen como propósito la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio de la función electoral, así como la determinación, declaración y publicación de los resultados (Brea 1989, 16).

En la misma obra, Juan Carlos González Hernández afirma que

El proceso electoral se compone de un conjunto de elementos concatenados de tal forma que el anterior resulta presupuesto del siguiente, sin que se puedan concebir aislados los unos de los otros. Tal conjunto determina un procedimiento general que puede descomponerse en sus secundarios, por lo que las normas procedimentales del proceso electoral integran su esencia misma y poseen enorme importancia (González 1989, 220-1 y 2000, 393).¹⁴

Finalmente, María Vicenta García Soriano caracteriza el proceso electoral “*como el conjunto de momentos sucesivos, pero relacionados entre sí, que conforman las secuencias de un itinerario, contemplado en el calendario electoral previsto por la propia [ley]*” (García 2005, 29).

¹⁴ Cabe destacar que, con tal definición, el autor ha pretendido formular un concepto de proceso electoral desde la perspectiva del derecho procesal o contencioso-electoral.

Epílogo

Hasta aquí se expusieron los conceptos más representativos de lo que la dogmática entiende por proceso electoral, los cuales no están exentos de los riesgos sobre los que se advirtió al principio.

Se comenzó por las definiciones descriptivas, cuyas limitaciones son intrínsecas al método utilizado para formularlas. Entre ellas se puede mencionar esencialmente el carácter restringido de su validez, puesto que están orientadas simplemente a detallar una serie de procedimientos que se registran en una categoría específica de procesos electorales: los destinados a la renovación de mandatos electorales, y quedan fuera de su alcance importantes categorías, como las correspondientes a las formas de democracia semidirecta.¹⁵ Además, el listado de procedimientos que debe o no contener también presenta un inconveniente a la hora de validar su utilidad, puesto que su desagregación permite una basta y muy extensa nómina, que las más de las veces no redundan en beneficios para los fines didácticos y conceptuales. Finalmente, la mayor falencia de esta clase de definiciones radica en la ausencia de género, de objeto y de diferencias específicas que permitan tipificar jurídicamente el instituto.

Una similar apreciación merecen aquellos conceptos que han centrado su contenido en los aspectos temporales del proceso electoral, dejando de lado los elementos esenciales de cualquier definición que aspire a cierto rigor científico y didáctico. Detallar entre qué actos o procedimientos tendrían lugar todas las actividades —jurídicas, institucionales o políticas— no aporta los rudimentos necesarios para abordar correctamente el tratamiento de sus caracteres y, en este caso concreto, de su calificación jurídica; ello, sin omitir que además difieren en cuanto al inicio y fin en cada elección.

¹⁵ Esto tiene una estricta vinculación con lo que plantea Germán Bidart Campos, siguiendo a Luis Izaga, en cuanto a que toda definición de sufragio entendido como la manifestación de la voluntad de los ciudadanos por la que se designan las autoridades resulta incompleta, puesto que estos también expresan su voluntad política mediante el sufragio para fines distintos a los de la designación; tal es el caso de las formas semidirectas (Bidart 1962, 500).

Por su parte, aquellas definiciones que, con un contenido teleológico integral, conjugan periodo, actividades y régimen legal resultan ser las más completas para aproximarse a una noción de lo que jurídicamente es un proceso electoral, pero no bastan para considerarlas estrictamente un concepto de este, sino en su conjunto, al menos por algunas de las razones ya expresadas.

Es importante destacar que el proceso electoral no constituye un fin en sí mismo, sino el instrumento procesal destinado a posibilitar el ejercicio del derecho de sufragio —tanto activo como pasivo— y que, como tal, posee caracteres y objeto propios, por lo que cualquier definición que se ensaye al respecto deberá contemplar necesariamente dichos contenidos.

El proceso electoral en la jurisprudencia iberoamericana

Argentina

Por tratarse de un país organizado con base en la forma de Estado federal y dada la riqueza que una metodología comparatista aporta a su derecho electoral, se ha de abordar esta cuestión diferenciando los antecedentes más relevantes según el ámbito en el que han tenido lugar.

Nación

No muy distinta es la situación que se registra en la jurisprudencia argentina en cuanto a la ausencia de una adecuada conceptualización de proceso electoral, sin desconocer que ese no es el objeto principal de la función jurisdiccional. Sin embargo, no se puede ignorar que una adecuada interpretación del conflicto y de las posibles alternativas de solución jurídica de este debe partir del correcto reconocimiento y tratamiento de su objeto, así como de sus caracteres y notas tipificantes.

En el caso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina, las referencias son tangenciales y con escasos ánimos conceptuales. Desde la Procuración General se ha entendido el *proceso electoral* como el

conjunto de actos sucesivos reglados que se dirigen a posibilitar la auténtica expresión de la voluntad política popular en los comicios (CSJN 2003). Algunos años después se afirmó que, si bien es cierto que el proceso electoral tiene características particulares, estas no pueden ser ni son ciertamente incompatibles con las garantías consagradas en la Constitución Nacional (CSJN 2008).

Más completo es el acercamiento que se encuentra en la jurisprudencia de su Cámara Nacional Electoral, la cual entiende por *proceso electoral* el conjunto de actos regulados jurídicamente y dirigidos a posibilitar la auténtica expresión de la voluntad política del pueblo (CNE 1997, 2003b, 2005a, 2005b, 2005c y 2007b) o de la ciudadanía (CNE 2007a), lo que constituye su fin último (CNE 2001a). Pero a la vez afirma que no solo conforma un canal para el ejercicio de los derechos subjetivos reconocidos por los artículos 37 y 38 de la Constitución Nacional, sino que también es un medio o instrumento para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático, pues proporciona centros de decisión política eficaces y aptos para orientar y concretar la acción de aquel (CNE 2002).

En este sentido, la jurisprudencia sostiene que el proceso comicial implica la sucesión de diferentes etapas por las que atraviesan los sujetos intervinientes, las cuales necesitan de un orden en el tiempo, de manera que dicho proceso no se prolongue *sine die* (CNE 2003a y 2003c). Sin embargo, al mencionar dichas etapas, afirma que estas conforman el procedimiento electoral y que son tres: la primera es previa a la realización de los comicios, la segunda está constituida por el acto electoral propiamente dicho y la tercera, y última etapa, es aquella en la que se llevan a cabo todos los actos referidos a la actividad poselectoral (CNE 2001b).

Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el ámbito provincial, existen también algunos precedentes en los que se ha esbozado conceptualmente este objeto de estudio. Así, la Junta Electoral Permanente de la provincia de Buenos Aires, sin mayor ahondamiento,

señaló que el proceso electoral es aquel en el que se encuentra comprometido el orden público y en el que convergen los intereses de todos los integrantes de la sociedad. Esta circunstancia hace imposible la modificación de los plazos generales por él comprendidos (Junep 2005).

Unos años más tarde, la Suprema Corte de Justicia (SCJ) de dicha provincia entendió que el procedimiento electoral que antecede a la celebración de elecciones requiere celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de decisiones en el marco del desarrollo del calendario electoral, dada la especificidad de este, el cual se encuentra sujeto a múltiples y sucesivas etapas por desarrollarse en un corto periodo y conforme a un estricto cronograma (SCJ 2007).

Posteriormente, la SCJ sostuvo que el proceso electoral en conjunto no era solo un canal para el ejercicio de los derechos reconocidos por el artículo 59 de la Constitución local, sino también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquel (CSJN 2011).

La Corte de Justicia provincial de Catamarca entendió que el proceso electoral se halla articulado en diversos periodos o fases, dentro de cada uno de los cuales deben cumplirse uno o más actos. Así, infiere que la preclusión se consuma en referencia a actos que le corresponden en esencia y conforme a la etapa o fase de que se trate, pero no puede aplicarse a otros actos claramente ajenos a este, y que, por tanto, no precluyen en esa oportunidad, sino que deben ser calificados como ineficaces (CJ 2003).

En el caso del Chaco, el Tribunal Electoral Permanente lo ha identificado como un proceso político jurídico periodiforme que involucra sucesivas etapas, las cuales comprenden los actos precomiciales (por ejemplo, la convocatoria, la oficialización de listas, las boletas, etcétera), la elección propiamente dicha y los actos poscomiciales de escrutinio y proclamación. Estas etapas se caracterizan por la brevedad y perentoriedad de los plazos legales, y deben cumplirse en el modo y tiempo indicados, puesto que al pasarse

a una de ellas queda entendido que la anterior ha precluido (Teper 1999a, 2001, 2003a, 2003c y 2009).

En Córdoba, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) señaló que el proceso electoral consta —a grandes rasgos— de los siguientes actos: la oficialización de las listas de candidatos, la oficialización de las boletas de sufragio, el desarrollo del acto comicial, el escrutinio y la proclamación de los candidatos electos (TSJ 2000; TSJ y SECO 2001).

En otros fallos el Tribunal recurrió a la noción de proceso electoral presentada en este trabajo (TSJ y SECO 2003, 2007a, 2007d y 2008), para posteriormente realizar una pormenorizada descripción de su régimen legal y de cada una de sus etapas y procedimientos. En esa línea, lo definió como una secuencia concatenada de actos que va presuponiendo el cumplimiento y firmeza de uno anterior para pasar a otro posterior, a los que caracteriza como esencialmente preclusivos; esta condición va impidiendo que se efectúe la reapertura de cuestiones que han sido consolidadas por caso durante la etapa conocida como preelectoral, y también se extiende a la etapa electoral propiamente (TSJ y SECO 2007c).

En otra ocasión, dicho tribunal identificó al proceso electoral como una sucesión de etapas, fases y actos que se desarrollan sin solución de continuidad y en la que cada uno de ellos se encuentra íntimamente concatenado, tanto con el que le antecede como con el que le sigue en el tiempo, de manera que los unos resultan determinantes para los otros (TSJ y SECO 2007e).

Por su parte, el Tribunal Electoral Provincial de Jujuy ha identificado su finalidad y objeto en la realización de un acto comicial. Con base en ello fundó la determinación de sus plazos respecto a los días de antelación y la consecuente imposibilidad de restablecimiento de los que hubieren fenecido, lo que se traduce en una restricción total de la posibilidad de cumplimiento *a posteriori* de los actos que debieron ejecutarse antes del vencimiento de aquellos (Teprov 2011b). Sin embargo, en una resolución anterior había efectuado una diferenciación entre el proceso electoral y el

poselectorales con fines presupuestarios, lo cual evidencia cierta dispersión conceptual en cuanto al instituto *sub examine* (Teprov 2011a).

El Tribunal Electoral (TE) de La Pampa también adoptó la definición de proceso electoral que se ha trabajado por quien suscribe desde hace algún tiempo (TE 2015a y 2015b).

La Suprema Corte de Justicia de Mendoza fijó su posición con relación a este objeto de estudio, destacando la especificidad del proceso electoral, sujeto a múltiples y sucesivas etapas por desarrollarse en un corto periodo y conforme a un cronograma preestablecido (SCJ 2011).

En la provincia de Neuquén, el TSJ realizó una exhaustiva descripción del proceso electoral, al que identificó como aquel sobre el que discurre todo sistema electoral, sirviendo de instrumento o soporte apto para garantizar al ciudadano el ejercicio de su principal derecho político: el sufragio. En esencia —de acuerdo con este tribunal—, dicho procedimiento se rige por principios similares a los de otros procesos de tipo judicial, por lo que entiende que no cabe duda de que, en atención a la índole del derecho sustancial comprometido, la forma en que se plasme en su concreta reglamentación debe necesariamente garantizar el derecho a un debido proceso electoral. Enseguida señala, a título enunciativo, que entre esos principios pueden mencionarse los de sumariedad, celeridad, inmediatez y eficacia procesal, y que, dadas sus propias particularidades, cabría agregar los principios de conservación del acto electoral y de respeto de la voluntad popular. Por ello, el mencionado tribunal entiende que la sucesión de trámites que se van desarrollando, distribuidos en diversas etapas, impone que cada acto tenga como causa uno anterior y dé lugar al siguiente, sin posibilidad de vuelta atrás; esta característica resulta determinante, porque de lo contrario se impediría arribar a un resultado final, especialmente cuando el mismo régimen se encuentra estructurado por fases (convocatoria a elecciones, oficialización de las listas de candidatos y las listas de boletas del sufragio, acto electoral, escrutinio, proclama, entre otras) —todas ellas concatenadas entre sí—, las cuales deben cumplirse dentro de las

fechas límite preestablecidas y no permiten alteraciones entre aquellas. Esto es así —finaliza el tribunal—, so riesgo de frustrar el ejercicio efectivo del derecho sustancial comprometido (o sea, el sufragio), y, precisamente, para evitar semejante contingencia es necesario establecer normativamente la perentoriedad de los plazos procesales, de manera que permitan pasar de una etapa a la siguiente, sin retrotraer el estado de la situación ya cumplido en el proceso (SCJ 2006, 2008 y 2009).

En la provincia de Río Negro, el Superior Tribunal de Justicia ha aludido al proceso electoral como uno complejo y secuencial, sujeto a normas específicas, caracterizado por la particularidad de sus condiciones y por contar con su propia temporalidad. En otras palabras, sostiene que es un acto reglado, secuencial y complejo conforme a las previsiones de la legislación vigente, con raigambre constitucional y encaminado a garantizar la correcta y transparente expresión de la voluntad popular (SCJ 2002). Por esto último, el Superior Tribunal ha podido entender

la democracia como procedimiento legítimo y hábil para la formación del sistema político, debido a que si la integración de un gobierno no es democrática, no estará suficientemente garantizada la legitimidad del sistema político y de la gestión de los gobernantes (SCJ 2001).

Por lo tanto, la garantía de la legitimidad de dicho procedimiento democrático está sustentada en la integridad del proceso electoral mismo.

Cabe destacar que el TE de la misma provincia ha identificado este último como el elemento determinante de la competencia electoral en el ejercicio de ciertas y específicas funciones y atribuciones, así como de la propia jurisdicción electoral (TE 2001).

En tanto, en la provincia de Tucumán, la Junta Electoral (June) realizó una descripción de su contenido; al respecto, determinó que el proceso electoral puede ser desagregado en tres etapas. La primera, denominada preelectoral, se inicia a partir de la convocatoria a elecciones y se extiende

hasta el mismo día de la votación. Una segunda etapa, circunscripta a los hechos y actuaciones producidos el mismo día de las elecciones. Y la tercera abarca toda la actividad llevada adelante por la June y los partidos intervinientes con posterioridad al acto eleccionario y hasta la proclamación de los candidatos que resultaren electos (June 2015).

Con menor detalle, aunque con similar método descriptivo, la Corte Suprema de Justicia de dicha provincia afirmó que el procedimiento comicial comprende un complejo conjunto de actos institucionales y ciudadanos previos, simultáneos y posteriores a los comicios y al escrutinio, entre los que se incluye el ejercicio de potestades impugnativas, anulatorias y sancionatorias que ameriten las circunstancias; ello, por parte de las autoridades administrativas a cargo del proceso electivo o —en su caso— de las autoridades judiciales de control (CSJ 2015).

Mientras, el TSJ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entiende que un proceso electoral constituye una amalgama de acciones de una gran cantidad de personas, unas debidas y otras facultativas; entre estas se encuentran las pertenecientes a las autoridades que presiden el acto comicial y a los jueces que lo controlan, así como a los partidos políticos intervinientes en él, a los candidatos a cargos electivos, a los mismos electores y a una gran cantidad de colaboradores de las autoridades, quienes con su accionar se encargan de hacer posible y de controlar los comicios. Tales labores están referidas a un acto central por realizarse en una fecha determinada, para lo cual los comicios son convocados por la autoridad competente (TSJ 2003).

Posteriormente, ese mismo tribunal tuvo oportunidad de señalar que el procedimiento observado para la designación de los representantes de la legislatura en el Consejo de la Magistratura correspondía a un típico ejercicio de este y que era ordinario en la actividad parlamentaria, carente de los elementos distintivos de los procesos electorales, tales como la sujeción a un cuerpo específico de normas electorales (reglamento electoral, código electoral, etcétera), la actuación de un órgano de fiscalización y control

como lo son las juntas electorales, la existencia de una campaña electoral y, estrictamente, la inexistencia de una convocatoria, un padrón y un escrutinio electorales. Tras esto, concluyó que no existía en dicho caso un proceso electoral (TSJ 2006).

Iberoamérica

Analizando la jurisprudencia electoral de Iberoamérica, es posible encontrar algunos precedentes en los que se aborda la cuestión.

Brasil registra numerosas referencias a la noción de proceso electoral; en algunos casos se marcó la ausencia de un concepto preciso al respecto y la utilización de sinónimos de diferentes expresiones para referirse a él.

En efecto, se ha considerado la inexistencia de una definición de la expresión *periodo electoral* en el texto de las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, y se concluyó que dicha definición debe ser buscada en la doctrina y en la jurisprudencia, las cuales muchas veces tratan como sinónimo los términos *periodo electoral* y *proceso electoral* (TRE-RS 2016).

Justamente por ello, en algunos casos se ha recurrido a la doctrina para afirmar que el proceso electoral constituye una sucesión ordenada de actos y estadios vinculados entre sí, y supone, en función de los objetivos que le son inherentes, su sometimiento integral a una disciplina jurídica que, al discriminar los momentos que lo componen, indica las etapas en las que se desenvuelve:

- 1) Fase preelectoral. Inicia con la realización de las convenciones partidarias y la elección de candidaturas, abarca la propaganda electoral respectiva.
- 2) Fase electoral propiamente dicha. Comprende el inicio, la realización y el cierre de la votación.
- 3) Fase poselectoral. Inicia con el escrutinio y recuento de votos y termina con la proclamación de los candidatos electos, así como de sus respectivos suplentes (STF 2010).

La jurisprudencia brasileña ya registraba interesantes precedentes en que los magistrados habían fijado conceptualmente el proceso electoral con uno muy similar al expresado en la noción antes referida. En ellos entendía por proceso electoral una sucesión ordenada de actos y estadios causalmente vinculados entre sí. En función del triple objetivo que persigue, lo anterior supone su integral sumisión a una disciplina jurídica que, al excluir los momentos que lo componen en las etapas en que se desenvuelve, distingue las siguientes fases:

- 1) Fase preelectoral. Inicia con la presentación de las candidaturas y comprende su campaña electoral.
- 2) Fase electoral propiamente dicha. Abarca desde el inicio hasta el cierre de la votación.
- 3) Fase poselectoral. Comienza con el escrutinio y recuento de los votos y termina con la proclamación de los candidatos electos y la de sus respectivos suplentes (STF 2006).

El juez Octavio Gallotti fue más allá al afirmar que el proceso electoral alcanza la sucesión, desenvolvimiento y evolución del fenómeno electoral, en sus fases o etapas, comenzando por el sistema partidario y la preselección de candidatos, pasando por la campaña electoral y por la organización de la contienda comicial propiamente dicha, para culminar en el escrutinio de los resultados (STF 1990).

En otro importante precedente jurisprudencial, el proceso electoral fue considerado una garantía constitucional de igualdad de oportunidades y de protección de las minorías. El juez Luiz Fux afirmó que la expresión *proceso electoral* fue esgrimida por el constituyente en el sentido utilizado en la teoría general del derecho, esto es, como una serie concatenada de actos dirigidos a una finalidad: la definición de los representantes por medio del juego político; por ello, el término también alcanza las normas electo-

rales de contenido sustancial, de manera que corresponde a una interpretación amplia del proceso (STF 2011).

Por su parte, también el Tribunal Superior Electoral de Brasil ha tenido oportunidad de analizar los alcances de la expresión al tratar la aplicación inmediata o no de la reforma introducida en el régimen de inelegibilidades vigente en dicho país, desarrollando, así, un interesante análisis al respecto (TSE 2010).

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones ha pronunciado que

el proceso electoral entendido como una serie concatenada de etapas, supone la realización de cada una de ellas en el orden y plazos legalmente previstos, sin que pueda retrotraerse a aquellas etapas ya superadas o pretender acceder a otra sin haber concluido la que antecede (TSDEE 2005).

Un poco más adelante ratificó dicho criterio con algunas variantes, al sostener que

El proceso electoral, entendido como una secuencia de etapas y actos, supone la realización de cada una de ellos en el orden y plazos legalmente previstos, a efecto que los ciudadanos puedan ejercer democráticamente su derecho al sufragio y elegir a sus representantes en el gobierno, o bien, someter sus nombres a escrutinio del electorado. Respecto del proceso electoral se sostiene que se encuentran delimitadas tres fases, a saber, la preparatoria, la constitutiva y la llamada fase integrativa de eficacia. Estas fases, a su vez, comprenden diversas etapas y actos que, como se indicó, deben darse en la forma y orden establecido, a efecto de asegurar en última instancia el éxito del proceso, traducido en el efectivo reconocimiento de la voluntad de la mayoría de electores [...] De ahí que al proceso electoral y a los actos dictados durante sus diversas fases, a diferencia de otros procedimientos, los rigen una serie de principios que procuran su adecuado desarrollo e impulso, a efecto de garantizar el ejercicio oportuno de los

derechos fundamentales electorales de los ciudadanos. Principios como los de preclusión procesal y calendarización, proveen al proceso electoral la agilidad, impulso y celeridad necesarios para asegurar su éxito y su eficaz verificación en la fecha constitucionalmente señalada (TSDEE 2006).

En República Dominicana, la Cámara Contenciosa Electoral de la Junta Central Electoral se refiere al periodo en cuestión como aquel que tiene un conjunto de etapas; una vez concluida una de ellas, no hay vuelta atrás e inicia la siguiente, en función de la garantía jurídica del proceso (Junce-CCE 2010).

Por su parte, el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador ha entendido que el proceso electoral no solo alude a la convocatoria de comicios y al acto de votaciones, sino que comprende también escrutinios, proclamación de resultados y adjudicación de puestos (TCOE 2009).

Mientras tanto, en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el proceso electoral es, dentro de un sistema representativo democrático federal, el conjunto de fases, etapas o actos políticos mediante los cuales los ciudadanos conocen a los candidatos de cada partido, escuchan sus propuestas, eligen a uno o a varios de ellos según sea el caso y finalmente les otorgan su voto a las personas que habrán de representarlos políticamente (acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008).

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entiende que dicho proceso no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para que el derecho al sufragio —activo y pasivo— pueda ser ejercido, y que, como todo proceso, se integra de una serie de actos sucesivos para lograr el objetivo indicado, por lo que el modo más eficaz para que avance es que exista definitividad en las distintas etapas, de manera que el derecho al sufragio se ejercite en el plazo legalmente dispuesto. Esto implica que los actos del proceso electoral que adquieren definitividad son los que emiten las autoridades encargadas de organizar

los comicios en cada una de las etapas que integran dicho proceso (tesis XII/2001 y XL/1999).

En cuanto a su contenido y caracteres, reconoce que, conforme a la ley, cuenta con etapas como la de preparación de la elección, la de la jornada electoral y la de resultados y declaración de validez, las cuales se desarrollan de manera continua y sin interrupciones, por lo que la conclusión de una implica el comienzo de la siguiente (tesis CXII/2002); su finalidad es la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (tesis LXI/2001).

Finalmente, en España el Tribunal Constitucional sostuvo en reiteradas oportunidades que el proceso electoral es, por su propio carácter, un procedimiento extremadamente rápido, con plazos perentorios en todas sus fases, tanto en su vertiente administrativa como en los recursos jurisdiccionales que se establecen para el control de la regularidad de todo el proceso (TCE 1987, 1995, 1999, 2000, 2002, 2003, 2005, 2007 y 2015).

Cabe destacar que ya en 1985 este mismo tribunal había asegurado que el proceso electoral, en su conjunto, no solo es un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos constitucionalmente, sino que es también, mediante la manifestación de tales derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático, proporcionando centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquel (TCE 1985).

El proceso electoral en la legislación iberoamericana

Antes de tratar este tema, es necesario determinar qué debe concebirse por ley electoral o, dicho de otro modo, cuándo corresponde caracterizar una ley como tal.

Para ello se seguirán los lineamientos fijados por el TCE, según el cual, para que una ley merezca ese calificativo, es necesario que contenga, por

lo menos, el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, que comprende lo relativo a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y en qué condiciones, para qué periodo y con qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial (TCE 1984).

Como es posible apreciar, a efectos de una adecuada determinación de una norma en la materia, es central la noción de proceso electoral, puesto que a partir de esta la calidad de una disposición o de un sistema normativo puede predicarse.

Con esta particularización normativa, a fin de evaluar la forma en que el ordenamiento jurídico aborda el fenómeno electoral, se tiene que la legislación registra algunos casos en que la noción de proceso electoral es tratada con dispar suerte.

Argentina

En el caso de la legislación argentina, como ya se dijo, por su organización de Estado federal es posible agrupar sus contenidos vinculados al proceso electoral conforme a sus particularidades y características. Así, se encuentran diferentes roles, funciones o alcances que el legislador le atribuye al mencionado proceso al reglamentarlo, de los cuales se pueden diferenciar, para los fines de esta investigación, tres grandes categorías.

Como ámbito determinante de contenidos, interpretación y alcances

Las normas reglamentarias recurren al proceso electoral, pues se trata de un factor preciso para estipular los ámbitos incluyente o excluyente en que sus institutos y procedimientos son aplicables o jurídicamente relevantes para la ejecución de las previsiones legales allí contenidas. En otras palabras, se podría afirmar que dicha noción establece con precisión el perímetro dentro o fuera del que los institutos y procedimientos creados y previstos por el legislador pueden o no desarrollarse, con un alcance pleno o parcial a fin de operar sus efectos.

Desde este enfoque, el proceso electoral conforma un aspecto a partir del cual es posible distinguir procedimientos, institutos, organismos y actores que —según sea que sus actividades tengan lugar dentro o fuera de este— serán objeto de un tratamiento diferenciado, tanto desde la perspectiva normativa como desde la actividad interpretativa. De esta manera, deviene en un hito que deslinda alcances y contenidos *ad intra* y *ad extra*.

Así, es posible identificar organismos que actúan (CNE, artículo 48, 1983; LDRPTEE, artículo 104, 2009; FEP, artículo 4, 2010); reconocer diferentes alternativas de participación (CEP, artículo 26, 2008); determinar quiénes se encontrarán legitimados para efectuar reclamos, protestas e impugnaciones (CEP, artículo 133, 2008; FEP, artículo 19, 2010), para recibir financiamiento y asistencia económica (Ley 4311, artículo 5, 1987) o para tener acceso a determinada información (Ley 7335, artículo 5, inciso 9, 2004); así como establecer los periodos de vigencia (Ley 13156, artículos 2.f, 3, 7 y 12.f, 2010), la aplicación y restricciones o prohibiciones (Ley 226, artículo 2, 1995; Ley 470, artículo 46, 1998). Lo anterior, solo por dar algunos pocos ejemplos concretos de normas puntuales, sin agotar el universo reglamentario.

Como ámbito determinante de la competencia electoral

La noción de proceso electoral cumple otra función de vital importancia en la legislación reglamentaria: ser un factor concluyente para los fines de la tipificación de la competencia electoral, compleja, vasta y muchas veces riesgosamente indeterminada a la hora de aplicar la normativa electoral, tal como se verá más adelante.

En efecto, el proceso electoral es el centro gravitacional a partir del cual gira y se efectiviza la competencia comicial, cuyos alcances y consecuencias se verán condicionados en conformidad con el sistema de control electoral aplicable en cada Estado, así como por las peculiaridades de su diseño, todo lo cual repercute directamente en dicha competencia.

En consonancia con lo expresado, es posible encontrar en la legislación electoral argentina numerosas disposiciones que fijan las diferentes y múltiples atribuciones, facultades y competencias de los organismos electorales (Ley 3894, artículo 30, 1983; Juzep, artículo 2, 1997; CEP, artículo 7, 2008; RJPP, artículo 46, 2008; FEP 9840, artículo 8, 2010; Ley 3767, artículo 88, 1983; Ley 4169, artículo 102, 1995; Ley 5170, artículo 25, 1983; Decreto de ley 1272, artículo 34, 1983; Ley 1346, artículo 5, 2000; Ley 4146, artículo 24, 1985; Ley 4746, artículo 35, 1983; Ley 4081, artículo 41, 2004; Ley 2250, artículo 2, 1983; Ley 14086, artículo 15, 2009; Ley 2431, artículos 34 y 74, 1990; Ley 7541, artículo 31, 2004; Ley XI-0346-2004 (ex 5542), artículo 35, 2004; Ley 470, artículo 40, 1998).

Como ámbito de aplicación y vigencia normativa

El proceso electoral muchas veces actúa o sirve de plataforma fáctica y temporal de vigencia y aplicación de las disposiciones contenidas en la norma electoral, de manera que determinadas prescripciones del legislador solo se materializarán regulando aspectos pertenecientes o vinculados con aquel, esto es, *ad intra*. Fuera de dicho periodo, las reglas pierden su vigor y dejan de ser aplicables hasta el próximo proceso electoral.

Dentro de esta categoría es posible ubicar aquellas disposiciones encaminadas a establecer el ámbito de aplicación de la normativa electoral (Ley 4080, artículo 185, 2004); a asegurar y garantizar la libertad del elector y la pureza del proceso electoral (CCAT, artículo 234, 1998; CCHU, artículo 257, 1994), a determinar el contencioso electoral aplicable (Ley 402, artículo 43, 2000; FEP, artículo 24, 2010) y a tipificar los casos de nulidad y sus consecuencias (Ley 4080, artículo 49, 2004). Este listado ejemplifica algunas de las hipótesis legales descritas.

Iberoamérica

En cuanto a los países que conforman Iberoamérica, en algunos casos es posible encontrar legislaciones que, aun breve o descriptivamente, abordan la noción de proceso electoral, identificando sus elementos o componentes característicos y, en otros casos, los principios que lo rigen como tal.

Así, la Ley del Régimen Electoral de Bolivia (Ley n.º 26 2010), en su artículo 77, regula las diferentes etapas del proceso electoral, a las que diferencia en dos, a saber: la primera corresponde a la postulación y preselección de postulantes, con una duración de 60 días, y la segunda atañe a la organización y realización de la votación, con una duración de 90 días.

En el caso de Guatemala, en cambio, la ley electoral dispone que el proceso comicial inicia con la convocatoria a elecciones y termina al ser declarada su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral. Durante él, en lo relacionado con esta materia, todos los días y horas se reputan hábiles (Decreto 1, artículo 193, 1985). En el artículo siguiente se aboca a regular la vigencia plena de los derechos constitucionales, estableciendo que el proceso electoral habrá de realizarse en un ambiente de libertad y plena vigencia de las garantías, hasta el punto de que ni siquiera la declaración de un estado de excepción podrá suspenderlo. Y, al tratarse de una ley de orden público, dispone que deberá garantizar la vigencia de los derechos y libertades constitucionales necesarios para que la actividad electoral y de campañas políticas pueda llevarse a cabo de manera que no afecte el proceso electoral ni incida en sus resultados.

En México la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 217, caracteriza el proceso en cuestión como un conjunto de actos ordenados por la Constitución y la ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos. Este tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo —tanto federal como de las entidades federativas—, así

como de quienes conforman los ayuntamientos en los estados de la república y los entonces jefes delegacionales en el otrora Distrito Federal (LGIFE, artículo 217, 2014).

Más adelante, al abordar específicamente las elecciones federales, el artículo 224 contempla que sus disposiciones serán aplicables a los procesos electorales federales y reitera las disposiciones vertidas en el mencionado artículo 217.

Por su parte, el Código Electoral de Panamá señala con precisión el periodo comprendido por el proceso electoral: inicia con la presentación de postulaciones de los candidatos al Tribunal Electoral y concluye con la entrega de credenciales a quienes resulten electos (CE, artículo 219, 1997); al mencionado tribunal le corresponde la apertura del proceso cuatro meses antes de la celebración de las elecciones, para lo cual debe formularse la respectiva convocatoria por lo menos 30 días ordinarios antes de la fecha de dicha apertura (CE, artículo 220, 1997).

En el caso de Perú, la Ley Orgánica de Elecciones formula una brevísima referencia al proceso electoral en su artículo 79. Señala que iniciará con la convocatoria a elecciones presidenciales y terminará 15 días después de la promulgación de los resultados (LOE, artículo 79, 1997).

Por último, la Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela contempla en su artículo 2 que el proceso electoral se compone de los actos y actuaciones realizados en forma sucesiva por el Consejo Nacional Electoral dirigidos a garantizar el derecho al sufragio, la participación política y la soberanía popular, como fuente de la cual emanan los órganos del Poder Público (LOPE, artículo 2, 2009). En tanto, el artículo siguiente dispone que dicho proceso se rige por los principios de democracia, soberanía, responsabilidad social, colaboración, cooperación, confiabilidad, transparencia, imparcialidad, equidad, igualdad, participación popular, celeridad, eficiencia, personalización del sufragio y representación proporcional.

Concepto de proceso electoral

Tras el derrotero seguido en busca de una noción del término proceso electoral que permita avanzar en esta investigación, se concluye que es necesario considerar las marcadas divergencias que la cuestión registra en la literatura jurídica.

Por otra parte, más allá de tales discordancias, los puntos de vista sostenidos por cada grupo de autores fueron abordados críticamente, advirtiendo los reparos y observaciones que impiden a la presente investigación suscribir algunos de tales postulados. Aunque en ciertos casos resulten parcialmente conformes con los hechos, dichas definiciones no pueden satisfacer epistemológicamente al jurista.

Cabe destacar que todo esto no constituye simple escolástica; por el contrario, si se pretende conocer el verdadero alcance jurídico y la aplicación eminentemente práctica del proceso electoral, es necesario contar con un concepto científico adecuado.

Para conseguirlo, el jurista debe abocarse a la comprensión del orden jurídico existente; por consiguiente, la ciencia del derecho solo se preocupa por el fundamento jurídico de las instituciones, el cual se reduce a una cuestión de reglamentación u organización formales. No tiene la obligación de buscar el basamento de ellas desde el punto de vista histórico o social, ni de proporcionar su justificación desde la perspectiva política o filosófica (Carré 2013, 868). Sin perder de vista tales lineamientos, se ensayará un concepto que permita avanzar en esta investigación.

Se definirá el proceso electoral como una serie lógica coordinada, continua y concatenada de actos complejos de efecto preclusivo, previstos por la ley y destinados a instrumentar y facilitar la realización de los comicios para encauzar, por las vías adecuadas, la manifestación de la voluntad popular con miras a formalizar una decisión de carácter político y con relevancia jurídico-institucional en un régimen democrático.

A continuación se abordará cada uno de los elementos señalados en la definición, a efectos de identificarlos y definirlos correctamente.

Serie lógica coordinada, continua y concatenada de actos

Por serie lógica coordinada, continua y concatenada de actos se entiende un conjunto dinámico y progresivo (Briseño 1969, 115-6), consistente en una sucesión de actos que se van registrando con un orden determinado sin interrupción en el tiempo y entre los cuales existe necesariamente una unión o enlazamiento que determina su carácter procesal. Es una secuencia de actos, cada uno de los cuales está ligado al otro de manera que es la consecuencia del acto que le precede y el presupuesto del que le sigue.¹⁶

Parafraseando a Alvarado Velloso, se dirá que es una serie lógica compuesta de numerosos actos sucesivos relacionados entre sí y que se agrupan en tres grandes etapas: preelectoral, electoral y poselectoral. Interesa destacar que cualquiera de estas es siempre un precedente indispensable de la que le sigue y, a su vez, esta es su necesaria consecuencia, de modo que no se puede comenzar una etapa sin haber finalizado la que le precede. Tanto para iniciar el proceso como para pasar de una etapa a otra, es menester desarrollar una actividad material que es cumplida por los diferentes actores de los comicios con base en la dirección del organismo electoral (Alvarado 2004, 61-2). En este aspecto se puede identificar que coinciden todas las definiciones y nociones que se relevaron anteriormente.

Actos complejos

Los actos complejos, por otra parte, revisten esa cualidad por cuanto abarcan sujetos, intereses, elementos y procedimientos diversos. En palabras de Hernán Gonçalves, cuando se dice que el acto es complejo se alude tanto a que en este confluyen e interactúan una multiplicidad de elementos como a las dificultades y complicaciones que representan su organización, desarrollo y control.¹⁷ En su formación intervienen o concurren

¹⁶ En este mismo sentido, véase Antillón (1989, 535 y 2000, 1016).

¹⁷ Si bien el autor alude a la jornada de los comicios, su valoración es perfectamente aplicable a la noción de proceso electoral.

varias voluntades pertenecientes a diferentes sujetos de derecho, tanto individuales como de órganos colegiados o de personas jurídicas, públicos o privados (Gonçalves 2013, 187),¹⁸ cada uno con un interés de relevancia jurídica y política propios, pero todos ellos encaminados a alcanzar una manifestación común de la voluntad popular.

Ahora bien, si se vinculan todos estos caracteres y se enfocan en conjunto (esto es, como una serie lógica coordinada, continua y concatenada de actos complejos), se puede sostener —parafraseando a Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández— que el proceso electoral no es un acto complejo, sino más bien un complejo de actos, todos ellos instrumentales o auxiliares del acto final resolutorio o conclusivo (la elección o comicios), sin mengua de su sustantividad jurídica independiente. El proceso electoral es, pues, un cauce necesario para la producción del acto electoral; así, se eleva la condición de validez de este (García y Fernández 2006, 567).

De efecto preclusivo

A su vez, una de las características del proceso electoral radica en el efecto preclusivo de tales actos. Dicho proceso, concebido como un *continuum* (Santolaya 2013, 23),¹⁹ toma prestado este atributo del derecho procesal, con el fin de garantizar su efectivo y eficaz desarrollo, debido a que la consecución de su objeto principal reviste importancia sustancial para la pervivencia de las instituciones democráticas.²⁰ En virtud de tal carácter, cada una

¹⁸ Se tienen muy presentes aquí las palabras de Miguel Marienhoff cuando, al hablar del acto administrativo bilateral, destaca con precisión que “[f]o *unilateral o bilateral de un acto administrativo no depende del número de personas coautoras del mismo: depende del número de sujetos de Derecho que intervienen en la emanación del acto. [...] El número de personas que integra un órgano carece de toda trascendencia. Lo que vale es el número de sujetos de Derecho intervinientes en la emanación y en el contenido del acto*” (Marienhoff 2011, 189).

¹⁹ El autor señala que “[e]ste principio ha sido frecuentemente justificado por la jurisprudencia en virtud de la doctrina de los actos propios, que impide a los contendientes electorales impugnar actos que previamente han consentido en alguna de sus fases” (Santolaya 2013, 23).

²⁰ Así también lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina, que ha interpretado que “no importa atribuir una indebida primacía a aspectos rituales sobre el esclareci-

de las etapas en las que se encuentra dividido el proceso electoral clausura la anterior e impide replantear los momentos procesales ya consumados o extinguidos, es decir, lo ya ejecutado y decidido en ella.²¹ Esto importa, en principio, la extinción del derecho a realizar determinados actos o procedimientos a medida que el proceso avanza, pues cierra estadios precedentes e imposibilita retroceder (Ossorio 1992, 776-7; Gonçalves 2013, 103). Este efecto cobra particular relevancia en el proceso electoral debido a su íntima vinculación con el principio de seguridad jurídica,²² ya que el cierre de las diferentes instancias que van componiendo cada una de las etapas permite dar certidumbre a las partes que intervienen en relación con quienes conservan la condición de actores políticos y, por lo tanto, entre quienes se definirá la elección como instancia central de la carrera comicial. En el diseño legislativo de las normas y pautas que rigen el proceso electoral, la determinación del carácter preclusivo de los plazos procura evitar la introducción de cuestionamientos al resultado de los comicios fuera de la inmediatez del acto electoral, puesto que, de no ser así, podría impugnarse indefinidamente la validez de los resultados electorales, con evidente

miento de la verdad jurídica objetiva ni contrariar la doctrina elaborada por esta Corte en precedentes que podrían guardar una aparente analogía [...], pues la materia involucrada en el sub examine trasciende la mera inteligencia del principio procesal de preclusión para comprometer de un modo directo la esencia propia del sistema electoral y los valores que en él descansan, que —como principio— no admiten la revisión de los resultados alcanzados más allá de la oportunidad que la propia ley [...] reconoce para ello” (CSJN 1991).

²¹ “[C]omo los procesos electorales están montados sobre los goznes de etapas procedimentales sucesivas que presuponen para su validez y eficacia de la efectiva finalización de la etapa anterior, es necesario que todos los actos de los sujetos [...] se produzcan dentro de un calendario previamente fijado por el ordenamiento y los órganos electorales encargados de su dirección. [...] De lo dicho se deriva el primer principio fundamental del Derecho Electoral: el de calendariación de los procesos electorales, según el cual los diferentes actos de los órganos electorales y de los partidos políticos dentro de éstos se deben producir en un determinado plazo, con el fin de que no se altere la secuencia normal del proceso” (Hernández 1994, 27).

²² Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación (1990), que sostiene con claridad que “la preclusión [...] conlleva[n] a obtener esa seguridad que aparece como la necesidad fundamental del orden jurídico, desde que en la práctica, como lo presintieron los romanos, la incertidumbre, la inseguridad, son valores tan dañinos como, llegado el caso, la eventual injusticia, al hacer perder la estabilidad en las relaciones de Derecho, según el decir de Savigny” (CSJN 1990). También en este sentido, véase Gonçalves (2013, 103).

mengua de la seguridad jurídica y de la certeza de los procesos electorales, así como la consecuente deslegitimación de los mandatos otorgados o de las decisiones adoptadas mediante el pronunciamiento de la voluntad popular (CSJN 1991 y 2008). No obstante, muchas veces lo anterior importa una significativa tensión con la búsqueda de la verdad jurídica objetiva, lo cual también ha sido señalado tanto por la jurisprudencia como por la doctrina (CSJN 1990 y 1995; CNE 1989 y 2003c; Gonçalves 2013, 106-7).

En un régimen electoral asentado en la vigencia de la preclusión, esta es una especie de conquista parcial que va conformando paso a paso el contorno definitivo de la preciada certeza, tan necesaria en el marco del proceso electoral. Si lo que está precluido y cerrado es resultado de una adecuada valoración de los aspectos que permiten avanzar hacia la expresión de la voluntad popular, ya es ganancia para los actores, quienes se benefician en su marcha ritual hacia dicha expresión de la decisión del pueblo; en otras palabras, adquieren de tal suerte —valga decirlo así— porciones de aquella certidumbre. El legislador, entonces, dispone los plazos dentro de los cuales se puede revisar cada acto, pero si estos vencen sin que se utilicen para ello, se genera una declaración que no puede resquebrajarse sin peligro de desmoronar todo el edificio del ordenamiento jurídico, lo que acabaría premiando irrazonablemente a quien no pudo o no supo, dentro de los plazos procedimentales o procesales, ejercer las defensas de sus eventuales derechos (CSJN 1990).

Dicho esto, cabe recordar que tanto la Corte Suprema argentina como la misma Cámara Nacional Electoral se han preocupado por señalar las limitaciones aplicables a los efectos de la preclusión, debido a que la interpretación de las normas formales no puede prevalecer sobre la búsqueda y el esclarecimiento de la verdad jurídica objetiva; debe primar la defensa de la transparente manifestación de la voluntad popular (CSJN 1990; Gonçalves 2013, 184).

Previstos por la ley

Al avanzar en el análisis del concepto de proceso electoral que se formuló, se observa que tales actos complejos deben estar expresamente regulados y previstos por la ley, puesto que es imposible hablar de proceso electoral desde una perspectiva jurídica sin contar con una adecuada estructura normativa que regle sus caracteres, etapas, sujetos y operaciones, de modo que el desarrollo y la concreción no queden supeditados a la voluntad de los participantes ni a la de quienes deben administrarlo.²³ Esto se apoya en el principio constitucional de legalidad, conforme al cual la reglamentación del derecho necesariamente debe instrumentarse por ley, es decir, por el legislador o por la norma basada en la ley (Sagüés 1999, 879-80).

Así lo contempla, precisamente, la CADH, que en su artículo 30 estipula que

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidos (CADH, artículo 30, 1969).

Lo anterior resulta de plena aplicación al régimen de derechos políticos contemplado por dicho ordenamiento en su artículo 23. Además, es retomado por la opinión consultiva 6/86, en la que afirma que el principio de legalidad —presente en casi todas las constituciones americanas sancionadas desde fines del siglo XVIII— es consustancial con la idea y el desarrollo

²³ Hay doctrina que identifica esto como una de las características principales del proceso electoral. Así, se sostiene que este debe estar establecido por ley, puesto que “[l]a generalidad [...] debe ser una característica esencial del proceso, que sólo se logra en virtud de disposiciones de carácter legal” (García 1993, 724), a lo que agregan también su carácter reglamentario afirmando que “[e]l proceso electoral debe estar suficientemente reglamentado [...] Hay pocas situaciones jurídicas donde se justifique más el reglar cada situación que pueda producirse que en un proceso electoral” (García 1993, 724).

del derecho en el mundo democrático, que tiene como corolario la aceptación de la denominada reserva de ley, según la cual los derechos fundamentales, tanto civiles como políticos, solo pueden ser restringidos por la ley, entendida esta como expresión legítima de la voluntad de la nación.

En consecuencia, las reglas del proceso electoral, en tanto bastión del régimen democrático, deben originarse en el Poder Legislativo, formado por la representación y la participación de las fuerzas políticas y sociales (Salgado 2010, 217). También lo ha entendido así la Corte IDH al pronunciarse en el caso Yatama. Allí sostuvo que es conveniente

que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones (Corte IDH 2005).

Por su parte, en este mismo sentido, importante doctrina sostiene que las normas electorales deben satisfacer la lógica del principio de legalidad enunciado por los juristas romanos como *scripta, stricta, certa et praevia lege* (Dalla 2013a y 2013b, 302). Así lo establece la Constitución Nacional, de alguna manera, cuando prohíbe los decretos de necesidad y urgencia en materia electoral o relacionada al régimen de partidos políticos (CN, artículo 99, inciso 3, 1994).

La lucha por el poder político debe darse necesariamente de un modo reglamentado; justo de esto se ocupa el derecho electoral cuando regula este tipo de procesos.²⁴ Una vez iniciado el proceso electoral, la obser-

²⁴ A partir de los precedentes registrados del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (entre otros, los casos Kovach vs. Ucrania, del 7 de febrero de 2008, y Grosaru vs. Rumania, del 2 de marzo de 2010) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (casos Yatama vs. Nicaragua, del 23 de junio de 2005, ya citado, y Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, del 21 de noviembre de 2007), Alberto Dalla Vía sostiene que “*Las notas de previsibilidad y certeza de las normas electorales y la exigencia de un posterior control independiente de las irregularidades se deducen pues de un mismo principio de legalidad electoral*” (Dalla 2013b, 298-9) en el caso europeo; mientras que “*la Convención Americana debe comprenderse, de acuerdo con la doctrina fiada*

vancia de las reglas establecidas surge como un imperativo incuestionable del sistema mismo, y su respeto se traduce en aceptar tanto sus resultados como los plazos y procedimientos previstos para su desarrollo y para su contralor jurisdiccional.

Instrumentan y facilitan la realización de los comicios

Tales actos procuran instrumentar y favorecer el desarrollo de la actividad comicial; es decir, están ordenados a materializar la gestión y ejecución de todas aquellas actividades y procedimientos sobre los cuales se estructuran y concretan los comicios el día mismo de la elección. En este sentido, el proceso electoral es el soporte o andamiaje que permite la concreción del acto electoral.

Encauzan la manifestación de la voluntad popular

Asimismo, su objetivo final radica en encauzar la manifestación de la voluntad popular, puesto que la sucesión de procedimientos que atañe al proceso electoral importa la adecuada y necesaria instrumentación que requiere la voluntad popular para materializarse el día de los comicios, en forma auténtica y rodeada de todas las garantías convenientes para dotar de legitimidad su contenido y sus efectos, lo cual compone el principio de integridad electoral.

en la OC6/86 y recibida en casos posteriores, y según el alcance de la expresión 'leyes' en el art. 30, CADH. Se ha interpretado que se trata de una ley formal: la norma emanada de los órganos democráticamente elegidos. [...] La Corte se funda en que los actos estatales que afecten Derechos fundamentales, para que no queden al arbitrio del poder público, deben estar rodeados de un conjunto de garantías, entre ellas, que se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo" (Dalla 2013b, 298-9).

Formalizan la decisión del pueblo

La expresión de la voluntad popular precisa, por otra parte, revestir un carácter formal, de modo que sintetice una decisión clara y determinante de la realidad política e institucional del gobierno democrático. Por ello, el proceso electoral está encaminado a formalizar una decisión, por cuanto no solo basta con permitir que los comicios se plasmen el día de la elección, sino que es fundamental que el resultado trasunte la decisión legítima de la voluntad popular.

De esa manera, esta última encuentra el marco jurídico adecuado para transformarse en un mandato político formal al determinar la asignación de cargos y bancas entre las fuerzas participantes o al canalizar la expresión del cuerpo electoral en relación con alguna decisión de carácter o relevancia gubernamentales.

Decisión de carácter político y con relevancia jurídica e institucional

Es necesario observar una serie de procedimientos que están encaminados a materializar la expresión política de la sociedad en instrumentos y actos formales a los que la Constitución y la ley les asignan efectos de carácter político y con relevancia jurídico-institucional, capaces de definir la integración de los órganos de gobierno o de importar decisiones políticas de validez general.

Perteneciente a un régimen democrático

Por último, cabe relacionar el proceso electoral con el régimen democrático, debido a que en este se contemplan los mecanismos de toma de decisiones mediante la participación popular; en consecuencia, solo a partir de aquel es posible proyectar el proceso destinado a instrumentar las elecciones o comicios que hacen viable dicha participación.²⁵

²⁵ Ya sea que se entienda el acto electoral como un acto de ejercicio del poder, como una técnica de designación del personal gubernativo o como la concurrencia limitada del pueblo a los negocios públicos. Véase Bidart (1967, 33-5), quien afirma que “*Si tenemos por verdad que el*

Dado que las elecciones y el proceso electoral por medio del cual se instrumentan son fuente de legitimación del gobierno nacido de ellas y de todo el sistema político, cabe definirlos como la *conditio sine qua non*, y no como *conditio per quam* de la democracia (Martino 1999, 26).

Aun cuando se reconoce que la democracia es un término polisémico, la realización de las elecciones es, necesariamente, su elemento característico, independientemente de la corriente doctrinaria que se siga (por ejemplo, procedimental, populista, liberal, sustancial, deliberativa o participativa) (Ramos 2015, 13).

Finalidad y función del proceso electoral

En esta cuestión se reúnen el derecho de mandar y la forma de adquirirlo, puesto que el progreso y la organización social implican asumir que solo deben mandar aquellos a quienes se les reconoce el derecho y se les otorga el título o calidad para hacerlo. En una sociedad jurídica y políticamente organizada, nadie está dispuesto a obedecer a cualquiera, sino que se aspira a encontrar o a designar a quien personalice subjetivamente el derecho de mandar; así, se distingue entre el poder como pura capacidad —real y eficaz— de obtener obediencia y la autoridad como derecho de exigirla. Por ello, desde la perspectiva de la legitimidad filosófica, solo se habilita a mandar a quienes obtienen su título por los mecanismos legales que responden a las creencias sociales imperantes (Bidart 1986a, 92-3).

En un régimen democrático y republicano, los procesos participativos de formación del poder por medio de la vía electoral aportan a la cultura política una técnica de racionalidad que permite encauzar las pretensiones sociales, mitigando y articulando los antagonismos y pujas propios de

poder del estado, por ser un poder total que afecta e interesa a toda la sociedad, debe surgir también de la participación de toda ella, y no de un fragmento o una parcialidad, la única manera de legitimar el origen de ese poder y la formación de sus elencos es la que da oportunidad a que toda la sociedad se exprese —a través de cada uno de sus integrantes (hombres de carne y hueso)— en un proceso electoral abierto a la participación libre y competitiva, para designar a los gobernantes” (Bidart 1991, 99).

la lucha política (Bidart 1986a, 93). Tales procesos participativos no son otros que los electorales, razón por la cual su finalidad —en un sentido amplio— está a la vista: encauzar las pretensiones sociales articulando la lucha política.

Al definir el proceso electoral, también se señaló su objeto: encauzar por las vías adecuadas la manifestación de la voluntad popular,²⁶ con miras a formalizar una decisión política con relevancia jurídico-institucional dentro de un régimen democrático.²⁷

Por ello, siempre se alude a renovación y controlador de autoridades, puesto que mediante diversos procesos electorales no solo se convoca al electorado a participar en la designación de sus representantes, sino que en determinadas circunstancias también es requerida la manifestación de su voluntad política en lo que respecta a la valoración de las funciones y actividades desarrolladas durante los mandatos en curso; así, se facilita la posibilidad de corregir a sus representantes revisando el mandato originalmente otorgado o controlando la gestión que llevan a cabo.

En la fórmula de Bertrand de Jouvenel, lo que el pueblo quiere tiene fuerza de ley (*quidquid populo placuit, legis habet vigorem*).²⁸ La forma de instrumentar tal voluntad popular es por medio de la teoría de la representación política, la cual requiere del otorgamiento, la renovación o la transmisión de mandatos a quienes actuarán como representantes, y ello acontece mediante el proceso electoral. Tales preceptos pueden ser subjetivos, facultando a algunos para gobernar en nombre de todos; u objetivos, señalando a los gobernantes lo que la voluntad popular piensa o considera acerca de determinada cuestión de gobierno.

²⁶ La Cámara Nacional Electoral ha dicho que “*la genuina voluntad del electorado [...] constituye el fin último del proceso electoral*” (CNE 2001a).

²⁷ En sentido similar, véase Junta Electoral Provincial (1995), que afirmó que “*el proceso electoral es un medio a través del cual se instrumenta la voluntad del pueblo para de esa manera permitir la manifestación soberana de la misma*”.

²⁸ Jouvenel elabora tal aforismo a partir de la vieja fórmula aplicable a la monarquía (*quidquid principi placuit, legis habet vigorem*, ‘lo que el príncipe quiere, tiene fuerza de ley’) (Bidart 1962, 44).

La función del proceso electoral consiste en determinar y exigir el cumplimiento de procedimientos por parte de todos los actores que intervienen, de manera que su participación se dé en un marco de máxima legalidad, plena libertad política y absoluta imparcialidad del Estado por medio de su no discriminación y de la existencia real de la igualdad de oportunidades durante su desarrollo (Pérez 2016, 232; TSJ y SECO 2007b).

Parafraseando a Manuel María Díez, el objeto del proceso electoral también radica en la protección de los electores, al conformar una serie de procedimientos y formalidades que se arbitran en garantía de sus derechos y libertades. A la vez, tiene como propósito lograr el mayor efecto y eficacia en las decisiones adoptadas por la voluntad popular ciudadana (Díez 1965, 234).

Si bien el proceso electoral tiene características particulares, estas no pueden ser ni son, ciertamente, incompatibles con las garantías consagradas en la Constitución Nacional (CSJN 2008). Por el contrario, solo mediante la procedimentalización y procesualización de todas las actividades del derecho público en un Estado democrático de derecho se asegura a los ciudadanos un *status activus processualis*, rodeado de garantías efectivas para la realización y protección de los derechos fundamentales; así, se cumple una exigencia fundamental: la garantía del procedimiento debido, la cual actúa en forma previa a cualquier decisión. Con ella se completan a sus pares judiciales y jurisdiccionales, que intervienen con posterioridad, al revisar *ex post facto* las conductas cumplidas (García 2000, 24).

Lo que no es un proceso electoral

El derrotero hasta aquí seguido permite efectuar algunas aclaraciones en relación con el uso que se hace del término proceso electoral, especialmente con respecto a lo que —luego de todo lo expuesto—, sin lugar a dudas, no es.

Dadas las diferencias entre procedimiento y proceso, cabe ahora superar las objeciones que el uso de la voz proceso electoral podría entrañar para el ámbito de la doctrina procesalista.

En este sentido, Alvarado Velloso afirma lo siguiente:

Como se puede ver con facilidad, las acepciones que predominan son equívocas: cuando se utiliza la palabra proceso para designar a un expediente o a los actos sucesivos y concatenados que forman o integran un procedimiento, no se está haciendo referencia a la idea puramente lógica que se ha elaborado (Alvarado 2004, 234).

Se retoma esta observación solo para señalar que no comprende el concepto formulado, debido a que la referencia y el uso de la noción de proceso escapan del ámbito del derecho procesal, aunque no por ello se deja de acudir a las analogías y sinonimias que desde él resultan aplicables y que iluminan por la formulación de su noción y teoría.

Por lo tanto, y desde esta perspectiva, el proceso electoral no es un proceso judicial y su posible judicialización no tiene entidad suficiente para proyectar sobre él sus notas tipificantes y sus caracteres. En consecuencia, un asunto es el proceso electoral y todos los procedimientos que lo componen, y otro muy distinto son los conflictos de intereses que surgen durante su desarrollo, cuya resolución definitiva sí está —o debiera estar— comprendida dentro de la función jurisdiccional por medio del ejercicio del contencioso electoral.

En esta cuestión, la doctrina es bastante dispar en cuanto a sus enfoques y conceptualizaciones. Quizá ello se deba a los contornos y contenidos propios y particulares que el derecho electoral de cada país o Estado le reconoce o asigna al concepto de proceso electoral.

A modo de ejemplo de dicha cuestión y de las posiciones que ella genera, resultan pertinentes las palabras de destacada doctrina. Por un lado, Francesco Carnelutti ha dicho ya que no todo proceso implica el ejercicio de jurisdicción; así, sostuvo que la sinonimia entre función procesal y función jurisdiccional implica una imperfección del lenguaje y del pensamiento que la ciencia del proceso debe corregir si su primera exigencia son la

pureza de los conceptos y la propiedad de los vocablos. Entre jurisdicción y proceso no hay relación de coincidencia ni de continencia, pero sí de interferencia: existen tanto procesos no jurisdiccionales como jurisdicciones no procesales (Carnelutti 1944, 156).²⁹

Por otra parte, con una visión contrapuesta, Flavio Galván Rivera entiende por proceso electoral el conjunto sistematizado de actos de las partes (actor o recurrente y autoridad electoral responsable o recurrida), de los terceros y del órgano jurisdiccional correspondiente, que tiene por objeto la resolución de un conflicto de intereses electorales de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del derecho (Galván 1993, 679 y 1989, 73-83).

Esta cuestión tampoco debe confundirse con el proceso democrático ni con el acto electoral o comicial en sí mismo, mucho menos aún con el voto o sufragio. En el primero de los casos enunciados, no es estrictamente un proceso democrático en sí mismo, sino un instrumento de aquel; en efecto, llega a conformar su principal objetivo tangible y mensurable, al menos formalmente. La noción de proceso democrático podría ser asimilada al concepto de democratización; por ella se entiende aquel proceso que tiene lugar cuando se instaura, implementa, amplía o profundiza la democracia como sistema de gobierno de una sociedad. De este modo, la institución clave en una democracia son los comicios, producto del desarrollo de un proceso electoral que confluye en elecciones competitivas (Jackisch 2000, 370-5).³⁰

²⁹ Este autor sostiene que “A la luz del buen sentido aparece indudable que ius dicunt no sólo el juez cuando mediante la sentencia decide una cuestión para componer un litigio, sino también y más bien el legislador cuando forma una ley e incluso, por otra parte, los contratantes cuando [...] hacen del contrato ley entre ellos; en suma, esa potestad corresponde, no sólo al juez, sino a toda persona cuya declaración posea el carácter de fuente del Derecho [...]. Históricamente, la jurisdicción fué precisamente la manifestación del imperium (es decir, del poder de mandato atribuido al magistrado superior romano) que consistía en fijar reglas jurídicas y que se distinguía, tanto del poder militar, como de la coercitio; sólo debido a que esa fijación de reglas tenía lugar mediante el proceso, el mismo nombre sirvió a la vez para designar el fin y el medio, y por consiguiente, no tanto la función jurídica, como la función procesal. Se explica así que se haya acabado por llamar jurisdicción a esta última, incluso cuando es ejecución” (Carnelutti 1944, 156).

³⁰ Esta no es la noción utilizada por los jueces de la Corte Suprema en sus votos. Enrique Santiago Petracchi (considerando 16, con cita de la Suprema Corte de los Estados Unidos, disidencias

Por otro lado, también es un error asimilarlo a la elección o a los comicios propiamente dichos, ya que el proceso electoral no es únicamente ese acto decisivo, sino todo lo que lo acompaña, lo prepara, lo precede y le confiere sentido de verdadera elección (Bidart 1986a, 48).

Sumado a ello, también cabe diferenciar las elecciones del proceso electoral, partiendo de la premisa de que las primeras no necesariamente son exclusivas de las democracias —como bien lo señala Dieter Nöhlen (2004, 11)—, en tanto que el segundo, desde el enfoque procesal, es definitivamente un instrumento democrático.

En otro sentido, el proceso electoral tampoco se agota en el voto, puesto que el elector llega a los comicios en condiciones aptas de discernimiento y de opción —esto es, en situación de expresar libremente su decisión— gracias al desarrollo de todo el proceso, lo que presupone una voluntad libre de trabas y bloqueos, de manera que la expresión de su voluntad mediante el sufragio es genuina (Bidart 1986a, 56-7).

Por último, el proceso electoral no es un conjunto de actos aislados y casualmente concatenados entre sí, sino que, por el contrario, es la consecuencia de una previsión normativa e institucional brindada a todo el fenómeno electoral, la cual constituye la regla y a la que indefectiblemente corresponde encuadrarse (TSJ y SECO 2007c).

Conclusión

El relevamiento llevado a cabo en relación con la conceptualización que del proceso electoral realizan la doctrina, la jurisprudencia y la legislación permitió arribar a una definición adecuada y completa, con el suficiente rigor científico y necesariamente ajustada a los requerimientos de la compleja realidad electoral contemporánea.

de los jueces Marshall y Brennan en el caso Richardson vs. Ramirez, 418 U.S. 24) y Antonio Boggiano (considerando 27, con cita de John Hart Ely) (CSJN 2002).

Con ello fue posible deslindar contenidos precisos, finalidades y funciones del proceso, así como establecer una clara distinción respecto de lo que no debe ser considerado o confundido con él.

Así, el objeto de estudio ha quedado claramente delimitado, sirviendo de anclaje conceptual para llevar a cabo diferentes ensayos en torno a un sinfín de cuestiones electorales que —a criterio de quien suscribe— requieren de esta precisión para alcanzar una sistematización que facilite la comprensión, los caracteres y los alcances en un variado universo de institutos y procedimientos, los cuales, hasta la fecha, han sido abordados en forma inorgánica y dispersa, con metodologías muchas veces incompatibles con los fines de alcanzar la unidad científica que el derecho electoral, por ahora, no vislumbra.

Fuentes consultadas

- Abellán Matesanz, Isabel María. 2004. “El proceso electoral desde la doctrina de la Junta Electoral Central”. *Teoría y realidad constitucional* 14 (2.º semestre): 273-320.
- Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Promoventes: Convergencia, Partido del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Partido Verde Ecologista de México.
- Agamben, Giorgio. 2014. *Estado de excepción*. Buenos Aires: AH.
- Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. 1991. *Proceso, autocomposición y auto-defensa*. 3.ª ed. México: UNAM.
- Alvarado Velloso, Adolfo. 2004. T. 1 de *Introducción al estudio del derecho procesal*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Antillón, Walter. 1989. Proceso electoral. En *Diccionario electoral*, 534-44. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- . 2000. Proceso electoral. En t. 2 de *Diccionario electoral*, 1014-26. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Armienta Calderón, Gonzalo M. 2008. Procesos y procedimientos constitucionales. En t. 1 de *La ciencia del derecho procesal constitucional*,

- coords. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 209-45. México: UNAM/Marcial Pons.
- Ávalos, Eduardo, Alfonso Buteler y Leonardo Massimino. 2014. *Derecho administrativo*. Córdoba: Alveroni.
- Bidart Campos, Germán J. 1962. *Derecho político*. Buenos Aires: Aguilar.
- . 1967. T. 1 de *El derecho constitucional del poder*. Buenos Aires: Ediar.
- . 1986a. *Legitimidad de los procesos electorales*. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- . 1986b. T. 2 de *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Ediar.
- . 1991. *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Ediar.
- . 2005. T. 2 de *Manual de la constitución reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- . 2006. T. 1 de *Manual de la constitución reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo. 1973. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. 2002. T. 2 de *Diccionario de política*. 13.^a ed. México: Siglo XXI.
- Brea Franco, Julio. 1989 Administración electoral. En *Diccionario electoral*, 6-30. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Briseño Sierra, Humberto. 1969. T. 3 de *Derecho procesal*. México: Cárdenas Editores.
- CADH. Convención Americana de Derechos Humanos. 1969.
- Calamandrei, Piero. 1986. T. 1 de *Instituciones de derecho procesal civil*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Cândido, Joel J. 2006. *Direito eleitoral brasileiro*. 12.^a ed. San Pablo: Edipro.
- Carnelutti, Francesco. 1944. T. 1 de *Sistema de derecho procesal civil*. Buenos Aires: UTEHA.
- . 1959. T. 1 de *Instituciones del proceso civil*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.
- . 1989. T. 1 de *Instituciones del proceso civil*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Carré de Malberg, Raymond. 2013. *Teoría general del Estado*. 2.^a ed. México: FCE.

- CCAT. Constitución de Catamarca. 1998.
- CCHU. Constitución. 1994.
- CE. Código Electoral. 1997.
- (Actualizado hasta la Ley n.º 22 del 14/7/1997).
- GEN. Código Electoral Nacional (L. 19945, TO Dto. 2135 y sus modificatorias). 1983. Buenos Aires: Boletín Oficial de la Nación.
- CEP. Código Electoral Provincial (L. 9571). 2008.
- CJ. Corte de Justicia. 2003. Sentencia n.º 1 del 21 de marzo. Lucía Martínez, Alejandro Galíndez y Oscar del Valle Carrizo – s/Impugnación a la Candidatura a Gobernador del Senador Nacional José Luis Barrionuevo s/Recurso de Casación (Expte. Corte n.º 26/03 en autos n.º 42/03).
- Clariá Olmedo, Jorge A. 1982. *Derecho procesal*. Buenos Aires: Depalma.
- Clève, Clèmerson M. 1993. *Temas de direito constitucional: e de teoria do direito*. San Pablo: Acadêmica.
- CN. Constitución Nacional. 1994.
- CNE. Cámara Nacional Electoral. 1989. Fallo 796/89.
- . 1997. Fallo 2321/97.
- . 2001a. Fallo 2984/01.
- . 2001b. Fallo 2985/01.
- . 2002. Fallo 3033/02.
- . 2003a. Fallo 3125/03.
- . 2003b. Fallo 3196/03.
- . 2003c. Fallo 3236/03.
- . 2005a. Fallo 3473/05.
- . 2005b. Fallo 3533/05.
- . 2005c. Fallo 3571/05.
- . 2007a. Acordada extraordinaria 86/07.
- . 2007b. Fallo 3791/07.
- . 2015. Acordada extraordinaria 100/2015.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1986. Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- . 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio.
- . 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto.
- Costa, Antonio Tito. 1992. *Recursos en materia electoral*. 4.^a ed. San Pablo: Revista dos Tribunais.
- CPBA. Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994.
- CSJ. Corte Suprema de Justicia. 2015. Sentencia del 20 de septiembre. Acuerdo para el Bicentenario vs. Provincia de Tucumán s/ Amparo.
- CSJN. Corte Suprema de Justicia de la Nación. 1990. Fallos 313:358. Actuaciones de la Junta Electoral Nacional. Sentencia del 29 de marzo.
- . 1991. Fallos 314:1784. Novello, Rafael V. Apoderado del Partido Unión Cívica Radical s/ interpone recurso de apelación contra la resolución n.º 50 de la H, Junta Elect. Nac. Sentencia del 11 de diciembre.
- . 1995. Fallos 318:2271. Unión Cívica Radical s/ nulidad (H. Junta Electoral Nacional). Sentencia del 2 de noviembre.
- . 2002. Fallos 325:524. Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo. Sentencia del 9 de abril.
- . 2003. Fallos 326:1778. Alianza Frente por un Nuevo País. Sentencia del 4 de junio.
- . 2007a. Acuerdo 102-434 del 17 de octubre. Apoderado del MOPOBO, Apoderado del MID y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja.
- . 2007b. Fallos 330:4351. Gallego, Carlos A. y otros s/ solicita oficialización de lista de candidatos nacionales elección 28 de octubre de 2007 como Alianza Frente Partido Justicialista y Alianza Frente Justicia, Unión y Libertad. Sentencia del 9 de octubre.
- . 2008. Fallos 331:866. Mendoza, Mario Raúl s/ nulidad de mesas – Frente por la Paz y la Justicia. Sentencia del 23 de abril.

- . 2011. Causa I.68.475 del 2 de marzo. Afirmación para una República Igualitaria (ARI). Inconstitucionalidad, art. 109, ley 5109.
- Dalla Vía, Alberto R. 2013a. “Derechos políticos, normativa y equidad en los procesos electorales”. *La Ley* 133 (22 de julio de 2013): 952-68.
- . 2013b. T. 2 de *Instituciones de derecho político y constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Decreto n.º 1. 1985.
- Diez, Manuel María. 1965. T. 2 de *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Omeba.
- Decreto de ley 1272. 1983.
- FEP. Fuero Electoral Provincial (L. 9840). 2010.
- Ferrajoli, Luigi. 2008. *Epistemología jurídica y garantismo*. México: Fontamara.
- Finch, John. 1977. *Introducción a la teoría del derecho*. Barcelona: Labor Universitaria.
- Galván Rivera, Flavio. 1989. “Medios de impugnación en el procedimiento electoral federal”. *Revista del Tribunal Contencioso Electoral Federal*, vol. I: 73-83.
- . 1993. El principio de legalidad en materia electoral. En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 677-701. México: UNAM.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. 2006. T. 1 de *Curso de derecho administrativo*. Buenos Aires: La Ley.
- García Rodríguez, Juan I. 1993. Proceso y justicia electoral. En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 723-31. México: UNAM.
- García Soriano, María Vicenta. 2000. *Jueces y magistrados en el proceso electoral*. Madrid: CEPYC.
- . 2005. *Elementos de derecho electoral*. 2.ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez Lara, Cipriano. 1990. *Teoría general del proceso*. 8.ª ed. México: Harla-UNAM.

- Gonçalves Figueiredo, Hernán R. 2013. *Manual de derecho electoral*. Buenos Aires: Di Lalla.
- González Hernández, Juan Carlos. 1989. Derecho procesal electoral: los actos procesales en materia electoral. En *Diccionario electoral*, 220-8. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- . 2000. Proceso electoral. En *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- González Pérez, Jesús. 1998. *Derecho procesal administrativo mexicano*. México: Porrúa/UNAM.
- Gordillo, Agustín. 2012. *Tratado de derecho administrativo y obras seleccionadas*. Buenos Aires: FDA.
- Hernández Valle, Rubén. 1994. “Los principios del derecho electoral”. En *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 4, vol. III: 25-31.
- Jackisch, Carlota. 2000. Democratización. En t. 1 de *Diccionario electoral*, 370-5. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Jardim, Torquato. 1993. Processo e justiça eleitoral (introdução ao sistema eleitoral brasileiro). En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 761-91. México: UNAM.
- Junce-CCE. Junta Central Electoral. 2010. Sentencia 88/2010. En *Sistematización de sentencias judiciales en materia electoral*, 22. Washington D. C.: OEA.
- June. Junta Electoral. 2015. Informe correspondiente a las elecciones provinciales del 23 de agosto de 2015, del 17 de diciembre, suscripto por su presidente, el juez Gandur. Disponible en http://www.electoraltucuman.gov.ar/files/Analisis_proceso_electoral_17-12-2015.pdf (consultada el 14 de diciembre de 2016).
- Junem. Junta Electoral Municipal de Las Varillas (Provincia de Córdoba). 2003. Resolución 9 del 4 de diciembre. Junta Electoral s/ Elecciones Municipales 2003.
- Junep. Junta Electoral Provincial. 1995. Al 468 del 2 de noviembre. San Lorenzo - Recurso de Apelación por impugnación de Voto.

- . 2005. Resolución del 30 de septiembre. Mansilla, Raúl Osvaldo y Mansilla Emiliano c/Junta Electoral del Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires s/Amparo (Expte. n.º 7506/2005, agregado en expediente n.º 5200-10632/05).
- Juzep. Juzgado Electoral Provincial (L. 8643). 1997.
- Landim, Francisco. 2009. "Direito processual eleitoral ou direitos processuais eleitorais? As leituras críticas da locução processo eleitoral". *Eleições & Cidadania* 1: 13-41.
- LDRPTEE. Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (L. 26571). 2009. Buenos Aires: Boletín Oficial de la Nación.
- Ley 2250. 1983.
- Ley 3767. 1983.
- Ley 3894. 1983.
- Ley 4746. 1983.
- Ley 5170. 1983.
- Ley 4146. 1985.
- Ley 4311. 1987.
- Ley 2431. 1990.
- Ley 226. 1995.
- Ley 4169. 1995.
- Ley 470. 1998.
- Ley 402. 2000.
- Ley 1346. 2000.
- Ley 4080. 2004.
- Ley 4081. 2004.
- Ley 7335. 2004.
- Ley 7541. 2004.
- Ley XI-0346-2004 (ex 5542). 2004.
- Ley 14086. 2009.
- Ley n.º 26. 2010.

- Ley 13156. 2010.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014.
- Linares Quintana, Segundo V. 1988. T. 8 de *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*. Buenos Aires: Alfa.
- LOE. Ley Orgánica de Elecciones n.º 26859. 1997.
- LOPE. Ley Orgánica de Procesos Electorales. 2009.
- López Pintor, Rafael. 2000. Administración electoral. En t. 1 de *Diccionario electoral*, 16-7. 2.ª ed. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- López Zilio, Rodrigo. 2014. *Direito eleitoral*. 4.ª ed. Brasil: Verbo Jurídico.
- Marienhoff, Miguel S. 2011. *Tratado de derecho administrativo*. 4.ª ed. Argentina: Abeledo Perrot.
- Martínez Paz, Fernando. 2003. *La construcción del mundo jurídico multidimensional*. Argentina: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Martínez Ruano, Pedro. 2001. "Reflexiones acerca de la administración electoral". *Revista de Estudios Políticos* 112 (abril-junio): 237-52.
- Martino, Antonio A. 1999. *Sistemas electorales*. Córdoba: Advocatus.
- Nöhlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y de partidos políticos*. 3.ª ed. México: FCE.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. 1993. Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa. En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 793-826. México: UNAM.
- Ossorio, Manuel. 1992. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Brasil: Heliastá.
- Pérez Corti, José M. 2016. *Derecho electoral argentino. Nociones*. 3.ª ed. Córdoba: Advocatus.
- Ramayana, Marcos. 2010. *Direito eleitoral*. 10.ª ed. Río de Janeiro: Impetus.
- Ramos Tavares, André. 2015. La crisis de la legitimación electoral. En *El guardián de las elecciones. El control electoral en perspectiva comparada*, eds. Lucio Pegoraro y Giorgia Pavani, coord. Sabrina Ragone, 11-31. Colombia: Facultad de Derecho-Universidad Libre.

- RJPP. Régimen Jurídico de Partidos Políticos (L. 9572). 2008.
- Sagüés, Néstor P. 1999. T. 2 de *Elementos de derecho constitucional*. 3.^a ed. Argentina: Astrea.
- Salgado, Eneida D. 2010. *Princípios constitucionais eleitorais*. Brasil: Fórum.
- Sánchez Agesta, Luis. 1986. *Democracia y procesos electorales*. Costa Rica: CAPEL.
- Santolaya Machetti, Pablo. 2013. *Procedimiento y garantías electorales*. España: Civitas/Thomson Reuters.
- SCJ. Suprema Corte de Justicia. 2007. Acuerdo 102434 del 17 de octubre. Apoderado del MOPOBO, Apoderado del MID y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja.
- . 2011. Sentencia del 9 de mayo. Frente Cívico y Federal UCRCONFÉ en J. 607 Naman, María Alejandra s/formula reserva s/inc... (causa 99.439).
- Silva, José Afonso. 2000. *Curso de direito constitucional positivo*. 18.^a ed. São Paulo: Malheiros.
- . 2004. *Curso de direito constitucional positivo*. 23.^a ed. São Paulo: Malheiros.
- Silva Velloso, Carlos M. y Walber Moura Agra. 2012. *Elementos de direito eleitoral*. 3.^a ed. Brasil: Saraiva.
- STF. Supremo Tribunal Federal. 1990. ADI 354/DF. Juicio del 24 de septiembre.
- . 2006. ADI 3685-8. Juicio del 22 de marzo.
- . 2010. ADI 3345, relator ministro Celso de Mello. DJE del 20 de agosto. Disponible en https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/jurisprudencia/clipping/06_16/07.pdf (consultada el 22 de octubre de 2016).
- . 2011. RE 633.703/MG, relator ministro Gilmar Mendes, DJ del 23 de marzo. *Diário da Justiça Eletrônico* (mimeo).

- STJ. Superior Tribunal de Justicia. 2001. Sentencia 81/01 del 7 de junio. Arriaga, Julio Esteban (Intendente Municipal de Cipolletti) c/Consejo Deliberante de Cipolletti s/Conflicto de Poderes (art. 800 CPCC) – Acción Declaratoria de Certeza (art. 322 CPCC).
- . 2002. Sentencia 2/02 del 29 de agosto. Massaccesi, Horacio y otros s/promueve demanda declarativa de certeza s/ apelación (expediente 16.386/01).
- . 2006. Acuerdo 84/2006 del 18 de diciembre. Iriberry, Marisa Vilma s/apelación Resolución Junta electoral Municipal de Plaza Huincul (expediente 357-2004).
- . 2008. Resolución interlocutoria 60 del 25 de abril. Alianza Frente Une P. Socialista y Heriberto Chureo Zúfiiga.
- . 2009. Acuerdo 1631/2009 del 20 de agosto. Gajewski, Darío Gabriel y otros c/ Concejo Deliberante de Rincón de los Sauces s/ Acción de Nulidad (expediente 2334/7).
- TCE. Tribunal Constitucional de España. 1984. Sentencia 72/1984 del 14 de junio.
- . 1985. Sentencia 75/1985 del 21 de junio.
- . 1987. Sentencia 67/1987 del 21 de mayo.
- . 1995. Sentencia 73/1995 del 12 de mayo.
- . 1999. Sentencia 93/1999 del 27 de mayo.
- . 2000. Sentencia 48/2000 del 24 de febrero.
- . 2002. Sentencia 80/2002 del 8 de abril.
- . 2003. Sentencia 85/2003 del 8 de mayo.
- . 2005. Sentencia 68/2005 del 31 de marzo.
- . 2007. Sentencia 110/2007 del 10 de mayo.
- . 2015. Auto 80/2015 del 7 de mayo.
- TCOE. Tribunal Constitucional Electoral. 2009. Sentencia 128/2009. En *Sistematización de sentencias judiciales en materia electoral*, 16. Washington D. C.: OEA.

- TE. Tribunal Electoral. 2001. Sentencia 19 del 30 de noviembre. Massaccesi, Horacio y otros s/promueve demanda declarativa de certeza (expediente 176TEP2001).
- . 2015a. Resolución 27/2015 del 11 de junio. Cristian K. M. Christensen Apoderado de la Lista 'Compromiso Peronista' s/ Impugnación (expediente 2757/2015).
- . 2015b. Resolución 35/2015 del 27 de agosto. MODIP s/Oficialización de listas (expediente 2777/2015).
- Teper. Tribunal Electoral Permanente. 1999a. Resolución 110 del 27 de octubre. Expediente 74/99. Disponible en http://www.electoralchaco.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=104&catid=16&Itemid=112 (consultada el 11 de diciembre de 2016).
- . 1999b. Resolución 140 del 13 de diciembre. Salas Ofelia s/ Solicita adecuación de lista.
- . 2001. Resolución 26 del 3 de agosto. Acosta, Víctor Hugo y otros s/ impugnan lista de candidatos a Diputados Provinciales del Partido Acción por la República.
- . 2003a. Resolución 32 del 13 de julio. Báez Alberto Luciano S/ Presentación.
- . 2003b. Resolución 40 del 19 de julio. Galeano Rodolfo S/ Presentación.
- . 2003c. Resolución 72 del 12 de agosto. Novak, Norberto Jacinto S/ Impugna candidato a Intendente de Villa Río Bermejito, Sr. Andrés Edelmiro Ballejos.
- . 2009. Resolución 42 del 1 de diciembre. Diputada María Cristina Barrios - Presidente - Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados S/ Adjunta presentación.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2000. Vol. 1 de *Apuntes de derecho electoral*. México: TEPJF.
- Teprov. Tribunal Electoral Provincial. 2011a. Resolución del 26 de agosto. Arq. Raúl E. Jorge Intendente Convocatoria para las elecciones de

- la municipalidad de San Salvador de Jujuy para el 20 de noviembre de 2011 (expediente 1522, letra A, 2011). Disponible en <http://www.tribelectoraljujuy.gov.ar/modulos/dwld.asp?id=101> (consultada el 5 de noviembre de 2016).
- 2011b. Resolución del 4 de octubre. Arq. Raúl E. Jorge – Intendente Convocatoria para las elecciones de la municipalidad de San Salvador de Jujuy para el 20 de noviembre de 2011 (expediente 1522, letra A, 2011). Disponible en <http://www.tribelectoraljujuy.gov.ar/modulos/hit.asp?id=101&act=dwn> (consultada el 5 de noviembre de 2016).
- Tesis XL/1999. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 3: 64-5. Disponible en <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=XL/99> (consultada el 29 de octubre de 2016).
- XII/2001. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 5: 121-2. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XII/2001>.
- LXI/2001. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 5: 133-5. Disponible en <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=LXI/2001> (consultada el 30 de octubre de 2016).
- CXII/2002. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 6: 174-5. Disponible en <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=CXII/2002> (consultada el 30 de octubre de 2016).
- TRE-RS. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. 2016. Proc. CTA 89-73, Rel. Dr. Silvio Ronaldo Santos de Moraes. Sesión del 6 de julio. Disponible en https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/jurisprudencia/clipping/06_16/07.pdf (consultada el 25 de octubre de 2016).
- TSDEE. Tribunal Supremo de Elecciones. 2005. Resolución 3070E2005 del 5 de diciembre. Recurso de apelación interpuesto por Vladimir de la

- Cruz de Lemos, en su condición de Secretario General del Comité Ejecutivo Superior del Partido Fuerza Democrática, contra la resolución de la Dirección General del Registro Civil número 3556-IC-2005 de las 14:27 horas del 18 de noviembre de 2005 (Expte. n.º 610R2005). Disponible en http://www.tse.go.cr/juris_anual.htm (consultada el 17 de febrero de 2015).
- . 2006. Resolución 129E2006 del 10 de enero. Recurso de apelación y solicitud de revocación y de declaración de nulidad absoluta interpuestos por Fabio Enrique Delgado Hernández en su condición de Presidente del Comité Ejecutivo Superior del Partido Rescate Nacional, contra la resolución de la Dirección General del Registro Civil número 3784-IC-2005 de las 14:27 horas del 18 de noviembre de 2005, y de todas aquellas resoluciones mediante las cuales esa Dirección General denegó la inscripción de candidaturas del Partido Rescate Nacional (Expte. n.º 623R2005). Disponible en <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0129-E-2006.HTM> (consultada el 17 de febrero de 2015).
- TSE. Tribunal Supremo Eleitoral. 2010. Consulta 1120-26.2010.6.00.0000, relator ministro Hamilton Carvalhido, juicio del 10 de junio.
- TSJ. Tribunal Superior de Justicia. 2000. Sentencia 3 del 12 de abril. Villa Valeria – Dpto. General Roca – Partido Justicialista impugna convocatoria a elecciones para el día 30/04/00 – Recurso de Apelación (expediente V 01/2000).
- . 2003. Resolución 64/2003 del 5 de mayo. Elecciones Año 2003.
- . 2006. Resolución 5775 del 13 de julio. Gambacorta, Mario Luis c/ Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs. As. s/ amparo (art. 14 CCA-BA). *Fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Constitución y Justicia*, Año VIII, t. 2006A: 806 y ss. Disponible en <http://jurisprudencia.tsjbaires.gob.ar/jurisprudencia/ooop/qfullhit.htm?CiWebHitsFile=%2Fjurisprudencia%2Fjudiciales%2Fjudiciales%2Fsinterlocutorias%2FSAO%2F2006%2F2006-07-13+Expte%2E+4775-06+Gambacorta%2Edoc&CiRestriction=%40all+%28%40all+comicio>

%29+AND+%22proceso+electoral%22&CiBold=On&CiHiliteColor=red &CiUserParam1=4775&CiUserParam2=2006-07-13+Expte%2E+4775-06+Gambacorta&CiHiliteType=Full (consultada el 18 de diciembre de 2016).

- y SECO. Secretaría Electoral y de Competencia Originaria. 2001. Auto 17 del 23 de junio. Molina Herrera, Adonis R. – Acción de Amparo – Requiere medida urgente: inmediata convocatoria a elecciones para vicegobernador – Cuestión de competencia (expediente M 02/2000).
- . 2003. Auto 77 del 1 de octubre. Río Tercero – Dpto. Tercero Arriba – Nulidad de los votos emitidos a favor del partido PAIS en las elecciones municipales del veintidós de diciembre del año dos mil dos – Recurso de Apelación – Apelación (expediente R 1/2003).
- . 2007a. Auto 6 del 8 de marzo. Saldan – Dpto. Colón – Oficialización de Boletas de Sufragio de los partidos: Justicialista, Acción para el Cambio, Acción por la República y Acción Popular – Recurso de Apelación – Recurso de Apelación (expediente S 1/2007).
- . 2007b. Auto 55 del 30 de agosto. Partido Concentración Popular solicita Reconocimiento Jurídico Político Provincial – Recurso de Apelación.
- . 2007c. Auto 81 del 18 de septiembre. Córdoba – Dpto. Capital – Martínez, Ernesto F. y otro (Aps. Alianza Frente Cívico) impugnan escrutinio provisorio – Solicitan se realice recuento de sufragio en las mesas – Recurso de Apelación (expediente C 21/2007).
- . 2007d. Auto 84 del 8 octubre. San Francisco – Dpto. San Justo – Pistone, Gustavo E. (Ap. UVC) recurre AI n.º 52 de la JEM – Recurso de Apelación – Apelación (expediente S 11/2007).
- . 2007e. Auto 96 del 25 de octubre. La Granja – Dpto. Colón – Ambrosich, Carlos A. (Candidato a Intendente PJ y sumatoria) hace saber y acompaña Acta – Recursos de Apelación (expediente L 4/2007).
- . 2008. Auto 51 del 20 de octubre. La Granja – Dpto. Colón – Ambrosich, Carlos A. (Cand. a Intend. PJ y sumatoria) hace saber y acompaña acta – Recurso de Apelación (expediente L 4/2007).

- UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. 1993. *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: UNAM.
- Vallès, Josep M. y Abustí Bosch. 1997. *Sistemas electorales y régimen representativo*. España: Ariel.

Propuesta de reformas y adiciones al artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, con énfasis en el alcance del principio de uniformidad que deben cumplir las coaliciones electorales

*Proposal for reforms and additions to article 87
of the General Law on Political Parties, with emphasis
on the scope of the principle of uniformity
that electoral coalitions must comply with*

René Casoluengo Méndez (México)*

Fecha de recepción: 5 de agosto de 2019.

Fecha de aceptación: 30 de enero de 2020.

RESUMEN

El artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece en sus párrafos 1 y 2 el derecho de los institutos políticos a formar coaliciones. Sin embargo, estas disposiciones no son claras, ya que no expresan las razones por las cuales se prohíbe a los partidos celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local y tampoco señalan el alcance del término *uniforme* ni manifiestan los motivos por los cuales las coaliciones no podrán ser diferentes en cuanto a los partidos que las integran.

* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. rene.casoluengo@te.gob.mx.

Por lo anterior, no propician el debido cumplimiento de los requisitos que —junto con los que se señalan en el artículo 91, párrafo 1, incisos a al f del ordenamiento citado— son necesarios para la debida celebración, registro o modificación, en su caso, de un convenio de coalición, en particular de aquel exigido a los partidos políticos para cumplir con el principio de uniformidad.

PALABRAS CLAVE: partidos políticos, coaliciones electorales, convenio de coalición, principio de uniformidad.

ABSTRACT

Article 87 of the General Law of Political Parties establishes in its paragraphs 1 and 2 the right of political institutes to form coalitions. These provisions are not clear since they do not express the reasons why parties are prohibited from celebrating more than one coalition in the same federal or local electoral process; in addition, the scope of the term *uniform* is not indicated, nor are the reasons why the coalitions may not be different as regards the parties that comprise them. Therefore, they do not promote due compliance with those requirements that —together with those indicated in article 91, paragraph 1, subsections a to f of the aforementioned law— are necessary for the proper celebration, registration or modification, in its in the case of a coalition agreement, notably the requirement by which parties are required to comply with the principle of uniformity.

KEYWORDS: political parties, electoral coalitions, coalition agreement, principle of uniformity.

Introducción

El tema que se aborda en la presente investigación consiste en la regulación de las obligaciones que se exigen para la debida celebración, registro o modificación, en su caso, de un convenio de coalición electoral. Al respecto, se llevó a cabo el análisis de los contenidos que pueden pactar los partidos políticos en un acuerdo de esta naturaleza, los requerimientos para su registro o modificación y el alcance del principio de uniformidad; se formuló, asimismo, una propuesta que tiene como propósito brindar a los actores políticos —facultados para tomar decisiones— los elementos técnicos para la solución del problema —que genera el incumplimiento de los referidos requisitos y, en consecuencia, del principio de uniformidad— mediante una política pública.

El término *coalición electoral* utilizado en este trabajo se define como el acuerdo de voluntades de dos o más partidos políticos para participar conjuntamente en una elección, postulando a un mismo candidato o fórmula de candidatos a un cargo de elección popular en una misma plataforma electoral.

Por lo que se refiere a la etimología de la palabra *coalición*, en el *Diccionario Electoral CAPEL* se menciona que este término proviene del latín *coalitium*, que se forma del verbo *coalescere*, el cual significa ‘reunirse’ o ‘juntarse’.

En la obra consultada se refiere que la palabra *coalición* se empezó a utilizar en el siglo XVIII para identificar los convenios defensivos celebrados por diversas naciones europeas que tenían como finalidad impedir que la Revolución francesa se extendiera, así como para evitar, posteriormente, la expansión del ejército del emperador Napoleón; en el siglo XIX el término empezó a ser utilizado en el ámbito de la política nacional —y ya no solo en la política internacional— para hacer alusión a los acuerdos entre partidos para la formación del gobierno. De esta manera, el término se entendió como ‘conjunto interrelacionado de partidos existentes en un sistema político’.

En el diccionario se cita el pensamiento de Maurice Duverger acerca de la figura de la coalición, a la que entiende como “un agrupamiento de *partidos políticos* con una finalidad específica, sea de *gobierno*, legislativa o electoral, o una combinación de dos o tres de los objetivos” (*Diccionario electoral CAPEL 2017*, 159). En esta definición, se agrega, pueden encontrarse cuatro elementos para caracterizar a esta clase de unión de partidos:

1) La coalición es temporal, puntual, sin ánimo de permanencia; 2) carece de estructura propia, funciona por tanto sobre el principio de la coordinación de sus miembros; 3) funciona sobre la base del acuerdo o consenso de sus integrantes, sin que haya posibilidad de que la pertenencia obligue a los coaligados a seguir una conducta determinada, es decir, no hay mandato imperativo, y 4) las coaliciones son de partidos, no involucran otro tipo de organizaciones políticas (*Diccionario electoral CAPEL 2017*, 159).

Duverger ofrece también un concepto de alianza para contrastarlo con el de la coalición; así, para el autor:

Una alianza —exclusivamente de partidos— pretende tener ánimo de permanencia y no agotarse con el cumplimiento de un objetivo puntual, puede tener y, en general, requiere de una estructura propia que le dé sustento firmeza (*Diccionario electoral CAPEL 2017*, 159).

Rial, también citado en el diccionario, considera que las coaliciones electorales

suelen conformarse en torno a un programa común electoral para lograr un resultado más favorable, para enfrentar a una coalición conformada por adversarios, o para crear una fuerza unidad con base en grupos políticos más pequeños (*Diccionario electoral CAPEL 2017*, 159).

La ley —se agrega— puede autorizar su conformación mediante texto expreso o dejar de regularlas o no autorizarlas; en estos últimos supuestos, las coaliciones pueden formarse aprovechando los vacíos legales o las propias normas, de manera que se conforme una fuerza política que en los hechos constituya una coalición, aunque legalmente no pueda ostentarse como tal.

En el diccionario se afirma que, en general, las coaliciones electorales son poco estables; al respecto se ofrecen como ejemplos las coaliciones “El nuevo espacio”, en Uruguay, y “La alianza”, en Argentina. Se menciona, asimismo, que existen casos en América Latina de organizaciones políticas que se iniciaron en esa forma y posteriormente se consolidaron, como fueron el “Frente amplio”, en Uruguay, la “Concertación para la democracia” o la “Alianza por Chile”.

Giovanni Sartori, cuyo pensamiento también se recoge en la obra referida, estima que deben establecerse normas por las cuales un partido debería ser tomado en cuenta y fijarse un umbral que, si no se alcanza, permita cancelar el registro de un partido; destaca que un instituto político de esta naturaleza es importante no solo para la distribución de poder, sino también en función de la ubicación que ocupa en el eje izquierda-derecha; reconoce que la capacidad de un partido se basa, en primer lugar, en su fuerza electoral, pero sostiene que enseguida debe ser analizado como instrumento de poder y valorar cuál es el potencial de gobierno o las posibilidades de coalición con que cuenta.

Jean-François Prud’homme (2010, 132) señala que no debería sorprender que la figura de las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano¹ no hubiese sido impulsada por ningún partido político nacional

¹ Esta clase de candidaturas estuvieron permitidas desde 1821 hasta antes de las reformas del 7 de enero de 1954 a diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1951, las cuales pueden consultarse en García (1978, 274-5). Posteriormente, las candidaturas independientes fueron reconocidas mediante la reforma a la fracción II, artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el decreto publicado el 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

en las diversas reformas a las leyes electorales y que solo se hubiera incluido en la iniciativa de reforma política presentada en diciembre de 2009 por el titular del Poder Ejecutivo federal, apoyada por el Partido Acción Nacional (PAN) y no así por los demás institutos políticos, los cuales se opusieron a la propuesta.

Ese estado de cosas, agrega el autor, tendía a

hacer de los grandes partidos políticos el canal privilegiado de acceso a cargos electivos por la vía de la candidatura directa o, hasta la reforma electoral de 2007, por la vía de la coalición, mediante la cual las nuevas y pequeñas formaciones políticas buscaban atar su suerte a la de los primeros para conseguir el umbral necesario de votos para conservar su registro y tener acceso a la representación en el Congreso (Prud'homme 2010, 132).

Silvia Gómez Tagle (2013, 585-6) sostiene que las coaliciones constituyen un arma de doble filo, ya que permiten sobrepasar los pequeños límites organizativos de los partidos políticos, como aconteció durante los procesos electorales para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 1988, 2000 y 2006, mediante los cuales se propició que diversos candidatos de notable popularidad incrementaran su capacidad para convocar a la emisión del voto; pero también pueden ser utilizadas por las cúpulas partidistas para construir acuerdos que no tengan un real apoyo popular. La autora agrega que, no obstante lo anterior, la reforma político-electoral 2007-2008 —que era la vigente en el momento de la elaboración de su trabajo— permitió garantizar de mejor manera el cómputo de los votos a favor del candidato y del partido con el que se identificaba en esos momentos cada elector.

Gómez Tagle advirtió, desde aquel tiempo, que un tema pendiente para los legisladores consistía en garantizar el compromiso del candidato de una coalición con su programa de gobierno o de los propios legisladores

con las iniciativas que decidieran impulsar. Este compromiso, a juicio de quien suscribe, se mantiene pendiente hasta la fecha.

Por lo que se refiere al principio de uniformidad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sostenido en la tesis LV/2016 que cuando los partidos políticos

concurren en coalición total para postular candidatos a integrar las Cámaras de Diputados o Senadores, o a diputados locales, ello les obliga a actuar coaligados para postular un mismo candidato al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o Gobernador, respectivamente, pero esta situación no opera en un sentido diverso y que es factible que los partidos políticos se coaliguen únicamente para postular candidatos a Presidente o Gobernador, sin que ello les imponga la carga de participar coaligados para otras elecciones, en atención a que la normativa aplicable permite este tipo de coaliciones, sin condicionarla a la postulación de otros candidatos (tesis LV/2016).

En esa misma tesis el Tribunal afirma que el principio de uniformidad debe entenderse en el sentido de que los candidatos de una coalición están obligados a participar en los comicios mediante una misma plataforma política, por tipo de elección, y en la cual deben coincidir todos los integrantes de esa unión. Por lo anterior —agrega— los partidos políticos que decidan coaligarse deben concurrir simultáneamente por tipo de elección; además, la postulación conjunta de candidatos debe estar permitida en aquellos tipos de elección en que se coaliguen y debe prohibirse participar en más de una coalición por tipo de elección.

Antecedentes, identificación y planteamiento del problema

Antecedentes formales

En el libro *El sistema integral de justicia electoral en México* (Casoluengo 2014) se refiere que durante octubre de 2013 se conocieron las iniciativas de reforma a varios preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), presentadas por el PAN, así como por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En ese trabajo se señalan cuáles eran los temas expuestos por los partidos políticos en dichas iniciativas y las correspondientes exposiciones de motivos en que las apoyaron.

Entre esos temas, el PAN planteó la necesidad de crear una Ley General de Partidos Políticos. Al respecto, el referido instituto político presentó lo siguiente:

Iniciativa con proyecto de reformas a diversos preceptos de la CPEUM, presentada por los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en el Congreso de la Unión.

I. Reforma electoral.

Ley General de Partidos Políticos.

- Se prevé que el Congreso de la Unión expida una Ley General de Partidos Políticos que establezca los principios a los que deberán sujetarse las legislaturas locales para la emisión de sus respectivas leyes locales, reconociendo una autoridad electoral única, así como un tribunal (el TJE) que resuelva las controversias.

- La Ley General debe establecer estándares mínimos que permitan homologar el funcionamiento y los procesos internos de todos los partidos políticos, nacionales o locales. Asimismo, deberá prever los requisitos para su conformación y para la conservación de su registro, de acuerdo con los principios constitucionales señalados en la presente reforma constitucional. También el desarrollo de todas las figuras pertinentes con relación

a la justicia intrapartidaria tendiente a fortalecer el sistema de partidos (Casoluengo 2014, 23).

Por su parte, el PRD presentó lo siguiente:

Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática en materia de fortalecimiento del sistema electoral y del régimen de partidos.

- Exposición de motivos. Se propone:

[...]

- Las bases de una Ley General de Asociaciones y Partidos Políticos, dentro de las cuales se fortalecen sus obligaciones de transparencia, el régimen de fiscalización de sus gastos ordinarios y de campaña, la obligación de integrar sus órganos de dirección y sus listas de candidatos a cargos de elección popular con una paridad de género, la afiliación libre y voluntaria de sus miembros, y los derechos de los militantes a la justicia intrapartidaria y a la garantía de sus derechos (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados 2013).

Por lo que se refiere a la naturaleza y alcance de una ley general, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo en la tesis P. VII/2007 que es aquella que puede tener efectos válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que conforman al Estado mexicano. Al respecto, afirmó lo siguiente:

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las

atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales (tesis P. VII/2007).

La propuesta en la que coincidieron el PAN y el PRD acerca de la necesidad de crear la Ley General de Partidos Políticos fue aprobada por el Congreso de la Unión —junto con otros temas— en el Decreto de reforma política-electoral publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El artículo transitorio segundo estableció lo siguiente:

El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: (DOF 2014c).

En cuanto al tema de las coaliciones, la reforma constitucional dispuso en el inciso f, fracción I, del citado artículo transitorio segundo, que la referida ley general establecería:

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;
2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;
3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;
5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, (DOF 2014c).

La Ley General de Partidos Políticos fue creada posteriormente, de acuerdo con el decreto publicado el 23 de mayo de 2014 en el DOF.

Este ordenamiento —así como otras normas que fueron producto de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014— fue impugnado en varios de sus preceptos mediante la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. En la sentencia dictada por el Pleno de la SCJN se declaró la invalidez de diversas disposiciones, entre ellas las contenidas en el párrafo 13 del artículo 87 de la LGPP, en la porción siguiente: “y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas” (LGPP, artículo 87, párrafo 13, 2014).

En su artículo 1, párrafo 1, la LGPP dispone que es un ordenamiento del ámbito público y de observancia general en todo el territorio mexicano; asimismo, establece que su objeto consiste en regular los preceptos constitucionales que resultan aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como en distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de

- a) La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;
- b) Los derechos y obligaciones de sus militantes;
- c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;
- d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;
- e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones;
- f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;
- g) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria;
- h) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;
- i) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y
- j) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales (LGPP, artículo 1, párrafo 1, incisos a-j, 2014).

Por lo que se refiere a los contenidos básicos de un convenio de coalición, la LGPP dispone en su artículo 91, párrafo 1, incisos a al f, lo siguiente:

Artículo 91.

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

- a) Los partidos políticos que la forman;
- b) El proceso electoral federal o local que le da origen;
- c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;
- d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;
- e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y
- f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentaría la representación de la coalición (LGPP, artículo 91, párrafo 1, incisos a-f, 2014).

Antecedentes materiales

Un ejemplo de la problemática que puede generar la celebración de un instrumento de esta naturaleza se encuentra en el caso del Convenio de Coalición² que elaboraron el partido Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social para el proceso electoral 2017-2018.

Al finalizar la etapa de resultados, así como la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el PT manifestó que esta —realizada por el Consejo General del INE— era incorrecta, ya que, a su juicio, le correspondía un mayor número de diputados con base en dicho principio, para lo cual argumentó que cierta cantidad de postulaciones registradas a su favor habían sido realmente a beneficio de militantes del partido Morena, con las siglas del referido Partido del Trabajo.

² Su aprobación, por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fue publicada el viernes 2 de febrero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, en una nota periodística de *La Razón* a la que se hizo alusión en el resumen informativo del TEPJF publicado el 3 de septiembre de 2018, se mencionó lo siguiente:

Tatiana Clouthier, diputada federal por Morena, negó que su partido tenga legisladores cachirules en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República.

En entrevista para *La Razón*, explicó que los partidos del Trabajo (PT), Encuentro Social (PES) y Morena hicieron una coalición en el marco de la ley electoral, “y si después varios se cambiaron con nosotros, es por la lealtad que surgió en ellos por Morena y se identifican con nuestro movimiento”.

La semana pasada, el PT acusó ante el Instituto Nacional Electoral (INE) que Morena postuló a 41 candidatos emanados de sus filas, pero bajo sus siglas petistas, lo cual es contrario a la norma y podría derivar en una sobrerrepresentación de esta fuerza política en el Congreso.

Al respecto, Clouthier recordó que el pasado 29 de agosto, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) desecharon la impugnación del PT, bajo la consideración de que hubo un convenio entre este partido, Morena y el PES, de formar la coalición Juntos Haremos Historia, el cual fue firmado voluntariamente por los institutos políticos antes de la elección y no fue anulado, y que derivó en triunfos de mayoría relativa y representación proporcional (TEPJF 2018).

Otro caso relativo a la problemática que puede generar la celebración de un convenio de coalición se ilustra en lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 20 de marzo de 2018 en el expediente SUP-REC-84/2018 —integrado con motivo de la impugnación de la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey en el expediente SM-JRC-5/2018—, con la finalidad de otorgar, a los partidos políticos que suscribieron la coalición total para postular candidaturas a los ayuntamientos de Guanajuato, la posibilidad de ajustar el convenio respectivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 87, párrafos 9 y 15, de la Ley General de Partidos Políticos.

En este asunto se estudió el principio de uniformidad (al que la Sala Regional Monterrey se refirió como mandato de uniformidad), así como el de progresividad y el derecho a la libertad de asociación.

El Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano decidieron celebrar un convenio de coalición para postular a un candidato a la gubernatura de Guanajuato para el proceso electoral 2017-2018; por esa razón, solicitaron al organismo público local electoral (OPLE) de la entidad federativa la aprobación de ese instrumento jurídico, el cual la otorgó mediante el acuerdo CGIEEG/130/2017, del 23 de diciembre de 2017.

Posteriormente, el PAN y el PRD firmaron un convenio de coalición para la elección de integrantes de ayuntamientos del estado y solicitaron al mencionado OPLE el respectivo registro. El 13 de enero de 2018 el organismo público de Guanajuato emitió el acuerdo CGIEEG/020/2018 mediante el cual aprobó el convenio de coalición y otorgó el correspondiente registro.

Dicho acuerdo fue impugnado por el partido Morena ante el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato (TEEG), que expresó como agravio la violación del principio de uniformidad, al cual debe ajustarse una coalición.

Morena argumentó que el OPLE de la entidad federativa había otorgado su aprobación respecto de un convenio de coalición total suscrito entre el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática para postular candidatos a cargos de los ayuntamientos de esa entidad federativa y que el propio organismo público local electoral había aprobado otro convenio de coalición para postular candidato a gobernador, celebrado por los dos partidos mencionados, pero agregándose, además, el partido Movimiento Ciudadano.

El TEEG emitió una sentencia en la que confirmaba el acuerdo impugnado al considerar que el Consejo General del OPLE había interpretado correctamente el principio de uniformidad —plasmado en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato— ya que, en el convenio de coalición total para postular candidaturas a los

ayuntamientos, no se había incluido a ningún partido político diverso a los que suscribieron el convenio para postular una candidatura a la gubernatura, de manera que el Consejo General había sido congruente y exhaustivo en el estudio de los criterios de la Sala Superior del TEPJF respecto del principio de uniformidad.

La sentencia del TEEG fue impugnada por Morena ante la Sala Regional Monterrey, alegando que había existido violación del principio de uniformidad ya que, a su juicio, se había aprobado el registro de dos coaliciones diferentes: una conformada con tres institutos políticos (el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano), para postular un candidato al cargo de gobernador; y la segunda coalición, para postular candidatos a cargos de integrantes de ayuntamientos, pero solo constituida por el PAN y el PRD. De esa manera —a decir del impugnante— se permitía a estos institutos políticos la posibilidad de realizar varias combinaciones para su participación en el proceso electoral, lo cual resultaba inadmisibles, ya que la ley electoral prohibía que un partido participara en dos coaliciones diferentes.

Morena también planteó, en vía de agravios, la indebida interpretación del concepto *tipo de elección*, así como un cambio en la postulación por parte de los partidos políticos integrantes de la coalición que, desde su punto de vista, producía confusión en los votantes.

Al resolver el asunto, la Sala Regional Monterrey determinó que el convenio de coalición no cumplía con el principio de uniformidad (mencionado como mandato de uniformidad) y coincidió en este punto con la parte actora.

Posteriormente, la sentencia de la Sala Regional Monterrey fue impugnada por la coalición “Por Guanajuato al frente” mediante el recurso de reconsideración (REC) SUP-REC-84/2018.

La Sala Superior —al emitir su fallo en el referido REC— estimó que la Sala Regional Monterrey había definido correctamente el principio de uniformidad en cuanto a la limitante establecida por la ley electoral, que señala que los partidos políticos únicamente pueden formar una coalición

por proceso electoral, y reiteró que esta es una prohibición legal dirigida a los institutos políticos, la cual les impide celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral y establece que las candidaturas postuladas con esta figura deben ser apoyadas como una unidad por todos los partidos coaligados.

Asimismo, la Sala Superior determinó que el principio de uniformidad y la limitante de que los partidos solo puedan formar una coalición por proceso electoral no constituyen una violación al derecho a la libertad de asociación del que disfrutaban los institutos políticos, ni implican el establecimiento de restricciones indebidas a su derecho de autorganización; además, señaló que el requisito que exige que haya identidad entre los partidos que integran una coalición está orientado hacia la consecución de un fin legítimo.

De igual manera, modificó la sentencia de la responsable mediante la emisión de 4 votos a favor del proyecto (también se presentó 1 voto particular y se registró que 2 integrantes del Pleno no asistieron a la sesión) y señaló que la referida autoridad jurisdiccional no había otorgado a la coalición recurrente la posibilidad de ajustar el convenio respectivo para postular candidaturas a los cargos de integrantes de los ayuntamientos de Guanajuato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87, párrafos 9 y 15, de la LGPP.

Por esa razón, se concedió a “Por Guanajuato al frente” un plazo de cinco días para que, en su caso, presentara ante el OPLE de la entidad federativa las modificaciones a la coalición total para postular las referidas candidaturas a los cargos de miembros de ayuntamientos, mediante las cuales pudiera apreciarse el cumplimiento del principio de uniformidad.

En el voto particular formulado por el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, se sostuvo que el REC debía desecharse porque no se cumplían los requisitos de procedencia, dado que no se había inaplicado ninguna ley electoral, ni se surtía ninguno de los supuestos de procedencia establecidos jurisprudencialmente por la Sala Superior para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la CPEUM.

El autor del voto particular consideró que la determinación de la mayoría de las magistradas y los magistrados integrantes del Pleno de la Sala Superior, para admitir el recurso, estuvo apoyada en un criterio interpretativo —dado que en la sentencia impugnada dictada por la responsable no se había invocado, de manera expresa, ningún artículo constitucional—, con base en el cual la mayoría sostuvo que los temas para admitir la procedencia del recurso se sustentaron en las figuras jurídicas de la justificación y el alcance de las formas de asociación de los partidos, así como su participación electoral mediante las coaliciones y el derecho político de asociación establecido en el artículo 9, correlacionado con el artículo 41, ambos de la ley suprema.

El magistrado Fuentes Barrera consideró que la autoridad responsable hizo suya la interpretación constitucional de las normas expresadas por el partido Morena y afirmó que admitir lo contrario dejaría al arbitrio de la propia responsable decidir si realizó o no una interpretación directa de algún precepto constitucional, lo cual resultaría inadmisibles, máxime si, como en la especie, de esa interpretación se derivó la litis que fue resuelta en el recurso.

El recurrente —agregó el magistrado— hizo alusión a la inaplicación implícita del artículo 9, correlacionado con los artículos 41, base V, apartado D, y 99, fracción V, de la CPEUM, así como con el artículo transitorio segundo de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, lo que conducía a entender el alcance del artículo 87, párrafos 9 y 15, de la LGPP, en el sentido de restringir el derecho de libre asociación.

Al respecto, el magistrado afirmó que, si bien la Sala Superior ha admitido la procedencia de un REC cuando una sala regional inaplica de manera expresa o implícita una ley electoral, en el fallo combatido no existía inaplicación alguna y la responsable solo había realizado una interpretación de normas secundarias, lo cual consistía en un tema de legalidad que no podía servir de base para admitir la procedencia del recurso de reconsideración.

Enseguida, en el voto particular se abordó la naturaleza jurídica del REC y se precisó que las sentencias dictadas por las salas regionales del TEPJF

son definitivas e inatacables, por regla general, y que el referido medio de impugnación solamente procederá cuando se controviertan las sentencias dictadas en los juicios de inconformidad resueltos por esos órganos jurisdiccionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o cuando las propias salas regionales decidan acerca de temas de constitucionalidad en los demás medios de impugnación.

Como se señaló en el resumen de este trabajo, la regulación en la LGPP de los requisitos que deben satisfacerse para la celebración de un convenio de coalición —especialmente en cuanto al acatamiento del principio de uniformidad—, así como para su registro o modificación, no resulta clara y, por lo tanto, constituye un factor que no favorece al debido cumplimiento o que incide en el incumplimiento por parte de los partidos políticos.

Por lo anterior, se considera necesaria la creación de una política pública que genere una reforma a la LGPP, a efectos de modificar y adicionar, en su caso, diversas cuestiones a las normas que regulan tales requisitos y que reconocen el principio de uniformidad, lo cual abonaría a su debido cumplimiento por parte de los referidos institutos políticos.

Los objetivos de esta política pública consistirían en proponer iniciativas de reforma a la LGPP para que se modifiquen y adicionen varias cuestiones al artículo 87, en sus párrafos 1, 2, 9 y 15; en que se logre la aprobación de tales propuestas; en que la reforma se promulgue y publique en el Diario Oficial de la Federación, y en que sean aplicadas por las autoridades competentes, de manera que, con base en su existencia y validez —junto con las disposiciones contenidas en el Reglamento y en el Instructivo—, se propicie su debido cumplimiento por parte de los partidos políticos.

Los actores que estarían involucrados en la implementación de esta política pública se identifican a continuación.

1. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien elaboraría y presentaría —en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, primer párrafo, fracción I, de la CPEUM— la iniciativa de reforma a la LGPP

para modificar o adicionar los párrafos 1, 2, 9 y 15 del artículo 87, en los siguientes términos:

Artículo 87.

1. Los partidos políticos nacionales podrán formar una coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como para las elecciones de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

2. Los partidos políticos que así lo convengan:

I. Podrán formar una coalición —si son nacionales— para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, optativamente, también para las elecciones de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa, si la coalición para estas dos últimas elecciones es parcial o flexible.

II. Podrán formar una coalición total —si son nacionales— para las elecciones de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa, pero en este supuesto quedarán obligados a postular al mismo(a) candidato(a) para la elección presidencial.

III. Deberán celebrar un convenio de una única coalición —si son nacionales— en los supuestos establecidos en las dos fracciones anteriores, mediante el cual postularán conjuntamente al mismo candidato(a) tratándose de la elección presidencial y a los mismos candidatos(as) tratándose de las elecciones de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

IV. Podrán formar una coalición —si son nacionales o locales— para la elección de Gobernador o para la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y, optativamente, también para las elecciones de diputados a las legislaturas de las entidades federativas de mayoría relativa, así como para las elecciones de los integrantes de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, si su coalición es parcial o flexible.

V. Podrán formar una coalición total —si son nacionales o locales— para las elecciones de diputados de las entidades federativas por el principio de mayoría relativa, así como de integrantes de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, pero en este supuesto también deberán coaligarse para postular, de manera obligatoria, al mismo candidato(a) para la elección de Gobernador o de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

VI. Deberán celebrar un convenio de una única coalición —si son nacionales o locales— en los supuestos establecidos en las dos fracciones anteriores, mediante el cual postularán conjuntamente al mismo candidato(a) tratándose de la elección de Gobernador o de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, a los mismos candidatos(as) tratándose de las elecciones de diputados de las entidades federativas de mayoría relativa, y de integrantes de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

[...]

9. Para propiciar un uso racional de la figura de la coalición, los partidos políticos no podrán formar más de una para participar en un mismo tipo de elección o proceso electoral federal o local, lo cual garantizará que los electores puedan identificar claramente a los institutos que conforman la referida coalición, así como la plataforma ideológica común que sostendrán todos sus candidatos(as).

[...]

15. Cada coalición deberá ser uniforme, es decir, deberá contar con los mismos partidos coaligados y tener la misma forma o manera en que se encuentre organizada. Por lo anterior, ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección o proceso electoral federal o local.

2. Además, —en ejercicio de la facultad que les confiere el artículo 71, primer párrafo, fracción II, de la CPEUM— los diputados y senadores al Congreso de la Unión que deseen elaborar y presentar la iniciativa de reforma a la LGPP para modificar o adicionar diversas disposiciones (referidas en el párrafo relativo a la iniciativa del presidente de los Estados Unidos Mexicanos).

3. Las legislaturas de los estados y de Ciudad de México que deseen elaborar y presentar —en ejercicio de la facultad que les confiere el artículo 71, primer párrafo, fracción III, de la ley fundamental— la iniciativa de reforma a la Ley General de Partidos Políticos para modificar o adicionar diversas disposiciones (precisadas en el párrafo relativo a la iniciativa que presentaría el presidente de los Estados Unidos Mexicanos).

4. Las ciudadanas y los ciudadanos que deseen elaborar y presentar —con base en la facultad que les confiere el artículo 71, primer párrafo, fracción IV, y en el derecho que les reconoce el artículo 35, fracción VII, ambos de la carta magna— la iniciativa de reforma a la Ley General de Partidos Políticos para modificar o adicionar diversas disposiciones (las mencionadas en el párrafo relativo a la iniciativa que presentaría el presidente de México).

5. Los diputados y senadores integrantes del Congreso de la Unión, quienes estudiarían, discutirían y votarían las iniciativas de reforma a la mencionada ley para modificar o adicionar diversas disposiciones (señaladas en el fragmento relativo a la iniciativa que elaboraría el presidente de la nación); estas serían presentadas por el jefe de Estado, los diputados y los senadores, en cumplimiento del deber que establecen los artículos 71, último párrafo, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien por los ciudadanos, en ejercicio del derecho que les reconoce el artículo 35, fracción VII, de la ley fundamental.

6. Los integrantes del Consejo General del INE, quienes aplicarían —en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base V, apartado B, de la CPEUM— la reforma que se realizaría a la LGPP para modificar o adicionar diversas disposiciones (mencionadas en el párrafo relativo a la iniciativa que presentaría el presidente de los Estados Unidos Mexicanos) y para cambiar —como consecuencia de la reforma— el Reglamento y el Instructivo.

7. Los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación, particularmente las magistradas y los magistrados del TEPJF, quienes aplicarían, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94, párrafos primero y quinto, la reforma que se realizaría a la Ley General de Partidos Políticos para modificar o adicionar diversas disposiciones (presentadas en el párrafo relativo a la iniciativa que presentaría el jefe de Estado).

8. Por último, estarían involucrados el Instituto de la Judicatura Federal (IJF) del Consejo de la Judicatura Federal y la Escuela Judicial Electoral (EJE) del Tribunal, los cuales implementarían —con base en lo dispuesto en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— diversos programas académicos, entre ellos, cursos de capacitación dirigidos a servidores públicos y particulares para divulgar la reforma a la LGPP que modificaría y adicionaría diversas disposiciones (precisadas en el párrafo referente a la iniciativa del presidente de la república).

Alternativas de solución

Dado que, respecto al problema planteado, no se han propuesto soluciones que conlleven modificaciones y adiciones al artículo 87 de la LGPP, se procedió a diseñar y plantear una solución.

Breve análisis de las diversas soluciones

Debido a que, en cuanto al problema planteado, no se han propuesto soluciones que conlleven modificaciones y adiciones al artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, en el presente trabajo se diseñó y recomendó una en ese sentido.

Solución propuesta

Se propone como solución al problema identificado y presentado en este trabajo la reforma de los párrafos 1, 2, 9 y 15 del artículo 87 de la LGPP en los términos que aparecen precisados en las líneas anteriores del presente documento.

Requerimientos y consecuencias de la implementación de la solución

Para que la propuesta planteada pueda llevarse a cabo, se requiere lo que a continuación se describe.

La iniciativa de reforma de los párrafos 1, 2, 9 y 15 del artículo 87 de la LGPP en los términos que se han propuesto en líneas anteriores —lo cual resulta viable jurídicamente mediante la presentación de las iniciativas respectivas—, así como su estudio y aprobación por parte del Congreso de la Unión. También resultaría factible en cuanto a las normas reglamentarias y de otra índole que debería modificar el INE como consecuencia de la citada reforma.

La solución también es posible políticamente, ya que la reforma propuesta se aplicaría en futuros procesos electorales (lo que permitiría alcanzar los acuerdos legislativos correspondientes), atendiendo a las disposiciones del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, a tenor de lo siguiente:

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales (CPEUM, artículo 105, fracción II, 2018).

Es factible, asimismo, desde el punto de vista financiero, ya que no implicaría gastos distintos a los que normalmente se realizan para la elaboración, presentación, análisis, discusión y aprobación de una reforma legal, así como de las reglamentarias y demás normas secundarias que se deriven de aquella.

La reforma también sería posible socialmente porque los ciudadanos están reclamando a los partidos políticos un mayor y mejor cumplimiento de las normas que los rigen; por esa misma razón resultaría oportuna.

Consecuencias de la solución propuesta

Los efectos que tendría la reforma serían de carácter positivo porque propiciaría que los partidos políticos cumplieran debidamente los requisitos que se exigen para la celebración, el registro y la modificación de los convenios de coalición, especialmente permitiría satisfacer el principio de uniformidad. También fomentaría la realización de diversos programas académicos a cargo de la EJE del TEPJF y de la Escuela Judicial del IJF, como parte del Poder Judicial de la Federación, para que los partidos políticos conozcan y estén en condiciones de cumplir con los referidos requisitos y con el principio de uniformidad; asimismo, favorecería la elaboración de programas para los servidores públicos que deberán aplicar las normas correspondientes.

*Anexo 1***Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral**

...

**SECCIÓN SEGUNDA
COALICIONES****Artículo 275.**

1. Los partidos políticos no podrán celebrar ninguna otra modalidad de convenio de coalición, distinta a las señaladas en el artículo 88 de la LGPP con motivo de las elecciones federales y locales, de titulares del ejecutivo, federal y estatales, de órganos legislativos, ayuntamientos o alcaldías por el principio de mayoría relativa.
2. Las posibles modalidades de coalición son:
 - a) Total, para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
 - b) Parcial, para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
 - c) Flexible, para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
3. La calificación de coaliciones en totales, parciales y flexibles, sólo aplica tratándose de cuerpos colegiados electos por el principio de mayoría relativa, como son los integrantes del órgano legislativo y de los ayuntamientos o alcaldías de la Ciudad de México. La coalición de Presidente de la República, Gobernador o Jefe de Gobierno no puede ubicarse dentro de alguno de los supuestos de coalición mencionados, en razón de la unicidad del candidato y la entidad federativa para la que se postula y vota.

4. Cuando dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados federales o locales, deberán coaligarse para la elección de Presidente de la República, Gobernador o Jefe de Gobierno. Esta regla no operará de manera inversa ni en el caso de postular a la totalidad de candidatos para las elecciones de ayuntamientos o alcaldías de la Ciudad de México.
5. Dos o más partidos políticos se pueden coaligar para postular candidato a la elección de Presidente de la República, Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, sin que ello conlleve como requisito que participen coaligados para otras elecciones en el mismo proceso electoral federal o local.
6. El principio de uniformidad que aplica a las coaliciones implica la coincidencia de integrantes y una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo.
7. El porcentaje mínimo que se establece para las coaliciones parciales o flexibles, se relaciona con candidaturas de un mismo cargo de elección popular, sea de senadores, diputados federales o locales, o bien, de ayuntamientos o alcaldías de la Ciudad de México. Para efectos de cumplir con el porcentaje mínimo establecido para las coaliciones parciales o flexibles, en ningún caso, se podrán sumar candidaturas para distintos cargos de elección popular.
8. Para efectos de cumplir el porcentaje mínimo que se establece respecto de las coaliciones parciales o flexibles, en caso de que el resultado del cálculo de este porcentaje respecto del número de cargos en cuestión, resulte un número fraccionado, siempre se tomará como cifra válida el número entero siguiente.

Artículo 276.

1. La solicitud de registro del convenio deberá presentarse ante el Presidente del Consejo General o del Órgano Superior de Dirección del OPL y, en su ausencia, ante el respectivo Secretario Ejecutivo, hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas, acompañada de lo siguiente:

- a) Original del convenio de coalición en el cual conste la firma autógrafa de los presidentes de los partidos políticos integrantes o de sus órganos de dirección facultados para ello. En todo caso, se podrá presentar copia certificada por Notario Público;
 - b) Convenio de coalición en formato digital con extensión .doc;
 - c) Documentación que acredite que el órgano competente de cada partido político integrante de la coalición, sesionó válidamente y aprobó:
 - I. Participar en la coalición respectiva;
 - II. La plataforma electoral, y
 - III. Postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los puestos de elección popular.
 - d) Plataforma electoral de la coalición y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá el candidato a Presidente de la República, Gobernador o Presidente Municipal, en medio impreso y en formato digital con extensión .doc.
2. A fin de acreditar la documentación precisada en el inciso c) del párrafo anterior, los partidos políticos integrantes de la coalición, deberán proporcionar original o copia certificada de lo siguiente:
- a) Acta de la sesión celebrada por los órganos de dirección nacional, en caso de partidos políticos nacionales y estatal en caso de partidos políticos estatales, que cuenten con las facultades estatutarias, a fin de aprobar que el partido político contienda en coalición, anexando la convocatoria respectiva, orden del día, acta o minuta de la sesión, o en su caso, versión estenográfica y lista de asistencia;
 - b) En su caso, acta de la sesión del órgano competente del partido político, en el cual conste que se aprobó convocar a la instancia facultada para decidir la participación en una coalición, incluyendo convocatoria, orden del día, acta o minuta de la sesión, o en su caso, versión estenográfica y lista de asistencia, y
 - c) Toda la información y elementos de convicción adicionales que permitan al Instituto o al OPL, verificar que la decisión partidaria de

conformar una coalición fue adoptada de conformidad con los estatutos de cada partido político integrante.

3. El convenio de coalición, a fin de ser aprobado por el Consejo General o por el Órgano Superior de Dirección del OPL que corresponda, e inscrito en el libro respectivo, deberá establecer de manera expresa y clara lo siguiente:
 - a) La denominación de los partidos políticos que integran la coalición, así como el nombre de sus representantes legales para los efectos a que haya lugar;
 - b) La elección que motiva la coalición, especificando su modalidad. En caso de coalición parcial o flexible se precisará el número total de fórmulas de candidatos a postular, así como la relación de los distritos electorales uninominales y, en su caso, municipios, alcaldías y cualquier otro cargo de elección popular en disputa, en los cuales contendrán dichos candidatos;
 - c) El procedimiento que seguirá cada partido político para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición, en su caso, por tipo de elección;
 - d) El compromiso de los candidatos a sostener la plataforma electoral aprobada por los órganos partidarios competentes;
 - e) En el caso de elección de legisladores, el origen partidario de los candidatos que serán postulados por la coalición, así como el grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electos;
 - f) La persona que ostenta la representación legal de la coalición, a efecto de interponer los medios de impugnación que resulten procedentes;
 - g) La obligación relativa a que los partidos políticos integrantes de la coalición y sus candidatos, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se fijen para la elección como si se tratara de un solo partido político;

- h)** La expresión, en cantidades líquidas o porcentajes, del monto de financiamiento que aportará cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes; lo anterior, con apego irrestricto a las disposiciones legales y reglamentarias, y demás normativa aplicable;
 - i)** El compromiso de aceptar la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión que legalmente corresponda otorgar a la coalición total, en términos de lo dispuesto en el artículo 167, numeral 2, inciso a) de la LGIPE;
 - j)** Tratándose de coalición total, el compromiso de nombrar un representante común para la entrega electrónica de materiales de radio y televisión;
 - k)** Tratándose de coalición parcial o flexible, el compromiso de cada partido político de acceder a su respectiva prerrogativa en radio y televisión, ejerciendo sus derechos por separado, acorde a lo previsto en el artículo 167, numeral 2, inciso b) de la LGIPE;
 - l)** La forma en que será distribuida la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión que corresponda ejercer a la coalición, entre sus candidatos y, en su caso, entre los de cada partido, por cada uno de esos medios de comunicación;
 - m)** Los integrantes del partido u órgano de la coalición encargado de la administración de los recursos de campaña y de la presentación de los informes respectivos, y
 - n)** El compromiso de que cada partido político asumirá las responsabilidades que, en su caso, se deriven por la expresión, en cantidades líquidas o porcentajes, del monto del financiamiento que aportará cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas.
- 4.** En todo caso, cada partido integrante de la coalición deberá registrar listas propias de candidatos a diputados locales o a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional.

5. Cada partido político coaligado conservará su propia representación ante los consejos del Instituto, de los OPL y ante las mesas directivas de casilla.
6. De conformidad con lo estipulado en el artículo 88, numeral 4 de la LGPP, si la coalición total no registrara todas y cada una de las candidaturas correspondientes dentro del plazo establecido por el Instituto y por el OPL de la entidad federativa que se trate, la coalición quedará automáticamente sin efectos.

Artículo 277.

1. De ser procedente, el convenio de coalición será aprobado por el Consejo General o, en su caso, por el Órgano Superior de Dirección del OPL, en el plazo fijado en el artículo 92, numeral 3 de la LGPP, y publicado en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial local, según la elección que lo motive.

Artículo 278.

1. Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido, no serán acumulables a las de la coalición para cumplir con el principio de paridad.

Artículo 279.

1. El convenio de coalición podrá ser modificado a partir de su aprobación por el Consejo General o por el Órgano Superior de Dirección del OPL, y hasta un día antes del inicio del periodo de registro de candidatos.
2. La solicitud de registro de la modificación, deberá acompañarse de la documentación precisada en el artículo 276, numerales 1 y 2 de este Reglamento.
3. En dicha documentación deberá constar la aprobación de la modificación cuyo registro se solicita. Se deberá anexar en medio impreso, el convenio modificado con firmas autógrafas, así como en formato digital con extensión .doc.

4. La modificación del convenio de coalición, en ningún caso podrá implicar el cambio de la modalidad que fue registrada por el Consejo General o el Órgano Superior de Dirección del OPL.

SECCIÓN TERCERA

COALICIONES EN ELECCIONES LOCALES

Artículo 280.

1. Cuando dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados, deberán coaligarse para la elección de gobernador o jefe de gobierno. Esta regla no operará de manera inversa, ni en el caso de postular a la totalidad de candidatos para las elecciones de ayuntamientos o alcaldías.
2. Dos o más partidos políticos se pueden coaligar para postular candidato a la elección de gobernador o jefe de gobierno, sin que ello conlleve como requisito que participen coaligados para otras elecciones en el mismo proceso electoral local.
3. El principio de uniformidad que aplica a las coaliciones implica la coincidencia de integrantes y una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo.
4. El porcentaje mínimo que se establece para las coaliciones parciales o flexibles, se relaciona con candidaturas de un mismo cargo de elección popular, sea de diputados o bien, de ayuntamientos o alcaldías. Para efectos de cumplir con el porcentaje mínimo establecido para las coaliciones parciales o flexibles, en ningún caso, se podrán sumar candidaturas para distintos cargos de elección popular.
5. A fin de cumplir el porcentaje mínimo establecido respecto de las coaliciones parciales o flexibles, en caso que el resultado del cálculo de este porcentaje respecto del número de cargos en cuestión resulte un número fraccionado, siempre se tomará como cifra válida el número entero siguiente.
6. Para efectos de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, se entenderá como coalición total exclusivamente aquella que postule a la

totalidad de las candidaturas de todos los cargos que se disputan en un proceso electoral local. Esta coalición conlleva la conjunción de las coaliciones totales de los distintos cargos de elección en disputa y, en su caso, de gobernador o jefe de gobierno.

7. Para obtener el número de candidatos a diputados locales, ayuntamientos o alcaldías en cada una de las modalidades de coalición, es necesario considerar el número de cargos a elegir en cada entidad federativa conforme a lo previsto en sus normas aplicables.
8. Debe considerarse en las coaliciones el cumplimiento al principio de paridad en las candidaturas, por lo que los OPL deberán vigilar que la coalición observe lo establecido en el artículo 233 de la LGIPE, en relación con lo dispuesto por el artículo 3, numerales 4 y 5 de la LGPP.

Anexo 2

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el instructivo que deberán observar los partidos políticos nacionales que busquen formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados por el principio de mayoría relativa, en sus diversas modalidades, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG504/2017.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA EL INSTRUCTIVO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES QUE BUSQUEN FORMAR COALICIONES PARA LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE SENADORES Y DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, EN SUS DIVERSAS MODALIDADES, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018.

ANTECEDENTES

- I. El quince de octubre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, fue aprobado el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el instructivo que deberán observar los Partidos Políticos Nacionales que busquen formar coaliciones para la elección de Diputados por el principio de Mayoría Relativa, en sus diversas modalidades, para el Proceso Electoral Federal 2014-2015”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiuno de mayo de dos mil quince.
- II. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, fue aprobado el “*Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que expide el Reglamento de Fiscalización*”

y se abroga el *Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011.*” el cual regula, entre otros tópicos, lo relativo al origen y la comprobación de los gastos de organización de los procesos internos de selección de candidatos.

- III. En la misma sesión extraordinaria de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, fue aprobado el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral,”* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticuatro de noviembre del mismo año.
- IV. El siete de septiembre de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo con clave INE/CG661/2016, fue aprobado el Reglamento de Elecciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de septiembre del mismo año. Esta reglamentación provee normas administrativas para el registro de convenios de coalición a fin de participar bajo esta modalidad en las elecciones federales y locales.
- V. En sesión extraordinaria efectuada el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, fue aprobada la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2018, identificada con la clave INE/CG386/2017, publicada el treinta y uno de agosto del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*.
- VI. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria, aprobó el

Acuerdo por el que se establece el periodo de precampañas para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas, identificado con la clave INE/CG427/2017, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintinueve de septiembre de dicho año.

- VII.** En la misma sesión fue aprobado el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Plan Integral y Calendarios de coordinación de los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Federal 2017-2018, identificado con la clave INE/CG430/2017, en el cual se establecen fechas límite para aprobación del registro de candidaturas por las autoridades electorales competentes.
- VIII.** En sesión pública efectuada el veinticinco y veintisiete de octubre del presente año, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, conoció y aprobó el presente anteproyecto de Acuerdo.

Al tenor de los Antecedentes que preceden; y

CONSIDERANDO

1. El esquema institucional para actuar políticamente y participar en procesos electorales para elegir a gobernantes dentro de los marcos legales está basado en el sistema de partidos y, desde la reforma de 2014 cuenta también con la participación de candidaturas independientes. Este sistema de partidos actualmente está conformado por nueve institutos políticos registrados ante esta autoridad electoral administrativa con el carácter de Partido Político Nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2. De conformidad con el Transitorio Segundo, fracción I, inciso f) numeral 1 del decreto de 10 de febrero de 2014 por el que se por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, la Ley General que regula los Partidos Políticos

Nacionales y locales, establece un sistema uniforme de coaliciones para los Procesos Electorales Federales y locales.

3. El derecho de asociación encuentra sustento legal en los artículos 9o., párrafo primero y 35, fracción III, al establecerse que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, además de que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos asociarse con el objeto de participar en la vida política del país.
4. De conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, Base I, los partidos políticos son entidades de interés público que 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.
5. El artículo 41, párrafo segundo, Base V, en relación con los numerales 29, párrafo 1; 30, párrafo 2 y 31, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, indican que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo que tiene como función estatal la organización de las elecciones, es autoridad en la materia, cuyas actividades se rigen por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

6. El artículo 44, párrafo 1, inciso j), determina que es atribución del Consejo General vigilar que las actividades de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la ley en cita, así como a la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

7. El artículo 226, párrafo 2, inciso a) y c), prevé que durante los Procesos Electorales Federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección, no podrán durar más de sesenta días y darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Sin embargo, mediante Acuerdo identificado con la clave INE/CG386/2017, aprobado en sesión extraordinaria de este Consejo General, celebrada el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, se determinó que las precampañas darán inicio el día catorce de diciembre de dos mil diecisiete a efecto de homologar los calendarios de los procesos electorales federal y locales concurrentes.
8. Los artículos 232 al 241, establecen el procedimiento para el registro y sustitución de candidatos que deberán cumplir los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones.
9. En los artículos 242 al 251, prevé las disposiciones a que deberán sujetarse los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones, en lo relativo al desarrollo de las campañas electorales.

Ley General de Partidos Políticos

10. Los artículos 23, párrafo 1, inciso f), relacionado con el 85, párrafo 2, establecen como derecho de los partidos políticos el formar coaliciones para las elecciones federales, con la finalidad de postular candidaturas de manera conjunta; siempre que cumplan con los requisitos señalados en la ley, las cuales deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos integrantes de la misma.
11. Derivado de la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el diez de febrero de dos mil catorce en el *Diario Oficial de la Federación*, cuya consecuencia, entre otras, fue la promulgación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley General de Partidos Políticos, se

establecieron nuevos Lineamientos que deberán observar los partidos políticos que deseen formar coaliciones para participar en los Procesos Electorales Federales; cuya regulación se encuentra prevista en los artículos 87 a 92.

12. El artículo 87, párrafos 1 y 8, acota el derecho a formar coaliciones únicamente a los Partidos Políticos, a fin de participar en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa. Por otra parte, el artículo 21 del mismo ordenamiento indica que las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en Procesos Electorales Federales mediante Acuerdos de participación con un partido político o coalición.
13. El artículo 87, párrafo 7 señala que las entidades de interés público que se coaliguen para participar, en las elecciones ya mencionadas, deberán celebrar y registrar el respectivo convenio, en términos de lo dispuesto en el capítulo II del Título Noveno de la mencionada Ley.
14. El párrafo 9 del mismo artículo señala que los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo Proceso Electoral Federal.
15. El párrafo 11 del referido artículo 87 indica que la coalición terminará automáticamente una vez concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, en cuyo caso, los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el instituto político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio respectivo.
16. Por su parte, el párrafo 12 del mencionado artículo 87, dispone que independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de

ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en dicha Ley.

17. El párrafo 14 del citado artículo 87, determina que en todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.
18. El párrafo 15 del mismo artículo 87, estipula que las coaliciones deberán ser uniformes, esto es, ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.
19. El artículo 88 establece las modalidades en que se podrán celebrar convenios de coalición para las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados por el principio de mayoría relativa, al tenor siguiente:

“Artículo 88.

...

2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral.

...

5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral.

6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo Proceso Electoral Federal o local, al menos a un veinticinco por ciento

de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral.”

Nota. Lo subrayado es propio.

20. El artículo 88 numeral 3, establece que si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
21. Por su parte el artículo 89 señala los requisitos que deberán acreditar los Partidos Políticos Nacionales que busquen formar una coalición.
22. El artículo 90 preceptúa que independientemente de la elección para la que se realice una coalición, cada partido conservará su propia representación en los consejos del instituto y ante las mesas directivas de casilla.
23. El artículo 91 señala los requisitos formales que deberá contener invariablemente el convenio de coalición. Asimismo, se establece que a todos los tipos de coalición les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión de conformidad con el artículo 167 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
24. El artículo 92 establece el plazo con el que cuentan los institutos políticos para solicitar a la autoridad electoral que corresponda, el registro de los convenios de coalición respectivos; así como para resolver lo conducente.

Tipo de Elección

25. De conformidad con los argumentos vertidos por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-JRC-49/2017, el Proceso Electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la ley, realizados por las autoridades electorales, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos que tiene por objeto la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, es decir, el

Proceso Electoral comprende la renovación de todos los cargos de elección popular a nivel federal, sin diferenciar el cargo para el cual se postulan los candidatos, según el artículo 224, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este contexto, el concepto “tipo de elección” contenido en el artículo 87, numeral 15 de la Ley General de Partidos se refiere al tipo de Proceso Electoral en que se celebra la coalición, esto es, si es federal o local, y no al tipo de cargo que se elige. Lo anterior deviene de la interpretación sistemática tanto de la fracción I, inciso f), numeral 1 del artículo segundo transitorio del Decreto constitucional de reforma político-electoral de 2014, que manda el establecimiento de “un sistema uniforme de coaliciones para los Procesos Electorales Federales y locales”, como del artículo 87, numeral 9 de la propia ley de partidos, que prevé la prohibición de celebrar más de una coalición en un mismo Proceso Electoral Federal.

Darle otra acepción, es decir, entender “tipo de elección” en el sentido que los partidos políticos están en aptitud de celebrar una coalición por cada nivel de cargo que se elige, conduciría a interpretar que los mismos pueden celebrar hasta tres coaliciones por Proceso Electoral, aspecto que directamente se traduciría en inaplicar la prohibición de la numeral 9 del artículo citado, que expresamente señala que aquéllos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo Proceso Electoral Federal.

Incluso, del análisis del artículo 88 de la Ley General de Partidos, que establece todos los tipos de coaliciones que se pueden constituir en todos los casos se refieren a la postulación de candidatos en el Proceso Electoral.

Principio de uniformidad

- 26.** Conforme al reglamento de elecciones, el principio de uniformidad que aplica a las coaliciones implica la coincidencia de integrantes

y una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo.

Al respecto la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JRC-457/2014, analizó entre otros puntos la uniformidad de las coaliciones, y de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 87, párrafos 1 y 2; y 88, párrafos 2 y 3, de la Ley General de Partidos se obtuvieron las siguientes premisas:

* Dos o más partidos políticos pueden formar una coalición para participar en las diversas elecciones federales o locales, sin embargo, cuando concurren en coalición total para postular candidatos a integrar las Cámaras de Diputados o Senadores, o a diputados locales o a la Asamblea Legislativa, ello les obliga a actuar coaligados para postular un mismo candidato al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno, respectivamente, pero esta situación no opera en un sentido diverso.

* Es factible que los partidos políticos se coaliguen únicamente para postular candidatos a Presidente, Gobernador o Jefe de Gobierno, sin que ello les imponga la carga de participar coaligados para otras elecciones, en atención a que la normativa aplicable permite este tipo de coaliciones, sin condicionarla a la postulación de otros candidatos.

En ese orden de ideas, se consideró que de dicho precepto se desprendería que dos o más partidos políticos formando una coalición podían postular candidatos para diversas elecciones y que el principio de uniformidad se materializa cuando existe coincidencia en los integrantes y la postulación de candidatos.

De igual forma, al resolver el expediente SUP-JRC-106/2016 la H. Sala Superior abundó en el tema y concluyó que lo trascendente del principio de uniformidad en una coalición es que los candidatos

de la misma, participan en la elección bajo una misma plataforma política por tipo de elección y en los que deben coincidir todos los integrantes de la coalición, ya que los distintos cargos por los que están conteniendo (gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos) son de naturaleza distinta.

Es decir, para la Sala Superior, dicho principio debe entenderse en el sentido de que exista coincidencia de integrantes en una coalición por tipo de elección, además de que debe existir una postulación conjunta de candidatos en los tipos de elección en que se coaligue y la prohibición de participar en más de una coalición por tipo de elección.

Asimismo arribó a la conclusión de que la única limitante u obligación con la cual tienen que cumplir los partidos políticos que participan en una coalición, es la que establece el párrafo tercero del artículo 88 de la Ley General de Partidos, consistente en que si cuando concurren en coalición total para postular candidatos, entre otros supuestos, a las cámaras de diputados o senadores, ello les obliga a actuar coaligados para postular un mismo candidato al cargo de Presidente de República.

El anterior análisis derivó en la tesis relevante identificada con la clave LV/2016, de rubro “COALICIONES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD”.

De igual manera, al resolver el juicio SUP-JRC-138/2016, la H. Sala Superior precisó respecto al principio de uniformidad, que las coaliciones deben ser uniformes en cuanto a sus integrantes y candidatos a postular por tipo de elección, lo cual implica que aquel partido que ya participa coaligado en unos determinados comicios se encuentra jurídicamente impedido para postular candidatos propios o comunes con partidos distintos a los que integran la coalición que forman, para esos mismos comicios. Lo anterior, porque conforme con el principio de uniformidad de las

coaliciones, existe imposibilidad jurídica de que un partido político participe de distintas formas en un mismo tipo de elección.

Finalmente, la H. Sala Superior estudió el tema al resolver el expediente SUP-JRC-49/2017 en el que sostuvo que el principio de uniformidad, se traduce en la coincidencia de integrantes y en una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo y se justifica porque restringe la dispersión de la ideología y los principios sostenidos por partidos políticos en sus documentos básicos, mediante la suscripción de diversas plataformas electorales durante un mismo Proceso Electoral, que podrían dar lugar al seguimiento de programas de gobierno incompatibles con sus ideales.

Resaltó que lo que se encuentra expresamente prohibido por la ley es que, para un mismo Proceso Electoral, un partido político integre más de una coalición.

Análisis de la distribución dinámica en las coaliciones

27. En la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-49/2017, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó como válido que los partidos políticos establecieran una distribución dinámica en la conformación de las coaliciones, siempre que fijasen un común denominador en el respectivo convenio. Lo anterior, a juicio del Tribunal, garantiza la uniformidad de integrantes del convenio de coalición, con independencia de que la participación partidaria específica sea diferenciada, siempre que se trate de los mismos partidos signantes.

Ahora bien, toda vez que se está en presencia de un criterio aislado que no resulta obligatorio para las autoridades electorales, se estima que dicho criterio no resulta aplicable para la formación de coaliciones para las elecciones de la presidencia de la república, senadurías y diputaciones federales, conforme con las siguientes consideraciones:

El principio de uniformidad y el derecho de sufragio activo

El artículo 35, fracción I de la Constitución reconoce a la ciudadanía el derecho de sufragio de voto, el cual consiste en la facultad que tiene la ciudadanía de manifestar su voluntad en favor de las y los candidatos postulados para ocupar cargos de elección popular; le permite a la ciudadanía actuar como miembro del órgano encargado de la designación.

Para que este derecho humano se ejerza de manera efectiva, se requiere propiciar condiciones que faciliten a la ciudadanía su ejercicio. Por ejemplo, es necesario que el electorado cuente con información oportuna sobre quiénes son las personas que se postulan para ocupar los cargos de elección popular, cuáles son las propuestas que formulan, cuáles son los programas, planes, acciones políticas y de gobierno, ideología y valores que defienden. Sin embargo, también es necesario que el electorado sepa con claridad quiénes son los partidos políticos que decidieron competir en alianza para estar en aptitud de definir su voto.

El sistema electoral prevé diversos supuestos para facilitar a la ciudadanía dicha información. Así, establece la obligación de los contendientes de presentar plataformas electorales; les concede prerrogativas para difundir sus propuestas y presentar a las personas que pretenden ocupar los cargos de elección popular, entre otros.

Con relación a las coaliciones, la Reforma Electoral 2014 definió el principio de uniformidad como eje rector del derecho que tienen los partidos políticos a formarlas. La trascendencia de este principio es que las y los candidatos de una coalición participan en la elección bajo una misma plataforma política por tipo de elección; la coincidencia que debe existir entre todos los integrantes de dicha coalición por tipo de elección y la postulación conjunta de las candidaturas. En esa lógica, la Reforma Electoral fue enfática en

prohibir a los partidos políticos participar en más de una coalición por tipo de elección.

Este principio debe analizarse de manera armónica con el derecho de voto, puesto que la validez del voto se encuentra estrechamente relacionada con la forma como se expresa la voluntad al marcar las boletas, ya que en términos de lo previsto en el artículo 436 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, un voto es considerado válido cuando la o el elector marca uno de los emblemas de los partidos que integran la coalición, o bien todos los emblemas de los partidos que integran dicha coalición. Por su parte, el artículo 288, párrafo 2, inciso b) de la misma Ley establece que un voto se considera nulo cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados. Derivado de lo anterior, la validez del voto emitido por un candidato de coalición depende de que los emblemas que el elector marque correspondan a partidos que participen en la coalición. De ahí la relevancia de interpretar el principio de uniformidad de manera armónica con el ejercicio efectivo del derecho de voto, que supone que los electores tengan posibilidad de conocer los partidos que integran una coalición por cada tipo de elección.

En el Proceso Electoral 2017-2018, además de elegir la Presidencia de la República, Senadurías y diputaciones federales, de manera concurrente se habrán de elegir órganos de representación y de gobierno en 30 entidades federativas. En 8 estados se votará gubernatura, en 27 se elegirán diputaciones de mayoría y de representación proporcional, en 25 se elegirán Ayuntamientos, Sindicaturas y Juntas Municipales, y en la Ciudad de México se votará la Jefatura de Gobierno, 16 Alcaldías y 160 Concejales.

La elección de esos cargos se hará en casillas únicas, por lo que el electorado contará con diversas boletas para definir su voto.

Es claro que la definición del principio de uniformidad de las coaliciones será una cuestión que podrá impactar de manera relevante en el ejercicio del sufragio activo, puesto que de ella dependerá el número mayor de combinaciones en las coaliciones electorales por tipo de elección.

El principio de uniformidad en relación con la prerrogativa de acceso a los tiempos de radio y televisión y la fiscalización de los recursos

Por otro lado, la definición del principio de uniformidad está relacionado también con el uso de la prerrogativa de acceso a los tiempos en radio y televisión que les corresponden a los partidos políticos, dado que la ley exige que en el contenido de los mensajes se incluya la identificación de la coalición.

En este supuesto, debe tomarse en consideración que el criterio de “distribución dinámica” dentro de una coalición genera una inconsistencia sistémica a la luz de las reglas establecidas para el uso de la prerrogativa en estudio. Por ejemplo, si los partidos A, B, C y D suscribieran un convenio de coalición total y observaran una “distribución dinámica”, sus promocionales se identificarían en todo el país como correspondientes a la coalición de esos cuatro partidos, aun cuando en alguno de los Distritos la o el candidato fuera postulado sólo por los partidos A y C o por alguna otra de las combinaciones posibles. Lo anterior guarda relación con el ejercicio efectivo del derecho al voto, puesto que en el ejemplo señalado, en caso que un elector marcara el emblema del partido B en la boleta correspondiente a un Distrito en el que el candidato sólo hubiere sido postulado por los partidos A y C, su voto sería nulo; ello, contrario a la información que estaría difundándose en los mensajes en radio y televisión.

Asimismo, dicha definición se vincula con el proceso de fiscalización de los recursos que los partidos políticos aplican en las campañas, ya que para efectos de distribución del gasto se requiere

identificar entre qué partidos se prorratarán los gastos erogados por tipo de campaña; empero, el gasto se realiza por una sola coalición, con todos sus integrantes, lo que resulta incongruente con que alguno o algunos de los candidatos de la coalición, fueran postulados únicamente por algunos de los partidos integrantes de la misma.

El principio de uniformidad y el derecho a postular candidaturas por el principio de representación proporcional

Finalmente y aunado a lo anterior, con la aplicación del criterio de “distribución dinámica” es factible que se provoque una limitación en la participación de los propios partidos políticos que conforman la coalición, toda vez que, si alguno de los partidos no se incluye en cierto número de Distritos o entidades federativas, no es posible registrar las postulaciones mínimas para adquirir el derecho a participar por la vía de la representación proporcional, acorde con lo estipulado en los artículos 54, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 238 numerales 4 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Conclusión

Conforme con lo anterior, a partir de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 35, fracción I, 41, Bases I, III y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo estipulado en los artículos 23, 85 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos; 167 y 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General considera que los Partidos Políticos Nacionales que decidan participar coaligados en el Proceso Electoral Federal puedan optar por alguna de las tres modalidades previstas en la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Elecciones, siempre que implique la coincidencia de integrantes y una actuación conjunta en el registro de las candidaturas.

Plazo de presentación del convenio de coalición

28. Acorde con lo previsto en el artículo Transitorio Segundo, fracción I, inciso f), numeral 2 del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, se podrá solicitar el registro de coaliciones hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.
29. En el Punto Tercero del Acuerdo de este Consejo General por el que se establece el periodo de precampañas para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas, identificado con la clave INE/CG427/2017, se estableció que las solicitudes de registro de convenios de coalición y acuerdos de participación, deberán presentarse a más tardar el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, de conformidad con los criterios que al efecto determine este Consejo General.
30. Toda vez que la Legislación Electoral no dispone expresamente que las coaliciones puedan adoptar los documentos básicos de uno de los partidos integrantes, o bien, puedan establecer su propia Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos, cada instituto político se registrará por sus correspondientes documentos básicos vigentes.

Modificación del convenio de coalición.

31. Respecto a la modificación de convenios de coalición, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión celebrada el veintisiete de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la Tesis XIX/2002, al tenor siguiente:

“COALICIÓN. ES POSIBLE LA MODIFICACIÓN DEL CONVENIO, AUN CUANDO HAYA VENCIDO EL PLAZO PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS). El artículo 49, fracción IV, del Código Electoral para el

Estado de Morelos prevé que una Coalición presente un convenio en el que se regule a la propia conjunción de partidos políticos. Si las cláusulas de ese convenio son aprobadas, éstas deben surtir, en principio, plenos efectos. Lo contrario debe estar establecido claramente en la ley. De manera que si la posible ineficacia de una cláusula no encuentra respaldo en la propia ley, no hay base para determinar su falta de validez. No es obstáculo a lo anterior el hecho de que en el artículo 50 del Código Electoral para el Estado de Morelos, se establezca el plazo dentro del cual se debe registrar el convenio de Coalición, ya que dicho plazo está previsto para su presentación; por lo que si dicho convenio no se presenta durante ese tiempo, la consecuencia será la de que tal Acuerdo partidario ya no podrá ser presentado y, por ende, habrá imposibilidad jurídica de que la Coalición relacionada con tal convenio admita ser registrada. Sin embargo, esto es muy distinto a considerar que, una vez vencido ese plazo, exista imposibilidad legal de modificar alguna cláusula del convenio ya registrado, puesto que el citado precepto nada dispone sobre la particular, es decir, no prevé, que fenecido el plazo a que se refiere, ya no sea posible para los partidos integrantes de una Coalición modificar el convenio celebrado al efecto.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-044/2000. Coalición Alianza por Morelos. 10 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías.”

- 32.** En esta tesitura, los partidos políticos podrán modificar el convenio de coalición que suscriban apegándose a lo previsto en el artículo 279 del Reglamento de Elecciones, en cuyo caso deberán presentar el texto íntegro del convenio de coalición, incluyendo las modificaciones al mismo.

- 33.** En virtud de los razonamientos vertidos y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, párrafo 1, incisos i) y j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 275 a 279 del Reglamento de Elecciones, este Consejo General establece los requisitos y procedimientos que los Partidos Políticos Nacionales interesados en celebrar convenios de coalición observarán, a fin de que esta autoridad electoral administrativa se pronuncie en estricto apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con fundamento en lo previsto en los artículos 9o, párrafo primero, 35, fracción III y 41, párrafo segundo, Bases I y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con los artículos 29, párrafo 1; 30, párrafos 1, incisos a) y b) y 2; 31, párrafo 1; 44, párrafo 1, incisos i) y j); 167; 226, párrafo 2, incisos b) y c); 232 a 251 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, inciso e); 10; 21, párrafo 1; 23, párrafo 1, inciso f); 85, párrafo 2; 87 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos; 275 a 279 del Reglamento de Elecciones; Tesis de Jurisprudencia LV/2016; criterios sostenidos por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-JRC-457/2014, SUP-JRC-106/2016, SUP-JRC-138/2016 y SUP-JRC-49/2017; y en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 43, párrafo 1 y 44, párrafo 1, inciso jj) de la Ley General citada en primer término, emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Las solicitudes de registro de convenios de coalición y acuerdos de participación deberán presentarse a más tardar el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, de conformidad con los criterios establecidos en el presente Acuerdo.

SEGUNDO.- Se aprueba el instructivo que observarán los Partidos Políticos Nacionales que soliciten el registro de los convenios de coalición para

las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa, a saber:

- Coalición para postular a candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - a) Coalición total, para postular:
 - Candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 64 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por entidad federativa, y 300 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa.
 - Candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y 64 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por entidad federativa.
 - Candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y 300 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa.
 - b) Coalición parcial, para postular:
 - Al menos 32 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por cada una de las entidades federativas correspondientes (16 entidades).
 - Al menos 150 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa.
 - Al menos 32 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por cada una de las entidades federativas correspondientes (16 entidades) y al menos 150 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa.
 - Al menos 32 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por cada una de las entidades federativas correspondientes (16 entidades) y al menos 150 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa y candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- Al menos 32 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por cada una de las entidades federativas correspondientes (16 entidades) y candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Al menos 150 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa y candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Coalición flexible, para postular:
- Al menos 16 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por cada una de las entidades federativas correspondientes (8 entidades).
 - Al menos 75 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa.
 - Al menos 16 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por cada una de las entidades federativas correspondientes (8 entidades); y al menos 75 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa.
 - Al menos 16 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por cada una de las entidades federativas correspondientes (8 entidades); y al menos 75 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa y candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Al menos 16 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa, a razón de dos fórmulas por cada una de las entidades federativas correspondientes (8 entidades) y candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Al menos 75 fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa y candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Las coaliciones a las que se refiere el presente Acuerdo, y con independencia de su modalidad –que podrán incluir flexibles y

parciales--, deberán garantizar el principio de uniformidad, entendido éste como la coincidencia de integrantes y la actuación conjunta en el registro de la totalidad de las candidaturas que postule la coalición.

Para efectos del acceso a la prerrogativa de radio y televisión, únicamente se considerará coalición total la que incluya la totalidad de los cargos (Presidencia, senadurías y diputaciones) en el presente Proceso Electoral.

1. Los Partidos Políticos Nacionales que busquen coaligarse para el Proceso Electoral Federal 2017-2018 deberán presentar la solicitud de registro del convenio respectivo al Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, en ausencia de éste, al Secretario Ejecutivo del Instituto, a más tardar el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, fecha de inicio de la etapa de precampañas, acompañada de lo siguiente:
 - a) Original del Convenio de Coalición en el cual conste firma autógrafa de los Presidentes Nacionales de los partidos políticos integrantes o de sus órganos de dirección nacional facultados para ello, de conformidad con sus respectivos Estatutos. En todo caso, se podrá presentar copia certificada otorgada ante la fe de Notario Público.
 - b) Convenio de coalición en formato digital con extensión .doc
 - c) Documentación que acredite que el órgano competente de cada partido político integrante de la coalición, sesionó válidamente y aprobó:
 - Participar en la coalición respectiva;
 - La Plataforma Electoral;
 - En su caso, el Programa de Gobierno;
 - En su caso, postular y registrar como coalición a la candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
 - En su caso, postular y registrar como coalición a las candidatas y candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa;
 - En su caso, postular y registrar como coalición a las candidatas y candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.

- d) Plataforma Electoral de la coalición, en medio impreso y en formato digital con extensión .doc
 - e) En su caso, Programa de Gobierno que sostendrá la candidata o candidato de la coalición a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en medio impreso y en formato digital con extensión .doc
- 2.** Aunado a lo anterior, a fin de acreditar la documentación aludida en el inciso c) del numeral que precede, los partidos políticos integrantes de la coalición, deberán proporcionar original o copias certificadas, de lo siguiente:
- a) De la sesión celebrada por los órganos de dirección nacional que cuenten con las facultades estatutarias, a fin de aprobar que el partido político contienda en coalición en la elección o las elecciones que corresponda, anexando la convocatoria respectiva, orden del día, acta o minuta de la sesión, o en su caso, versión estenográfica y lista de asistencia.
 - b) En su caso, acta de la sesión del órgano competente del partido político, en el cual conste que se aprobó convocar a la instancia facultada para decidir la participación en una coalición, incluyendo convocatoria, orden del día, acta o minuta de la sesión, o en su caso, versión estenográfica y lista de asistencia.
 - c) Toda la información y elementos de convicción adicionales que permitan a esta autoridad electoral verificar que la decisión partidaria de conformar una coalición fue adoptada de conformidad con los Estatutos de cada partido político integrante.
- 3.** El convenio de coalición, a fin de ser aprobado por el Consejo General e inscrito en el libro respectivo, deberá establecer, de manera expresa y clara lo siguiente:
- a) La denominación de los Partidos Políticos Nacionales que integran la coalición, así como el nombre de sus representantes legales para los efectos a que haya lugar.

- b) La elección o elecciones que motivan la coalición, especificando su modalidad total, parcial o flexible. En caso de integrarse coalición parcial o flexible se precisará el número total de fórmulas de candidaturas a senadores o diputados a postular, así como la relación de las entidades federativas o los Distritos electorales uninominales, respectivamente, en los cuales contendrán las candidatas y candidatos.
- c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición.
- d) El compromiso de las candidatas y candidatos a sostener la Plataforma Electoral, aprobada por los órganos partidarios competentes.
- e) El compromiso de la candidata o candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de sostener el Programa de Gobierno aprobado por los órganos partidarios competentes, en su caso.
- f) El origen partidario de las candidatas y candidatos a senadores y diputados de mayoría relativa que serán postulados por la coalición, así como el grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electos.
- g) La persona o personas que ostentan la representación legal de la coalición, a efecto de interponer los medios de impugnación que resulten procedentes.
- h) La obligación relativa a que los partidos políticos integrantes de la coalición y sus candidatos, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se fijen para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, como si se tratara de un solo partido político.
- i) La expresión, en cantidades líquidas o porcentajes, del monto de financiamiento que aportará cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes; lo anterior, con apego irrestricto a las disposiciones legales, reglamentarias y a los Lineamientos que al efecto establezca esta autoridad electoral.

- j) Tratándose de coalición total, el compromiso de aceptar la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión que legalmente corresponda, bajo las parámetros siguientes: el treinta por ciento del tiempo que corresponda distribuir en forma igualitaria, será utilizado por la coalición como si se tratara de un solo partido político; el setenta por ciento del tiempo que corresponda distribuir en forma proporcional a la votación obtenida en la elección para diputados federales inmediata anterior por cada uno de los partidos coaligados, se distribuirá entre cada partido político bajo los términos y condiciones establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - k) Tratándose de coalición total, el compromiso de nombrar un representante común para la entrega electrónica de materiales de radio y televisión.
 - l) Tratándose de coalición parcial o flexible, el compromiso de cada partido político de acceder a su respectiva prerrogativa en radio y televisión, ejerciendo sus derechos por separado.
 - m) La forma en que será distribuida la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión que corresponda ejercer a la Coalición, entre sus candidatas y candidatos a senadores y diputados de mayoría relativa y, en su caso, entre los de cada partido, por cada uno de esos medios de comunicación.
 - n) Los integrantes del partido u órgano de la coalición encargado de la administración de los recursos de campaña y de la presentación de los informes respectivos, y
 - o) El compromiso de que cada partido político asumirá las responsabilidades que, en su caso, se deriven por la expresión, en cantidades líquidas o porcentajes, del monto del financiamiento que aportará cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas.
4. El Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, o, en su ausencia, el Secretario Ejecutivo, una vez que reciba las solicitudes

de registro del convenio de coalición y la documentación que lo sustente, integrará el expediente respectivo, a efecto de analizar la misma, para lo cual, en todo momento contará con la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización. Lo anterior, de conformidad con lo estipulado en los artículos 55, párrafo 1, incisos c) y o), así como 192, párrafo 1, relacionado con el 199, párrafo 1, inciso m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. En cualquier caso, el registro de candidaturas a senadores y diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional deberá ajustarse a lo establecido en los artículos 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y por las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en materia de paridad de género.
6. En todo caso, cada partido integrante de la coalición deberá registrar listas propias de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional.
7. Cada partido político coaligado conservará su propia representación ante los consejos del Instituto Nacional Electoral y ante las mesas directivas de casilla.
8. Independientemente de la coalición de que se trate, la presentación de la Plataforma Electoral anexa a los convenios de coalición no exime a los partidos políticos de presentar su propia Plataforma Electoral, en los términos y plazos establecidos en la ley.
9. El Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral someterá el Proyecto de Resolución respectivo a la consideración de dicho órgano superior de dirección, el que resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.
10. El convenio de coalición podrá ser modificado por los partidos políticos coaligados a partir de su aprobación por el Consejo General y hasta

un día antes del inicio del periodo para el registro de candidatos, es decir hasta el 10 de marzo de 2018. Para tales efectos, la solicitud de registro de la modificación deberá acompañarse de la documentación a que se refieren los numerales 2 y 3 del presente Instructivo. En dicha documentación deberá constar la aprobación de la modificación cuyo registro se solicita. Aunado a lo anterior, invariablemente, se deberá anexar en medio impreso con firmas autógrafas el texto íntegro del convenio modificado, así como en formato digital con extensión .doc. La modificación del convenio de coalición en ningún caso podrá implicar el cambio de la modalidad que fue registrada por este Consejo General.

11. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 87, párrafo 11 de la Ley General de Partidos Políticos, una vez concluida la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, terminará la coalición, sin necesidad de declaratoria alguna. Lo anterior, sin menoscabo de que el órgano responsable de la administración de los recursos de la coalición deberá responder ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización de este Instituto, en todo lo relativo a la revisión de los informes de los gastos de campaña, en los términos que establezcan, las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como los Lineamientos aprobados para tal efecto.

TERCERO.- Se faculta a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como a la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para desahogar las consultas que con motivo del presente instrumento sean presentadas por los Partidos Políticos Nacionales, en el caso de las relativas a la materia de fiscalización, serán turnadas a la mencionada Unidad Técnica para su atención. Asimismo, ambos órganos tendrán facultades para solicitar aclaraciones o precisiones y para fijar el plazo en el que deberán ser desahogadas, si a su juicio éstas resultan necesarias para la aprobación de los citados convenios.

CUARTO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación.

QUINTO.- Notifíquese el presente Acuerdo a los Partidos Políticos Nacionales, por conducto de sus representantes ante este Consejo General.

SEXTO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo para que realice las gestiones necesarias a efecto de difundir el presente Acuerdo a través de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 30 de octubre de 2017, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Lorenzo Córdova Vianello.-** Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina.-** Rúbrica.

Fuentes consultadas

- Casoluengo Méndez, René. 2014. *El sistema integral de justicia electoral en México*. México: Porrúa.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1> (consultada el 31 de agosto de 2018).
- Diccionario electoral CAPEL*. 2017. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html> (consultada el 14 de agosto de 2018).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2014a. Decreto de creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 23 de mayo. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014 (consultada el 31 de agosto de 2018)].
- . 2014b. Decreto de creación de la Ley General de Partidos Políticos. 23 de mayo. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpp.htm> (consultada el 31 de agosto de 2018)].
- . 2014c. Decreto de reforma política-electoral. 10 de febrero. [Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultada el 31 de agosto de 2018)].
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 2013. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de Silvano Aureoles Conejo y suscrita por Agustín Miguel Alonso Raya y Trinidad Morales Raya y Trinidad Morales Vargas, Diputados del Grupo Parlamentario del PRD. 24 de septiembre.
- García Orozco, Antonio. 1978. *Legislación electoral mexicana. 1812-1977. Recopilación y estudio introductorio*. México: Reforma Política/Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.
- Gómez Tagle, Silvia. 2013. Alianzas y coaliciones de partidos: su impacto en el sistema de representación. En *México. Democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, 561-87. México: TEPJF/El Colmex.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2016. Acuerdo INE/CG661/2016. Aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General, celebrada el 07 de

- septiembre de 2016. Se adicionan las modificaciones en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-460/2016 y acumulados, dictada el 02 de noviembre de 2016 y lo aprobado mediante acuerdos del Consejo General INE/CG391/2017, INE/CG565/2017 e INE/CG111/2018. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5452368 (consultada el 15 de agosto de 2018).
- . 2017. Acuerdo INE/CG504/2017. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA EL INSTRUCTIVO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES QUE BUSQUEN FORMAR COALICIONES PARA LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE SENADORES Y DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, EN SUS DIVERSAS MODALIDADES, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5505654&fecha=24/11/2017 (consultada el 15 de agosto de 2018).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4> (consultada el 31 de agosto de 2018).
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/8> (consultada el 31 de agosto de 2018).
- Prud'homme, Jean-François. 2010. El Sistema de partidos. En *Instituciones y procesos políticos*. Vol. 14 de *Los grandes problemas de México*, coords. Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, 121-58. México: El Colmex. [Disponible en <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf> (consultada el 14 de agosto de 2018)].
- Segob. Secretaría de Gobernación. 2013. Iniciativa de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con

proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2; 3; 25; 26; 35; 40; 41; 52; 54; 55; 56; 59; 60; 69; 73; 74; 76; 78; 81; 89; 90; 99; 102; 105; 111; 115; 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 24 de septiembre. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/09/asun_3006725_20130924_1380035160.pdf (consultada el 14 de agosto de 2018).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018. Resumen informativo. Disponible en <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=8> (consultada el 3 de septiembre de 2018).

Tesis VIII/2000. COALICIONES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA EXPEDIR INSTRUMENTOS EN LA MATERIA. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=VIII/2000&tpoBusqueda=S&sWord=VIII/2000> (consultada el 15 de agosto de 2018).

— LV/2016. COALICIONES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=LV/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LV/2016> (consultada el 1 de agosto de 2018).

— P. VII/2007. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. t. XXV, (abril): 5. [Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=%2522P.VII%2F2007%2522&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=5&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=172739&Hit=5&IDs=2003682,2002589,165153,168977,172739&tipoTesis=&Semanao=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 31 de agosto de 2018)].

Las redes sociales ante la justicia electoral. La disyuntiva de regular o no regular

*Social networks before electoral justice.
The choice to regulate or not regulate*

Marco Antonio Pérez De los Reyes (México)*
Alexander Reyes Guevara (México)**

Fecha de recepción: 29 de agosto de 2019.

Fecha de aceptación: 30 de enero de 2020.

RESUMEN

El modelo de comunicación política se constituye actualmente en un tema fundamental para la estructura y el desarrollo del derecho electoral. A partir de la reforma constitucional y legal de 2014 se pudo regular acuciosamente el sector de comunicación masivo representado por el radio y la televisión, pero no el del uso de las redes sociales, en sus diferentes opciones de aplicación. A la fecha, queda claro que este tipo de comunicación masiva se ha colocado en un lugar preferente ante la población, independientemente de los rangos de edad y de nivel socioeconómico e intelectual. Esta preferencia necesariamente impacta en la vida político-electoral de México, como sucede de manera explícita en muchos otros países.

* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. marco.perez@te.gob.mx.

** Investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. alexander.reyes@te.gob.mx.

Regular el uso del tema político-electoral en las redes sociales resulta ser una tarea ardua y de enorme trascendencia, dado que el primer punto a satisfacer es su armonización con el ejercicio de la libertad de expresión, básico para cualquier democracia y Estado constitucional de derecho.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad en la materia, se ha pronunciado por medio de resoluciones y de criterios jurisprudenciales ante la interposición de diferentes medios impugnativos que se han sometido a su jurisdicción, lo que lleva a plantear la disyuntiva acerca de si debe regularse o no el tema en un futuro próximo.

Así, el problema señalado en este artículo es la escasa regulación del uso de las redes sociales en materia político-electoral, lo que permite que solo mediante criterios de interpretación judicial se pueda establecer un régimen orientador. Por ello, se sugiere la necesidad de expedir la regulación necesaria, en la que se respete cumplidamente la libertad de expresión, que se tiene como uno de los logros más valiosos de la transformación democrática de México.

PALABRAS CLAVE: modelo de comunicación política, redes sociales, libertad de expresión, noticias falsas, internet, derecho electoral.

ABSTRACT

The political communication model is currently a fundamental issue for the structure and development of electoral law. Until the 2014 constitutional and legal reform, the mass communication sector represented by radio and television could be thoroughly regulated, but not that of the use of social networks, in its different application options. To date, it is clear that this type of mass communication has been placed in a preferential place before the population, regardless of age ranges and socioeconomic and intellectual level. This preference necessarily impacts the political-electoral life of Mexico, as it happens explicitly in many other countries.

Regulating the use of the political-electoral issue in social networks turns out to be an arduous task and of enormous importance, since the first point

to be satisfied is its harmonization with the exercise of freedom of expression, basic for any democracy and constitutional rule of law.

The Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary, the highest authority in the matter, has ruled by means of resolutions and jurisprudential criteria before the interposition of different challenging means that have been submitted to its jurisdiction, which leads to raising the dilemma about on whether or not the issue should be regulated in the near future.

Thus, the problem pointed out in this article is the poor regulation of the use of social networks in political-electoral matters, which allows that only through criteria of judicial interpretation can a guiding regime be established. Therefore, the need to issue the necessary regulation is suggested, in which respect for freedom of expression is respected, which is considered one of the most valuable achievements of the democratic transformation of Mexico.

KEYWORDS: model of political communication, social networks, freedom of expression, fake news, internet, electoral law.

Introducción

La necesidad de comunicarse entre sí es tan antigua como la humanidad. Los antropólogos dan cuenta de la comunicación, desde la prehistoria, entre antropoides desarrollados mediante mímica y sonidos guturales, que luego evolucionaron a expresiones onomatopéyicas, es decir, reproducciones de sonidos de la naturaleza.

En esa época, fueron surgiendo las lenguas habladas en diferentes regiones, que dieron como resultado la formación de familias lingüísticas con un origen cultural común y varias lenguas derivadas, como el caso del tronco indoeuropeo, que dio base a un número considerable de idiomas contemporáneos.

Que las personas en una comunidad cuenten con la posibilidad de hablar un lenguaje común fue un gran logro en la evolución cultural de los seres humanos y contribuyó a la formación de grupos sociales perdurables, lo que dio pie a la formación de naciones y de culturas específicas distribuidas en todo el mundo.

Al lenguaje oral le siguió el lenguaje escrito, que permitió la comunicación a la distancia temporal y espacial, es decir, prescindir del contacto personal directo, por lo que no tiene limitante en tiempo, pues se pueden leer documentos escritos en el pasado y escribir documentos para ser leídos en el futuro inmediato o mediato, de la misma manera que se cuenta con la comunicación escrita con la interposición de amplios campos de distancia, lo que incluye la comunicación internacional.

El uso de la escritura también fue resultado de una larga evolución, para pasar de las pinturas rupestres a los trazos abreviados que representaban sonidos, palabras e ideas; en ese proceso fue muy importante la aportación de los griegos y la de los fenicios, quienes fueron los creadores del alfabeto y de su divulgación en el mundo mediterráneo.

Para alcanzar la comunicación a distancia, incluso de varias jornadas de camino, se estiló primero el servicio de mensajeros o correos a pie, con relevos, como en el caso de los aztecas. En otras latitudes se emplearon

correos a caballo, con cambios o postas, utilizados de forma individual o mediante animales uncidos a vehículos. En el Imperio persa se echó mano de palomas mensajeras y de antorchas que, accionadas con ciertos movimientos, eran capaces de transmitir un mensaje urgente durante el transcurso de una noche. Además, emplearon tambores e instrumentos de viento que transmiten señales convenidas de una comunidad a otra, igual que señales de humo.

En las civilizaciones antiguas, el escriba o escribano era un personaje de alto reconocimiento social por su dominio de la escritura; de aquí las múltiples representaciones en pinturas y esculturas de su oficio. En Roma se le llamaba *tabulari* y a él se le confiaba la redacción de contratos y testamentos; se le considera como un antecesor de los notarios, dado que sus escritos, en los tribunales, hacían prueba plena, salvo prueba en contrario. En la cultura maya se le denominaba *dzib* y en la mexicana *tlacuilo* y eran profesiones que requerían de un estudio en los colegios de los nobles.

En México, durante la Colonia se organizó la correspondencia interna y externa por medio de la institución del Correo Mayor, que se documentaba en valijas cuya violación constituía un grave delito. Precisamente facilitar las vías de comunicación y el transporte de viajeros a través de los llamados caminos reales dio origen a la fundación de algunas ciudades de posta, como Puebla o Querétaro.

Resulta significativo que tanto la guerra de independencia de Estados Unidos de América, a fines del siglo XVIII, como la de México, en 1810, se iniciaron, entre otros acontecimientos, por correos ecuestres que llevaban importantes noticias de última hora a los independentistas.

Además, desde el pasado en Egipto, Persia, Grecia y Roma-Bizancio se contó con el apoyo de traductores, lo que hizo posible la lectura de documentos importantes de carácter político y diplomático, así como la divulgación de obras de máximo interés para la cultura universal. Tal es el

caso del Tratado de Paz de Kadesh, signado en 1259 a. C.,¹ entre el faraón Ramsés II y el rey hitita Hatusil III, que fue escrito en las lenguas acadia y egipcia.

De la misma manera se puede hablar de la Vulgata elaborada por San Jerónimo de Estridón en 382 d. C., que es una traducción de la Biblia en hebreo y en griego, pasada al latín vulgar, la cual fue encargada por el papa Dámaso I para divulgar en el mundo occidental este texto religioso fundamental.

Por su parte, los romanos, igual que antes lo hicieran los persas, procuraron comunicar su vasto territorio, que de hecho abarcaba el mundo entonces conocido, mediante caminos o vías foráneas que partían de Roma hacia los puntos más distantes del Imperio, lo cual facilitaba el comercio y el control político de las provincias.

Las técnicas rústicas de escritura, como la cuneiforme —pictográfica en murales o en códices prehispánicos— y la manuscrita —hecha en tablillas de barro o de madera, en papiro o en pergamino con punzones o con plumas de ave encuadradas a manera de libros, según la tradición, también de los fenicios en su ciudad de Biblos— hacían de estos instrumentos de enseñanza unos objetos escasos y de gran valor económico, por lo que la Iglesia en el Medievo era la única institución con suficientes recursos para contener en sus monasterios importantes bibliotecas, gracias a la labor paciente de los monjes copistas.

Por ello, la tarea de los académicos en las incipientes universidades medievales se efectuaba leyendo amplios volúmenes en latín o en griego, por lo que a su metodología se le denominó de lecciones. Fue también notorio en la Edad Media el trabajo divulgador efectuado por medio de bandos y pregones, con redobles de tambores y toques de clarines, para leer

¹ El reino hitita o de Hatti se ubicaba aproximadamente en lo que ahora es Turquía. Se considera el primer tratado de paz celebrado en el mundo. Algunos autores fijan la fecha de su celebración en 1278 a. C. y concluyó una larga guerra entre ambas naciones.

y fijar decretos y avisos a la población en plazas públicas,² así como la de los juglares, personajes típicos de la época que, con cantos, llevaban noticias de una región a otra, incluso de algunas particularmente trascendentes, como cuando el pueblo inglés se enteró por este medio de la prisión de su rey Ricardo Corazón de León en manos del jefe musulmán Saladino, durante la Tercera Cruzada, en el siglo XIII.

Al inventarse en Alemania la imprenta de caracteres metálicos con Gutenberg en el siglo XV, superando totalmente la técnica de los chinos con planchas de madera que data del siglo VI a. C., conocida como xilografía, que era casi desconocida en Europa, fue posible un aumento considerable en las formas de comunicación, porque paralelamente a la impresión y venta de libros se inició el tiraje de diarios que transmitían diversos aspectos de la vida cotidiana de las diferentes naciones.

La prensa diaria y los jornales de impresión periódica pronto se hicieron populares. México, entonces Nueva España, tuvo la primera imprenta de América, introducida en 1539 por el virrey Antonio de Mendoza y el obispo Fray Juan de Zumárraga, y en 1722 ya se contaba con la *Gaceta de México*, primer periódico mexicano, fundado por el zacatecano Juan Ignacio de Castorena y Ursúa.

Durante los siglos XIX y XX el periodismo adquirió su máxima expresión en el mundo, por lo que fue necesario crear grandes rotativos y contar con medios de distribución más ágiles; la invención de la locomotora, la bicicleta, el barco de vapor y el automóvil dieron un mayor impulso a esta actividad. De hecho, se generó una nueva cultura que consistía en la consulta, por parte de jefes de familia, ejecutivos, políticos e intelectuales, de la información diaria de los periódicos, así como de sus páginas

² Reminiscencia de ese procedimiento es el que contiene la fracción I del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación" (CPEUM, artículo 74, fracción I, 2017).

editoriales. La amplia difusión de la prensa comercial se vio favorecida por el aumento de los índices de alfabetización, migración y acceso a la educación media y superior en la población mundial.

En 1790, el francés Claude Chappe inventó el primer telégrafo mecánico, superado luego por el eléctrico creado por Samuel Morse, lo cual permitió que en 1844 se entablara una comunicación telegráfica entre Washington y Baltimore. La expansión telegráfica adquirió mayor cobertura en 1850 gracias a la instalación de cables submarinos que permitieron la comunicación en clave de un continente a otro, y todavía faltaba que el italiano Guillermo Marconi, en 1895, desarrollara la telegrafía sin hilos.

Por su parte, Alexander Graham Bell logró, en Estados Unidos de América, la primera comunicación telefónica en 1876. Un poco después, el teléfono adquirió tal popularidad que se convirtió en el instrumento de comunicación por excelencia por el diálogo directo y relativamente privado. En 1878 se estableció en ese país la primera central telefónica, que permitió atender el servicio de innumerables clientes, quienes pugnaban por contar con teléfono para su uso cotidiano en domicilios y centros de trabajo. Años más tarde, el fax y la telefonía móvil, invención del mundo contemporáneo, ampliaron de manera considerable las opciones de comunicación.

Finalmente, lo que caracterizó de manera principal al siglo xx en materia de medios de comunicación fue el radio y la televisión. En el primer caso, los trabajos de varios científicos, como Maxwell, Hertz, Branly y otros, hicieron posible, desde 1906, la transmisión en pequeñas distancias de ondas sonoras, y en 1920 surgió la radiodifusión comercial, que captó grandes sectores poblacionales de escuchas.

En México, el servicio radiofónico patrocinado por el sector comercial se inició en 1921 y pronto el radio se volvió un instrumento de atención y convivencia entre familiares y amigos, por la posibilidad que ofrecía de difundir noticias nacionales e internacionales, divertir con programas y esparcir notas de conocimiento general.

En cuanto a la televisión, el escocés John Logie Baird (1888-1945) logró las primeras transmisiones de imágenes a distancia, lo que dio por resultado que entre 1920 y 1930 comenzara la transmisión comercial de este nuevo invento, y llegó paulatinamente a los lugares más remotos del planeta.

En México, si bien desde 1946 comenzaron a captarse señales televisivas, la inauguración oficial de este medio de comunicación se dio el 1 de septiembre de 1950 con la transmisión en cadena nacional del *Cuarto informe de gobierno* del presidente Miguel Alemán. La popularidad de la televisión se vio aumentada cuando en la década de 1960 fue posible la transmisión en color gracias al trabajo de investigación del ingeniero Guillermo González Camarena.

El final del siglo xx y las dos décadas del siglo xxi han visto surgir muchas otras formas electrónicas de comunicación, comenzando con el mundo de la computación y continuando con la divulgación explosiva de las redes sociales, las cuales, necesariamente, impactan a todos los sectores de población y a cuanta actividad humana se considere, por lo que también inciden en el campo muy fértil, para ellas, de la vida político-electoral del país.

Estas nuevas opciones de comunicación serán materia de análisis en los distintos rubros temáticos que se desarrollan en este texto, ubicados en la realidad universal en general y en la de México en particular, procurando dimensionar su importancia e influencia en la conformación político-conductual del ciudadano promedio.

De esta manera, el presente trabajo de investigación busca, precisamente, calibrar ese impacto de las redes sociales en el ámbito de las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el estado que actualmente presenta la normatividad aplicable y los criterios emitidos por la autoridad jurisdiccional mediante sus resoluciones recaídas a medios de impugnación interpuestos a su consideración. Se intenta valorar la dimensión de la problemática que debe ponderar, entre la regulación del tema y el ejercicio de la libertad de expresión, tomando en

cuenta, además, la dificultad que representa rastrear el origen y la divulgación de mensajes en la anchurosa e intrincada red de comunicación que implican las redes sociales.

Los métodos aplicables serán, preferentemente, el inductivo y el deductivo, el analítico y el de síntesis y la técnica obvia es la documental, además de la porcentual y de gráfica.

La disyuntiva que se debe resolver, una vez detectado el problema y sus grados de importancia y prioridad, es regular la utilización de estas vías de comunicación masiva sin afectar el derecho fundamental de la libertad de expresión, que se constituye, particularmente en un país como México, en un logro de incalculable valor para su democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho.

El modelo actual de comunicación política

Un problema fundamental para los políticos de todos los tiempos ha sido y es entablar una comunicación accesible y eficiente con aquellas personas que pueden apoyar sus candidaturas y, en su momento, configurar la opinión pública que respalde sus actos de gobierno para legitimar su autoridad y liderazgo.

Lo anterior, porque tal comunicación en algunas ocasiones es individual, es decir, de persona a persona, si se comunica con líderes sociales, pero la mayoría de las ocasiones es grupal, pues se dirige a grandes grupos presentes o a distancia, esto es, en manifestaciones y mítines o mediante diversos medios de comunicación masiva.

En este último caso, tales grupos seguramente serán de composición heterogénea, lo que implica comunicación con los individuos de diferentes rangos de edad, género, origen étnico, posición socioeconómica, nivel de instrucción, credo religioso, convicción política, necesidades e intereses, etcétera.

Ante este panorama, resulta evidente que una de las preocupaciones básicas de cualquier político es establecer, en su campaña y en su gobierno,

un modelo de comunicación fundado en la normatividad vigente para que, con ese parámetro, pueda alcanzar la eficiencia de su comunicación y la fortaleza y empoderamiento de su imagen pública.

En México, por medio de varias reformas político-electorales se ha ido conformando un modelo de comunicación política cada vez más complejo, que requiere del conocimiento y la aplicación por parte de las autoridades electorales, los partidos políticos, los precandidatos, los candidatos y los medios masivos de comunicación, todos los cuales, de no ser puntillosos en su observancia, pueden cometer conductas ilícitas que darán origen a la interposición de medios impugnativos y a las sanciones correspondientes.

De aquí la importancia, en este artículo, de analizar, de manera panorámica, la temática del modelo mexicano actual de comunicación política, para después vincularlo al tema central de las redes sociales y su impacto en la vida político-electoral del país.

Concepto

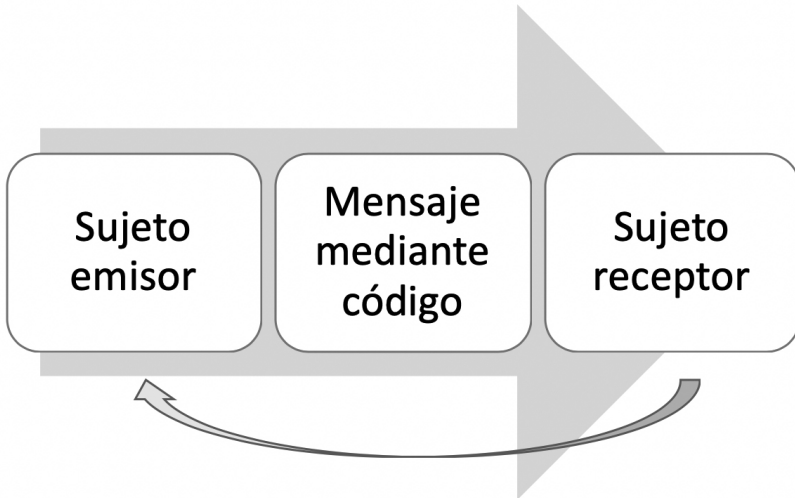
Para entender la expresión *modelo de comunicación política*, conviene analizar por separado sus tres vocablos configurativos (modelo, comunicación y política), dado que su uso conjugado es de relativa reciente creación, pero a la fecha su divulgación es evidente.

La palabra modelo deriva de la italiana *modello*, y esta a su vez de la latina *modulus*, con lo que se quiere significar todo aquello que se toma como referencia para tratar de producir algo; lo que por su perfección se pretende imitar; lo que debe seguirse porque la regulación vigente indica como adecuado, es decir, se habla de un arquetipo.

En tanto que *comunicación* es un término que deriva también del latín *communicatio*, *-onis*, que es la actividad de información entre dos o más personas para transmitir y recibir mensajes, utilizando signos y normas semánticas, denominados en su conjunto como código. Se trata, entonces, de un proceso interactuante mediante el cual se transmite información de un sujeto a otro.

De acuerdo con lo anterior, se establece una relación que se representa en la figura 1.

Figura 1. Proceso de la comunicación



Fuente: Elaboración propia.

Después, si se trata de una comunicación compartida o diálogo, los papeles se invierten y se transfieren de un sujeto a otro reiteradamente.

En la introducción de este artículo se advirtió de la constante necesidad de comunicación que han manifestado las personas desde la más remota antigüedad. A la fecha se distinguen tres ámbitos de comunicación:

- 1) Entre personas mediante el uso del lenguaje en cualquiera de sus manifestaciones (gutural, mímico, cifrado, oral u escrito).
- 2) Entre seres vivos no humanos, conocido como biosemántica.
- 3) Mediante dispositivos cuya función es comunicarse entre sí, y se llama cibernética.

La comunicación, como fenómeno sociológico, cumple varias funciones o fines, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

- 1) Informativa. Consiste en dar a conocer y divulgar datos de interés público general o sectorial, por ejemplo, noticias políticas, económicas, deportivas, etcétera.
- 2) Cultural. Proporciona datos de carácter científico, humanista, técnico o de conocimientos en general.
- 3) Formativa. Tiende a generar conciencia social, familiar, vecinal, entre otras, divulgando valores y principios éticos. En este rubro se refiere a la formación de la cultura de legalidad, como tarea prioritaria de los gobiernos y factores reales de poder, a fin de configurar un nuevo tipo de ciudadano: consciente, responsable y comprometido con la solidez del Estado de derecho.
- 4) Persuasiva. Influye en la decisión de los receptores, lo mismo para que prefieran una marca comercial que una opción política. La propaganda político-electoral se encuadra precisamente en este rubro.
- 5) De entretenimiento.
- 6) Reguladora. La actividad comunicadora en cualquiera de sus posibilidades (prensa, radio, televisión, electrónica, etcétera) se encuentra regulada y, procurando la ponderación con el derecho fundamental de libertad de expresión, limita el campo de acción de los medios de comunicación.
- 7) De control. Esta es la función más controversial de la comunicación, pues implica la orientación ideológica de la información que se divulga para favorecer los intereses de las cúpulas de poder político; se habla, entonces, de una comunicación manipulada, en la que se ocultan algunos datos o se disminuye su trascendencia o, al contrario, se magnifican otras noticias. Este fenómeno se encuadra en el estudio de las patologías sociales, que representan un campo importante de investigación para sociólogos y politólogos, principalmente.

- 8) Motivacional. Función que se vincula estrechamente con la persuasiva (mencionada anteriormente), que consiste en impulsar la acción positiva o negativa a una parte considerable de la población; por ejemplo, para levantar una ola de protesta, realizar una manifestación, apoyar un movimiento de huelga, de vandalismo o de desobediencia civil.
- 9) Emotiva. Divulga emociones y sentimientos, sean positivos o negativos, y lo mismo pueden ser de empatía y solidaridad que de fobias y discriminación o rechazo social.
- 10) De cooperación. Impulsa campañas tendentes a apoyar una causa concreta de carácter altruista, como colectas a favor de instituciones o de personas en situación vulnerable.

A su vez, y por el auge que ahora tiene el fenómeno comunicacional, se habla de ciencias de la comunicación, es decir, especialidades cuyo objeto de estudio, en esencia, está relacionado de alguna manera con dicha actividad, como la teoría de la publicidad, la semiótica, la política de la comunicación, la sociología de la comunicación, la comunicación digital, la cibernética, la psicología de masas, el *marketing* político y la publicidad y muchas más.

Es importante resaltar que la comunicación ha sido objeto de la formulación de varias teorías explicativas y de múltiples modelos de esquematización, lo que equivale a esquemas teóricos del proceso de comunicación que han sido diseñados por diversos tratadistas para facilitar su estudio y comprensión. Se trata, entonces, de la esquematización de los pasos a seguir para lograr una comunicación adecuada y jurídicamente fundamentada; esta es la concepción de modelo de comunicación que se emplea en este artículo.

Igualmente, debe destacarse que la comunicación está vinculada de forma estrecha con los procesos asociativos y disociativos que son objeto de estudio de la sociología, por lo que en toda sociedad se dan circunstancias que facilitan la comunicación y otras que constituyen barreras para

esta, como el caso del desconocimiento de una lengua o de las técnicas para el manejo de aparatos electrónicos, lo que es frecuente en algunos pueblos y comunidades indígenas muy alejados de los centros urbanos o en personas de la tercera edad, quienes no están acostumbradas al uso complejo de la telefonía móvil. Esto marca una diferencia social tajante representada por dos tipos de población: la que tiene acceso indiscriminado a los servicios y satisfactores de la época actual y la que carece de ellos.

Por su parte, el término *política*, derivado del latín *politicus*, a su vez derivado del griego, significa lo referente al *populus* o pueblo; es decir, la actividad orientada a la toma de decisiones de carácter colectivo, esto es, para solucionar necesidades generales en el marco de los estados. Por otra parte, el uso de la palabra *política* para designar la ciencia que estudia los tipos de gobierno, su estructura, funciones y desempeño, es decir, la actividad de gobierno, se divulgó a partir de la publicación de la obra de Aristóteles en el siglo IV a. C.

La política, en su significado de actividad de gobierno o de las personas vinculadas a las decisiones de impacto general, incluye tanto a los individuos encargados del ejercicio del poder como a los ciudadanos comunes, cuya elección plasmada en el ejercicio periódico del voto o de otras manifestaciones de democracia directa eligen la orientación ideológica y de programación de un país. Por tanto, los gobernantes y gobernados ejercen y comparten, en los regímenes democráticos, la actividad política.

Una vez analizados por separado los conceptos de modelo, comunicación y política, debe definirse lo que es un modelo de comunicación política, para entonces determinar sus características, utilidad y vinculación con los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Al respecto, se puede definir al modelo de comunicación política como el diseño o esquematización teórico-práctica que tiende a lograr una comunicación eficiente y jurídicamente fundamentada entre los diversos actores de la vida democrática de un Estado determinado. Se trata de un

diseño o esquematización porque es una conceptualización que pretende objetivar los distintos elementos, circunstancias y vinculaciones que se dan en el marco de la comunicación política.

Por ello, se especifican, de manera descriptiva y gráfica, los roles recíprocos de los sujetos emisores y los sujetos receptores, los tipos de mensajes que cubren los estándares de cantidad y calidad que prescriben las disposiciones normativas aplicables, el acceso a los medios masivos de comunicación y a los elementos de difusión propagandística y su aprovechamiento equitativo y proporcional, las personas físicas y morales involucradas, así como la temporalidad de su disposición, igual que los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, y las medidas precautorias y sanciones que deben aplicarse en casos de infracciones.

Es una esquematización teórico-práctica, puesto que, además de conceptualizarse, se desarrolla durante las diversas etapas constitutivas del proceso electoral y en los periodos interprocesales, si bien su presencia resulta de mayor relevancia en periodos específicos, como en precampañas y campañas electorales, cuando su ejercicio se incrementa debido a su objetivo de obtener apoyo intrapartidista o la consecución del voto ciudadano, respectivamente.

Por otra parte, el propósito fundamental de un modelo de comunicación política es desarrollar la comunicación eficiente entre los sujetos de la relación comunicativa; es decir, que el mensaje llegue a la ciudadanía y la impacte, políticamente hablando, pero que ese proceso se cimiente irrestrictamente en el régimen jurídico aplicable, que puede ser de mayor o menor laxitud según el Estado al que se refiera el modelo respectivo. De esta suerte, puede variar mucho su configuración de un país a otro y, por ello, algunas conductas que son permitidas en Estados Unidos de América no necesariamente lo son en México; en ello inciden aspectos culturales, sociales y de carácter histórico propios de cada país.

Origen y desarrollo

Al margen de las características propias del fenómeno comunicacional en general, la comunicación política en particular ha presentado su origen y desarrollo por medio de las diferentes etapas de la historia universal y de la de México. Para intentar un breve recorrido por ese amplio campo de la vida cultural de las naciones, debe tomarse en cuenta que la democracia, como sistema de organización política basada en la participación popular, surgió hacia 594 a. C. en Grecia, en la Atenas de Solón, de donde se divulgó a puntos importantes del mundo mediterráneo; consecuentemente, democracia y comunicación política son dos conceptos vinculados de manera estrecha.³

La democracia indirecta, si bien no era incluyente porque solo participaban los jefes de familia *basileis* —plural de *basileo*—, sí obligaba a quienes correspondía el desempeño de cargos públicos a expresarse en la asamblea ciudadana *ekklesia*, por lo que a quien se mantenía apático a sus deberes ciudadanos se le consideraba despreciable. Por eso Pericles, en su famoso *Discurso fúnebre*, pronunciado para las víctimas de la guerra del Peloponeso, manifestó: “no es que consideremos al que no participa en estos asuntos como poco ambicioso, sino como inútil” (Tucídides 1989, 152). Es importante advertir que la integración de la asamblea no se hacía con personas elegidas popularmente, sino que cualquier ciudadano podía acudir y participar en ella. Para los cargos que sí eran de elección, se obligaba a los ciudadanos a participar, en el entendido de que a los rezagados o desidiosos se les sacaba de sus casas para llevarlos al recinto de la asamblea, manchando sus ropas con esponjas impregnadas de pintura que colocaban en las puntas de unas lanzas.

En consecuencia, el ejercicio de campaña electoral existió, pero fue muy limitado en la antigua Grecia; sin embargo, sí se desarrolló ampliamente

³ Cabe aclarar que a la fecha en que se escribió este trabajo se discute si antes del esplendor de Atenas, en otras ciudades o *poleis* —plural de *polis*— comenzaron a constituirse organizaciones democráticas para el gobierno y la prestación de servicios.

la oratoria política que se expresaba públicamente en el ágora o plaza del pueblo, con dos fines principalmente: ganar el apoyo popular para impulsar leyes o reformas o evitar sanciones políticas, como el destierro u ostracismo, en caso de poner en riesgo innecesario a la ciudad o de no cumplir las promesas que se hubieren expresado en campaña electoral. De aquí se extrajeron los cimientos para levantar lo que se conoce como retórica o arte del buen decir o de expresarse con elocuencia. Se sabe de casos relevantes de oradores griegos como Demóstenes o el ya mencionado Pericles.

Posteriormente, en Roma, durante la época de la República y el Principado (510 a. C. a 235 d. C.) se configuró, mediante diversas normas, el tipo penal del *ambitus* o delito electoral, cometido de diversas maneras por los aspirantes a ocupar cargos de elección popular, conocidos de forma genérica como magistraturas. Esos aspirantes debían aparecer en público durante sus campañas electorales, vestidos con la *toga candidae*, es decir, blanca, involuta para representar su conducta intachable y transparente; de ahí su nombre de candidatos. Podían también presentarse con sus esclavos, amigos, familiares y partidarios con el fin de impresionar con un fuerte séquito a los electores, pero no dar dinero para conseguir acompañantes o partidarios *sectatores*, porque ello constituía un delito de *ambitus*, según lo disponía la Lex Tulia del año 63 a. C., que también prohibía organizar juegos gladiatorios con fines de propaganda electoral desde dos años previos al periodo de campaña, en cuyo caso de infracción se inhabilitaba al responsable para ocupar cargos públicos por un lapso de 10 años.

En este contexto y de las muchas leyes que se dieron en torno al tema, interesa, para este estudio, el contenido de la Lex Poetelia de Ambitus del año 358 a. C., que prohibía hacer campaña en lugares como mercados, el Foro (donde se encontraban los tribunales), el Campo Marte (lugar de reunión militar) o en los espectáculos públicos.

Los delitos de esta naturaleza y también los cometidos de otras diversas maneras, como la compra de votos, el cohecho, la formación de coaliciones para obtener triunfos electorales y otras más, se denominaban

ambitus, es decir, procedimiento para obtener algo y eran considerados, en la clasificación penal de la época, como crímenes o maleficios; esto es, eran delitos de orden público, que afectaban al Estado y se perseguían de oficio. Con el tiempo la Lex Julia de Ambitus, del año 8 a. C., especificaba que los candidatos debían depositar una fianza, cuyo monto dependía del cargo público al que se aspirara, para, en caso de cometer ese tipo de delito, asegurar el pago de la multa que era adjudicada al erario (Bialostosky 2004, 321-32).

En los tiempos posteriores de la historia universal y en los lugares con regímenes democráticos, para apoyar a las labores de gobierno o para la obtención de votos, la comunicación política se dio preferentemente de manera oral, mediante discursos en lugares públicos, como el caso de las repúblicas renacentistas de Italia.

Este tipo de esquema comunicacional fue permeando los siglos subsecuentes. En sociedades agrícolas, la comunicación se daba preferentemente entre las familias campesinas y los líderes sociales regionales, quienes actuaban a manera de caciques y, por lo mismo, prácticamente sin oposición, por lo que alguna familia dominante mantenía el poder por muchos años. Por su parte, en las sociedades urbanas se fue desarrollando la cultura de la concentración masiva de personas representativas de diversos sectores de la población, como obreros, maestros, estudiantes, clases populares y otros, lo que dio origen a los mítines clientelares; ello derivó, a su vez, en la competencia electoral, al ofrecer por lo menos dos opciones políticas a elegir por parte de los ciudadanos.

Dicha situación se fue presentando paulatinamente en Europa, en Estados Unidos de América y en los países de América Latina, sobre todo a fines del siglo XIX y gran parte del XX. Durante esta última centuria, la utilización de la prensa, el radio y la televisión amplió la cobertura de divulgación y propaganda política, pero, a partir de la década de 1990, la expansión de las vías informáticas cambió radicalmente el modelo de comunicación política, el cual implica la participación de los medios de comunicación y, en

muchos casos, sus alcances, accesibilidad y financiamiento, así como sus efectos en la formación y manipulación de la opinión pública y de las preferencias electorales en competencia, motivo por el cual se ha evidenciado la necesidad de regular en la materia para evitar que merme, de alguna manera, el principio de equidad, rector de la vida electoral en cualquier tipo de democracia.

En el caso específico de México, a raíz de la consumación de la guerra de independencia en 1821, paulatinamente se fue involucrando a la ciudadanía en lo referente a las campañas políticas y a las elecciones, incluso sin la presencia de partidos políticos, que aún eran incipientes en Europa y en Estados Unidos de América y que surgieron en el ámbito mexicano a finales del gobierno de Benito Juárez, los cuales fueron abiertamente controlados y reprimidos durante el Porfiriato.

Desde esta perspectiva, la propaganda político-electoral se concentraba en las áreas urbanas, utilizando medidas populistas en un incipiente sistema electoral, acorde con los intereses de los grupos de poder. Con el triunfo de la revolución maderista se inició la era de la competencia electoral con un grado máximo de inequidad, porque la campaña del candidato oficial era patrocinada con recursos públicos y apoyos de la élite industrial y comercial del país. No obstante, el aspirante a un cargo de elección popular, particularmente si este era del Poder Ejecutivo federal o local, debía recorrer con exhaustividad la geografía correspondiente para que su imagen y voz fueran penetrando en el conocimiento y ánimo de sus electores, lo que dio impulso a las giras políticas, en las que se procuraba el escalonamiento múltiple para que el candidato fuera ovacionado en cualquier tipo de comunidad, rústica o urbana, mediante la concentración prefabricada de grandes núcleos poblacionales. Todo ello, en el contexto de que ya se tenía una designación cupular de sucesión, por lo que la competitividad prácticamente era nula.

A la fecha, la situación ha cambiado radicalmente y las campañas electorales constituyen verdaderos retos de competitividad que incluyen

debates públicos y análisis de especialistas que se divulgan a través de los medios masivos de comunicación y en los que, paralelamente, las personas transmiten mensajes de todo tipo a favor o en contra de los candidatos y de sus partidos políticos, dentro o fuera de los ámbitos permitidos por la regulación jurídica vigente. Por ello, las llamadas redes sociales van adquiriendo mayor presencia y trascendencia en el fenómeno político-electoral. En consecuencia, las campañas políticas pasaron de ser mecanismos meramente protocolarios a convertirse en disputadas contiendas de interés no solo para las cúpulas políticas o los grupos empresariales, sino también para la sociedad civil o la ciudadanía en general.

Algunos autores (Valdez, Vergara y Huerta 2010) consideran que el nuevo modelo de comunicación política, ya en el marco de la sociedad informática, varía notablemente del modelo anterior y tradicional por las siguientes razones:

- 1) Disposición de mayor cobertura de información. Este fenómeno se presenta tanto para los partidos políticos y los candidatos como para los electores.
- 2) Uso de nuevas tecnologías. Los dispositivos electrónicos permiten a todos los actores políticos propagar sus ideas de forma masiva e instantánea, de modo que, por ejemplo, un mensaje colocado en una cuenta de Twitter es del dominio público prácticamente de inmediato en todo el país.
- 3) Nuevas formas de hacer proselitismo. Ahora, debido a la acumulación y al cruce de datos de las personas, se cuenta con perfiles bien definidos de los electores, independientemente de que las normas vigentes protejan los datos personales, por lo cual resulta más fácil hacer llegar la propaganda proselitista si se sabe el contexto socioeconómico y político de los votantes, de suerte que los contactos por internet o por telefonía móvil son cada vez más frecuentes, promoviendo el voto a favor o en contra de algún candidato.

- 4) Mayor índice de predicción de resultados. El mundo de la encuesta política se ha acrecentado de manera palpable y ahora los llamados índices de preferencia electoral tienen un impacto mayor en la toma de decisión ciudadana.
- 5) Predominio de campañas mediáticas. La complejidad de la información ha requerido su selección en mensajes breves y concretos, es decir, cápsulas difundidas a través de los medios masivos de comunicación, incluido el internet y las redes sociales, de ahí que el discurso amplio, oral, directo y grandilocuente de tiempos anteriores va resultando no solo ineficiente, sino francamente contraproducente en el ánimo del electorado, de manera particular en el sector juvenil.
- 6) Presencia de un nuevo elector. Este ahora se presenta más informado y con índices intelectuales de más alto nivel, por lo que los candidatos y los partidos políticos tienen que desplegar una actividad más compleja y eficiente para captar el apoyo popular, dado que, ante sus propuestas, bien o mal fundamentadas, van a encontrar necesariamente resistencia, oposición y crítica.
- 7) Articulación de nuevas estrategias electorales. El mayor dominio de las nuevas formas de tecnología de la comunicación privilegia el contacto y la interacción entre opciones políticas y el electorado promedio, por lo que ya se habla de una sociedad red, dado que cada vez más número de personas cuentan con uno o varios canales de intercomunicación grupal, por medio de los cuales se propagan, de manera inmediata, todo tipo de mensajes y notas informativas ciertas o falsas, pero al fin influyentes en la vida cotidiana de las personas.
- 8) La formación de nuevos partidos políticos. Estos, además de representar nuevas opciones políticas, nacen con mayor proclividad al uso de tecnologías comunicativas contemporáneas, tanto por imagen como por razones de eficiencia, lo que finalmente obliga a los partidos tradicionales a actualizar sus sistemas comunicativos.

- 9) Nueva imagen de candidatos. De alguna manera, la divulgación de su imagen personal y de sus habilidades en el manejo de la computación y de la telefonía digital tiene un carácter fundamental para captar las simpatías del electorado. Por ello, la práctica de los debates resulta de enorme trascendencia para decidir la emisión de votos a favor de un candidato, dado que mediante la divulgación de sus conocimientos y habilidades se valora el grado de su instrucción, el uso de lenguas extranjeras, el conocimiento de la realidad nacional, sus propuestas concretas de campaña y otros muchos elementos más de valoración de su personalidad y de desempeño político.
- 10) La utilización de campañas lúdicas. La imagen formal y solemne de los candidatos, muy en boga en el pasado, ahora se ha visto reemplazada por la del ciudadano cotidiano, informal, bromista, divertido y más cercano al modelo común de un connacional, que lo hace captar mayor simpatía y apoyo.

Sintetizando lo anterior, se presenta el siguiente esquema diferenciado entre el modelo tradicional y el actual de comunicación político-electoral:

- 1) Tradicional. Era formal, protocolario, de comunicación de masas, de concentraciones populares (llenando plazas y con prácticas de acarreo), mensajes indirectos, porque se referían a conglomerados, no a personas concretas: el pueblo, México, la familia, los hijos, la democracia, la revolución, entre otros. Se trataba de una propaganda de tarima y de retórica; por ello, era importante el reparto y la colocación de banderines, listones vistosos, globos, cartones con la imagen del candidato y los logotipos de los partidos políticos y obsequios de todo tipo de objetos de utilidad hogareña, camisetas y gorras, etcétera.
- 2) Contemporáneo. Es informal, competitivo, de comunicación individual, con cada vez menos necesidad de concentración de masas, utilizando con mayor insistencia las nuevas tecnologías de comunicación, preferen-

temente directa: tus estudios, tu fuente de trabajo, tu familia, tus hijos, etcétera. En consecuencia, la propaganda es más proclive al uso de internet y de la telefonía móvil; los mensajes son cortos y concretos y se va haciendo cada vez menos necesario y hasta contraproducente, incluso limitado por la normatividad vigente, la utilización de propaganda impresa y el reparto de objetos diversos para los electores. Por eso ahora se prefiere al candidato que habla poco pero escucha mucho, es la política de la intercomunicación y la concreción, de ahí que el periodo de campaña se ha visto notoriamente acortado, incluso para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma de 2007 y su impacto en la disposición de tiempo en radio y televisión

México, después de regir en su vida política la actividad totalizadora de un partido hegemónico por casi seis décadas, se vio en la necesidad de fundamentar un nuevo modelo más abierto e incluyente, movido por diversas presiones internas y externas, con lo cual se dio origen a un largo proceso democratizador que inició en 1977 y se ha ampliado mediante reformas constitucionales y legales expedidas por razones coyunturales y de contexto mediático.

Tal afirmación se ve ejemplificada porque, por ejemplo, a raíz de la elección presidencial de 2006 que fue tan controversial, dado que arrojó un índice diferencial entre los dos candidatos punteros de solamente 0.56 % de los votos emitidos por la ciudadanía, se evidenció la necesidad de generar una nueva reforma a la legislación vigente, entre otros aspectos, respecto al rol que desempeñan los medios masivos de comunicación en las campañas electorales, puesto que era innegable que estos habían impactado mucho en los resultados de la contienda electoral.

Ello dio paso a una reforma con un claro espíritu regulador, fiscalizador y sancionador [...] esto se tradujo en un reforzamiento de las facultades

y atribuciones del IFE⁴ hasta convertirlo en una especie de fiscal del contenido de la comunicación electoral y la propaganda de la transmisión de los mensajes en medios radioeléctricos y del manejo de los recursos de campaña (Buendía y Azpiroz 2011, 16).

Los autores citados prestan atención al concepto de opinión pública para vincularlo con el de la influencia sobre esta de los medios de comunicación. Existen antecedentes de que el término fue utilizado en el ámbito académico por Jean-Jacques Rousseau, quien lo entendía como una ley fundamental porque su función era guardar la moral y las tradiciones. No obstante, tiempo después, Alexis Tocqueville la consideró como una tiranía por el hecho de ser el resultado de la presión que ejerce dicha opinión generalizada en los individuos y en los gobiernos; se trata, entonces, de una presión colectiva hacia la conformidad y la uniformidad que ahoga el pensamiento individual.

Estos puntos de vista, aún vigentes con las adecuaciones de la vida contemporánea, destacan la importancia de los medios de comunicación para orientar al electorado hacia la preferencia o el rechazo de una determinada opción política, lo que conduce a los conceptos de campañas negativas o de guerra sucia.

Visto así, en su momento el entonces senador Pedro Joaquín Coldwell manifestó que la reforma de 2007-2008 respondía, entre otros temas, a la necesidad de armonizar, mediante un nuevo esquema, las relaciones entre la política y los medios de comunicación; se trataba, entonces, de resolver dos grandes limitantes de la democracia mexicana: el dinero y el abuso de la comunicación (Buendía y Azpiroz 2011, 30).

De lo anteriormente apuntado se desprende que lo deseable, contar con eficientes, y cada vez de más amplia cobertura, medios de comunicación, se puede caer en lo no deseable e inconveniente, como el abuso de esta, concretamente en materia político-electoral.

⁴ Siglas del entonces Instituto Federal Electoral.

Entonces, la reforma aludida, en lo tocante a la utilización de los medios de comunicación y el contenido de los mensajes transmitidos en periodos de precampaña y campaña, amplió las facultades del ahora Instituto Nacional Electoral (INE) y lo erigió como una institución de supervisión y sanción, “hasta convertirlo en una especie de ‘super fiscal’ en la materia”, volviéndolo más burocrático (Buendía y Azpiroz 2011, 32).

Igualmente, José Buendía Hegewish y José Manuel Azpiroz Bravo concretizan en tres ejes temáticos la materia de comunicación política de la reforma aludida:

- 1) Campañas negativas. Para evitar descalificaciones y propaganda negra; es decir, elevar la calidad de las discusiones electorales.
- 2) Administración estatal de los tiempos oficiales. A fin de evitar la inequidad en la contienda, por lo cual solamente se dispondría de los tiempos oficiales de radio y televisión asignados proporcionalmente por el Instituto a los partidos políticos para difundir sus mensajes a la población receptora.
- 3) Guerra sucia. Combatirla, evitando la intervención de terceros en las campañas; por ejemplo, la compra de tiempos en medios de comunicación y la utilización de recursos oficiales para fines de propaganda política.

Para ordenar estos tres ejes, se reformaron las siguientes disposiciones, respectivamente:

- 1) Los artículos 38, 186, 233, 342, 350, 354, 368 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de la época, para que los partidos políticos, coaliciones y candidatos se abstuvieran de cualquier expresión que implicara diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigrara a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a los partidos políticos o a sus candidatos. Como si esto no fuera suficiente, la reforma afectó de inicio a la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 41, apartado C, base III, al quedar asentado que “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas” (CPEUM 2011).

- 2) El artículo 41, base III, apartado A, de la CPEUM se reformó, así como el Cofipe, en sus artículos 55, 56, 57, 58 y 59, para establecer las reglas que deberían seguirse a fin de distribuir y administrar los tiempos de radio y televisión para los partidos políticos, especificando lo conducente en las etapas configurativas de los procesos electorales.
- 3) Se especificaron disposiciones alusivas en los artículos 134 y 41, base III, apartado C, de la Constitución federal para ordenar que la propaganda que en cualquier modalidad difundieran los órganos de poder debía tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que la propaganda gubernamental debía suspenderse durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral; que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno debían aplicar con imparcialidad los recursos públicos, sin influir en la equidad de la contienda electoral; que la propaganda gubernamental no debía incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de los servidores públicos, y que se prohibía que estos mensajes públicos contuvieran expresiones vinculadas con las etapas del proceso electoral o la intención de promover el voto o lograr las preferencias electorales de la ciudadanía.

La eficacia de esta reforma no es necesaria en la temática que abarca este estudio, pero de acuerdo con Buendía y Azpiroz:

La eficacia de una norma depende, por un lado, de la aceptación de los actores políticos y sociales que la observen y, por otro, del peso que adquiera

para obligar a su cumplimiento; esto es, su capacidad coercitiva (Buendía y Azpiroz 2011, 61).

Por ello, aunque la misma reforma instrumentó un procedimiento especial sancionador (PES) de carácter administrativo para combatir infracciones a esta normatividad, impugnables jurisdiccionalmente, no por ello los resultados fueron necesariamente alentadores, por lo que, una vez vivido el proceso electoral federal de 2011-2012, igualmente conflictivo, hubo necesidad de llevar a cabo una nueva reforma político-electoral en 2014, la cual, al parecer del Poder Ejecutivo federal, debe considerarse en el rango de las reformas estructurales, por su alcance y trascendencia.

Falta de regulación de la utilización de las redes sociales en materia político-electoral

Fue notorio que, a raíz de la reforma, en el proceso electoral federal desarrollado en 2009, una buena parte de los *spots* con contenido negativo circulaba por internet y que la frecuencia de estos era más notoria en YouTube, por el cual, además de incrementar sus mensajes, también aumentaron sus visitas. Tal explosión invasiva implicó que, de los videos enviados por este conducto, 44 % era de contenido negativo, y que se reprodujeron 1,987,233 veces en internet.

Lamentablemente, y como una realidad no solo de México, sino del mundo, la comunicación electrónica se ve regulada de manera muy laxa. Por ello, a finales de

2010 existían 255 millones de páginas web, de las cuales 21 millones fueron creadas en el transcurso de ese año. Esto significa que cada día se crean aproximadamente 57,500 páginas, o sea 2,396 por hora y 40 por minuto. Hoy cualquier persona puede construir su propia plataforma comunicativa, aun en forma gratuita, a través de un *blog*, de los cuales hay 152 millones en el mundo (Buendía y Azpiroz 2011, 38 y 62).

En consecuencia, al no regular la participación de las redes sociales y, en general, las vías electrónicas de comunicación en las distintas etapas de los procesos electorales, particularmente en los tiempos de precampañas y campañas, se relativizaron los efectos positivos de la reforma de 2007-2008, cerrándose las posibilidades de marcar parámetros, siendo la única vía la impugnación ante los tribunales electorales.

Redes sociales. Estudio general

Debe especificarse que en la evolución universal de los medios de comunicación surge primero la telefonía y luego la computación; esta última, en sus inicios, solamente fue accesible para las instituciones públicas y privadas, por su costo, volumen y complejidad de manejo, pero a partir de la década de 1980 penetró en la vida cotidiana de las personas y de las transacciones comerciales, a la vez que ya se contaba con la telefonía móvil.

Esa fue la plataforma en que se fincó la creación y propagación de las redes sociales, que ahora prácticamente han alcanzado un desarrollo sorprendente y de difícil control, lo que de manera necesaria irrumpe en el ámbito político-electoral cada vez con mayor impacto y frecuencia.

Concepto y clasificación

La palabra *red*, utilizada en materia de comunicaciones, implica la posibilidad de conectar directamente a un sujeto transmisor y otro receptor, estableciendo una intercomunicación o diálogo. Desde esta perspectiva, el telégrafo fue el primer invento que permitió una comunicación casi instantánea a distancia y con posibilidades de respuesta y de intercomunicación. De hecho, el presidente Abraham Lincoln, durante la Guerra de Secesión estadounidense, logró establecer contacto telegráfico con sus comandantes militares, desde la Casa Blanca hasta los lugares más apartados donde se efectuaba la contienda; lo mismo ocurrió con el presidente Benito Juárez, quien pudo seguir puntualmente el desarrollo de la batalla de Puebla

en 1862 y el triunfo, al final de la jornada, del ejército republicano frente a los invasores franceses.

Hacia finales del siglo xx entraron en función y se propagaron las redes de interconexión de una vasta red identificada genéricamente como internet, dando por resultado una nueva era de información y comunicación llamada social media, es decir, medios sociales, “siendo las redes sociales como Facebook y Twitter una parte fundamental” (Jiménez 2017, 11).

Lo novedoso y realmente práctico de esta nueva opción de comunicación fue que los medios impresos, el radio y la televisión fueron principalmente unidireccionales; esto es, sin respuesta directa de los sujetos receptores, independientemente de que por vía telefónica se puede entablar un diálogo entre los conductores de los programas y el público y que en los medios impresos se contemple una página de cartas al editor. Lo cierto es que el verdadero diálogo instantáneo se da en los nuevos medios de comunicación de las redes sociales, que son de autogeneración de contenido e interconexión entre partes; esto equivale a contar con un espacio en el que los usuarios pueden expresarse prácticamente sin limitaciones, utilizando imágenes, textos, videos y todo tipo de elementos de divulgación, que además pueden esparcirse de inmediato en amplios sectores poblacionales hasta convertirse en virales. De ahí que las opciones “compartir” y “me gusta” resulten de primordial importancia.

Las redes sociales, más que el dibujo o la representación gráfica de las relaciones sociales, son expresiones de las transformaciones de los sujetos, de su subjetividad y de nuevas tecnologías por conocer y aprender, porque su capitalismo informacional, que ha transformado la estructura de la sociedad de clases en una nueva estructura social: la de la era de la información, denominada también sociedad red, al estar compuesta “por redes de producción, poder, experiencia, que construyen una cultura de la virtualidad en los flujos globales que trascienden el tiempo y el espacio” (Prado 2014, 78).

El término *red social* se configuró en 1954 para denominar las relaciones existentes entre un grupo específico de personas, pero con el advenimiento de la tecnología del mundo contemporáneo surgió el término red social digital, que permite, por sus características, conglomerar a personas que incluso no necesariamente se conocen entre sí.

El avance sorprendente de las redes sociales es un fenómeno universal; de hecho, todas las estructuras sociales y las actividades humanas han sido penetradas por su influencia, lo cual ha ocurrido en un tiempo relativamente breve, debido al alcance de su tecnología y a su uso indiscriminado, y están al alcance de cualquier persona sin importar su edad y circunstancia. A manera ejemplo, se calcula que en octubre de 2012 Facebook contaba en el mundo con 1,000 millones de usuarios.

No debe perderse de vista que, mediante sus mensajes autocreativos, las redes sociales irrumpen de manera significativa en las concepciones de la sociedad, la cultura, la ética y la estética, basadas en sustentos filosóficos, religiosos y culturales transmitidos por siglos, de generación a generación y que ahora se ven enfrentados con cápsulas informativas y de comentario, expresados casi anónimamente a los que la gente, en principio, está dispuesta a dar crédito absoluto, sin cuestionarse la autoridad intelectual o moral de quien los emite.

En la nueva concepción de sociedad red, surgida de la necesidad social de informarse de la manera más rápida y concreta acerca de la diversidad temática del conocimiento universal, se puede considerar indispensable definir las tecnologías de la información por ser estas los instrumentos materiales para captar y difundir dicho conocimiento.

De esta manera, estas tecnologías pueden considerarse como el

conjunto de apertura, redes y servicios integrados en un servicio de información interconectado y complementario, [en forma más amplia, consiste en] el almacenamiento, procesamiento, recuperación y distribución de la información por medio de procesos informáticos —es decir, procesos micro

electrónicos computarizados—, así como telemáticos que se refieren a la organización y transmisión de mensajes computados a través de redes organizadas de telecomunicación mediante la digitalización, la fibra óptica o vía satelital (Ballinas 2011, 12).

Una vez definidas las tecnologías de la información, se pueden conceptualizar las redes sociales digitales como objetivo central de este artículo, entendiéndolas como “estructuras conformadas por individuos que se vinculan para establecer distintos tipos de relaciones y para potenciar las interrelaciones internas y externas que ya tenían con otros grupos” (Prado 2014, 90).

Debe destacarse que una red social, en general, se establece en cuanto se presentan al menos los siguientes factores:

- 1) Un grupo de personas que comparten un código de comunicación común; en consecuencia, pueden ser dos o más que entienden, por ejemplo, una lengua y una cultura comunes.
- 2) El interés de los miembros del grupo por mantenerse comunicados, conociendo sus intereses, aficiones, logros, fracasos y metas compartidas.
- 3) El grupo domina la tecnología que sirve de infraestructura para lograr esa intercomunicación.

En ese tenor, una especie del género redes sociales se constituye por las redes digitales, que hacen uso precisamente de medios electrónicos y computacionales, como herramientas idóneas para comunicarse.

Los miembros de un grupo social digital permanecen en este y aumentan, si no es que exacerbaban su participación, porque requieren de esa interacción con los miembros de la comunidad para satisfacer sus necesidades sociales de convivencia y de cumplimiento de roles específicos (amigo, jefe, líder, pariente, etcétera); comparten metas y propósitos con los integrantes de la red (por ejemplo, estudios, trabajo o amistad); tienen

a la mano la herramienta de comunicación establecida en el grupo y están en posibilidad de hacer uso de ella; dado que se trata de comunicación digital, cuya función también es almacenar datos, pueden guardar memoria de lo expresado en estos canales para su posterior consulta, así como para su divulgación, sin que ello represente un esfuerzo adicional de copiar textualmente lo dicho, y crear y recibir, en la medida de lo posible, contenidos novedosos que despiertan su curiosidad y su interés en general. Entre todas estas bondades del sistema de red social digital es posible añadir la de mantenerse racionalmente informado, porque recibe de forma cíclica o, en caso necesario, de manera instantánea, las noticias de interés nacional o internacional más relevantes, aunque de forma capsulada.

Por otra parte, las redes sociales digitales son fenómenos relativamente recientes en la historia del mundo; apenas en 1971 fue posible enviar el primer *e-mail*, estando los dos protagonistas uno junto al otro, y en 1978 se pudo, a través de líneas telefónicas, entrelazar a varios usuarios. Más adelante, el origen comercial de las redes sociales se dio con SixDegrees.com, creada en 1997; dos años después salió al mercado LiveJournal, una plataforma que permitía a los usuarios conectarse con cierta fluidez. En 2002 apareció Fotolog y Friendster, redes que fueron muy exitosas, lo que dio origen a la creación de varias plataformas, entre las que destacan LinkedIn, Orkut de Google y la primera versión de Facebook. En 2005 apareció YouTube, Yahoo 360° y Ning, entre otras opciones, y en 2006 surgió la presentación actual de Facebook y Twitter.

De manera anecdótica, debe mencionarse que Facebook, en su versión original, surgió en 2004 con el propósito de conectar a un grupo de estudiantes en la Universidad de Harvard, y logró una inscripción global inicial de 19,500 usuarios, que comprendían otras instituciones de educación superior.

En el caso específico de internet, a finales de la década de 1960,

cuando los primeros nodos de una red informática se interconectaron, fue el producto de un proyecto que fue auspiciado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos: las primeras computadoras que se unieron en una red electrónica estaban ubicadas en las Universidades de California de Los Ángeles y de Santa Bárbara, la Universidad de Utah y el Instituto de Investigaciones de Stanford (Jiménez 2017, 12-3).

De ello se deduce que si bien originalmente el proyecto fue impulsado por militares, luego llegó al campo de los académicos y científicos, quienes terminaron por darle las características que actualmente presenta el internet en el ámbito universal.

Las redes sociales digitales, en general, se pueden clasificar de la siguiente manera:

- 1) Centrífugas. Su contenido es precisamente de divulgación inmediata, incluso viral, como el caso de Facebook.
- 2) Centrípetas. Su información va dirigida ex profeso a sus propios miembros, dado que comparten intereses comunes.
- 3) Vectoriales. Envían comunicaciones expresas para que, a su vez, sean remitidas a otros grupos específicos.
- 4) Enjambres. Implican una interacción frecuente y dependiente de sus miembros; suelen ser muy demandantes del tiempo y atención de los usuarios y, por ello, por lo general estos son efímeros.
- 5) Cadenas. Comprometen a cada usuario a atraer al grupo a otra u otras personas para agrandar la red social digital en cuestión.
- 6) Islas. Se trata de redes de enlace entre una red y otra.
- 7) Sexto grado. Nombre que le dio a este tipo de redes Harvard Stanley Milgram, quien desde la década de 1960, desde luego antes de la era digital, consideraba que era posible extender una enorme red internacional con solo lograr que las personas interesadas pudieran atraer a otras, lo que daría por resultado un aumento geométrico. La diferencia

de este tipo de red con la de enjambre, antes reseñada, es su alcance internacional.⁵

De lo anterior se deduce que en pocos años el aumento explosivo de estos mecanismos de comunicación ha generado una nueva cultura, caracterizada por su intercomunicación, sin barreras de tiempo, modo y lugar, su mensaje concentrado y su potencial de imprescindible y universal. Por ello, se puede hablar de la tiranía de las comunicaciones digitales, que infieren en la vida privada e íntima de las personas, al grado de que la presencia de la problemática laboral está palpable en la mente de los trabajadores las 24 horas de todos los días, puesto que deben estar pendientes de la mensajería electrónica que los bombardea de forma constante. Por ello, puede hablarse fundadamente de lo positivo y lo negativo de estar tan ampliamente comunicado; la paradoja se presenta en cuanto a que lo que fue el sueño de generaciones anteriores se transformó en la pesadilla del mundo contemporáneo.

Su expansión e influencia en materia político-electoral

La necesidad ancestral de comunicarse con los demás y ser escuchado por otros ha alcanzado su máxima potencialidad en la actualidad y, concretamente, por medio de la expansión mundial de las redes sociales. Por ello, antes de orientar este estudio hacia el campo de su impacto en la materia político-electoral, resulta conveniente apuntar algunas ideas respecto de su influencia, en general, en la cultura y en la manera de ser de las personas.

Roger Silverstone manifiesta que hoy los medios de comunicación se encuentran en el centro de la experiencia, en el corazón de la capacidad de muchos usuarios para encontrarle un sentido al mundo en que viven.

⁵ Clasificación tomada y adaptada de Prado (2014, 93-4).

Efectivamente, estas redes constituyen ahora un nuevo campo, conformado por un territorio de interacción, sobre todo entre los jóvenes, que se posicionan como actores, circulan sus saberes e hibridan sus experiencias (Prado 2014, 90).

La actualidad circundante se caracteriza, entre otros motivos, por lo vertiginoso del acontecer cotidiano, tanto en lo personal como en lo social, en el campo de lo nacional y lo internacional. Las noticias suelen permanecer por minutos como novedosas, para pasar enseguida al amplio campo de lo histórico y, por ello, de lo desechable. Los mismos medios técnicos y tecnológicos tienen una vida útil muy corta, por lo que la tecnología y el aparato que ahora se oferta como de la más amplia cobertura y del alcance más novedoso, unos meses después, resulta francamente superable y desechable.

Por esta razón, las personas en general se inclinan por la información capsulada y de preferencia gráfica, que les permita, sin pérdida de tiempo, casi instantáneamente, percatarse de lo esencial de una noticia y, por lo mismo, no cuestionan la veracidad de la información que les llega por diferentes medios y están dispuestas a otorgarle toda su credibilidad. Pero, igualmente, su memoria es muy corta, al grado de que, a unas horas de haberse informado de algún acontecimiento, este ya carece de importancia y recuerdo. Esto último resulta de la mayor importancia en el campo de la vida político-electoral, lo que explica que el político que ayer fue acremente cuestionado por sus desaciertos hoy resulte poseedor de la mayor popularidad por parte del electorado en las encuestas de intención de voto.

Tal situación es tan antigua como la historia y en México existen testimonios históricos de ello en abundancia, por ejemplo, rechazo y vítores que se otorgaron en diferentes momentos al presidente Benito Juárez; no obstante, ahora, gracias a la inmediatez y propagación de la comunicación por redes sociales, los ejemplos son más frecuentes.

Lo anterior conduce a la observación de la notoria influencia de las redes sociales en el campo de la política y de los cambios sociales, como ocurrió

en la llamada Primavera Árabe, que puso en crisis a tres países del bloque árabe (Túnez, Egipto y Libia) en la primavera de 2011, lo que originó movilizaciones tumultuarias y caídas relativamente rápidas de gobiernos que ya contaban con muchos años de ejercicio y con regímenes abiertamente dictatoriales. La explicación de los estallidos sociales en un contexto tan conservador y tradicionalista, como suele ser el mundo árabe, se explica porque se conjugó una serie de factores políticos, económicos y sociales que fueron acumulando el resentimiento de grandes sectores sociales, a lo que solo hacía falta añadir la presencia en las calles de las masas ciudadanas, lo que se logró gracias a la influencia de las redes sociales.

De esta suerte, el tradicional aislamiento de la región dejó de tener eficacia para los fines de las élites en el poder, gracias a que internet fue penetrando cada vez con mayor intensidad y las redes sociales abiertamente hicieron acto de presencia, de manera principal entre la población joven de esas naciones. De aquí que ya se habla entre los tratadistas de “Redvolución”, para referirse a estos estallidos sociales que, de tiempo en tiempo, se presentan en cualquier parte del mundo (Jiménez 2017).

Era cierto, y aún lo es en muchos países del grupo árabe, que los medios de comunicación masiva están controlados por los órganos de gobierno, pero la penetración de las redes sociales, por las características de su tecnología, han logrado escapar de una censura eficiente, lo que ha contribuido a facilitar la libertad de información, expresión, opinión y asociación, si bien de manera virtual.

Esto permitió que los habitantes de estos países conocieran las realidades que se viven en otras naciones que cuentan con mayores ámbitos de libertad de expresión y, con ello, se preparó el camino para que, una vez sensibilizada la población, se lanzara en grandes concentraciones a las plazas públicas exigiendo el cambio fundamental de rumbo político de sus respectivos gobiernos.

A la vez, la globalización de las redes sociales permitía que el total de las naciones se enterara de la lucha de estos países y se lograra alcanzar

la solidaridad internacional, que también contó de manera decisiva para derrocar a los gobiernos totalitarios en crisis. Todo ello, a pesar de que en un desesperado intento de supervivencia fueran controlados la prensa, el radio y los periódicos de la región, incluso se obstaculizó lo más posible la labor de reporteros, corresponsales y fotógrafos nacionales y extranjeros, pero las redes sociales suplieron de manera muy exitosa tales ausencias.

La intercomunicación mediante las redes sociales se caracteriza principalmente porque:

- 1) Es unidireccional, pues cada persona autogenera su información y la puede dirigir a un público amplísimo, que incluso llega a exceder sus propias expectativas.
- 2) Establece un espacio en el que los usuarios pueden expresarse, informarse y comunicarse, utilizando todo tipo de medios posibles (videos, gráficas, fotografías, animaciones, audios, texto, etcétera), prácticamente sin restricción alguna.
- 3) La reacción que las notas informativas producen casi siempre es sorprendente, porque pueden pasar casi desapercibidas, o bien adquirir el rango de virales.

La protesta o expresión social colectiva que se manifiesta en oposición a las políticas llevadas a cabo por los órganos de poder es igualmente muy antigua y de carácter universal. En muchas ocasiones ha sido reprimida de manera brutal, pero a la postre ha originado la caída de gobiernos dictatoriales y opresores. Para hablar de algunos ejemplos, recuérdese la toma de la Bastilla, en 1789, en París; las huelgas de Cananea y Río Blanco, en 1906 y 1907, respectivamente, en México; la marcha al Palacio de Invierno, en 1917, en Rusia, y muchos casos más.

Lo que ahora resulta novedoso es la rapidez, la generalización y la eficacia que ha mostrado el uso de las redes sociales al servir como plataforma

de interacción para importantes estallidos de inconformidad social, por diversas razones (ecológicas, de paridad de género, de apoyo a la diversidad sexual, de repudio a la violencia y a las prácticas de la delincuencia organizada, a las acciones de corrupción y de impunidad, a políticas económicas impopulares, etcétera), prácticamente en todo el mundo. A la fecha, “La red de internet es considerada como un cyber-espacio, donde facebook y twitter se han convertido en la correa transmisora del descontento social” (Jiménez 2017, 13).

Hay un factor común entre estos movimientos sociales que va más allá del uso de los medios sociales, los sitios web o video blogs, ese factor aglutinante es la auto organización social. Los líderes tradicionales de oposición se han visto rebasados y eclipsados ante las masas indignadas que acamparon y marcharon por diversas ciudades del mundo. Millones de personas tuitearon y retuitearon [...] todo esto ha sido posible gracias a los programas o software de redes sociales, que son aplicaciones que funcionan debido a una estructura tecnológica llamada Internet, cual es una red informática compuesta por múltiples redes de computadoras, servidores, módems, líneas telefónicas, antenas, centrales, redes de fibra óptica; la red es la suma de tecnologías de comunicaciones electrónicas que vienen evolucionando desde hace más de doscientos años (Jiménez 2017, 12).

Es igualmente importante recordar que las redes sociales, por ser espacios de intercomunicación directa, se encaminan en muchas ocasiones a incidir en el campo emocional de las personas, es decir, en el área de los sentimientos positivos o negativos, y se alientan sentimientos de odio, resentimiento, venganza, simpatía, antipatía, etcétera, por lo cual resultan idóneos para desarrollar actitudes de *bullying*, acoso o discriminación de todo tipo, de la misma manera que pueden convocar, en un tiempo relativamente corto, a formar manifestaciones de apoyo o de rechazo e incluso de vandalismo y linchamiento. Es por ese impacto preferentemente a la

parte sentimental, más que a la intelectual, el sujeto receptor es proclive a dar crédito total a la información que le llega, aun cuando a todas luces esta sea infundada; no obstante, por las mismas razones, las redes sociales pueden ser utilizadas como medios adecuados para desarrollar apoyos en favor o en contra de una tendencia política o de un candidato determinado.

Resulta también notorio que, desde su creación, internet ha sido cuestionado por considerarlo un instrumento que favorece el espionaje y el apoderamiento de información. Hoy es del dominio público los alcances electrónicos que tienen gobiernos, grupos de poder y bandas delincuenciales para capturar información de prácticamente toda la vida ordinaria de una persona o de una nación, por lo que se tiende de manera universal a crear instituciones y normatividad para la protección de datos personales y de información institucional y particular. Por todo esto, el mundo se sacude, de tiempo en tiempo, cuando se divulgan noticias de escándalos cibernéticos que pueden incluir al gobierno y al ejército de estadounidenses, a las finanzas ilícitas de paraísos fiscales o a las prácticas de corrupción de gobernantes, partidos políticos, líderes religiosos o de dirigentes deportivos.

Originalmente los medios al alcance de internet para apoyar movimientos sociales de diversa índole eran los blogs, las páginas web, los sitios de chat, el correo electrónico y los mensajes de texto, pero de manera paulatina Facebook y Twitter han ido ganando un amplio terreno en todo el mundo. En Estados Unidos de América se notó con claridad la influencia de esas redes sociales cuando se logró, en 2008, la primera elección del presidente Barack Obama, a pesar de oponerse muchos electores por su condición racial. De igual manera, en Islandia probó su efectividad cuando la población, por medio de severas protestas, hizo caer al régimen imperante y se negó a rescatar la banca en crisis con el apoyo de recursos públicos, e incluso se utilizaron las redes sociales para orientar los trabajos de redacción de una nueva Constitución para el país.

En cuanto al campo concreto de la influencia de las redes sociales en materia político-electoral en México, se puede manifestar que el uso de

internet y de las nuevas tecnologías de la información en la comunicación política ha ido despertando cada vez mayor interés, tanto por los partidos políticos como por los candidatos (independientes o partidistas) y por las autoridades electorales, debido a tres aspectos principales:

- 1) Su amplia cobertura de divulgación e influencia.
- 2) La dificultad técnica de su supervisión y control.
- 3) El número cada vez mayor de personas que tienen acceso al uso de estas tecnologías.

En términos generales, a la fecha se puede apreciar que en las elecciones federales se manifiesta, cada vez más, que el modelo de comunicación política es mediante la utilización de las redes sociales, en tanto que en las locales suele hacerse más uso de las prácticas de comunicación tradicionales, como los mítines, las asambleas, la visita a comunidades, el uso de pancartas, mantas, anuncios espectaculares, fotografías tipo póster y el mensaje retórico pleno de frases a modo.

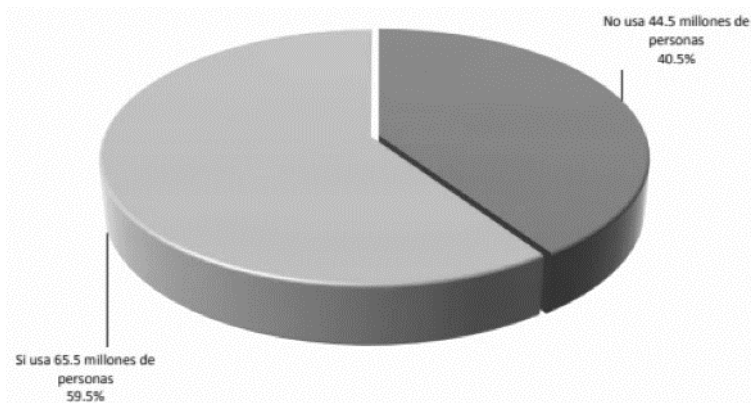
En tanto que, en el proceso electoral de 2018, los contenidos de las cuentas de Twitter de los dirigentes nacionales de partidos políticos y de candidatos, por ejemplo, los aspirantes a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, son ampliamente divulgados, comentados y analizados por especialistas y la ciudadanía en general.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que, de acuerdo con los datos obtenidos en el 13.º Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México, realizado por la Asociación de Internet de México, existen en el país 70 millones de internautas, lo que aproximadamente equivale a 63 % de la población mexicana, a partir de los 6 años, de los cuales 51 % de los usuarios son mujeres y 49 %, varones. Igualmente, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) afirma que, en 2017, 68.5 % de los usuarios de internet del país tenía menos de 35 años, es decir, se trata de gente joven. En 47 % de los hogares de México hay conexión a internet,

cuyo uso es mayor dependiendo de la más alta escolaridad alcanzada por los suscriptores. Por otra parte, se confirma que el uso de internet es un fenómeno más urbano que rural. No resulta por demás, entonces, entender que la explosión virtual del fenómeno de las intercomunicaciones determina una de las características más sobresalientes de la llamada posmodernidad.

De manera panorámica se puede afirmar que México ha sido proclive, en gran medida, al acceso y utilización de la comunicación electrónica en sus diversas opciones, lo que puede apreciarse con los datos estadísticos emitidos por el Inegi en 2017, a propósito de la conmemoración del 17 de mayo como Día Mundial de Internet, entre los que deben destacarse, vinculados al tema de este artículo, los que se muestran en las gráficas 1 a 9.

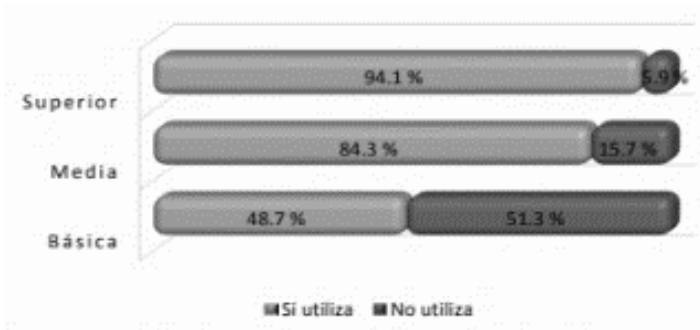
Gráfica 1. Población según su condición de uso de internet, 2016



Fuente: Inegi (2017).

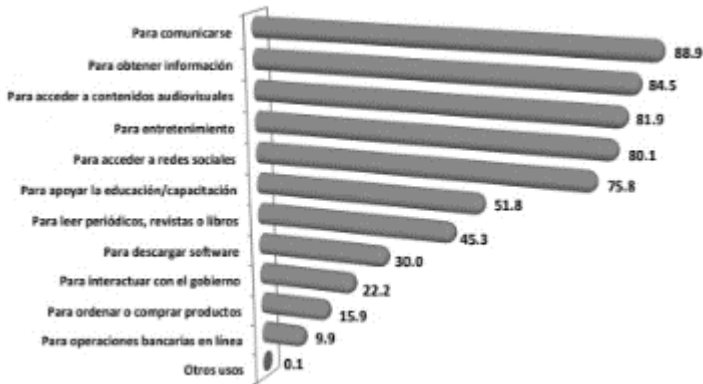
Gráfica 2. Usuarios de internet por grupos de edad, 2016

Fuente: Inegi (2017).

Gráfica 3. Usuarios de internet por nivel de escolaridad, 2016^A

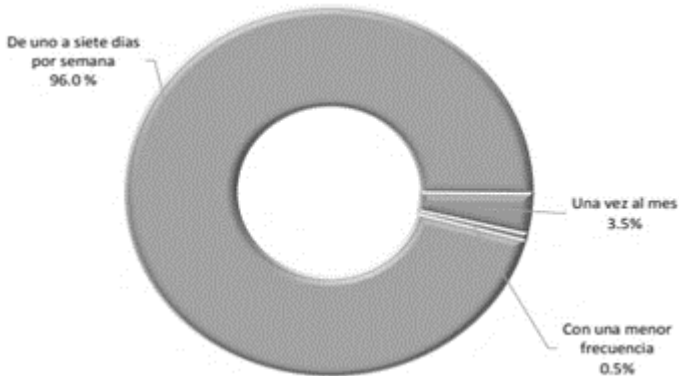
^A Se excluye a la población sin escolaridad o que omitió indicar su grado de escolaridad.

Fuente: Inegi (2017).

Gráfica 4. Porcentaje de actividades en internet, 2016^A

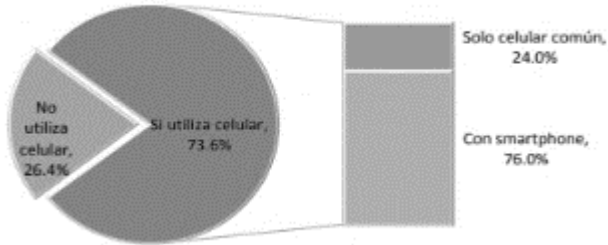
^A Las categorías no son excluyentes, por lo que la suma de las proporciones es superior a 100 por ciento.

Fuente: Inegi (2017).

Gráfica 5. Usuarios de internet por frecuencia de uso, 2016

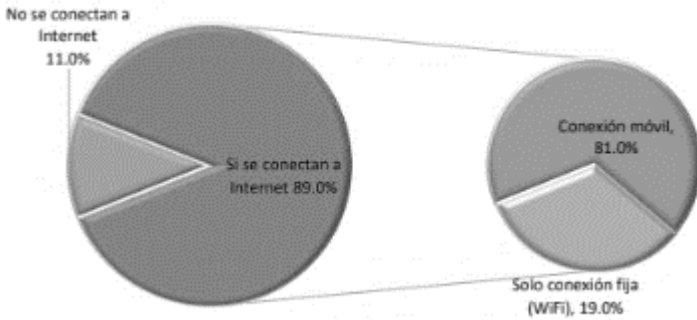
Fuente: Inegi (2017).

Gráfica 6. Población según su condición de uso de celular, por tipo de equipo, 2016



Fuente: Inegi (2017).

Gráfica 7. Usuarios de celular inteligente, según conectividad a internet y tipo de conexión, 2016

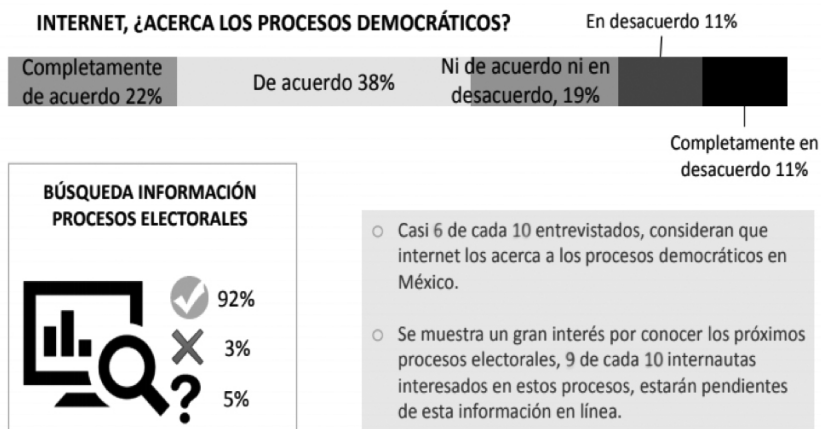


Fuente: Inegi (2017).

Además, si se toman en cuenta los datos estadísticos en general que se pueden conocer respecto del acceso y uso de Facebook y de Twitter, se concluye que hay una afluencia cada vez mayor de usuarios, de quienes el número más representativo es de jóvenes, con una cultura universitaria promedio, preferentemente ubicados en zonas urbanas y de manera particular interesados en conocer la realidad política del país e interferir con opiniones acerca de ese tema, motivo por el que el muy amplio espectro que cubre las redes sociales es del mayor interés por parte de las personas y los entes involucrados en los procesos político-electorales, por lo cual las redes sociales constituyen un factor primordial en el modelo de comunicación política del país.

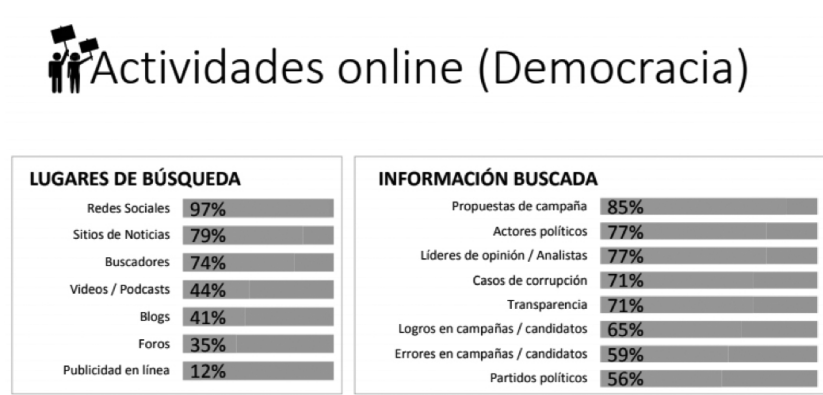
De hecho, la mercadotecnia política toma en cuenta el espacio que representan las redes sociales para crear los mensajes adecuados que permitan posicionar en ellas a un partido o coalición política y a un candidato determinado.

Figura 2. Percepción de los usuarios de internet acerca de los procesos electorales



Fuente: AIMEX (2017).

Figura 3. Hábitos de búsqueda en procesos electorales



Fuente: AIMEX (2017).

Figura 4. Uso de redes sociales en México



Fuente: AIMEX (2017).

Información institucional e información privada

Debe tomarse en cuenta que los sistemas de comunicación electrónica se encuentran al alcance tanto de los órganos del poder público como de los entes cupulares o representativos de los factores reales de poder (Ejército, iglesias, agrupaciones patronales, industriales y mercantiles, líderes sociales, intelectuales, etcétera), así como de la ciudadanía en general. Por ello se distingue entre la información institucional que divulgan las autoridades electorales y los particulares, por ejemplo, en portales y páginas web, en el entendido de que en este sector se encuentran los grupos organizados y estructurados, como los sindicatos o los partidos políticos, y el ciudadano que se comunica e interacciona de manera individual y por iniciativa propia.

El espectro resultante de la información privada presenta serias dificultades para detectar su origen real, su intención y, sobre todo, si se trata de una participación espontánea o si en ella se oculta un proyecto deliberado y desarrollado por otras personas o grupos ajenos al sujeto emisor, quien actúa como simple mandatario.

Lo anterior resulta de suma trascendencia para determinar la aplicación de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral, respecto de tratarse o no de una comunicación espontánea o si forma parte de una actividad de precampaña o campaña electoral, a fin de determinar si cumple las especificaciones que acerca del particular determinan las normas aplicables y los criterios emitidos por el TEPJF.

En ese orden de ideas, conviene referir los procedimientos que se han llevado a cabo a fin de controlar el origen, la intención y el contenido de los mensajes que circulan en las redes sociales acerca de determinado tema.

Uno de los primeros parámetros de control efectivo sobre las tendencias, necesidades informáticas y modos de opinión de los usuarios de las redes sociales consiste en fragmentar por segmentos a determinados grupos de ellos, lo que en el argot electrónico se denomina perfilado, entendido como

una forma de control indirecto de los individuos sobre la base de la explotación de informaciones obtenidas sobre ellos. En la actualidad el perfil de los individuos y la segmentación de éstos se realiza a partir del creciente número de informaciones de nuestros comportamientos y de nuestros desplazamientos (Mattelart y Vitalis 2015, 13).

De esta manera, la frecuencia de la información emitida y de la información requerida, los hábitos de navegación detectados y las visitas a determinadas páginas van conformando el perfil del usuario, generalmente sin que este se percate. Por ello, para los responsables de la selección y contratación de personal, resulta muy importante conocer ese perfil del usuario, porque refleja casi un retrato de cuerpo entero del interesado para conocer su nivel intelectual, su estabilidad emocional, su conducta ética y hasta sus pensamientos más íntimos. Todo ello, porque ingenuamente el usuario parece olvidar que los registros computacionales guardan con una gran fidelidad toda la información que se impactó en sus monitores. Esto da pie para que, en la posible comisión de un delito, se pueda efectuar una investigación cibernética mediante las computadoras y los demás implementos emisores y receptores de información.

A lo anterior se agrega el hecho irrefutable de que, al avanzar la tecnología de las intercomunicaciones de manera sorprendente, los usuarios cuentan con aparatos de alta complejidad y mayor cobertura, por lo que, para la mayoría de los países, resulta de interés prioritario; es decir, contar con un perfil muy logrado de los usuarios de las redes electrónicas es como un asunto de seguridad nacional.

No debe olvidarse que las redes sociales no son vías naturales de comunicación, como la voz o la mímica, sino que son creaciones de la mente y de una cultura determinada, y que además se trata de mecanismos e instrumentos comercializados; es decir, en el fondo representan negocios de muy altos rendimientos para sus propietarios y ejecutivos, y por lo mismo no son, como algunos ingenuamente quieren postular, espacios libres

en los que puede decirse lo que sea y procederse con total libertad. Eso es absolutamente falso porque:

- 1) Existe un registro exacto y prácticamente perdurable de lo apuntado o transmitido en las redes sociales, con anotación de fecha y hora en que se emitió y se recibió la comunicación.
- 2) Puede existir fuga de información mediante prácticas de piratería cibernética cada vez más diversificada y sofisticada.
- 3) La información que circula en tales redes es susceptible de espionaje y de destrucción de modo instantáneo.
- 4) Cuanta información se publique y divulgue sale enseguida del control propio y su circulación es muy difícil de detener.
- 5) En cada país y en instrumentos internacionales existe regulación jurídica acerca del acceso y utilización de las redes sociales.

Puede decirse que en México no está regulado el uso de internet ni las redes sociales; sin embargo, hay leyes que inciden indirectamente en las acciones que pueden ocurrir en el espacio virtual son los casos del Código Civil Federal, el Código de Comercio, el Código Penal Federal, la Ley de la Propiedad Industrial, la Ley Federal de Protección de Datos, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal del Derecho de Autor y de la Ley General de Comunicación Social.

Redes sociales y su vinculación con los procesos electorales

En México, el uso de las redes sociales, interfiriendo en el desarrollo de las precampañas y las campañas electorales, hizo su aparición en el proceso electoral de 2011-2012, concretamente en la campaña para presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Como ejemplo, recuérdese la virulencia que alcanzaron los mensajes transmitidos por un movimiento denominado #YoSoy132, surgido de una airada protesta estudiantil que se creó a raíz

de un evento propagandístico desarrollado en la Universidad Iberoamericana, Campus Santa Fe, en la Ciudad de México.

El símbolo # significa, en el caso de las redes sociales, una etiqueta o *hashtag* que identifica una concentración de mensajes acerca de una temática determinada, en la cual pueden apreciarse de inmediato las ideas recientes que se van acumulando. Cuando el entonces candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto acudió a un auditorio de la Universidad Iberoamericana, se provocó una reacción violenta en su contra. Algunos medios de comunicación pretendieron divulgar la noticia de que se trataba de personas infiltradas ajenas al estudiantado de esa casa de estudios, pero se filmó un video que mostraba supuestamente la presencia de 131 alumnos que mostraban sus credenciales de esa institución, por lo que en el nombre de la red que se configuró se indicaba que quien se allegara a ella sería el número 132.

Los medios tradicionales de comunicación trataron de alguna forma de opacar la noticia restándole importancia, lo que enardeció los ánimos de la protesta y se dieron marchas y plantones frente a las principales televisoras del país. Finalmente, los inconformes lograron llevar a cabo una especie de debate virtual en el que, por cierto, no acudió Peña Nieto, mostrando a su manera que la televisión comercial nacional se encontraba secuestrada por las cúpulas de poder.

En consecuencia, este análisis se circunscribe a los procesos electorales federales de 2012, 2015 y 2018. Como puede apreciarse, se trata de solamente tres experiencias electorales; sin embargo, logra observarse la rapidez con la que se propaga el fenómeno comunicacional electrónico, propio de la vida contemporánea, así como lo activo que resulta la actuación de los usuarios a través de las redes sociales.

Casos de los procesos electorales de 2011-2012 y 2014-2015

Como ha quedado asentado, en el proceso electoral federal de 2011-2012 se hizo sentir por primera vez la importancia que puede adquirir la aplicación

de las redes sociales en el desarrollo de un proceso electoral. Tuvo la característica de incluir la sucesión de presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el sexenio 2012-2018, con la disyuntiva en puerta de que el partido político hegemónico por varias décadas retornara al poder, después de un intermedio de dos sexenios ocupados por la oposición.

De antemano, las redes sociales no determinaron el triunfo del candidato Enrique Peña Nieto, pero sí tuvieron un papel importante como instrumentos de divulgación de imágenes de los candidatos a la presidencia de la república, así como para difundir sus imágenes y principales líneas de acción y obtener el apoyo o la animadversión de la ciudadanía.

La jornada electoral tuvo lugar el domingo 1 de julio de 2012. De acuerdo con la Asociación Mexicana de Internet, desde 2010 el país contaba con 35 millones de usuarios de internet, de los cuales 6 de cada 10 accedían de forma casi cotidiana a una red social. Facebook, Youtube y Twitter eran las vías más utilizadas. Además, de los 105 millones de habitantes que, se estima, contaba el país, 24 millones eran menores de 30 años. En ese ejercicio electoral participarían, por primera vez, unos 14 millones de personas, por lo que se deduce la importancia de impactar en los jóvenes mediante la propaganda política generada por partidos y candidatos.

Por otra parte, de los usuarios de las redes sociales, un grupo significativo, cuyas edades oscilaban entre los 18 y 30 años, eran adictos a estas; se trataba de sujetos conocidos como nativos digitales, por su constancia en el uso de las redes sociales y su notable destreza para navegar en ellas.

El tema central de la atención ciudadana era la elección del presidente de la república, para lo cual se contaba con cuatro opciones políticas:

- 1) Josefina Vázquez Mota (Partido Acción Nacional).
- 2) Enrique Peña Nieto (coalición “Compromiso por México”, formada por el Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México).

- 3) Andrés Manuel López Obrador (coalición “Movimiento progresista”, integrada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el partido Movimiento Ciudadano).
- 4) Gabriel Quadri de la Torre (partido Nueva Alianza).

Los candidatos Vázquez Mota, Peña Nieto y López Obrador, en mayor o menor medida, decidieron participar de manera activa en las redes sociales, buscando posesionarse de la opinión pública ciudadana, teniendo a la mano el ejemplo reciente, como también se ha apuntado anteriormente, de la exitosa campaña del abogado de Chicago Barack Obama en su carrera a la Casa Blanca.

Efectivamente, en el escenario político del mundo y, por lo tanto, en el mexicano, se estaba operando el cambio de modelo de comunicación hacia el electorado, del esquema tradicional (en el que los partidos políticos y los ciudadanos generaban los mensajes y los hacían llegar al electorado por los medios tradicionales de comunicación —prensa, radio, televisión, cine y concentración masiva—, dándose el esquema clásico de emisor-receptor) al nuevo modelo de intercomunicación (en el que cada persona, no necesariamente los partidos o los candidatos, lanza un mensaje que es captado por varios receptores a la vez, quienes lo comentan, creando nuevos mensajes, y los difunden, con lo que se alcanza en poco tiempo una extensión de efecto multiplicador).

Los políticos de corte tradicional no estaban acostumbrados a este tipo de comunicación y, por ello, se mostraban escépticos a su utilización y preferían el modelo clásico con el que se sentían plenamente identificados.

De acuerdo con las apreciaciones periodísticas de la época, Enrique Peña Nieto cuadruplicó el número de sus simpatizantes desde que, en noviembre de 2011, se hizo pública la intención de postular su candidatura, en tanto que Josefina Vázquez Mota logró algo similar a partir de febrero de 2012; lo anterior, en el entendido de que ambos acudieron de inmediato al manejo de las redes sociales, sin descuidar sus campañas en los medios tradicionales de difusión.

López Obrador hizo menos notorio el uso de las redes sociales, pero su imagen fue ampliamente divulgada en YouTube, a la par que Josefina Vázquez Mota ganaba popularidad interactuando en Twitter y Facebook. Estas vías permitieron formar corrientes de opinión de las que se podía conocer la intención del voto, así como la creación de “granjas” de seguidores de internet; en otras palabras, posibles electores a favor atrapados en una red social determinada.

Como se recuerda, el marco normativo aplicable al modelo de comunicación política, que era el resultado de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, respectivamente, no comprendía el campo de las redes sociales, por lo que era posible, como sucedió, encaminar por ellas campañas sucias y otras prácticas de comunicación política prohibidas y sancionadas en los medios tradicionales de comunicación masiva. En concreto, era notable que por medio de las redes sociales se podía incrementar la simpatía y el apoyo a un candidato o vulnerar y desacreditar a otro.

Se inició, además, la práctica nociva de contratar personas (troles) para ingresar en las redes sociales y provocar una reacción en cadena, difundiendo todo tipo de mensajes y de noticias, independientemente de ser ciertas o falaces. Igualmente se notó en los equipos de campaña de los candidatos la presencia de coordinadores de redes sociales.

El fenómeno paralelo de un uso mayor de la telefonía móvil permitió la multiplicación del acceso a las redes sociales, con la nota añadida, nada menor, de la posibilidad de tomar fotografías y videos de todo tipo de situaciones y lograr su inmediata difusión por dichas redes. Esta circunstancia implicó un serio impacto negativo en las campañas de los candidatos, por ejemplo, cuando se desvirtuó la imagen de cumplidor de promesas de campaña, en ejercicios anteriores, de Peña Nieto; logros muy pobres en el desempeño de algunos cargos ejercidos con anterioridad por Vázquez Mota, o circunstancias desfavorables de la imagen de López Obrador.

En el caso concreto de Enrique Peña Nieto, además de cuestionar por las redes sociales el cumplimiento efectivo de sus promesas de campaña cuando ejerció como gobernador de Estado de México, también afectó su

imagen pública la divulgación de mensajes de corte discriminatorio subidos a una red creada por una de sus familiares, igual que el hecho de conocer en minutos, a lo largo y ancho del país, de su desafortunada intervención en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara y, más aún, el movimiento, ya también aludido, #YoSoy132.

Finalmente, el porcentaje de votación alcanzado en esta contienda fue:

- 1) Enrique Peña Nieto, 38.21.
- 2) Andrés Manuel López Obrador, 31.59.
- 3) Josefina Vázquez Mota, 25.41.
- 4) Gabriel Quadri de la Torre, 2.29.

En cuanto al proceso federal electoral de 2014-2015, tal ejercicio correspondió solo a la renovación de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; esta información es importante porque este tipo de proceso, conocido coloquialmente como intermedio, despierta menor expectativa ciudadana, lo cual reduce la trascendencia de la influencia efectiva de las redes sociales en los resultados comiciales, además de que resulta más difícil contar con datos fidedignos y confiables para medir dicha influencia. Paralelamente debe advertirse que tal interferencia también se presenta, aunque todavía con una trascendencia relativa, en los procesos electorales locales, como fueron los casos de Nayarit, Coahuila y Estado de México en 2017, con la salvedad de que el presente artículo se enfoca fundamentalmente al ámbito federal.

No obstante, a manera de ejemplo, se pueden citar las conclusiones obtenidas del estudio respecto del proceso electoral de 2017, en Estado de México, de Leticia Heras Gómez y Oniel Francisco Díaz Jiménez:

las redes sociales estudiadas en nuestra indagación muestran lo siguiente:

- Escasa utilización por parte de los dos partidos de oposición relevantes en el Estado de México. Hubo varios casos en que los candidatos no abrieron cuentas.

- Mayor presencia del PRI, mayor organización de la comunicación.
- En ambos casos, en el PRI y su oposición, la comunicación se utilizó preferentemente como un registro de actividades de las campañas.
- No hay elementos para documentar que los mensajes cambiaron la preferencia partidista del votante (Heras y Díaz 2017, 69).

Lo que sí importa destacar en este estudio es que, a partir de las experiencias vividas en los procesos electorales federales de 2011-2012 y 2014-2015, y en cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió jurisprudencias y tesis referentes a la utilización de las redes sociales en materia político-electoral, lo cual es de la mayor relevancia, dado que, como ha quedado dicho en la legislación aplicable, se presenta una laguna jurídica que, en su momento, deberá ser colmada mediante un proceso legislador reformador.

Los criterios a los que se refiere este apartado se detallan a continuación.

Jurisprudencia 19/2016

Partido Verde Ecologista de México y otro

vs.

**Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación**

Jurisprudencia 19/2016

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.- De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet (jurisprudencia 19/2016).

Jurisprudencia 18/2016

Partido Verde Ecologista de México y otro

vs.

**Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación**

Jurisprudencia 18/2016

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.- De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre

los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión. Por ende, el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político (jurisprudencia 18/2016).

Tesis LXVIII/2016

Partido Verde Ecologista de México y otro

vs.

**Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación**

Tesis LXVIII/2016

VEDA ELECTORAL. DEBEN ANALIZARSE INTEGRALMENTE LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR PERSONAS FAMOSAS EN REDES SOCIALES PARA DETERMINAR SI VULNERAN ALGUNA PROHIBICIÓN LEGAL.-

De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en relación con los numerales 251, párrafos 3 y 4, así como 242, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que si bien, en principio, el hecho de que varias personas famosas publiquen mensajes en redes sociales a favor de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es

un aspecto que goza de una presunción de espontaneidad, propio de las redes sociales, por lo que al resolver el procedimiento especial sancionador atinente, la autoridad competente deberá realizar un análisis riguroso de cada mensaje denunciado en lo individual y adminiculadamente, tomando en cuenta el contexto de su difusión, pues sólo así podrá identificar si existen elementos comunes entre sí que permitan desvirtuar la citada presunción en la emisión de los mensajes y, por ende, determinar si se actualizó alguna infracción a las prohibiciones legales. Ello, pues los partidos o candidatos, bien pueden pretender obtener un beneficio aprovechando la popularidad de las personas famosas en redes sociales e incorporarlos a sus estrategias propagandísticas, pues son sujetos fácilmente identificables por la ciudadanía y cuentan con un número relevante de seguidores, lo que tiene el potencial de transformarse en un vehículo eficiente, económico y relativamente sencillo para hacer llegar propaganda electoral directamente al elector, dada la lógica de funcionamiento de las redes sociales (tesis LXVIII/2016).

Tesis LXX/2016

Partido Verde Ecologista de México y otro

vs.

**Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación**

Tesis LXX/2016

VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET.- De la interpretación gramatical, sistemática

y funcional de lo dispuesto en los artículos 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafos 1 y 2, 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 251, párrafos 3 y 4, así como 242, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la prohibición dirigida a quienes ostenten una candidatura de difundir propaganda electoral por cualquier medio durante la veda electoral, abarca, entre otros aspectos, los mensajes que publican a través de sus redes sociales. Tal prohibición constituye una limitación razonable a su libertad de expresión para garantizar las finalidades de dichas normas, y resulta una medida que contribuye a salvaguardar, además, el principio de equidad en la contienda electoral (tesis LXX/2016).

Tesis XIII/2017

Partido Acción Nacional

vs.

Tribunal Electoral del Estado de México

Tesis XIII/2017

INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL.- De lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que en atención al principio de imparcialidad, la información pública de carácter institucional es aquella que versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, a través de los cuales se proporcionan a la ciudadanía herramientas para que tenga conocimiento de los trámites

y requisitos que debe realizar, inclusive, de trámites en línea y forma de pago de impuestos y servicios. De conformidad con lo anterior, la información pública de carácter institucional puede difundirse en portales de internet y redes sociales durante las campañas electorales y veda electoral, siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, dado que sólo constituye información sobre diversa temática relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad (tesis XIII/2017).

Cada uno de estos documentos requiere de un análisis específico para comprender su alcance y trascendencia respecto a la regulación del manejo de las redes sociales en materia político-electoral, así como la ponderación del uso de estos medios de comunicación interactuante, con el derecho fundamental de libertad de expresión, asunto que se abordará más adelante en este artículo.

Lo que puede concluirse al cerrar el rubro que ahora se desarrolla es que, a partir del proceso electoral federal de 2011-2012 y concretamente en lo referente a la campaña por la presidencia de la república, se hizo presente la utilización e influencia de las redes sociales en un escenario peculiar carente de normatividad específica; igualmente, ha sido difícil para muchos sectores políticos tradicionales competir en el campo tan vasto, inmediato e imprevisible de las redes sociales, dado que su manejo tradicional es el del mensaje emisor-receptor, sin intercomunicación, pero es evidente que la nueva tecnología comunicativa va ganando terreno y que el futuro se vislumbra muy diferente al modelo de comunicación política que ha predominado por varias décadas.

Precisamente el reto es establecer una normatividad adecuada y suficiente para que el nuevo modelo de comunicación política resulte eficiente y conserve la equidad en la contienda electoral, como un principio esencial de la vida democrática del país.

Redes sociales en su panorámica internacional

En la actualidad, el uso de las redes sociales para divulgar todo tipo de información resulta un fenómeno universal. La actitud de los gobiernos frente a este bum comunicativo y la creación de una nueva cultura que se refleja en hábitos, preferencias, manejo de instrumentos de comunicación, lenguaje, etcétera, ha sido contradictoria. Por un lado, han procurado incorporarse a la brevedad posible a este tipo de mecanismos y a la utilización de los servicios de internet, en el entendido de que ello representa una característica esencial de posmodernidad a la que aspiran en términos generales y un factor fundamental de desarrollo económico y social. En otras palabras, ningún gobierno quiere mostrar una imagen de anticuado o de rezagado en materia computacional. Por otra parte, los gobiernos entienden lo delicado que resulta dejar un espacio de comunicación de dimensiones universales e instantáneas al albedrío de los usuarios y sin ningún control.

El gobierno de Estados Unidos de América, encabezado por el presidente William Clinton, pretendió, en 1996 y en 2000, establecer un régimen de censura de internet, pero fracasó ante la oposición del Senado, por lo que se ganó una impopularidad galopante en la opinión pública nacional e internacional. En Europa, igualmente se han dado intentos de controlar internet, incluso en el ámbito de la Comisión Europea; en ese sentido, Francia se ha caracterizado por su empeño insistente en regularizar el uso de esta vía de comunicación e información.

La Comisión Europea dictó varias directivas reguladoras que debían ser incorporadas en las legislaciones nacionales. Una de ellas la directiva 2000/31/CE, estableció criterios para regular el comercio electrónico buscando “la integración jurídica comunitaria, con objeto de establecer un auténtico espacio sin fronteras interiores en el ámbito de los servicios de la sociedad de la información”. La vaguedad del concepto de “servicios de la sociedad de la información” dejó abierta la puerta a toda clase de inter-

pretaciones, plasmadas en textos legislativos y ordenanzas administrativas (Castells 2001, 1).

Entre los países con una regulación más respetuosa de la libertad de expresión en materia de acceso y uso de internet se encuentran Chile, México y Uruguay; los que presentan restricciones importantes son Egipto, España, Australia, Francia, Alemania, Libia, Malasia, Rusia, Corea del Sur, Sri Lanka, Tailandia, Túnez, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela, entre otros, y los más restrictivos son Eritrea, Corea del Norte, Siria, Irán, Guinea Ecuatorial, Uzbekistán, Birmania, Arabia Saudita, Cuba, China, Etiopía, Vietnam, Sudán, Azerbaiyán y Turkmenistán.

Por su parte, las naciones que tienen mayor acceso y facilidad de conexión electrónica son Islandia, Noruega, Dinamarca, Andorra, Liechtenstein, Luxemburgo, Japón, Holanda, Reino Unido, Suecia, Suiza, Mónaco y Finlandia.

Además, los países que por su dificultad de conexión y amplias restricciones se encuentran casi fuera de red son Etiopía, Chad, Myanmar, Sierra Leona, Níger, Somalia, Burundi y Lesoto.

Como se advierte, la posición de las naciones en cuanto al acceso y el uso de internet no es uniforme, lo que obedece a factores de desarrollo económico, alcance tecnológico y arquetipos culturales, pero también y, de manera sobresaliente, a la postura ideológica y real de sus gobiernos. De esta manera, se observa que las naciones que presentan mayores restricciones al uso de los medios de comunicación electrónica son los gobernados por regímenes más limitativos de la vida democrática y del pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, ya sea por su filiación política, por estar sumergidos en una grave crisis de gobernabilidad o porque tienen un fuerte temor a la penetración cultural de otros modelos de sociedad en sus respectivas poblaciones.

De cualquier manera, el tema de regular el uso de las redes sociales representa, actualmente, un fuerte motivo de confrontación social y política

entre quienes aducen la necesidad de su control para evitar excesos y alteraciones del orden público y quienes consideran que hacerlo sería instituir un régimen de espionaje, inquisición y represión totalmente opuesto a la vida democrática a la que aspiran las naciones contemporáneas.

En lo que toca al uso de internet en el ámbito de las campañas electorales, se puede hacer alusión al estudio realizado por Andrés Reyes Rodríguez y José Luis Eloy Morales Brand, quienes encontraron, de cinco países latinoamericanos analizados en 2013, que solo Brasil contaba con disposiciones normativas reguladoras de propaganda por medio de internet, lo que no era el caso de Argentina, Chile, Costa Rica y México. Además, México y Chile son los únicos países, de los estudiados por los autores citados, que otorgan garantías constitucionales en materia de réplica (Reyes y Morales 2013, 54).

Fenómenos político-electorales que se originan en el contexto de las redes sociales

Para los fines específicos de este estudio, es necesario enfocar los principales fenómenos político-electorales que se originan en el ámbito de la utilización de las redes sociales. De manera independiente de que su presencia en los procesos electorales es relativamente reciente, pues puede rastrearse a partir del proceso electoral federal de 2011-2012, no puede pasar inadvertida su influencia, aún no determinante, pero sí expansiva en el ánimo de los electores, lo que permite vislumbrar a futuro una mayor importancia de estos medios de intercomunicación electrónica en cualquier proceso electoral, federal o local.

En tal virtud se presentan a continuación las reflexiones más generalizadas respecto a cada uno de tales fenómenos, en la inteligencia de que este estudio no es precisamente exhaustivo y que pueden preverse otras muchas conductas enmarcadas por las redes sociales, que inciden en los procesos electorales del país en un futuro que ya es presente.

Propaganda electoral

Las redes sociales, por su naturaleza espontánea y expansiva, además de su uso cada vez más divulgado entre la población, se convierten de manera inmediata en vehículos idóneos para insertar en ellas propaganda electoral. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) distingue entre propaganda de precampaña y propaganda de campaña electorales.

El artículo 211 de dicho ordenamiento señala:

1 [...] se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampañas difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular [...] 3. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos la calidad de precandidato de quien es promovido (LGIPE, artículo 211, 2016).

El artículo 242, párrafos 1, 3 y 4, indica:

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

[...]

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por

los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren programado (LGIPE, artículo 242, 1, 3 y 4, 2016).

Es importante que la regulación constitucional y legal que tan puntual ha resultado para regir los diferentes aspectos de la propaganda, tanto de precampañas como de campañas electorales, haya omitido señalar los mensajes que pueden difundirse por medio de las redes sociales, los cuales además cuentan con una agenda ilimitada de usuarios, gracias a sus efectos multiplicadores.

Efectivamente, tanto en tiempos de precampaña como de campaña electorales se presenta el constante intercambio de opiniones, a favor o en contra de los aspirantes; de las opciones partidistas, y, en su caso, de las plataformas que postulan los candidatos, lo cual constituye, en esencia, actos de propaganda político-electoral.

Por otra parte, dado que el uso de las redes sociales está al alcance de cualquier persona, no necesariamente los partidos políticos o los precandidatos o candidatos abren de manera directa sus cuentas electrónicas para difundir tales mensajes propagandísticos, sino que puede hacerlo cualquier persona comprometida o no con un partido o con un aspirante.

En el proceso electoral federal 2017-2018, que comprendía además la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona pudo constatar la gran cantidad de mensajes que podían recibirse diariamente por conducto de las redes sociales, en apoyo o en rechazo de cualquiera de los candidatos u opciones políticas.

Los efectos que una difusión tan amplia acarrea no son medibles fácilmente, pero resulta paradójico que la legislación aplicable se manifestara tan rigurosa en el empleo propagandístico en su colocación en bastidores espectaculares, que tal vez pasaban inadvertidos por los automovilistas en las vías rápidas del tránsito urbano o en carreteras, y, en cambio, omitieran la regulación de esa misma propaganda en las redes sociales, tan al alcance del ciudadano promedio.

Fake news

En el mundo de internet se ha popularizado este término, particularmente en Estados Unidos de América, para referirse, por lo general, a un archivo o servidor falso, que no es lo que aparenta; también se ha empezado a utilizar para describir un montaje fotográfico, un anuncio falso, etcétera.

En ese país se gastan grandes sumas de dinero para propagar este tipo de noticias falsas. El Ejército de esa nación a veces las utiliza para desconcertar a sus enemigos y para influir en el ánimo de las poblaciones afectadas por estados de guerra.

Estas noticias falsas son usadas para desinformar de manera intencionada y para engañar a los medios tradicionales de comunicación o a las redes sociales, ya sea con fines políticos o de otro tipo. El término en inglés se hizo popular durante la campaña electoral presidencial de Estados Unidos de América en 2016, cuando Donald Trump acusó a algunos medios noticiosos, como los canales CNN y NBC y los periódicos *The New York Times* y *The Washington Post*, de proporcionar noticias falsas de su persona o de hechos relacionados con las elecciones. Por lo que se deduce que su conocimiento y divulgación es relativamente reciente, lo que no las vuelve menos virales y peligrosas.

Resultó emblemático y de gran trascendencia en medio de esta campaña electoral la divulgación del supuesto fallecimiento de la candidata Hillary Clinton, el 11 de septiembre de 2016. Ante estas circunstancias, el sitio Fake News Watch mantiene una lista ampliable y actualizada de todos los sitios de noticias falsas.

México no ha quedado exento de este tipo de ataque cibernético y, a guisa de ejemplo, se puede señalar la amplia difusión de la noticia falsa acerca de que la Organización de Naciones Unidas previene sobre un posible sismo de 10.5 grados en la escala de Richter que asolaría al territorio nacional en fecha próxima.

En términos generales, la información falsa o sin fundamento resulta muy común en las redes sociales, con la agravante de que las personas están,

sin embargo, dispuestas a darles el mayor crédito posible. Al respecto, hay que apuntar que, para generar este tipo de información, se requiere sustentar en algún aspecto que pueda tener indicios de veracidad, es decir, que sea verosímil. La gente será proclive a creerla, entre otros aspectos, porque:

- 1) Desconfía, en principio, de la versión que difunda cualquier tipo de autoridad, puesto que en reiteradas ocasiones la información oficial resulta, a la postre, incompleta, manipulada y, en ocasiones, hasta ofensiva para los ciudadanos a los que se pretende tener como personas carentes de madurez, criterio o de sentido común.
- 2) Rechaza cualquier acto de autoridad, sea directo o indirecto, y, finalmente, la información oficial resulta un acto de esa naturaleza, porque representa la represión, la imposición o el abuso, que se han dado tradicionalmente en sociedades que, como las de Latinoamérica, han sido víctimas de regímenes arbitrarios y poco democráticos.
- 3) Se siente poseedora de información confidencial y de la mayor relevancia, que, al divulgarla entre sus contactos, hace ver ante ellos su particular influencia y liderazgo social.
- 4) Está predispuesta a divulgar todo tipo de información que pueda causar sensacionalismo, crítica social o desprestigio de las personas o de las instituciones, particularmente por un marcado resentimiento social, fruto de la desigualdad que priva en el país y de la educación tradicional basada en la agresividad y en fomentar la cultura de ilegalidad.

Al tratarse de un fenómeno relativamente nuevo, aunque cada vez más difundido, se ha rebasado la capacidad legislativa de comprensión de la problemática y el apuntamiento de su posible solución por vía legislativa, situación que de manera necesaria incide en el desarrollo de los procesos electorales, que también se ven afectados de manera directa por el libre tránsito en redes sociales de todo tipo de *fake news*, que lamentablemente se tornan virales de inmediato.

En el caso mexicano, ante la inexistencia de una regulación de las *fake news*, para el proceso electoral de 2017-2018, diversos medios de comunicación pusieron en marcha el proyecto #Verificado2018 —similar propuesta a Electionland en Estados Unidos de América o Crosscheck en Francia—, mediante el cual se revisaron noticias *fake*, manipuladas e imprecisas acerca del proceso electoral, con la finalidad de frenar las noticias falsas, las promesas irrealizables o las críticas sin fundamento.

Campañas negativas o sucias

En los artículos 6, 7 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

[...]

Artículo 41. III. Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia (CPEUM, artículos 6, 7 y 41, 2017).

Con base en estos parámetros constitucionales, el artículo 247 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala:

Artículo 247.

1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. El Consejo General está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en esta Ley, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

3. Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o

situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquéllos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

4. El derecho a que se refiere el párrafo anterior se ejercerá en la forma y términos que determine la ley de la materia (LGIPE, artículo 247, 2016).

En consecuencia, pueden considerarse como campañas negativas o sucias aquellas que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que contengan expresiones que calumnien a las personas.

Con anterioridad a la reforma de 2014, el apartado C de la base III del artículo 41 de la carta magna ordenaba: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas” (CPEUM, artículo 41, base III, apartado C, 2011). Por esta razón, el artículo 38 del Cofipe vigente en la época prevenía a los partidos políticos a abstenerse de

cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, en particular durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas (Cofipe, artículo 38, 2009).

Con la reforma de 2014 se redujo una prohibición tan amplia que podría afectar de manera sensible el ejercicio de la democracia y el derecho fundamental de libertad de expresión, además de que resultaba poco práctico, puesto que cualquier candidato, al plantear públicamente la menor crítica al sistema legal o institucional del país, a fin de plantear soluciones y ofrecer políticas viables para lograr su superación, podría caer en el tipo de difamación que planteaba dicha prohibición.

La restricción, entonces, quedó concretizada en la prohibición de calumniar a las personas, con la particularidad de que frente a ello se erige el derecho de réplica para ser ejercido por el afectado, además de las medidas cautelares que puede ejercer al respecto el INE, ordenando, mediante el PES correspondiente, la suspensión de la transmisión por radio o televisión de los mensajes que afecten el orden jurídico en la parte alusiva.

En un régimen autoritario y vertical, como el que viven y han vivido por tiempos prolongados muchas naciones, entre ellas México, es imposible la presencia de campañas negativas o de guerra sucia, puesto que el régimen en el poder establece institucionalmente el remplazo de sus gobernantes, por lo que los partidos de aparente oposición no pueden entablar una confrontación real y agresiva contra los candidatos oficiales, sino solo tratar de resaltar su propia ideología y plataforma electoral, en la espera de que sean suficientemente atractivas al electorado para alcanzar una votación lo más favorable posible.

Por el contrario, entre mayor apertura democrática se dé en un país, mayor será la opción de debate; por ello, mientras más se proteja la reputación de los políticos, más se pierde en la libertad de expresión. Por eso, William Brennan, juez de Estados Unidos de América, en una decisión de la Corte Suprema, mencionaba que el debate libre es más importante que el posible daño que se pudiera causar a las reputaciones de servidores públicos (Temkin y Salazar 2010, 18 y 19).

Debe tomarse en cuenta que

la persona que participa en la vida política sabe y debe saber que se expone a la luz pública y que su comportamiento va a ser mucho más cercanamente examinado que el comportamiento de cualquier individuo en la sociedad y que no se pueden aplicar los mismos principios que están establecidos en derechos a terceros, cuando se trata de funcionarios públicos (Temkin y Salazar 2010, 19).

Una razón por la que se establecieron constitucional y legalmente limitaciones a las expresiones vertidas en las campañas electorales fue elevar la calidad de los mensajes en estas, para centrarlos en las propuestas de los candidatos ante el planteamiento de determinados problemas sociales y de políticas económicas y sociales que podrían establecer al obtener los cargos públicos a los que aspiran. No obstante, desde el planteamiento de tales propuestas puede darse un motivo de desavenencia y debate, porque no necesariamente sus destinatarios coincidirán con ellas. Resulta claro que muchas propuestas no son practicables y que seguramente no podrán cumplirse al llegar al cargo. Esto ya ocurría en la Grecia antigua, donde se aplicaba, como se mencionó, el ostracismo, es decir, el destierro a aquel ciudadano que incumplía una promesa hecha en campaña.

Por esas razones, para la ciudadanía es más importante prestar atención a los mensajes negativos que a los positivos durante una campaña electoral, porque en los positivos suelen presentarse solo afirmaciones: “Es honesto, tiene experiencia, es un padre y un esposo ejemplar, etc.”, sin que sea estrictamente necesario apoyar con datos duros tales afirmaciones. En cambio, en los negativos sí es frecuente encontrar las razones que apoyan lo que se dice y esto puede ser más convincente para que el electorado tome su decisión de voto.

A la vez, conviene observar que al impactar un mensaje negativo puede darse el efecto búmeran; es decir, que reviertan sus efectos en contra del sujeto emisor, precisamente por el hecho de tratar, de manera injustificada e infundada, de afectar a una opción política o a un candidato determinado. Esto es, sin lugar a dudas, el gran riesgo de las redes sociales: la comunicación que se apunta para dañar a una persona, tendencia política o institución puede revertir sus efectos y terminar perjudicando al emisor, pero en la verdadera democracia no deben sustraerse a la opinión pública temas que se consideren prohibidos, restringidos o tabú. “Con democracia se entiende el hecho de que los temas de la política vengán públicamente discutidos” (Sánchez y otros 2016, 390).

Queda claro que el ejercicio auténtico de la democracia requiere madurez de:

- 1) Los partidos políticos, para entender que no solo ellos pueden generar la información que debe llegar al electorado, sino que este tiene acceso actualmente a muchas fuentes de información, como es el caso de internet.
- 2) Los candidatos, partidistas o independientes, que deben ser más sensibles al uso propio o ajeno de las redes sociales, comprendiendo que el discurso elocuente, las frases hechas y los ademanes de oratoria ya no representan aspectos determinantes para atraer el voto ciudadano y, a la vez, menos sensibles a la crítica pública, dado que nadie resulta, en la vía de los hechos, ser el candidato oficial, por lo que ahora su vida personal y su expediente ciudadano y de servidor público está abierto a la visión pública.
- 3) Las autoridades electorales, que también pueden ser cuestionadas en su actuar facultativo, puesto que sus actos de autoridad no necesariamente deberán satisfacer la demanda compleja y heterogénea de la opinión pública.
- 4) Los medios de comunicación masiva, los cuales pueden ser fácilmente rebasados por las redes sociales que cuentan con ámbitos de libertad de mayor alcance y penetración.
- 5) Los ciudadanos, que ahora tienen la responsabilidad inaplazable de seleccionar la información que reciben de manera constante en las redes sociales y que van a contribuir en su divulgación. Si los ciudadanos, en términos generales, no son capaces de distinguir la calidad de la información que reciben y de tomar de forma responsable su decisión soberana para efectos del ejercicio del voto, su régimen democrático puede ser calificado de aparente y fallido.

La democracia debe aspirar, como lo señala el artículo 3 constitucional, a ser un sistema de vida. En otras palabras, no es posible que, para

una buena parte de los políticos, el pueblo mexicano aún no sea apto para ejercer libremente su voto, cuando Porfirio Díaz ya lo consideraba maduro para la democracia en 1908, en el transcurso de la famosa entrevista Díaz-Creelman.

Al margen de estas consideraciones, es evidente que, a la fecha, en las redes sociales no existe un control normativo ni preventivo ni represivo respecto de la colocación y divulgación de mensajes, incluso mediante materiales audiovisuales, que, transmitidos en radio o televisión, serían catalogados en ese ámbito tan amplio y controversial como campañas negativas o sucias.

Violación a los tiempos de veda electoral

El artículo 210, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ordena que:

La distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que establezcan para cada caso, su retiro o fin de la distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral (LGIPE, artículo 210, párrafo 1, 2016).

Algo similar ocurre con la propaganda de precampaña regulada en el artículo 212 del citado ordenamiento, que deberá retirarse por lo menos tres días antes del inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate.

El tiempo que transcurre entre el retiro de la propaganda electoral y el de la jornada electoral en su caso se ha denominado de forma coloquial tiempo de reflexión o de veda y se supone que, de esta manera, se evita la influencia que de modo subliminal pudiera ejercerse en los electores, en un momento tan decisivo como lo es el inmediatamente previo a la emisión del voto.

Puede afirmarse que hay veda electoral en un periodo breve antes de la jornada electoral

durante el cual se prohíbe la diseminación de mensajes electorales y partidistas, para permitir que el electorado tenga un espacio de reflexión acerca de la información recibida durante las campañas electorales. Este concepto también es conocido como silencio electoral o jornada de reflexión.

En México, la vida electoral empieza tres días antes de la jornada electoral y termina hasta la hora del cierre oficial de las casillas en las zonas de los husos horarios más occidentales del país. Durante este periodo queda prohibida la distribución de propaganda electoral, la celebración y difusión de reuniones o actos públicos de campaña y de propaganda, así como la publicación y difusión de los resultados de encuestas y sondeos de opinión relativos a las preferencias electorales de la ciudadanía (Caballero 2018, 129).

Al respecto, de manera independiente de las razones que pudieran argumentarse a favor de ese retiro propagandístico, de forma particular con base en razones de la psicología social y la sociología política, lo cierto es que en las redes sociales no hay tal respeto a la veda y que en plena jornada electoral se saturan dichas vías electrónicas de comunicación, precisamente comentando los incidentes de esta, las encuestas de salida y las razones por las que se debe o no votar por una opción política o candidato. Tal situación fue notoria, por ejemplo, para cualquier habitante de la entidad en el pasado proceso electoral de Estado de México.

Por dichos argumentos y por su falta de regulación, se puede concluir en estos rubros que la utilización indiscriminada de las redes sociales, como vías de información de carácter político-electoral, representa un estado de excepción muy importante y trascendente al modelo de comunicación política establecido con la reforma de 2014, que fue de tal profundidad, reacomodando la ingeniería institucional electoral, que el gobierno de la república la ha considerado en un paquete reformista que denomina de carácter estructural.

Por esa razón ha sido necesaria la labor específica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual ha ido orientando los criterios

aplicables para colmar la gran laguna legal que representa la falta de regulación legislativa en la materia.

México ante las redes sociales en materia electoral

Ya se ha manifestado que la presencia de las redes sociales es relativamente reciente y pudo notarse a partir de la elección federal de 2011-2012, coincidiendo con la nueva aparición de estos medios de comunicación y su amplia cobertura de divulgación.

Martha Concepción Martínez Guarneros, otrora magistrada de la Sala Regional Toluca, señala respecto de internet que:

el poder revisor de la Constitución reconoció el acceso a éste como derecho humano, el cual genera educación, permite el acceso a la información y a redes sociales, llámense portales, blogs, Facebook, Twitter, YouTube, Instagram y Periscope, y su diversa gama de aplicaciones, en donde los usuarios comparten contenidos como videos, fotografías, documentos, información y opiniones de índole privada, pública o política (Martínez 2016, 3).

En la materia que toca a este estudio, se trata de hacer presente y divulgar por medio de las redes sociales todo tipo de asuntos públicos o de interés general, entendiendo por estos los que se manifiestan y desenvuelven en los linderos de lo público, es decir, de la instancia mediadora entre la sociedad y el Estado (Caballero 2018, 22). La palabra *público* deriva del latín *populus*, es decir, 'el pueblo', y, a su vez, *público* da la palabra república, 'cosa de todos', que se refiere a que en este tipo de gobierno la responsabilidad de la decisión recae en todos los gobernados.

Efectivamente, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y teleco-

municaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios (CPEUM, artículo 6, 2017).

A su vez, el artículo 7 del mismo ordenamiento señala que:

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información o ideas a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito (CPEUM, artículo 7, 2017).

Además, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos abarca la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, creando un sistema de límites, por ejemplo, para proteger los derechos de terceros, la seguridad nacional, la moral pública y otros aspectos más.

Aunado a lo anterior, añade Martínez Guarneros, la declaración conjunta acerca de la libertad de expresión y de internet señala que la neutralidad de la red es un principio que busca la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido. De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19, establece que la libertad de expresión resulta una condición para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas, que son

necesarias para la promoción y protección de los derechos humanos. A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado por garantizar la libertad de expresión como elemento fundamental para el ejercicio eficiente de la democracia, porque la opinión pública representa

el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones de interés público (amparo directo en revisión 1434/2013).

En la opinión del tratadista Marco Olivetti, el uso de las redes sociales pone en crisis los sistemas de reglamentaciones restrictivas de la libertad de expresión y de la actividad política. Concretamente, de México plantea problemas nuevos acerca de la implementación estricta del principio de la equidad de la contienda.

Efectivamente, porque los medios audiovisuales masivos tradicionales en el mundo, antes de la aparición de las redes sociales, eran el radio y la televisión, que constituyen grandes empresas en manos de particulares y de consorcios que determinan los temas que han de verse o escucharse, la profundidad y oportunidad de la cobertura noticiosa y el estilo u orientación abierta o subliminal que deberán tener los programas de opinión.

En otras palabras, a la ciudadanía se le ofrece para su conocimiento y esparcimiento lo que los grupos de poder que dirigen o patrocinan dichos medios de comunicación consideran conveniente. En tanto que las redes sociales constituyen abiertamente un nuevo ámbito de libertad de expresión, dado que cada usuario sube a la red la información y los materiales que considera de su interés y los sujetos receptores, a su parecer, lo divulgan, contradicen o congelan con absoluto dominio de su albedrío, lo cual no necesariamente implica que los usuarios puedan caer en tipificaciones

penales y de sanciones administrativas, pues, al final, cada quien se responsabiliza de lo que afirma o sube a dichas redes.

Resulta, entonces, oportuno el comentario de Gabriela Villafuerte Coello, magistrada de la Sala Regional Especializada, cuando afirma que en la actualidad se vive en dos realidades distintas: el mundo físico y el mundo virtual, dado que la tecnología de las comunicaciones crea realidades y espacios que ya no obedecen a los tradicionales parámetros de espacio y tiempo que regían el contexto total de la vida humana (Villafuerte 2016, 17).

Villafuerte alerta respecto a que tratar de establecer controles al uso de las redes sociales conduce a una judicialización de estas, con el grave peligro de ejercer un control sobre la ciudadanía, al estilo panóptico del antiguo sistema penitenciario, en el cual los reos eran vigilados desde diferentes puntos de observación para estar al tanto de cada uno de sus actos, por personales que estos fueran. Con esta reflexión, se puede considerar que quien hace uso de las redes sociales se vuelve vigilante y vigilado en una enorme red de la que no alcanza en realidad a medir su amplitud y densidad, pues el número de usuarios es muy variable. En consecuencia, la utilización de las redes sociales exige no solo conocimiento del manejo tecnológico que implican, sino la consciencia de la responsabilidad y trascendencia social y política que tienen.

El conocimiento y la resolución de impugnaciones que tienen en el fondo el uso y abuso de las redes sociales en materia político-electoral ha correspondido, por las funciones que desempeña, a la Sala Regional Especializada, cuya creación se originó mediante la reforma constitucional y legal de 2014, por la que se estableció que compete a dicha Sala, entre otras tareas, la de conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LOPJF, artículo 195, último párrafo, 2016).

A su vez, en los artículos 470 a 477 de la LGIPE se regula el procedimiento especial sancionador, que procede en los casos en que se denuncie la comisión de conductas que:

- 1) Violen lo establecido en la base III del artículo 41 o en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.
- 2) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.
- 3) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña (LGIFE, artículo 470, párrafo 1, 2016).

Por lo anterior, se advierte que, en muchas ocasiones, la contravención a las normas a la propaganda política o electoral y a los actos anticipados de precampaña y campaña se comete utilizando las vías que ofrecen las redes sociales.

En consecuencia, independientemente de realizar en un momento dado un análisis puntual y exhaustivo de la línea jurisprudencial que ha trazado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de impugnaciones que llevan implícita la utilización de las redes sociales, ahora, con base en los criterios de jurisprudencia y tesis emitidos por este órgano jurisdiccional, se pueden establecer los siguientes parámetros:

- 1) Se reconoce que las redes sociales constituyen un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión.
- 2) La postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactar a las redes sociales debe estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión.
- 3) El solo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que manifiesten sus puntos de vista en torno al desarrollo o a las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica goza de la presunción de ser un acto espontáneo, propio de las redes sociales, y debe ser ampliamente protegido si se trata del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, los cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.

El contenido de estos tres incisos se fundamenta en lo expuesto en la jurisprudencia 18/2016 del TEPJF y lleva a concluir que este Tribunal reconoce a las redes sociales como un medio que permite un ejercicio democrático de grandes posibilidades y que, por lo mismo, de tratarse de una comunicación ciudadana y espontánea, debe privilegiarse el respeto a la libertad de expresión e información. Por esa razón, la expresión manifiesta la espontaneidad de la comunicación divulgada en las redes sociales, con lo que se intuye que no debe tratarse de una conducta dolosa ni ejecutada por personas que hayan recibido consigna o pago alguno al respecto.

A su vez, la jurisprudencia 19/2006, tras insistir en el reconocimiento de las redes sociales como un vehículo idóneo del ejercicio democrático, añade que por ello resulta indispensable remover potenciales limitaciones al involucramiento cívico o político de la ciudadanía por medio de internet.

En cuanto a los mensajes emitidos por personas famosas en redes sociales y que pueden ejercer influencia respecto a la intención de voto, la tesis LXVIII/2016 obliga a los órganos resolutores a llevar un doble ejercicio analítico para verificar el contenido y circunstancias de emisión del mensaje en lo particular y, a la vez, administrarlo con el contexto de su difusión, a fin de detectar si se originó una infracción a las normas que rigen en la materia respecto de la propaganda electoral.

En cuanto a la difusión de mensajes de contenido propagandístico electoral, queda prohibida en tiempos de veda (tesis LXX/2016), no así la información pública de carácter institucional (tesis XIII/2017), siempre que esta sea acorde con lo ordenado en el artículo 134 de la CPEUM y con las características que se encuentran señaladas en los criterios jurisprudenciales de la SCJN y del TEPJF.

En resumen, es posible afirmar que el Tribunal Electoral ha mantenido una posición de respeto y tutela de las libertades de información y de expresión, en la especie, difundidas mediante las redes sociales, a las que considera como instrumentos idóneos del ejercicio democrático y del

debate ciudadano, siempre y cuando se manifiesten de manera espontánea y en ejercicio auténtico precisamente de la libertad de expresión, cuyos límites también están indicados de manera constitucional, legal y jurisprudencial.

En el aspecto penal conviene señalar que en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, el artículo 8 ordena que se impondrá de 50 a 200 días de multa y prisión de 2 a 6 años al funcionario electoral que: “X. Divulgue de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados” (LGMDE, artículo 8, 2016). A su vez, el artículo 9 establece penas de 100 a 200 días de multa y prisión de 2 a 6 años al funcionario partidista o al candidato que: “V. Divulgue de manera pública y dolosa noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados” (LGMDE, artículo 9, 2016). En los tipos penales descritos no se hace alusión expresa a utilizar como vehículo de comisión las redes sociales, aunque tampoco las excluye, pero en caso de requerir una sentencia de autoridad penal competente, se debe proceder al fundamentar el sentido de la condena correspondiente, además de verse colmado el tipo penal, la ponderación entre el daño causado y la libertad de expresión, como derecho tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Libertad de expresión y redes sociales

Ha quedado claro que la utilización de las redes sociales en materia electoral y en el debate de las ideas y de las plataformas políticas de los candidatos en pugna se encuentra, a la fecha, carente de regulación. En consecuencia, ha tocado al TEPJF llevar a cabo la tarea, vía resolución impugnativa, de ir determinando algunos criterios ordenadores en los cuales la institución se ha mostrado respetuosa de los derechos de expresión y de acceso a la información, consagrados nacional e internacionalmente.

Por ello, de acuerdo con Enoc Francisco Morán Torres y Marco Antonio Valencia Villatoro:

La libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, es una condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerequisite para evitar el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona.

El derecho fundamental de la libertad de expresión se encuentra consagrado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece en su texto normativo que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Asimismo, el artículo 7o. de la propia Norma Fundamental, declara inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio. Mientras que, los artículos 39 y 40 establecen que la forma de gobierno de México es democrática y representativa.

Además, los artículos 6o., 7o., 39 y 40 de la Carta Magna, guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delimitan una estructura jurídica apta para lograr el autogobierno democrático. Así, por un lado, los artículos 6o. y 7o. reconocen los derechos fundamentales de libertad de expresión y de acceso a la información, sin los cuales no sería posible una ciudadanía política y, por otro lado, los artículos 39 y 40 establecen que la forma de gobierno de nuestro país, es democrática y representativa (Morán y Valencia 2016, 156-7).

Con la aparición y expansión de las redes sociales, los ciudadanos han vislumbrado un amplio campo de libertad expresiva que ya difícilmente están en disposición de perderse o de siquiera ser limitado de manera significativa, por lo cual la regulación en la materia se vuelve algo muy difícil.

En el ámbito internacional de la tutela a la libertad de expresión, debe destacarse:

En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la libertad de pensamiento y expresión abarca la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

De ahí que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirmó que la libertad de expresión tiene una doble dimensión, una individual y una social o colectiva en los términos siguientes:

Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente (Morán y Valencia 2016, 158-9).

Por otra parte, se ha argumentado que el acceso a las redes sociales requiere un acto volitivo del interesado, que se hace objetivo cuando acciona los mecanismos electrónicos para ingresar a la plataforma que es de su interés, pero esto también sucede en el acceso a los medios tradicionales de comunicación, puesto que el televidente debe accionar el mecanismo de su aparato receptor para acceder a la programación de los canales, de los cuales puede cambiarse a voluntad en el transcurso de una sesión.

En lo que toca a la garantía de la libertad de expresión empatada con la materia político-electoral, puede apuntarse que:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no

sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia (Morán y Valencia 2016, 166).

Queda, entonces, en pie el reto de regular el uso de las redes sociales en materia político-electoral, armonizando la tutela al derecho fundamental de expresión y sin el trasfondo totalmente arbitrario de montar un escenario de espionaje y de arbitrariedad.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la fiscalización de los recursos asignados a campañas electorales es un proceso de control muy riguroso al que quedan sometidos los partidos políticos y los candidatos, por lo que, al respecto, conviene apuntar las siguientes reflexiones.

La fiscalización electoral en medios digitales es un nuevo reto al que los organismos reguladores se enfrentan, debido principalmente a que las plataformas más populares pertenecen a compañías no nacionales. Facebook, Twitter o YouTube escapan al fuerte control del andamiaje fiscalizador en materia electoral, resguardado constitucional y legalmente, que, por el contrario, tienen los tiempos oficiales en radio y televisión.

Derivado de lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE enfrenta el gran reto de hacer valer las reglas del juego, aunque, parece ser, se encontrara con varios baches para allegarse de la información que requiera para llevar a bien su trabajo. Un ejemplo podría ser la problemática de la facturación de publicidad en Facebook cuando se contrata por la vía de una agencia, ya que solo se presentaba un monto y no un desglose, lo que derivó en que los candidatos tienen que especificar lo que contratan en redes sociales para poder fiscalizar adecuadamente.

El acuerdo entre el INE y Facebook es un parteaguas internacional que procura dar una solución a los problemas que pueden presentarse en el territorio virtual; sin embargo, en materia de fiscalización, la experiencia debe advertir que, dados los tiempos electorales y la cantidad de candidatos, la

información que requieran las autoridades a Facebook para impartir justicia puede no llegar en el tiempo necesario.

Para cerrar este espacio de reflexiones respecto de la libertad de expresión y el uso de las redes sociales en materia político-electoral, conviene apuntar textualmente el criterio de Enrique Cuna Pérez:

[La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado:] que los estados no pueden aplicar sanciones penales en razón de la formulación de meras opiniones o juicios de valor. Ello se debe a que las opiniones no son afirmaciones sobre hechos que puedan ser verificadas o refutadas.

Como tal, la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo. En principio, la verdad o falsedad se predica sólo respecto a hechos. De allí que no puede ser sometida a requisitos de veracidad la prueba respecto de juicios de valor (Corte IDH 2008, 23).

Los juicios de valor implican que cada persona tiene derecho a exponer las visiones e interpretaciones que le parezcan adecuadas. Por ser subjetivos no generan responsabilidad, dado que no afirman hechos, sino simplemente opiniones subjetivas a las cuales los demás individuos pueden libremente adherirse o no. En el SIDH existe un derecho explícito no sólo para recibir información, sino también para emitir opiniones. Si se admitieran las responsabilidades posteriores en el caso de emisión de juicios de valor, no sólo se inhibiría al que opina, sino el debate que admite opiniones diferentes que enriquecen a la sociedad (Cuna 2011, 72-3).

La disyuntiva de regular o no la materia

Un asunto de tanta trascendencia, como regular la utilización de las redes sociales en materia político-electoral, independientemente de ser susceptible de análisis y fundamento doctrinal, legal, ético, político y práctico, una vez aportados los elementos de reflexión precedentes en este artículo, puede concretizar la disyuntiva que encabeza este rubro de la siguiente manera:

- 1) Argumentos para no regular:
 - a) Puede verse afectado, de forma muy grave, el derecho a la información reconocido en la Constitución, respetuoso también de varios instrumentos internacionales y absolutamente indispensable en un Estado de derecho para garantizar el ejercicio eficiente de la democracia y la consecuente obligación de decoro a la transparencia y a la rendición de cuentas.
 - b) Al regular la materia, puede vulnerarse en su esencia la libertad de expresión, logro inapreciable de cualquier régimen democrático, que además se ha obtenido en México por medio de tantas luchas libertarias que han marcado profundamente la historia nacional.
 - c) Existe una gran dificultad para rastrear, de manera eficiente, el origen y la navegación de un mensaje en redes sociales; tal dificultad no es necesariamente asunto técnico, sino de carácter logístico, porque implica detectar los instrumentos de uso personal, lo que llevará fácilmente al Estado mexicano a generar un panorama de espionaje, que además de molestia provocaría la indignación popular, dentro y fuera de las fronteras nacionales.
 - d) Implementar sanciones para las infracciones que se presenten podría también dificultarse por la amplia cobertura de las redes sociales, particularmente si un mensaje de esta naturaleza se vuelve viral, incluso puede alcanzar niveles de emisión y propagación internacionales.
- 2) Argumentos para regular:
 - a) Evitar dejar un amplio canal de comunicación por el cual se pueden subir y difundir mensajes de propaganda electoral estrictamente prohibidos en otros medios, con la desventaja de que, no habiendo regulación aplicable, resulta muy difícil fincar responsabilidades y determinar sanciones.
 - b) Impedir que el modelo de comunicación política vigente se vea completamente rebasado, porque se ha generado y extendido

- en proporción geométrica un sistema de intercomunicación carente, a fin de cuentas, de limitación.
- c) Fortalecer el derecho de réplica que a la fecha se ve vulnerado al transmitirse una información difamatoria por medio de las redes sociales.
 - d) Poner un coto a la posibilidad manipuladora de la información, que no necesariamente surge de efectos de espontaneidad propios de la comunicación humana, sino que puede, en muchas ocasiones, encontrarse perfectamente planificada para apoyar o afectar una candidatura y desviar en algún sentido la intención del voto ciudadano.
 - e) Facilitar la función jurisdiccional, la que finalmente enfrentará la responsabilidad de interpretar la norma y ponderar intereses jurídicos en juego en cada caso impugnativo sometido a su conocimiento y resolución, pero partiendo de reglas en vigor y no con la tarea auestas de generar jurisprudencia que venga a colmar las lagunas legislativas existentes, como sucede ahora.

En el fondo existe la convicción de que al ser el derecho una realidad integral, es decir, reguladora de todos los aspectos de la conducta humana, no es posible dejar fuera de su ámbito legislativo el uso de las redes sociales en materia político-electoral, por lo cual es necesario proceder, en un tiempo muy próximo, a regular la materia. El reto a vencer será no afectar, a la vez, los principios primordiales del Estado de derecho que se han apuntado, así como mantener incólume el principio de equidad en la contienda, que tiene un carácter fundamental en el mundo del derecho electoral.

Por lo anterior, resulta importante regular para evitar situaciones como las expresiones difamatorias y, a la vez, se debe superar la idea retardataria de que el ciudadano es una persona incapaz de tomar consciente y responsablemente su decisión política de voto; es decir, entenderlo como un

incapaz que debe ser tutelado para decidir en los altos asuntos de la política nacional. Debe resaltarse que un régimen que minimiza la formación y responsabilidad cívica de sus ciudadanos se convierte, en esencia, en una dictadura, en el mejor de los casos patriarcal, pero siempre anulatoria de las libertades esenciales de las personas.

Conclusiones

De lo analizado, cabe advertir que, desde su irrupción en los procesos electorales en 2012, las redes sociales han presentado un notable incremento en su presencia e influencia en ellos, aun cuando todavía no han sido determinantes para los resultados de los comicios.

Por su parte, en el proceso electoral 2017-2018 fue evidente la lluvia permanente de información, mensajería y divulgación de todo tipo de propaganda político-electoral, en la que la ciudadanía se vio involucrada y que contribuyó a generarla y a divulgarla, incluso potencialmente.

El contenido de tales comunicaciones resultó tanto positivo como negativo, al grado inclusive de tratarse de propaganda negra o guerra sucia y, desde luego, a favor y en contra de partidos políticos, coaliciones y candidatos, ya sea partidistas o independientes. No han escapado a esta divulgación las noticias falsas y las difamatorias ni los ataques directos y personales a aquellos que irradian en el campo de su esfera privada y de su intimidad personal y familiar. Se ha denostado, sin base probatoria legal suficiente, a los candidatos, particularmente a los que aspiran a la presidencia de la república, de nepotismo, corrupción, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, malas prácticas en el desempeño de funciones anteriores, nexos con el crimen organizado, intolerancia y discriminación y muchas conductas reprobables y delincuenciales más.

No resulta fácil medir el tamaño de las afectaciones que puedan causar estos mensajes que circulan en las redes sociales en los resultados de las campañas correspondientes, dado que lo más que se tiene al alcance del público y de las autoridades electorales son las encuestas de intención

de voto, pero queda claro que las redes sociales ya no pueden pasar inadvertidas o minimizadas, pues son importantes vías de expresión y deben ser incluidas de manera preponderante en el modelo de comunicación política del país.

De esta manera, entre el paquete de reformas de las que ya se habla de forma insistente en círculos políticos y en la opinión pública, seguramente estará incluido algún mecanismo de regulación a las redes sociales, por lo que toca a su influencia en el ámbito político-electoral.

Lo contrario representa una puerta de escape o fuga respecto de las limitaciones que se han impuesto a la información y a las expresiones divulgadas en los medios de comunicación tradicionales, como el radio, la televisión y la prensa, con la agravante de que la tendencia generalizada es en el sentido de recurrir precisamente a las redes sociales con mayor frecuencia, por las razones que ya han sido expresadas en otros rubros de este artículo. Con ello, se hace ver que, a futuro, la opinión pública será conformada de manera preferente por los contenidos que se expresen de manera espontánea o intencional en las redes sociales.

Con ello se quiere alertar respecto del hecho de que las redes sociales también corren el riesgo de verse manipuladas por intereses ajenos a la libertad de expresión y al derecho a la información consagrados en la Constitución. Estos mensajes y divulgación pueden provenir de entidades sobre las que se ejerce un fuerte control, incluso por razones históricas, como las iglesias, los sindicatos, las entidades de carácter extranjero, el crimen organizado y muchas más. De presentarse ese empoderamiento irregular en las redes sociales, el control y el régimen limitativo correspondiente quedarían prácticamente anulados.

De lo anterior se desprende la irremplazable decisión política de la regulación estricta del uso político-electoral de las redes sociales y la determinación de ¿hasta dónde? y ¿por qué dicha regulación?, todo en el entendido de que penalmente ya existen limitaciones para tutelar la honra, el prestigio y la integridad moral de las personas, de forma particular la niñez, que

de manera frecuente se ve agredida de manera criminal por los medios de comunicación electrónica.

Fuentes consultadas

- AIMEX. Asociación de Internet MX. 2017. 13.º Estudio sobre los hábitos de los usuarios en internet en México. Disponible en https://irp-cdn.multiscreensite.com/81280eda/files/uploaded/13_Estudio_Habitos_del_Usuario_2017.pdf (consultada el 30 de abril de 2018).
- Amparo directo en revisión 1434/2013. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151321> (consultada el 25 de abril de 2018).
- Ballinas Valdés, Cristopher. 2011. *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*. México: TEPJF.
- Bauer Junesch, Mónica Kethe, Javier Espinoza de los Monteros, Enrique Inti García Sánchez, Marco Antonio Pérez de los Reyes y Olga María del Carmen Sánchez Cordero. 2016. *Sociología general y jurídica*. 2.ª ed. México: Porrúa.
- Bialostosky, Sara. 2004. “Delitos electorales: ambitus, de Roma al derecho positivo mexicano”. *Revista de la Facultad de Derecho de México* 242: 321-42.
- Buendía Hegewisch, José y José Manuel Azpiroz Bravo. 2011. *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008: un balance preliminar*. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/26_Buend%C3%ADa.pdf (consultada el 21 de abril de 2018).
- Caballero Álvarez, Rafael, coord. 2018. *El lenguaje de la democracia. Brevario de comunicación política*. México: TEPJF.
- Castells, Manuel. 2001. La experiencia española de regulación de internet. Disponible en <http://www.uoc.edu/web/esp/launiversidad/inaugural01/experiencia.html> (consultada el 27 de abril de 2018).

- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2006. México: IFE.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2009. México: IFE.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: Porrúa.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. México: TEPJF.
- Cuna Pérez, Enrique. 2011. *Libertad de expresión y justicia electoral en el sistema interamericano*. México: TEPJF.
- Gilas, Karolina M. 2016. *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. México: TEPJF.
- Heras Gómez, Leticia, Oniel Francisco Díaz Jiménez y Ramiro Medrano González, coords. 2017. *Partidos políticos, campañas electorales y redes sociales en lo local. Elecciones 2015 en el Estado de México*. México: Fontamara.
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017. Estadísticas a propósito del... Día Mundial del Internet (17 de mayo). Disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/internet2017_Nal.pdf (consultada el 30 de abril de 2018).
- Jiménez Zárate, Carlos Augusto. 2017. *Redvolución. Los cambios socio-políticos a través de las redes sociales*. México: Lectorum.
- Jurisprudencia 18/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,18/2016> (consultada el 10 de abril de 2018).
- 19/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,19/2016> (consultada el 10 de abril de 2018).

- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2016. México: TEPJF.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2016. México: TEPJF.
- LGMDE. Ley General en Materia de Delitos Electorales. 2016. México: TEPJF.
- Martínez Guarneros, Martha Concepción. 2016. Derechos políticos en redes sociales. Conferencia presentada en el 1.º Observatorio Internacional de Derechos Políticos “Problemas actuales de la libertad de expresión en las campañas electorales”, 13 de mayo de 2016, en Ciudad de México. [Disponible en http://sitios.te.gob.mx/observatorio_judicial2016/media/pdf/e8646ccb4b67e67.pdf (consultada el 23 de abril de 2018)].
- Mattelart, Armand y André Vitalis. 2015. *De Orwell al cibercontrol*. Barcelona: Gedisa.
- Morán Torres, Enoc Francisco y Marco Antonio Valencia Villatoro. 2016. La libertad de expresión en procesos electorales. El caso de las redes sociales. Disponible en <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/194> (consultada el 10 de abril de 2018).
- Peña, Paz. 2015. Regular las redes sociales, una medida problemática. Disponible en <https://www.derechosdigitales.org/8527/regular-las-de-redes-sociales-una-solucion-problematica/> (consultada el 23 de abril de 2018).
- Prado Flores, Rogelio del, coord. 2014. *Ética y redes sociales*. México: Universidad Anáhuac/Tirant lo Blanch.
- Reyes Rodríguez, Andrés y José Luis Eloy Morales Brand. 2013. *La regulación del derecho a la libertad de expresión desde una perspectiva comparada: Su protección en América Latina*. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20JE%2013.pdf (consultada el 24 de abril de 2018).
- Soengas-Pérez, Xosé. 2013. El papel del internet y de las redes sociales en las revueltas árabes: una alternativa a la censura de la prensa ofi-

- cial. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/158/15828675016.pdf> (consultada el 25 de abril de 2018).
- Suárez Tello, Eva María. 2018. “Redes sociales y electores en internet: hacia las campañas políticas de 2018”. *Revista Mexicana de Comunicación* 141 (bimestral). [Disponible en <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2018/02/01/redes-sociales-y-electores-en-internet/> (consultada el 18 de abril de 2018)].
- Temkin Yedwob, Benjamín y Rodrigo Salazar Elena. 2010. *Libertad de expresión y campañas negativas*. México: TEPJF.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2016. Versión estenográfica de la “Mesa 4. Derechos políticos en redes sociales”, en el marco del 1.º Observatorio Internacional de Derechos Políticos “Problemas actuales de la libertad de expresión en las campañas electorales”, 13 de mayo, en Ciudad de México. Disponible en http://sitios.te.gob.mx/observatorio_judicial2016/media/pdf/e8646ccb4b67e67.pdf (consultada el 23 de abril de 2018).
- Tesis LXVIII/2016. VEDA ELECTORAL. DEBEN ANALIZARSE INTEGRALMENTE LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR PERSONAS FAMOSAS EN REDES SOCIALES PARA DETERMINAR SI VULNERAN ALGUNA PROHIBICIÓN LEGAL. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XIII/2017&tpoBusqueda=S&sWord=XIII/2017> (consultada el 10 de abril de 2018).
- LXX/2016. VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=LXX/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LXX/2016> (consultada el 10 de abril de 2018).
- XIII/2017. INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTO-

- RAL. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XIII/2017&tpoBusqueda=S&sWord=XIII/2017> (consultada el 10 de abril de 2018).
- Tucídides. 1989. *Historia de la guerra del Peloponeso*. Edición de Luis M. Macía Aparicio. Madrid: Akal.
- Valdez Zepeda, Andrés. 2010. Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000200009 (consultada el 20 de abril de 2018).
- Villafuerte Coello, Gabriela. 2016. Derechos políticos en redes sociales. Conferencia presentada en el 1.^{er} Observatorio Internacional de Derechos Políticos “Problemas actuales de la libertad de expresión en las campañas electorales”, 13 de mayo de 2016, en Ciudad de México. [Disponible en http://sitios.te.gob.mx/observatorio_judicial2016/media/pdf/e8646ccb4b67e67.pdf (consultada el 23 de abril de 2018)].

Elecciones generales en Bolivia, 2019. Una reflexión de derecho comparado

*General elections in Bolivia, 2019.
A reflection of comparative law*

Jorge Sánchez Morales (México)*

Fecha de recepción: 20 de enero de 2020.

Fecha de aceptación: 26 de marzo de 2020.

RESUMEN

Las elecciones generales de Bolivia se realizaron el 20 de octubre de 2019 a fin de elegir al presidente, al vicepresidente, a 130 diputados y a 36 senadores para el periodo gubernamental 2020-2025. El expresidente Evo Morales Ayma buscaba un cuarto periodo en el gobierno, después de haber sido reelecto en una ocasión, para acumular casi 14 años ininterrumpidos en el poder (2006-2019); sin embargo, después de las conclusiones del informe de la Organización de los Estados Americanos, que aconsejaba un nuevo proceso electoral por las irregularidades detectadas, y de que las fuerzas armadas le sugirieran que dimitiera para destrabar la crisis política, el 11 de noviembre de 2019 finalmente Morales renunció a la presidencia de Bolivia.

PALABRAS CLAVE: reelección, elección consecutiva, segunda vuelta electoral, elecciones generales en Bolivia 2019, misión de acompañamiento electoral, irregularidades del proceso electoral.

* Magistrado presidente de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. jorge.sanchezm@te.gob.mx.

ABSTRACT

The General Elections of Bolivia were held on October 20, 2019, to elect President, Vice President, 130 Deputies and 36 Senators, for the 2020-2025 government period. Former President Evo Morales Ayma, sought a fourth term in the government, after being re-elected on one occasion, to accumulate almost 14 uninterrupted years in power (2006-2019); however, after the conclusions of the report of the Organization of American States that advised a new electoral process for the irregularities detected and the armed forces suggested that he resign to unlock the political crisis, on November 11, 2019 Evo Morales finally resigned to the presidency of Bolivia.

KEYWORDS: re-election, consecutive election, second electoral round, general elections in Bolivia 2019, electoral accompaniment misión, irregularities of the electoral process.

Introducción

El domingo 20 de octubre de 2019 se celebraron elecciones generales en Bolivia, durante las cuales el cuestionamiento principal que surgía era debido a que Evo Morales Ayma buscaba un cuarto periodo como presidente del país, para acumular 14 años ininterrumpidos en el poder.

En 2006 fue electo presidente en una primera ocasión (primer periodo) y después de dos años, en 2009, promovió una reforma constitucional, lo que derivó en la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia; en esta se estableció la posibilidad de una sola reelección presidencial, por lo que en 2009 resultó electo y tomó posesión en 2010 (segundo periodo) y, en 2014, se reeligió (tercer periodo).

En 2016 Evo Morales convocó a un referéndum para consultar una modificación a la Constitución y permitirle al expresidente una ulterior reelección, en el cual resultó, de manera determinante, que 51 % de la población no estaba de acuerdo que se volviera a postular.

En 2017 el expresidente boliviano promovió ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad, en el que se resolvió que podía volverse a postular en 2019 para buscar un cuarto periodo en el poder y reelegirse cuantas veces quisiera el pueblo. En la resolución se argumentó que la reelección sin límites es un derecho amparado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que, según se ha dicho, está por encima de la Constitución.

A la luz de los antecedentes anteriores fue como Evo Morales apareció en la boleta electoral para postularse como presidente, junto con su compañero de fórmula para vicepresidente, Álvaro García Linera, para las elecciones generales de 2019.

El día de la jornada electoral, el 20 de octubre de 2019, el Tribunal Superior Electoral (TSE) dio a conocer los resultados preliminares, en los que Morales encabezaba el conteo con 45.71 % de los votos, frente a 37.84 % recibido por Carlos Mesa, en segundo lugar, por lo que resultaba necesaria una segunda vuelta electoral.

Sin embargo, la problemática comenzó cuando, desde las 19:40 horas de ese día, el conteo de la votación de la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) se interrumpió de manera súbita durante 24 horas y el acceso a la página de los resultados se bloqueó, por lo cual, al día siguiente, el TSE le daba la victoria a Evo Morales con 46.85 % de los votos, frente a 36.73 % de Carlos Mesa, situación que terminaba con la posibilidad de una segunda vuelta.

Los días posteriores al proceso había mucha especulación y, si bien no se encontraban elementos para dudar de la veracidad de los resultados oficiales, el precario manejo de la información por parte del TSE provocó que la elección recibiera un grave impacto en su línea de flotación en términos de certeza y credibilidad (Córdova 2019).

Así, en el presente artículo se desarrolla un análisis de derecho comparado y una revisión de los acontecimientos que ocurrieron en el proceso comicial de 2019 en Bolivia, considerando que quien suscribe fue testigo presencial de los hechos, al haber asistido como observador en la misión de acompañamiento para las elecciones generales en Bolivia de 2019.

La finalidad de la misión en referencia fue determinar si se observaron los principios de independencia, imparcialidad, neutralidad y de derecho interno del país, y si se cumplió con el compromiso adquirido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto a la presidencia *pro tempore* de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) que este organismo ostenta junto con el Instituto Nacional Electoral (INE).

Para ello, en cumplimiento de la misión electoral, se realizaron diversas actividades a efectos de apreciar la evolución del sistema electoral boliviano e intercambiar información y buenas prácticas que propiciaran la mejora de los procesos electorales de la región, además de reforzar las actividades de vinculación del TEPJF con las diversas representaciones de las autoridades electorales que integraron la misión.

Finalmente, en el artículo se analiza tanto el informe de la Uniore como el de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de los cuales se advierten las observaciones y recomendaciones que cada auditoría formuló, sobre todo el de la OEA, en el que se determinó que las irregularidades encontradas no podían sostener la certeza de los resultados electorales y, por lo tanto, recomendaba la realización de un nuevo proceso electoral.

Sistema electoral y contexto de la elección boliviana 2019

Órgano Electoral Plurinacional

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es uno de los cuatro órganos del poder público del Estado Plurinacional de Bolivia, con igual jerarquía constitucional a la de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El OEP goza de autonomía funcional e independencia respecto a otros órganos del Estado, con los cuales se relaciona, coopera y coordina sobre la base de la independencia y la separación de poderes para el adecuado ejercicio de sus competencias y atribuciones (LOEP, artículos 2 y 4, 2010)

Entre las competencias del OEP se encuentran administrar el régimen democrático y la justicia electoral; fiscalizar a organizaciones políticas, y organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales. Su función esencial es garantizar el ejercicio de la democracia intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia, que se basa en la complementariedad de las democracias directa y participativa, representativa y comunitaria (LOEP, artículos 1 y 5, 2010).

El OEP está compuesto por el TSE, los Tribunales Electorales Departamentales, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de Sufragio y los Notarios Electorales (LOEP, artículo 3, 2010).

Entre las obligaciones del TSE están las de organizar, administrar y ejecutar procesos electorales; proclamar sus resultados; publicar en el portal de internet del OEP los resultados y datos desagregados de procesos electorales, referendos y revocación de mandato de alcance nacional, así

como de procesos electorales de organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas y privadas, y los reportes e informes de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Cargos que se eligieron

En las elecciones generales de Bolivia que se llevaron a cabo el 20 de octubre de 2019 fueron elegidos el presidente, el vicepresidente, 130 diputados y 36 senadores para el periodo gubernamental 2020-2025.

Los nueve movimientos políticos en contienda fueron “Bolivia dice no”, Frente para la Victoria (FPV), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), Comunidad Ciudadana (CC), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Movimiento Tercer Sistema (MTS) y el Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL).

Para estas elecciones generales de 2019 se encontraron 7,315,364 personas habilitadas para votar, de quienes 6,974,363 lo hicieron en Bolivia y 341,001 en el exterior.

El 27 de enero de 2019 los militantes votaron en las elecciones primarias para elegir a los nueve binomios presidenciales que compitieron en candidaturas únicas.

Padrón electoral

Previamente al día de la elección existían, tanto en Bolivia como en el exterior, 7,315,364 votantes habilitados y 32,852 inhabilitados, quienes no realizaron los reclamos correspondientes.

Entre los datos por departamento se indica que había en Chuquisaca 370,680 habilitados y 1,511 inhabilitados; La Paz, 1,910,654 habilitados y 6,969 inhabilitados; Cochabamba, 1,325,896 habilitados y 4,824 inhabilitados; Oruro, 335,777 habilitados y 965 inhabilitados; Potosí, 452,047 habilitados y 2,118 inhabilitados; Tarija, 377,600 habilitados y 1,818 inhabilitados; Santa Cruz, 1,863,543 habilitados y 10,987 inhabilitados;

Beni, 265,586 habilitados y 1,692 inhabilitados, y Pando, 72,580 habilitados y 437 inhabilitados.

En relación con los votantes en el extranjero, se tenían 341,001 habilitados y 1,531 inhabilitados, además de que 95,308 fueron depurados del padrón porque se trata de personas que fallecieron hasta la consolidación de los datos.

Obligación constitucional de votar

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEPB), en su artículo 26, fracción II, numeral 2, establece la obligación del voto a partir de los 18 años. Para constatar que se ejerció el sufragio, se entrega un certificado para acceder a cargos públicos y poder realizar cualquier trámite gubernamental o bancario, o solicitar un pasaporte durante tres meses posteriores a las elecciones.

En caso de no haber sufragado en las elecciones generales del 20 de octubre de 2019, la normatividad establecía una multa de 530 bolivianos (1,440 pesos mexicanos) y los jurados de mesa que no asistieran debían pagar 848 bolivianos (2,304.29 pesos mexicanos) si no justificaban su ausencia.

Sin embargo, la TSE determinó reducir las citadas sanciones para los comicios de 2020: en el caso de los no votantes que se multaba en 2019 con 530 bolivianos, quedó en 210 (equivalente a 576 pesos mexicanos), y, consecuentemente, también fueron reducidas las sanciones por las infracciones que puedan ser cometidas por jurados y notarios electorales, servidores públicos, organizaciones políticas y particulares.

Reelección en Bolivia y pretensión de Evo Morales por un cuarto periodo

La problemática principal que se presentó en las elecciones bolivianas de 2019 fue que participó como candidato el expresidente Evo Morales, quien buscaba su cuarto mandato consecutivo y así completar casi 19 años en el poder.

En principio, Morales resultó electo por primera ocasión en los comicios presidenciales de 2005, al amparo de la Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967 y sus reformas (CPRB).¹

El 7 de febrero de 2009 se promulgó la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, la cual fue aprobada por medio de referéndum. En su artículo 168 establece que el periodo de mandato de la presidencia y vicepresidencia es de cinco años, y pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua.

Por lo anterior, Evo Morales se volvió a postular como candidato para las elecciones presidenciales de 2009 en Bolivia, en las que resultó ganador para tomar posesión en 2010.

Con la normatividad de la CPEPB 2009, Morales ganó las elecciones presidenciales de 2014, para completar un tercer periodo de gobierno, y con la regulación de dicha legislación, la primera reelección.

Lo anterior, considerando que la Constitución de 2009 fue promulgada para una nueva nación, en virtud de que fue aprobada mediante referéndum por el pueblo, al dar nacimiento al nuevo Estado Plurinacional de Bolivia, por lo que no se le impuso alguna restricción en cuanto a considerar que acumulaba dos reelecciones, sino la primera, tomando en cuenta que, al haber sido reelecto en 2014, acumulaba un tercer periodo de gobierno.

Posteriormente, el 21 de febrero de 2016 Evo Morales impulsó un referéndum a fin de reformar la Constitución para permitirse ocupar un segundo periodo consecutivo, resultando rechazado el proyecto de reforma constitucional, con una victoria muy cerrada del “no” con 51 % de los votos frente a 49 % del “sí”.

El 28 de noviembre de 2017 Morales presentó ante el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia un recurso de inconstitucionalidad, el cual falló a favor de una reelección indefinida; esto, basado en el artículo 256 de la Constitución y las normas sobre derechos políticos de la CADH.

¹ La última reforma data de 2005.

Además, declaró como inconstitucional la expresión “por una sola vez de manera continua” de la Ley de Régimen Electoral, en tanto que dicho impedimento de la elección consecutiva violaba sus derechos políticos. Con este resultado del fallo, se autorizó al presidente su postulación para una elección consecutiva a las elecciones generales de 2019.

En resumen, el primer gobierno de Evo Morales comenzó el 22 de enero de 2006 y finalizó el 22 de enero de 2010; el segundo derivó del triunfo electoral del 6 de diciembre de 2009 y tomó posesión el 22 enero 2010; finalmente, ganó las elecciones presidenciales de 2014, esto es, la primera reelección presidencial con la regulación de la Constitución de 2009, cargo del que tomó posesión el 22 de enero de 2015, el cual concluyó el 10 de noviembre de 2019 tras su renuncia.

Por lo anterior, Evo Morales fue presidente de Bolivia en tres periodos, del 22 de enero de 2006 al 10 de noviembre de 2019, por los que acumuló 13 años 9 meses en el cargo, para pretender un cuarto periodo con el que hubiera sumado casi 19 años.

Cuadro 1. Periodos en los que Evo Morales ocupó la presidencia de Bolivia^A

Legislación	Año	Periodo	Reelección
Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967 y sus reformas	2006	Primero	--
	2010	Segundo	--
Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia de 2009	2014	Tercero	Primera
	2019	Cuarto (pretendido)	Segunda (pretendida)

^A El cuadro se elaboró, además, con información derivada de los resultados de los procesos electorales en los que resultó electo Evo Morales: del primer periodo (2006-2010), conforme al proceso comicial celebrado el 18 de diciembre de 2005; el segundo mandato (2010-2014), derivado del proceso comicial del 6 de diciembre de 2009, que se celebró con fundamento en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 7 de febrero de 2009, aprobada por referéndum, y el tercer mandato (2015-2020), en el que resultó electo por la vía de la reelección del 12 de octubre de 2014. Cabe aclarar que su último periodo concluía el 22 de enero de 2020, sin embargo, debido a la crisis política referida en este texto, renunció el 10 de noviembre de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEPB (2009) y CPRB (2005).

Jornada electoral de 2019 y etapa poselectoral

Como ya se señaló, las elecciones generales de Bolivia de 2019 se llevaron a cabo el 20 de octubre de ese año para elegir al presidente y al vicepresidente del Estado Plurinacional, 130 diputados y 36 senadores para el periodo gubernamental 2020-2025. Un eventual balotaje (segunda vuelta) en la elección presidencial se realizaría el 15 de diciembre de 2019.

El 27 de enero de 2019 los militantes votaron en las primarias para elegir a los 9 binomios presidenciales que compitieron en candidaturas únicas. Para el Senado se eligen en 9 circunscripciones departamentales, con 4 escaños cada uno, y se emplea el sistema proporcional.

Para la Cámara de Diputados se eligieron en 9 circunscripciones departamentales distribuidas en escaños uninominales, plurinominales y especiales. En cada departamento se asignan escaños plurinominales por medio del sistema proporcional. En cada circunscripción uninominal se elige por simple mayoría de sufragio; en caso de empate, se realiza una segunda ronda. En los escaños especiales es por simple mayoría de votos válidos, con una segunda ronda en caso de empate.

El día de la elección, los observadores de la misión de acompañamiento recorrieron diversas mesas de votación. Observaron la jornada desde la instalación de las mesas hasta el conteo de votos y la transmisión de resultados. Se constató, con satisfacción, la alta participación ciudadana durante todo el domingo de la jornada. Se tomó nota de que la falta de claridad en la regulación acerca del procedimiento de acreditación, funciones y limitaciones en la participación de los delegados de mesa provocó confusión en los recintos electorales.

Respecto al repliegue de materiales, los observadores de la misión de acompañamiento reportaron que la cadena de custodia no se implementó de manera homogénea y que los espacios de almacenamiento del material electoral no contaron, en todos los casos, con las medidas de seguridad correspondientes.

El día de la jornada electoral sufragaron más de siete millones de electores. La votación transcurrió con normalidad y sin presentarse incidentes

de relevancia; la ciudadanía acudió a votar de manera masiva, considerando que en Bolivia el sufragio es obligatorio y con consecuencias importantes en caso de no ejercerlo.

A las 19:40 horas del día de la votación, el TSE dio a conocer los datos consignados en el sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares e hizo públicos los resultados preliminares que arrojó dicho sistema. Con 83.85 % de las actas computadas, Evo Morales encabezaba la contienda con 45.71 % de los votos, frente a 37.84 % recibido por Carlos Mesa, en un segundo lugar.

En función del resultado anterior, era ineludible la necesidad de implementar una segunda vuelta electoral, en tanto que, de conformidad con la normatividad, no se cumplieron los requisitos para resolver la elección presidencial en una primera votación; es decir, ningún candidato obtuvo más de 50 % de los votos, o bien ningún candidato logró más de 40 % de ventaja respecto del segundo lugar con más de 10 puntos porcentuales (LRE, artículos 53 y 53, 2010).²

Todo transcurría sin contratiempos, hasta que ocurrió una situación que cambiaría todo de manera drástica: desde las 19:40 horas, el conteo de la votación de la TREP se interrumpió de manera súbita durante 24 horas y el acceso a la página de los resultados se bloqueó.

Evo Morales se había proclamado vencedor, mientras que Carlos Mesa daba por hecho la celebración de una segunda vuelta, en la cual se incrementarían sus posibilidades de ganar. Todo lo anterior, ante un clima

² Los artículos 52 y 53 Ley del Régimen Electoral de Bolivia señalan en la parte relativa lo siguiente:
"Artículo 52. [...]

II. Se proclamarán Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente a quienes hayan obtenido: a) Más del cincuenta por ciento (50 %) de los votos válidos emitidos; o

b) Un mínimo del cuarenta por ciento (40 %) de los votos válidos emitidos, con una diferencia de al menos el diez por ciento (10 %) en relación a la segunda candidatura más votada. [...]

Artículo 53.

a) En caso de que ninguna de las candidaturas haya obtenido los porcentajes señalados en el párrafo II del artículo precedente, se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas y se proclamará ganadora a la candidatura que obtenga la mayoría de los votos válidos emitidos" (LRE, artículos 52 y 53, 2010).

de silencio por parte de la autoridad electoral, lo que provocó una serie de protestas públicas —en algunos casos violentas— en varios lugares del país, mientras que primaba la incertidumbre y la especulación, sin tener datos fidedignos que terminaran con esa falta de certeza en cuanto al ganador de la contienda.

Finalmente, la noche del lunes 21 de octubre de 2019, el TSE dio a conocer los resultados: con 96 % de los votos escrutados, Evo Morales sumaba 46.85 % de estos, frente a 36.73% de Carlos Mesa, situación que terminaba con la posibilidad de un balotaje, al haber quedado resuelta la elección de un ganador en una primera vuelta.

Sin embargo, en un principio no se encontraban elementos para dudar de la veracidad de los resultados oficiales, hasta que el informe de la OEA del 10 de noviembre de 2019 determinó que, del resultado de una auditoría de la elección, a la luz de los cuatro elementos revisados (tecnología, cadena de custodia, integridad de las actas y proyecciones estadísticas) se encontraron fallas graves de seguridad en los sistemas tanto de la TREP como del cómputo final.

Al tomar en cuenta las proyecciones estadísticas señaladas en el informe de la OEA, resultaba posible que el candidato Evo Morales hubiera quedado en primer lugar y el candidato Carlos Mesa, en segundo. Sin embargo, era improbable estadísticamente que Morales hubiera obtenido 10 % de diferencia para evitar una segunda vuelta. En suma, el equipo auditor no pudo validar los resultados de la elección ante la incertidumbre que imperaba con las irregularidades detectadas en la auditoría, por lo que se recomendó otro proceso electoral.

En atención a lo anterior, se analizó tanto el informe de la Uniore como el de la OEA, de los cuales se advierten las observaciones y recomendaciones al proceso comicial boliviano de 2019; se indicó que en el informe de la Organización de los Estados Americanos se acreditaron irregularidades graves que impidieron obtener con certeza resultados electorales fidedignos.

Informe de la Unión Interamericana de Organismos Electorales

La Unión Interamericana de Organismos Electorales, con la finalidad de estimular la participación de representantes de los organismos miembro en calidad de observadores en los procesos electorales, con previa invitación que realizó el Estado de Bolivia, emitió el informe de la misión Uniore en relación con las elecciones generales en ese país del 20 de octubre de 2019 en los siguientes términos.

Principales observaciones de la jornada electoral

Apertura. Las mesas observadas se conformaron de acuerdo con la ley, en su mayoría con tres o más miembros, quienes, en general, estaban preparados para ejercer sus funciones.

Material electoral. En algunas mesas se detectaron problemas por falta de lapiceros, debido a que algunos electores se los llevaban después de emitir el voto.

Locales de votación. Se observaron dificultades a la entrada de los centros de votación para ubicar a los guías y notarios de los recintos; esto ocasionó que el elector tuviera que buscar ayuda para localizar las listas y ubicar la mesa en que le correspondía votar.

En la mayoría de los recintos, la falta de condiciones de accesibilidad para personas adultas mayores y personas con discapacidad era una constante.

La señalización externa de los centros de votación era poca y, en algunos casos, nula, mientras que la interna era difícil de encontrar, en particular la del lugar del voto asistido, la mesa para certificado de impedimento y la localización de las diferentes mesas de votación.

La misión pudo constatar la existencia de propaganda electoral en los alrededores de los centros de votación visitados, lo cual se consideró que afectaba el silencio electoral vigente el día de la elección.

En algunos de los locales visitados hubo poca presencia de representantes de los partidos políticos en contienda.

Proceso de votación. En general, el proceso de votación fue fluido; las personas electoras ejercían su voto de manera eficiente y rápida, sin mayor dificultad.

En unos pocos casos se detectó que, por error, los jurados numeraron la parte de atrás de las papeletas previo a entregarla al elector, siendo que esta numeración debe realizarse posterior al cierre de la mesa.

Los votantes. La misión consideró positiva la decisión del TSE de Bolivia en cuanto al número máximo de votantes por Junta, que rondó los 250. Este aspecto facilitó la afluencia del electorado, propiciando que cada uno requiriera poco tiempo para sufragar. Fue notable la presencia de adultos mayores, quienes, a pesar de saber que su voto era voluntario, quisieron participar.

Proceso de escrutinio. El cierre de las mesas de votación visitadas se realizó a la hora prevista. Se pudo constatar que no hubo uniformidad en el procedimiento seguido por las mesas para realizar el escrutinio, aunque en general cumplieron con las exigencias de ley.

Transmisión de resultados. Los resultados de la TREP se difundieron a las 19:30 horas; sin embargo, el corte únicamente procesó 83 % de las mesas, lo cual impidió conocer el resultado de la votación presidencial.

Conclusiones de la jornada electoral

La misión destacó el civismo y la tranquilidad con que las bolivianas y los bolivianos acudieron a las urnas. Los observadores constataron que la jornada transcurrió sin contratiempos y de manera pacífica.

Se advirtió acerca del alto nivel de participación, que en esta oportunidad rondó 90 %, lo que demostró el interés de la población en cumplir su deber cívico, el cual ha sido constante en los últimos procesos electorales.

Se consideró que la poca presencia y difícil identificación de notarios y guías en los centros visitados generó un poco de confusión en los votantes

y, en algunos casos, incluso, la policía suplía a estas personas en su función de informar al electorado.

De la misma manera se pudieron constatar diferencias significativas en cuanto al orden de los centros de votación que contaban con una mesa de información frente a los centros que no contaban con esta facilidad.

La misión consideró que la decisión del TSE de utilizar una única pa-peleta doble funcionó, lo que contribuyó en la fluidez del proceso de votación. No obstante, se evidenció durante el escrutinio que los jurados de mesa utilizaron formas diferentes de realizar el conteo, separándose de lo instruido por el Tribunal Superior Electoral.

Lo anterior, a pesar de no afectar o atrasar de manera importante el proceso de escrutinio en esta oportunidad, ocasionalmente sí podría generar problemas en futuros procesos en los que el llenado del acta que se transmita por medio de la TREP incluya más cargos.

La misión coincidió en que el escrutinio, al ser público, permite a la población acceder a esta etapa del proceso, la cual se beneficia de transparencia y fiabilidad. Destacó lo cómodos que se mostraron los jurados ante la presencia de representantes de partidos, observadores y ciudadanía en general.

Recomendaciones de la jornada electoral

Los observadores en campo recibieron de los electores numerosas manifestaciones de confianza hacia los jurados electorales, pero, a la vez, de desconfianza hacia el TSE. Por ende, esta misión consideró oportuno recomendar al Tribunal tomar acciones futuras tendientes a mejorar su imagen frente a la población.

La misión estimó pertinente dirigir la más respetuosa recomendación al Órgano Electoral Plurinacional para que, a la mayor brevedad, concluya el cómputo de los votos, publique los resultados definitivos de los comicios y facilite el acceso vía internet de las actas y demás documentación electoral que respaldan esos resultados.

Para mejorar la percepción ciudadana del TSE, recomendó contar con una estrategia de información que, ejecutada por medio de vocerías capacitadas a esos efectos, brinden información oportuna, clara y transparente.

Respecto a la TREP, recomendó que deberá evaluarse su desempeño y tomar medidas para que, en caso de que se siga utilizando, sea mejorado el porcentaje de datos procesados. Asimismo, convendría tener claridad acerca de sus limitaciones proyectadas para previamente explicarlas a los partidos, la ciudadanía y los medios de comunicación.

Finalmente, se recomendó fortalecer la capacitación de los jurados, los notarios y los guías electorales, a fin de mejorar la orientación del elector y estandarizar los procedimientos en el manejo del material electoral y en el momento del conteo.

Informe de la Organización de los Estados Americanos

El 10 de noviembre de 2019 la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) y el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de los Estados Americanos emitieron el *Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia*, del 20 de octubre de 2019 (OEA 2019).

Dicho informe se emitió en el marco de los convenios firmados el 30 de octubre de 2019 por la Secretaría General de la OEA y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, en los cuales se establecieron las obligaciones del gobierno con el fin de garantizar todas las facilidades para el cumplimiento adecuado de la auditoría al cómputo oficial de las elecciones del 20 de octubre de ese año, así como la verificación de actas, aspectos estadísticos, verificación del proceso y cadena de custodia. Se acordó, asimismo, que las autoridades brindarían a los expertos de la Organización el pleno acceso a sus instalaciones, así como a la información acerca de los comicios que el equipo considerara relevante.

A solicitud de Bolivia, la OEA mandó a un grupo de expertos para realizar un análisis de integridad electoral que tuvo por objetivo conocer a detalle el funcionamiento de los procesos involucrados en el conteo de votos y la transmisión de resultados preliminares, el cómputo oficial y la cadena de custodia y material electoral para que, a partir de ello, pudiera verificar la integridad y confiabilidad de los resultados electorales de dicha contienda.

Para cumplir con estas tareas se conformó un equipo de 36 especialistas y auditores de 18 nacionalidades, el cual era diferente al de la misión de observación electoral, por lo que los mencionados especialistas y auditores tuvieron como objetivo auditar los siguientes componentes:

- 1) Autenticidad y confiabilidad de las actas de escrutinio, así como de los datos ingresados al sistema de transmisión de resultados electorales y al sistema de cómputo oficial.
- 2) Plan de custodia integral de todo el material electoral (actas, papeletas y registro de electores).
- 3) Infraestructura y funcionamiento de los sistemas informáticos utilizados para la transmisión de resultados preliminares y el cómputo oficial.
- 4) Flujo de la carga de datos de los resultados electorales preliminares y del cómputo oficial.

El equipo trabajó sin interrupción recopilando, sistematizando y analizando información. Adicionalmente, se recibieron más de 250 denuncias acerca del proceso electoral, tanto por vía física como por un correo electrónico habilitado para tal efecto.

El 10 de noviembre de 2019 el equipo sistematizó los hallazgos preliminares con base en las pruebas y evidencias contundentes que se encontraron, para finalmente formular el informe preliminar, el cual fue remitido al secretario general de la OEA.

Hallazgos preliminares y sus conclusiones

Sistema de Transmisión

de Resultados Electorales Preliminares

Hallazgo 1. Sistemas de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares y cómputo definitivo viciados. El flujo de actas llegó al servidor principal de la TREP por dos vías diferentes que no estaban controladas por la empresa auditora.

No existió un documento en el que se detallara lo ocurrido en el incidente de interrupción de la TREP que describiera lo ocurrido y que estableciera la causa de esa contingencia.

Tampoco hubo un detalle minucioso de las personas que actuaron en tal situación y el rol que desempeñaron en cuanto al manejo de la información y la obtención de los resultados, al grado de que no se tuvo conocimiento de quiénes pudieron modificarlos.

Se hallaron bases de datos desactualizadas y otras versiones de aplicaciones para el conteo de votos, lo que se encuentra reñido con las buenas prácticas en el manejo de la información.

No se preservó la *metadata* (datos de las imágenes recibidas desde teléfonos celulares), elemento vital para la transparencia de un proceso de estas características, por lo que no fue posible contrastar los resultados obtenidos con dichas evidencias.

La aplicación del *software* no limitó el envío de actas solo a equipos que tuviesen la fecha correcta; debido a ello, se recibieron actas con fechas que no estaban dentro de la vida útil de la TREP.

Cómputo oficial. El *testing* del *software* que se utilizó en el cómputo no fue el apropiado, ya que subsistieron vulnerabilidades de autenticación graves en la aplicación. Se constató que durante el proceso fueron detectadas fallas de *software* que obligaron a modificar el sistema, por lo que se perdió el control de la integridad de la información.

Hubo actas de la TREP (1,575) que ingresaron directamente al cómputo oficial; es decir, no se debió establecer comunicación entre el servidor

primario de la TREP que formaba parte de una red vulnerada y el servidor físico del cómputo oficial final.

Durante el proceso directamente se accedió a modificar la base de datos, sin utilizar la aplicación electoral. La autenticación de quienes ingresaban al sistema era débil y permitió a cualquier persona tomar el rol de administrador con la facultad de modificar los datos, por lo siguiente:

- 1) Con un mismo código se pudieron abrir varias sesiones.
- 2) Se podía abrir una nueva pestaña del navegador antes de cerrar la anterior sin autenticarse.
- 3) Pese a cerrar la aplicación, se podría acceder con el usuario anterior sin autenticarse, incluyendo el rol de administrador.

Conclusiones: no fue posible dar certeza de los resultados de la TREP.

El proceso de recopilación, sistematización y transmisión de datos estuvo reñido con las buenas prácticas y no se respetaron los estándares de seguridad. La empresa auditora reconoció públicamente las vulnerabilidades e irregularidades.

Tampoco se explicaron las razones por las cuales se redireccionó la información para el cómputo de los datos a un servidor que no pertenecía a los previstos para la TREP, tras el incidente de interrupción de la contabilización.

En atención al cúmulo de irregularidades observadas, no fue posible garantizar la integridad de los datos y dar certeza de los resultados.

Hallazgo 2. Falsificación de firmas y alteración de actas. Del análisis de 333 actas seleccionadas, se verificó que 78 de ellas, es decir, 23 %, presentaban irregularidades desde el punto de vista pericial.

En algunos casos se constató que todas las actas de un mismo centro habían sido completadas por la misma persona. Existieron actas en las que el partido oficialista obtuvo 100 % de los votos y en algunas mesas de casilla hubo 100 % de participación electoral, hechos que resultan inverosímiles

Se analizaron 176 actas de votos en el exterior que habían sido escrutadas en Argentina; de ellas, 38 % presentó inconsistencias con el número de ciudadanos que sufragaron; es decir, las actas reflejaban un número mayor de votos que de electores.

Conclusiones: las irregularidades observadas en relación con las actas observadas fueron descubiertas en un corto tiempo, por lo que es previsible suponer que, de contar con más tiempo para procesar mayor documentación, se hallaría un número aún mayor de irregularidades como las detectadas.

Hallazgo 3. Cadena de custodia deficiente. En los departamentos de Chuquisaca y Potosí el cómputo de las actas electorales fue llevado a cabo en localidades diferentes a las establecidas originalmente por las salas plenas de cada tribunal electoral departamental.

Si bien ante las condiciones presentadas podría justificarse el cambio de recintos, de acuerdo con los delegados de partidos, ellos no fueron informados con tiempo acerca de estos cambios, por lo que no pudieron presenciar el cómputo oficial luego del cambio de local.

En ninguno de los 5 departamentos (Cochabamba, Pando, Beni, Tarija y La Paz) existieron registros firmados ni constancias que documentaran las acciones relacionadas con el traslado del material electoral, tanto en la jornada comicial como en la etapa poselectoral.

Conclusiones: no existieron los controles necesarios en la cadena de custodia del material electoral sensible; dado que en Bolivia no hay la posibilidad de recuento de votos, el resguardo de las actas electorales es un aspecto crítico para dar las garantías al proceso electoral.

El control de quien maneja las actas y el lugar en que se encuentran en cada momento es fundamental para llevar un adecuado manejo de documentación sensible, por lo cual es indispensable constatar absolutamente todo lo irregular y fuera de ordinario. La autoridad electoral debe llevar registros que permita la trazabilidad de los documentos, sobre todo cuando existen aspectos no planeados, lo cual no sucedió.

Hallazgo 4. Tendencia mostrada en el último 5 % es altamente improbable. Después del incidente de interrupción de la TREP en el último 5 % del cómputo, 290,000 votos fueron contabilizados; de estos, el candidato Evo Morales ganó 60.5 por ciento.

En ese mismo 5 % del cómputo restante, el candidato Carlos Mesa obtuvo solamente 23.8 por ciento.

Conclusiones: en ese último lapso de 5 % del cómputo, la preferencia electoral para Evo Morales incrementó 15 %, mientras que ese mismo porcentaje (15 %) de la preferencia electoral decreció respecto al candidato Carlos Mesa, una tendencia muy inusual y altamente improbable.

Conclusiones generales de los hallazgos preliminares

En los cuatro elementos revisados (tecnología, cadena de custodia, integridad de las actas y proyecciones estadísticas) se encontraron irregularidades que varían: desde muy graves hasta indicativas.

La razón por la cual se hizo un estudio tan profundo fue justamente para cruzar información y garantizar que las irregularidades encontradas no fueran únicas y superficiales, y que el equipo auditor pudiera tener plena certeza de sus conclusiones.

En el componente informático se encontraron fallas graves de seguridad en los sistemas, tanto en la TREP como en el cómputo final. Además, se descubrió una clara manipulación del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares que afectó tanto los resultados de dicho sistema como los del cómputo final.

La existencia de 1,575 actas de la TREP en el cómputo final corresponde a un aproximado de 350,000 votos y el margen de victoria en primera vuelta es menor a 40,000 votos. Por lo tanto, una irregularidad de estas dimensiones es determinante para el resultado.

La existencia de actas físicas con alteraciones y firmas falsificadas también impacta la integridad del cómputo oficial. Si se toman en cuenta las

proyecciones estadísticas, resulta posible que el candidato Evo Morales haya quedado en primer lugar y el candidato Mesa, en segundo. Sin embargo, resulta improbable estadísticamente que Morales haya obtenido 10 % de diferencia para evitar una segunda vuelta.

El equipo auditor no pudo validar los resultados de los comicios, por lo que se recomendó celebrar otro proceso electoral. Asimismo, se señaló que cualquier futuro proceso deberá contar con nuevas autoridades en la materia para poder llevar a cabo comicios confiables.

A pesar de que los auditores ya no estaban en Bolivia, no se había procesado la totalidad de la información y las más de 250 denuncias recibidas acerca del proceso electoral de cara al informe final; los hallazgos preliminares antes señalados son contundentes para determinar que las irregularidades detectadas viciaron el proceso comicial, al grado de que no se puede dar certeza respecto a los resultados electorales.

Conclusión

El futuro político de Bolivia se volvió incierto desde que el expresidente Evo Morales pretendió continuar en el poder por un cuarto periodo, en tanto que el mandato constitucional establece que únicamente se podía reelegir por uno.

Parafraseando a Lorenzo Córdova, las “(e)lecciones” de Bolivia del 20 de octubre de 2019 nos dejan esa elección, son la mejor prueba de que el cuidado de la democracia es un conjunto de responsabilidades colectivas que, si no se cumplen puntualmente, pueden provocar que el gobierno de la voluntad popular se derrumbe (Córdova 2019).

A lo largo de sus mandatos, Evo Morales intentó modificar el ordenamiento constitucional e interpuso un medio de impugnación ante el Tribunal Constitucional para permanecer en el poder, por lo cual se recapitulan ciertos hechos fundamentales que generaron la crisis política que afectó seriamente a las instituciones democráticas de ese país, así como a la legitimidad de las autoridades electorales:

- 1) Cuando resultó electo en 2010 (segundo periodo), no se consideró que era una reelección, en tanto que se adujo que la Constitución de 2009 constituía al nuevo Estado Plurinacional de Bolivia.
- 2) Después de reelegirse en 2014 (tercer periodo), convocó en 2016 a un referéndum para permitir la reelección, el cual no fue aprobado por la mayoría de la población.
- 3) No obstante a lo anterior, en 2017 el expresidente boliviano promovió ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad, por el que se le concedió la posibilidad de reelegirse por segunda ocasión, para volverse a postular en 2019, buscar un cuarto periodo en el poder y, en su caso, reelegirse de manera indefinida.
- 4) El día de la jornada electoral del 20 de octubre de 2019, si bien el TSE le daba la victoria a Morales con 45.71 %, resultaba necesaria una segunda vuelta.
- 5) Sin embargo, a las 19:40 de ese día, se interrumpió el conteo de la votación de la TREP por 24 horas; al día siguiente, de manera sorpresiva, el TSE daba la victoria a Evo Morales con 46.85 % de los votos, frente a 36.73 % de Carlos Mesa, situación que terminaba con la posibilidad de una segunda vuelta.

Desde el día de la jornada electoral, si bien no se encontraban elementos para dudar de la veracidad de los resultados oficiales, la falta de información de las autoridades electorales, principalmente del TSE, originó la desconfianza y la falta de credibilidad y de certeza en los resultados preliminares de la votación.

Aunado a la “caída del sistema”, haber obtenido la victoria sin tener que implementar una segunda vuelta electoral fue la gota que derramó el vaso, por la alta improbabilidad de que en el último tramo de la competencia hubiera obtenido la victoria tras las fallas técnicas que existieron, pues resultaba estadísticamente imposible ganar en una primera vuelta a la luz de la tendencia que se venía reflejando en el conteo preliminar.

Después de la elección, Antonio Costas renunció a su cargo de vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, además de la acusación de un sesgo en favor del gobierno en varias de sus decisiones por parte de la oposición y una intensa campaña publicitaria de obras públicas con la imagen y el nombre del mandatario.

Lo anterior, aunado a una grave crisis política que se acentuaba con una serie de protestas públicas, que en algunos lugares del país se tornaron violentas, mientras que la opacidad y la falta de información veraz y oportuna se incrementaba, ya que esta no fue proporcionada por las autoridades electorales.

El resultado del informe de la OEA fue decisivo y determinante para definir el futuro de Evo Morales, pues si bien lo consideraba como el puntero en la votación, ello no evitaba que se tuviera que celebrar una segunda vuelta electoral. Sin embargo, al presentarse ese resultado sospechoso por parte del TSE al día siguiente, en el que le daba la victoria a Morales, además de que estadísticamente era improbable, el equipo auditor no podía validar la elección con la serie de irregularidades que encontró en los cuatro elementos revisados (tecnología, cadena de custodia, integridad de las actas y proyecciones estadísticas), las cuales eran determinantes.

Todo lo anterior originó que el 11 de noviembre de 2019 Evo Morales renunciara a la presidencia de Bolivia y denunciara un golpe cívico, político y policial, después de que el comandante de las Fuerzas Armadas de Bolivia, el general Williams Kaliman, sugiriera al mandatario que diera un paso al lado para desbloquear la crisis política, pues, a su juicio, no fue suficiente que el presidente llamara a nuevas elecciones tras las irregularidades detectadas por la OEA en su auditoría de los resultados.

Posteriormente a la dimisión de Morales, el 12 de noviembre de 2019 la senadora opositora Jeanine Áñez asumió la presidencia interina de Bolivia en sucesión constitucional del dimitido presidente, y el día 24 siguiente promulgó una ley para convocar a nuevos comicios en el país.

Las lecciones que deja el proceso electoral de Bolivia son innumerables, y entre las más importantes se encuentra el tema de la reelección. Esta figura jurídica se construyó a lo largo de la historia del constitucionalismo moderno, como una institución político-electoral que pretende evolucionar a la democracia representativa, principalmente en la profesionalización de la política, la recompensa por la buena gestión, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública (Sánchez 2018, 33).

En ese sentido, la expectativa del derecho a ser votado que genera el proceso de reelección no reside en la pretensión del funcionario para perpetuarse en el poder, sino en que los servidores públicos que por sus propios méritos realizan una buena gestión y se ganan la confianza del electorado merecen ser ratificados por un nuevo periodo (Sánchez 2018, 34-42).

Así, el proceso comicial de Bolivia de 2019 proporciona un buen ejemplo cuando se pretende utilizar la figura de la reelección, controvirtiendo la Constitución e implementando interpretaciones forzadas de esta para mantenerse en el poder en perjuicio de la democracia representativa, con lo cual se desvirtúa la naturaleza de las instituciones democráticas, como la reelección, que pretenden establecer incentivos para aquellos funcionarios que hayan realizado una buena gestión, sin que esto signifique mantenerse en el cargo más del tiempo debido.

Fuentes consultadas

- Córdova Vianello, Lorenzo. 2019. "Las (e)lecciones de Bolivia". *El Universal*, 23 de octubre, sección Opinión. [Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/lorenzo-cordova-vianello/las-elecciones-de-bolivia> (consultada el 17 de febrero de 2020)].
- CPEPB. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 2009. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf (consultada el 17 de febrero de 2020).

- CPRB. Constitución Política de la República de Bolivia de 1967 y sus reformas. 2005. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html> (consultada el 17 de febrero de 2020).
- LOEP. Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 2010. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley18.pdf> (consultada el 17 de febrero de 2020)
- LRE. Ley del Régimen Electoral. 2010. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf> (consultada el 17 de febrero de 2020).
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 2019. *Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia* (hallazgos preliminares e informe a la Secretaría General, 20 de octubre). Disponible en <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/> (consultada el 17 de febrero de 2020).
- Sánchez Morales, Jorge. 2018. *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*. México: Tirant lo Blanch.
- Uniore. Unión Interamericana de Organismos Electorales. 2019. *Informe de Uniore de las Elecciones Generales en Bolivia*. Proporcionado directamente por Uniore a Jorge Sánchez Morales, en virtud de que fue parte de la misión de acompañamiento electoral para el citado proceso comicial en Bolivia, 20 de octubre.

ANÁLISIS DE SENTENCIAS



El *certiorari* electoral como mecanismo de revisión judicial. Selección de casos de interés y relevancia para el sistema jurídico (SUP-REC-214/2018)

*The electoral certiorari as a judicial review mechanism.
Selection of cases of interest and relevance to the legal system
(SUP-REC-214/2018)*

Adán Maldonado Sánchez (México)*

Fecha de recepción: 1 de julio de 2019.

Fecha de aceptación: 11 de noviembre de 2019.

RESUMEN

La Corte Suprema de los Estados Unidos de América tiene un importante instrumento procesal para la selección de casos, llamado *certiorari*, que le otorga la prerrogativa como última y máxima instancia judicial para elegir si resuelve o ignora las controversias importantes que se le presentan. De los aspectos fundamentales del *certiorari*, pueden mencionarse 1) el efecto de las consideraciones estratégicas acerca de la probabilidad de prevalecer sobre el fondo (uniformidad normativa), en razón de la jerarquía del órgano que resuelve; 2) genera orientación para los órganos judiciales inferiores, y 3) establece una política judicial creada por la máxima instancia judicial.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (por medio de la acción de inconstitucionalidad) y la Sala Superior del Tribunal Electoral del

* Candidato a maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana. Litigante en materia electoral. Twitter: @adanmaldonado.

Poder Judicial de la Federación constituyen las máximas autoridades judiciales de control de constitucionalidad y convencionalidad en el ámbito electoral. Este artículo analiza la resolución dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-214/2018, que generó el primer precedente de la jurisprudencia 5/2019, en el que pretoriamente se incorporó el *certiorari* en materia electoral.

PALABRAS CLAVE: *certiorari*, revisión judicial, selección de casos, política judicial.

ABSTRACT

The Supreme Court of the United States of America, has an important procedural instrument for the selection of cases, called *certiorari*, which grants the prerogative as the last and highest judicial instance to choose whether to resolve or ignore the important disputes present. Of the fundamental aspects of *certiorari*, we can mention: 1) the effect of strategic considerations on the probability of prevailing over the background (normative uniformity), because of the hierarchy of the body that resolves; 2) generates guidance for the lower judicial bodies, and 3) establishes a judicial policy created by the highest judicial authority.

In the case of Mexico, the Supreme Court of Justice of the Nation (via action of unconstitutionality) and the Superior Chamber of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary, constitute the highest judicial authority of control of constitutionality and conventionality in the electoral sphere. This article analyzes the resolution issued by the Superior Court in the file SUP-REC-214/2018 that generated the first precedent of case law 5/2019 where pretoriamente the *certiorari* was incorporated in electoral matters.

KEYWORDS: *certiorari*, judicial review, case selection, judicial policy.

Introducción

La Corte Suprema de los Estados Unidos de América cuenta con un importante instrumento procesal para la selección de casos, llamado *certiorari*, por medio del cual dispone de la prerrogativa para elegir si resuelve o ignora las controversias importantes que se le presentan en casos particulares (Meriwether y Cordray 2004, 389).

La creación de la figura del *certiorari* se remonta a la Judiciary Act de 1891 (Ley Evarts), que introdujo el principio de revisión discrecional de las sentencias, un mecanismo que se fortaleció con la promulgación de la Judiciary Act de 1925 que buscaba reducir la carga de trabajo de la Corte Suprema. Después, con la reforma legislativa de 1988, básicamente desapareció la vía obligatoria o *mandatory* (apelación obligatoria) (Gilsanz 2016, 126) reservada para supuestos excepcionales (Meriwether y Cordray 2004, 392), por lo que el *certiorari* permaneció como mecanismo para la construcción de los precedentes de mayor relevancia o influencia nacional.

Breve referencia al sistema judicial estadounidense

El sistema judicial de Estados Unidos de América es equivalente a la estructura de la judicatura mexicana, con algunos matices. A la cabeza se encuentra la Corte Suprema de Justicia (Supreme Court), la cual se integra por un presidente (*chief justice*) y ocho ministros (*associate justices*) (White House 2019).

Tribunales federales inferiores

Cortes de Apelación (Courts of Appeals). Equivalentes a los tribunales unitarios. Su distribución territorial consta de 94 distritos judiciales organizados en 12 circuitos regionales (US Embassy) con su respectiva Corte de Apelación Regional (Regional Circuit Courts of Appeals).

Corte de Apelación del Circuito Federal (US Court of Appeals for the Federal Circuit). Tiene competencia nacional para conocer apelaciones en causas especializadas, como las referentes a leyes de patentes y las

causas resueltas por la Corte de Comercio Internacional (Court of International Trade) y la Corte de Reclamos Federales (Court of Federal Claims) (Anaya 2013; Herrera 2012, 140).

Cortes de Distrito (Trial Courts). Equivalentes a los Juzgados de Distrito. Con competencia para conocer toda clase de causas federales. Hay 94 distritos judiciales federales, que incluyen al menos un distrito en cada estado, el Distrito de Columbia y Puerto Rico. Tres territorios de Estados Unidos de América, las Islas Vírgenes, Guam y las Islas Marianas del Norte (Federal Bar Association). En cada distrito judicial federal existe una Corte de Quiebras (Bankruptcy Court) que funciona como entidad autónoma (Administrative Office of the United States Courts).

Poder Judicial local

La Constitución y las leyes de cada estado desarrollan la arquitectura del Poder Judicial local, cuya estructura jerárquica estándar (Administrative Office of the United States Courts) ubica en la cabeza a la Corte Suprema, que revisa algunas decisiones de la Corte de Apelaciones que cada estado tiene en su demarcación. Asimismo, por debajo de la Corte de Apelaciones se encuentran las Cortes de Circuito, que constituyen tribunales de primera instancia que cuentan con cinco divisiones temáticas: penal, civil, sucesoria, de relaciones domésticas y juvenil. Y, finalmente, se pueden mencionar las Cortes de Distrito, las cuales pueden ser estatales o locales, y conocen de asuntos de cuantía menor (jurisdicción limitada).

Por ejemplo, Arkansas se divide en 75 condados, las Cortes de Circuito distribuyen su jurisdicción territorial en 28 circuitos, en los cuales operan 52 cortes de distrito estatales y 57 locales (Arkansas Judiciary 2019).

No existen los tribunales constitucionales porque tanto los tribunales y jueces federales como los órganos judiciales locales pueden resolver asuntos en lo referente a la constitucionalidad de las leyes (Anaya 2013), es decir, se trata de un sistema de control difuso de la Constitución, sin perjuicio de que por medio del *certiorari* el cierre del control judicial de la

carta magna sea de naturaleza concentrada al emitir la última palabra (precedente) la Corte Suprema.

En México, en razón del expediente varios 912/2010, el control de constitucionalidad se ha acercado a ser de carácter difuso parcial en la vía concentrada de amparo, al permitirse solo respecto de los ordenamientos aplicables en la tramitación del juicio de amparo, según lo resuelto en el amparo directo en revisión 1046/2012, cuyas limitaciones se encuentran por redefinirse en la contradicción de tesis 351/2014 que discutirá el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Regulación del certiorari en la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

La Corte Suprema, de manera discrecional, mediante un sistema denominado *certiorari*, determina los casos que serán de su conocimiento; por lo general, atiende casos que se han decidido ya sea en un Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos de América o en el tribunal más alto en un estado (si decidió una cuestión constitucional) (Administrative Office of the United States Courts), para que revise excepcionalmente lo resuelto, siempre y cuando el asunto involucre un tema de interpretación de la Constitución o entrañe un tema constitucional o de leyes federales de relevancia. Tal procedimiento discrecional implica para su admisión el voto de cuatro de los nueve jueces (regla de cuatro), para determinar los casos que serán elevados al conocimiento de la Corte Suprema (Herrera 2012, 140). Solo se admite en vía de *certiorari* si el caso:

- 1) Puede tener un significado nacional.
- 2) Se trate de alguna cuestión federal sustancial (Baker 1984, 621).
- 3) Podría armonizar las decisiones conflictivas en los tribunales federales de circuito o podría tener un valor de precedente. Cuando un tribunal supremo estatal y uno de circuito responsable de ese estado han llegado a conclusiones opuestas acerca de la constitucionalidad de alguna

práctica estatal, la Corte Suprema casi siempre intervendrá (Baker 1984, 621). Asimismo, si existe la presencia de un conflicto genuino entre los tribunales de apelación de circuito, los tribunales supremos estatales, los tribunales federales y los tribunales estatales, o entre el tribunal inferior y el precedente de la Corte Suprema.

Aparte de estas confrontaciones directas entre los tribunales estatales y federales, los conflictos que tienen más probabilidades de resultar en una revisión de la Corte Suprema son los que se dan entre los tribunales de apelación del circuito federal. Si los casos en conflicto están separados por 10 o 15 años, el demandado (tercero interesado) puede argumentar que el primer tribunal debe tener la oportunidad de reconsiderar su precedente a la luz de un cambio de doctrina (Baker 1984, 618).

La Corte, en ocasiones, prefiere dejar que las cuestiones se filtren a través de las cortes inferiores, dado que cada decisión adicional puede arrojar nueva luz sobre la forma en que se debe analizar el problema. Si bien genera una incertidumbre temporal, ese proceso de percolación es, en última instancia, bueno para la interpretación y aplicación de la ley, frente a la renuencia de la Corte a saltar prematuramente a los problemas, lo que puede significar, por tales motivos, negar la petición de *certiorari* (Baker 1984, 618).

La otra justificación principal es una mayor flexibilidad: el tribunal quiere y cree que necesita la capacidad de esperar el caso correcto, para permitir una cantidad apropiada de percolación de problemas en los tribunales inferiores (Meriwether y Cordray 2004, 403). Puesto que al existir un federalismo judicial, las leyes, los tratados y la Constitución de Estados Unidos de América serían diferentes en los distintos estados, y quizá nunca tengan exactamente la misma construcción, obligación o eficacia, en cualquiera de dichas entidades federativas (Levinson 2010, 100).

Ante tal escenario, la Corte establece precedentes virtualmente irreversibles para toda la nación, y debe pensar detenidamente si sus fallos tienen sentido y una buena política (Baker 1984, 619-20), sobre la base, entre

otras, de saber qué tipo de orientación es probable que necesiten los tribunales inferiores (Schauer 2010, 77).

La petición de *certiorari* se rige por las Reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América (reglas 10 a la 16, parte III), con adecuaciones recientes, como las adoptadas el 18 de abril de 2019, que entraron en vigencia el 1 de julio de 2019 (SCOTUS 2019).

La regla 10 establece las pautas de manera enunciativa y no limitativa para que la Corte Suprema pueda aceptar el *writ of certiorari* y estudie el fondo:

Rule 10.

La revisión de un escrito de *certiorari* no es una cuestión de derecho, sino de discrecionalidad judicial. Una petición para un escrito de *certiorari* se otorgará solo por razones de peso (importancia/relevancia). Lo siguiente, aunque no controla ni mide completamente las directrices de la Corte, indica el carácter de las razones que la Corte considera para su estudio:

(a) Que un tribunal de apelaciones de los Estados Unidos haya emitido una decisión en conflicto con la decisión de otro tribunal de apelaciones sobre el mismo asunto importante; haya resuelto una cuestión federal importante de manera que confluye con una decisión de un tribunal estatal de última instancia; o hasta ahora se ha apartado del curso aceptado y habitual de los procedimientos judiciales (no respeta las formalidades esenciales del procedimiento o el debido proceso), o ha sancionado dicha salida por un tribunal inferior, con base en ello puede solicitar el ejercicio de la autoridad supervisora de este Tribunal;

(b) Que un tribunal estatal de última instancia ha resuelto una cuestión federal importante de manera que confluye con la decisión de otro tribunal estatal de última instancia o de un tribunal de apelaciones de los Estados Unidos;

(c) Que un tribunal estatal o un tribunal de apelaciones ha resuelto una cuestión importante de la ley federal que no ha sido resuelta, pero debería

haber sido resuelta por este Tribunal, o ha decidido una cuestión federal importante de manera que confluya con las decisiones relevantes de este tribunal (Baker 1984, 616-21).¹

Rara vez se concede una petición de una orden de *certiorari* cuando el error afirmado consiste en hallazgos de hechos erróneos o en la aplicación incorrecta de una regla de la ley debidamente sancionada o aprobada (Meriwether y Cordray 2004, 400-1).

La importancia del certiorari en el sistema judicial

En el caso estadounidense, dos son las vías de acceso a la revisión judicial ante la Corte Suprema: auto de avocación (*writ of certiorari*), en el que la Corte tiene la prerrogativa de conocer o no un asunto, y el recurso de apelación (*appeal to the court*), en el que debe hacer una revisión semejante a la casación (estudio de legalidad). El artículo 3 de la Constitución de los Estados Unidos de América establece que la Corte Suprema es la última instancia judicial federal con competencias como tribunal de primera instancia (*original jurisdiction*) y como tribunal de apelación (*appellate*

¹ El original es como sigue:

“Rule 10. Considerations Governing Review on Certiorari

Review on a writ of certiorari is not a matter of right, but of judicial discretion. A petition for a writ of certiorari will be granted only for compelling reasons. The following, although neither controlling nor fully measuring the Court’s discretion, indicate the character of the reasons the Court considers:

(a) a United States court of appeals has entered a decision in conflict with the decision of another United States court of appeals on the same important matter; has decided an important federal question in a way that conflicts with a decision by a state court of last resort; or has so far departed from the accepted and usual course of judicial proceedings, or sanctioned such a departure by a lower court, as to call for an exercise of this Court’s supervisory power;

(b) a state court of last resort has decided an important federal question in a way that conflicts with the decision of another state court of last resort or of a United States court of appeals;

(c) a state court or a United States court of appeals has decided an important question of federal law that has not been, but should be, settled by this Court, or has decided an important federal question in a way that conflicts with relevant decisions of this Court.” (La traducción es mía).

jurisdiction). No obstante, los casos que puede conocer son limitados, pues se reducen a asuntos en los que intervienen embajadores, cónsules y otros cargos públicos (Gilsanz 2016, 126).

Las funciones de la Corte Suprema como tribunal de apelación son dos: la *appellate mandatory* o apelación obligatoria y la *appellate discretionary* o apelación discrecional, también referida como *certiorari jurisdiction*. La apelación obligatoria (*mandatory*) apenas tiene lugar, pues se trata de recursos contra resoluciones que provienen directamente de los juzgados federales de distrito en casos muy determinados y que están expresamente establecidos en la legislación federal.

Adicionalmente, la Corte Suprema tiene facultad normativa (*rulemaking power*), que ocasionalmente le otorga el Congreso, sobre todo para dictar las normas procesales (*rules of procedure*) que han de seguir los tribunales inferiores (*lower courts*) (Anaya 2013).

El uso y ejercicio del *certiorari* ha permitido:

- 1) Que el efecto del precedente (consideraciones estratégicas) emitido por la Corte Suprema pueda prevalecer sobre el fondo (Meriwether y Cordray 2004, 391) hacia los tribunales inferiores, tomando en consideración la jerarquía del órgano (vinculación general). Es decir, se trata de resolver preocupaciones jurisprudenciales (Meriwether y Cordray 2004, 421).
- 2) La uniformidad en la ley federal y el papel de la Corte en efectuar un cambio social por medio de sus decisiones acerca de la selección de casos (Meriwether y Cordray 2004, 391).
- 3) Perseguir metas constitucionales. Lo que está en juego es descubrir cómo la Corte Suprema puede servir mejor a los ciudadanos para ayudar a lograr la visión de gobierno constitucional establecida en el Preámbulo de la Constitución (Levinson 2010, 111).

En este sentido, la Corte, por medio del *certiorari*, ha abordado en los últimos años cuestiones importantes acerca de:

- 1) Control de armas.
- 2) Financiamiento de campañas.
- 3) Cargas sobre el comercio interestatal.
- 4) Pena capital.
- 5) Daños punitivos.
- 6) Poder presidencial.
- 7) Detención de combatientes enemigos.
- 8) Orientación sexual y religión en la esfera pública, entre muchos otros.

Pero, por otra parte, no ha decidido ningún caso que determine la autoridad de un presidente para enviar tropas a combatir fuera de Estados Unidos de América, ya sea en Afganistán, Irak, Kosovo o en cualquier otro lugar. Aunque, por supuesto, las decisiones estructurales y procesales de la Corte Suprema tendrán un impacto indirecto en el fondo de la política, esta no se ha enfocado directamente en casos relacionados con la política de atención médica, los rescates federales de bancos y de fabricantes de automóviles, el cambio climático, el salario mínimo y la tasa óptima de inmigración; tampoco ha abordado temas relacionados con incumplimientos de hipotecas, compensaciones ejecutivas, tasas de interés, Israel y Palestina, las capacidades nucleares de Irán y Corea del Norte, precios de la gasolina y la creación de nuevos empleos (Schauer 2010, 78-9); una lista de temas que dominan el discurso público y político, sin embargo, el foro señala que existe una brecha entre lo que le importa al público y los problemas que aborda la Corte Suprema. Como enfatizó el entonces juez William Joseph Brennan Jr.:

la función de selección está indisolublemente vinculada al cumplimiento de los deberes esenciales de la Corte y es vital para el desempeño efectivo de la misión única de la Corte definir los derechos garantizados por la Constitución, asegurar la uniformidad de la ley federal, y para mantener la distribución constitucional de poderes en nuestro sistema federal (Meriwether y Cordray 2004, 394).

La elección de un caso particular, con su peculiar conjunto de hechos, entre los muchos que están generalmente disponibles para resolver un problema, puede influir en el alcance y el contenido de la opinión de la Corte sobre el fondo, y posiblemente en el resultado (Meriwether y Cordray 2004, 395). El impacto más significativo de las decisiones de la Corte Suprema es aumentar la relevancia política de los temas decididos (Meriwether y Cordray 2004, 396). La agenda de la Corte podría, por ejemplo, ponderarse a favor de lograr el máximo grado de uniformidad nacional en la aplicación de la ley federal (Meriwether y Cordray 2004, 396) y permitir que la Corte sirva como una fuerza eficaz para el cambio social (Meriwether y Cordray 2004, 396).

En esencia, la Corte debe generar opiniones que arrojen una sombra de precedentes que cubran una cantidad significativa de terreno legal (Meriwether y Cordray 2004, 423).

*El Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación y la creación judicial del certiorari
electoral al resolver el SUP-REC-214/2018*

El 30 de mayo de 2018 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver el recurso de reconsideración (REC) SUP-REC-214/2018, estimó necesario inaugurar una línea jurisprudencial en el uso de la figura del *certiorari* electoral, al redimensionar la procedencia del REC al ampliar los supuestos para conocer de casos con temas de interés o importancia fundamental, o de relevancia para el sistema jurídico.

En el citado SUP-REC-214/2018 se consideró procedente la reconsideración porque el estudio de fondo contenía un tema de interés y trascendencia, consistente en la posibilidad de extender la aplicación de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas, no solamente en el caso de ayuntamientos, sino en los distritos electorales de una entidad federativa, es decir, para la representación indígena en el Congreso local de San Luis Potosí mediante una diputación.

Así, previo al citado medio de impugnación, el REC procedía solo para impugnar las sentencias de fondo (LGSMIME, artículo 61, 2019; jurisprudencia 22/2001) pronunciadas por las salas regionales en los siguientes casos.

- 1) Las dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.
- 2) Las recaídas en medios de impugnación de la competencia de las salas regionales cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- 3) Cuando expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales (jurisprudencia 32/2009).
- 4) Cuando expresa o implícitamente se inapliquen normas partidistas (jurisprudencia 17/2012).
- 5) Cuando expresa o implícitamente se inapliquen normas consuetudinarias de carácter electoral (jurisprudencia 19/2012).
- 6) Cuando se omita el estudio o se declaren inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales (jurisprudencia 10/2011).
- 7) Cuando haya un pronunciamiento acerca de la interpretación de un precepto constitucional mediante el cual se oriente la aplicación o no de normas secundarias (jurisprudencia 32/2009).
- 8) Cuando se hubiera ejercido control de convencionalidad (jurisprudencia 28/2013).
- 9) Cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de los cuales no se hayan adoptado las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o se omita el análisis de tales irregularidades, al realizar una interpretación que pudiera limitar su alcance (jurisprudencia 5/2014).

10) Cuando se aduzca el indebido análisis o la omisión de estudio de la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación (jurisprudencia 12/2014).

Como se puede apreciar, el SUP-REC-214/2018 le permitió a la Sala Superior adicionar a la procedencia del REC el siguiente supuesto, que hace las veces de *certiorari* electoral: “I. En aquellos asuntos inéditos o que implican un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional” (jurisprudencia 5/2019).

*Argumentos del recurrente
en el SUP-REC-214/2018 y su calificación
de asunto inédito y de alto nivel de importancia
y trascendencia*

En este apartado 1) se pasará revista a las características personales del actor en el SUP-REC-214/2018; 2) se hará una breve referencia a los derechos constitucionales y convencionales que estimó le fueron violados; 3) se esbozará el historial procesal desde la primera instancia local hasta llegar a la Sala Superior, y 4) se revisarán los argumentos vertidos ante la máxima instancia jurisdiccional electoral y la forma en que fueron atendidos por esta.

Autoadscripción indígena calificada

El actor se autoadscribe como integrante del pueblo indígena nahua (cultura náhuatl), habitante de la localidad Pitagio, del municipio de San Martín Chalchicuatla, ubicado en la zona huasteca de San Luis Potosí. El municipio integra el Distrito Electoral local XV y forma parte del Distrito Electoral federal 7, calificados estatal y federalmente de población mayoritariamente indígena.

En términos del SUP-RAP-726/2017, la Sala Superior determinó que la simple autoadscripción (simple) es insuficiente y que por tanto se requiere además acreditar un vínculo permanente y de colaboración con los pueblos y comunidades indígenas cuando se pretende representar y defender los intereses de la colectividad indígena (para evitar un fraude a la Constitución).

El accionante, desde la instancia local (Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí) hasta la Sala Superior, siempre alegó y exhibió documentales que acreditaban su vínculo permanente y de colaboración con los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Electoral local XV.

Derechos constitucionales y convencionales en materia de representación indígena (cuota indígena) invocados

Los derechos violados tanto en su aspecto colectivo (representación de los pueblos y comunidades indígenas) como en su vertiente individual de ser candidato indígena (derecho a ser diputado local) fueron esencialmente los siguientes.

- 1) Derecho a la igualdad y a la no discriminación (autoadscripción indígena).
- 2) Derecho a acceder a cualquier cargo de elección popular.
- 3) Derecho a representar a los pueblos y comunidades indígenas ante el Congreso del estado.

Historia procesal del SUP-REC-214/2018

El 17 de febrero de 2018, Javier Antonio Castillo promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) TESLP-JDC-04/2018, en su carácter de militante activo del Partido Acción Nacional (PAN) e integrante del pueblo indígena nahua en contra del orden de prelación de la terna (lista de prelación) a candidato a diputado local de mayoría relativa, mediante el acuerdo 214/30/2018 del 12 de febrero de 2018, emitido por la Comisión Permanente del Consejo Estatal del PAN

en San Luis Potosí, en términos de la respectiva convocatoria del 18 de enero de 2018 (SG/114/2018).

Lo anterior, dado que la Comisión Permanente del Consejo Estatal del PAN en San Luis Potosí debió colocarlo en primer lugar atendiendo a su autoadscripción indígena (calificada) y al porcentaje de dicha población asentada en el Distrito Electoral XV. Al no hacerlo, inobservó el principio de representación indígena contenido en el artículo 2 de la CPEUM, en las acciones afirmativas de la materia —contenidas en los acuerdos INE/CG/59/2017 e INE/CG508/2017— y en la jurisprudencia del TEPJF.

El citado medio de impugnación fue resuelto el 10 de marzo de 2018, revocando el acuerdo 214/30/2018 para efectos de que la Comisión Permanente reestructurara el orden de prelación de los candidatos, tomando en consideración la condición de aquellos que se autoadscribían como indígenas, y analizara, con base en la autoadscripción calificada, al mejor perfil para representar ante el Congreso del estado a los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Electoral XV con cabecera en el municipio de Tamazunchale (con población mayoritariamente indígena).

A partir de ese momento, si bien la Comisión Permanente Estatal del PAN en San Luis Potosí cumplió con la resolución al ubicar al actor en la posición número uno, en términos de la legislación partidaria, la decisión final y discrecional estuvo a cargo del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, con apoyo en los artículos 107 y 108 del Reglamento de Selección de Candidaturas, lo que dejó sin efecto lo decidido por la Comisión Permanente estatal mediante las providencias SG/269/2018, las cuales fueron combatidas por medio del juicio de inconformidad intrapartidario (CJ/JIN/187/2018).

El 22 de abril de 2018 la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del PAN declaró infundados los agravios y confirmó las providencias SG/269/2018. En contra de dicha resolución, el agraviado interpuso un JDC que le correspondió conocer a la Sala Regional Monterrey con el expediente SM-JDC-281/2018, y cuya sentencia confirmó la facultad discrecional

de la autoridad partidista nacional, en uso de su derecho de autoorganización, de resolver por conveniencia política y posicionamiento electoral la lista definitiva de prelación de las candidaturas a diputado local.

Argumentos hechos valer por el promovente del SUP-REC-214/2018

Inconforme con la sentencia dictada en el expediente SM-JDC-281/2018, Javier Antonio Castillo promovió un REC, resuelto el 30 de mayo de 2018 en el sentido de revocar la resolución, así como la determinación partidista y las providencias emitidas por el presidente nacional del PAN, identificadas como SG/269/2018, otorgando efectos diferidos a la resolución, es decir, de cumplimiento para el próximo proceso electoral, vinculando tanto al PAN como al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en los términos siguientes:

a fin de establecer esquemas que ayuden a revertir en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación indígena, se vincula a:

- El PAN para que implemente medidas afirmativas en favor de las personas indígenas para los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales en San Luis Potosí, en procesos electorales próximos.
- Al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que, en el próximo proceso electoral, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales, pudiendo apoyarse en buenas prácticas, tales como las emitidas en el ámbito federal (SUP-REC-214/2018).

Los argumentos hechos valer fueron del tenor siguiente, según lo interpretó la Sala Superior del Tribunal Electoral:

- Indebida interpretación del artículo 41 constitucional, pues las acciones afirmativas son de alcance superior a la normatividad partidaria;

- Indebida supeditación de la acción afirmativa de cuota indígena a la legislación partidaria, dándole un peso constitucional mayor al principio de discrecionalidad con base en la autodeterminación de los partidos políticos;
- Indebidamente supedita la efectividad y reconocimiento de la acción afirmativa de la cuota indígena a los Congresos locales, a la regulación expresa en la Ley;
- Incorrecta limitación de la cuota indígena en San Luis Potosí al ámbito Municipal;
- Indebido estudio del agravio relativo a la procedencia de la interpretación conforme y, en su defecto, la inaplicación por inconstitucionalidad. Ello porque considera que la Sala Regional responsable fijó mal en su estudio la cuestión que se le planteaba, pues siguiendo los pasos para ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad, se le solicitó primero que realizara una interpretación conforme, y en su defecto se procediera a su inaplicación.

La responsable tuvo el enfoque equivocado de que en vía de control constitucional se le estaba solicitando una creación normativa, cuando en realidad se trató de una interpretación conforme. Resalta que ante normas inconstitucionales e inconventionales tiene la obligación de interpretar conforme y bajo el principio pro persona y de resultar contrarias al parámetro de regularidad constitucional inaplicar al caso concreto. Por lo que, aduce que la Sala Monterrey fijó incorrectamente el planteamiento de control de constitucionalidad y de convencionalidad, pues el único afán del recurrente era darle eficacia a la función judicial que se pronuncia sobre la garantía de las acciones afirmativas al interior de los partidos políticos.

- Indebido estudio de los alcances del control de constitucionalidad en materia electoral que se desprende de la Ley de Medios. Indica el recurrente que la Sala Regional además de no cumplir con su obligación de realizar un control difuso de la constitución y control interno de convencionalidad se excede en la interpretación solicitada, ya que la única pretensión fue establecer que el artículo 107, primer párrafo del reglamento de selección de

candidatos del PAN, en los términos de su redacción constituye un obstáculo para volver eficaz la acción afirmativa por cuota indígena, la cual fue emitida dentro del expediente TESLP-JDC-04/2018, y que fue ignorada y desdeñada tanto por la autoridad partidaria como por la Sala Regional. De ahí, que la pretensión nunca fue que la Sala se arrogará facultades legislativas.

- Indebida interpretación sobre la resolución dictada en el expediente TESLP-JDC-04/2018, en la que se implementó una acción afirmativa a favor no solo del actor sino con impacto que benefició a los pueblos y comunidades indígenas, en atención al principio de progresividad.
- Omisión de juzgar con perspectiva multicultural, máxime que se trata de un litigio estratégico, aunque se active por un solo indígena y en favor de un distrito local electoral su impacto será nacional. Dicha omisión la aduce el recurrente, ya que considera que la Sala Regional se olvida de que está ante una persona indígena que activó e invocó la protección judicial de una acción afirmativa en favor de un distrito local electoral, con población mayoritariamente con población indígena (SUP-REC-214/2018).

El reconocimiento jurisprudencial del certiorari electoral por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Para integrar un criterio jurisprudencial en términos del artículo 232, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se requieren tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario que sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, lo que aconteció con la resolución de los expedientes SUP-REC-531/2018 y SUP-REC-851/2018, calificando como *leading case* al expediente SUP-REC-214/2018, en atención a que para la adopción del *certiorari* electoral los argumentos ahí vertidos fueron reiterados en el mismo sentido. En palabras de la Sala Superior:

[...] en el caso el reproche formulado por el peticionario es de naturaleza constitucional, y se encuentra fundado en la apreciación del contenido de una norma superior contemplada en la Constitución Federal, en la especie el artículo 2°; así como, tratados internacionales que expone y enfrenta a los preceptos estatutarios y reglamentarios cuestionados, cuya materia está vinculada con la participación política de personas indígenas en el sistema de partidos, en la especie, en el *proceso de designación de candidaturas al interior del PAN*.

[...] a juicio de esta Sala Superior el recurso de reconsideración como un medio de impugnación extraordinario para salvaguardar la coherencia constitucional del sistema electoral, *está habilitado para implementar una política judicial para dar respuesta a casos estructurales que afecten, sobre todo, a grupos desventajados que normalmente no tendrían acceso a los tribunales de justicia*.

La citada política judicial, en principio, una de sus vertientes está vinculada a derechos fundamentales, por ejemplo, como derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

De esta manera, el diseño institucional del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede atender a los siguientes ejes:

- a. Cambio en la metodología de la argumentación de casos;
- b. Uso estratégico en el conocimiento de asuntos para constituirse en un tribunal que controla la constitucionalidad de la aplicación de la ley, y
- c. Un ejercicio de liderazgo en el proceso de generación y revisión de criterios seguidos por sus órganos.

En este sentido, la Sala Superior busca atender un interés especial a situaciones focalizadas de desigualdad que afectan mayormente a ciertos grupos minoritarios, teniendo una concentración de recursos y esfuerzos en la resolución de casos que les permita generar jurisprudencia en tópicos constitucionales.

Asimismo, esta Sala Superior debe concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y la resolución de aquellos asuntos inéditos o que com-

prendan un alto nivel de importancia y trascendencia constitucional y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional; en ese sentido, la actualización de estos requisitos debe realizarse caso por caso, buscando contestar la pregunta si de declararse la procedencia del recurso, ello permitiría a este órgano constitucional, emitir un pronunciamiento sobre una cuestión novedosa y de relevancia constitucional para el orden jurídico.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que, en una evolución sobre el tema, que parte de la naturaleza constitucional de este Tribunal Electoral, y que tiene como eje fundamental el deber de resguardar el orden constitucional bajo una visión garantista, *conduce a considerar que el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración debe avanzar a una concepción en la que, adicionalmente, este Tribunal debe conocer de los recursos de reconsideración que considere de interés o importancia fundamental para el sistema jurídico.*

Así, esta Sala Superior debe estar en posibilidad de analizar cualquier asunto de trascendencia fundamental para el sistema jurídico, inclusive en el recurso de reconsideración, en su carácter de máxima autoridad judicial en la materia.

Esto, como sucede con los Tribunales Constitucionales y figuras procesales en otras latitudes, como el *certiorari* en los Estados Unidos de América, de manera que, al reconocer esa potestad discrecional a este Tribunal, *se autoriza como supuesto adicional de procedencia la selección de los casos que implican una importancia que, por sus alcances, debe ser decidida en esta instancia (SUP-REC-214/2018).*[§]

Así, en el segundo caso (SUP-REC-531/2018)² la Sala Superior estimó procedente el recurso de reconsideración al haberse planteado la necesi-

[§] Énfasis añadido.

² Resuelto en sesión pública el 30 de junio de 2018.

dad de interpretar la elegibilidad de un candidato frente al modo honesto de vivir, pues este incurrió en actos de violencia política por razón de género durante el ejercicio del cargo cuando buscaba la reelección (Mata 2018).

En ese asunto, se abrió al Tribunal la oportunidad para ahondar en el respeto de los derechos a la igualdad y la no discriminación, así como evitar el ejercicio de cualquier tipo de violencia que pudiera dañar la integridad, dignidad, libertad y los derechos de las mujeres en el acceso y desempeño de los cargos públicos.

De esta manera, el Tribunal pudo concluir que la violencia política de género desvirtúa la presunción de tener un modo honesto de vivir, en perjuicio de quien la comete, al tratarse de una conducta contraria al orden social, que debe evitarse y erradicarse, y debe dar eficacia a la paridad electoral sustantiva (Mata 2018). En palabras de la Sala Superior:

En efecto, como lo consideró esta Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración 214/2018, en términos de los artículos 25 y 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la procedencia del recurso de reconsideración debe ampliarse, además de los supuestos establecidos a través de interpretación jurisprudencial sobre el tema de control constitucional, a los casos que consideren de interés o importancia fundamental para el sistema jurídico.

En este sentido, esta Sala Superior podrá conocer de aquellos asuntos inéditos, o que comprendan un alto nivel de importancia que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.

Al respecto, la actualización de estos elementos debe realizarse caso por caso, con el propósito de contestar la pregunta relativa a que, si se declarase la procedencia del recurso, ello permitiría a este órgano constitucional emitir un pronunciamiento sobre una cuestión novedosa y de relevancia para el orden jurídico.

Así, en el caso, se considera que el presente asunto es procedente, porque involucra la controversia de un tema inédito para esta Sala Superior,

como es el análisis de la elegibilidad de un candidato que, durante el desempeño de un cargo público, incurrió en actos de violencia política por razones de género.

Adicionalmente, en la especie, se debe decidir si las actuaciones indebidas de un servidor público, como es la violencia política de género cometida en el ejercicio de sus funciones, pueden ser causa para acreditar un modo deshonesto de vida o, en otros términos, una conducta reprochable para un funcionario público.

Y, posteriormente, si ese modo deshonesto de vida en el ejercicio de las funciones significa incumplir un requisito de elegibilidad para ser votado a un cargo de elección popular.

En ese sentido, cabe precisar que, en la actual controversia, están inmersas las consecuencias de quebrantar diversos derechos constitucionales, como son el de igualdad¹⁴ y no discriminación¹⁵, así como el principio de paridad e igualdad material de las mujeres en el acceso y desempeño de los cargos públicos (SUP-REC-531/2018).

En cuanto al caso ventilado en el expediente SUP-REC-851/2018,³ también se actualizó un caso de *certiorari* electoral y, al ser la tercera sentencia, integró el criterio jurisprudencial 5/2019, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. En dicho medio de impugnación el magistrado Felipe de la Mata Pizaña señala que la inconforme adujo que fue víctima de violencia política por razón de género durante su participación en un proceso de elección de integrantes del Senado de la República. En este sentido, la Sala Superior reiteró la importancia de resolver el fondo de casos que impliquen temas de relevancia y trascendencia para el sistema jurídico. Lo cual expresó en los siguientes términos:

³ Resuelto en sesión pública el 19 de agosto de 2018.

[...] esta Sala Superior considera que, en una evolución sobre el tema, que parte de la naturaleza constitucional de este Tribunal Electoral, y que tiene como eje fundamental el deber de resguardar el orden constitucional bajo una visión garantista, conduce a considerar que el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración debe avanzar a una concepción en la que, adicionalmente, este Tribunal debe conocer de los recursos de reconsideración que considere de interés o importancia fundamental para el sistema jurídico. Así, esta Sala Superior debe estar en posibilidad de analizar cualquier asunto de trascendencia fundamental para el sistema jurídico, inclusive en el recurso de reconsideración, en su carácter de máxima autoridad judicial en la materia. Esto, como sucede con los Tribunales Constitucionales y figuras procesales en otras latitudes, como el certiorari¹¹ en los Estados Unidos de América, de manera que, al reconocer esa potestad discrecional a este Tribunal, se autoriza como supuesto adicional de procedencia la selección de los casos que implican una importancia que, por sus alcances, debe ser decidida en esta instancia.

En consecuencia, a juicio de esta Sala Superior, se cumple el requisito especial porque el presente asunto versa sobre un tema relevante para el sistema democrático, relacionado con la elección de senadores por primera minoría e irregularidades en contextos de violencia política por razones de género (SUP-REC-851/2018).

Conclusiones

Primera. El *leading case* SUP-REC-214/2018, por el cual la Sala Superior del Tribunal Electoral adoptó el *certiorari* electoral, será un mecanismo para implementar una política judicial que dé respuesta a casos estructurales que afecten, de manera destacada, a grupos desventajados que normalmente no tendrían acceso a los tribunales de justicia. De tal forma que el diseño institucional del propio TEPJF puede atender a los siguientes ejes:

- 1) Cambio en la metodología de la argumentación de casos.
- 2) Uso estratégico en el conocimiento de asuntos para constituirse en un tribunal que controla la constitucionalidad de la aplicación de la ley.
- 3) Un ejercicio de liderazgo en el proceso de generación y revisión de criterios seguidos por sus órganos.

En este sentido, la Sala Superior busca atender con interés especial situaciones focalizadas de desigualdad que afecten mayormente a ciertos grupos minoritarios, concentrando los recursos y esfuerzos en la resolución de casos que permitan generar jurisprudencia en temas constitucionales.

Segunda. Como quedó establecido desde la resolución del expediente SUP-REC-214/2018, la Sala Superior debe concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y la resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprendan un alto grado de importancia y trascendencia constitucional y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional; en ese sentido, la actualización de estos requisitos debe realizarse caso por caso, buscando responder la pregunta de si de declararse la procedencia del recurso, ello permitiría al órgano constitucional emitir un pronunciamiento acerca de una cuestión novedosa y de relevancia constitucional para el orden jurídico.

Fuentes consultadas

- Anaya Huertas, Alejandro. 2013. “¿Cuál es la estructura del poder judicial federal de EEUU?”. *Nexos*, agosto. [Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2988> (consultada el 15 de junio de 2019)].
- Arkansas Judiciary. 2019. Annual report. Disponible en https://www.arcourts.gov/sites/default/files/annualreport2018_0.pdf (consultada el 7 de mayo de 2019).
- Baker, Stewart A. 1984. “Practical guide to certiorari”. *Catholic University Law Review* 3 (spring): 611-32.

- Federal Bar Association. 2019. About US federal courts. Disponible en http://www.fedbar.org/Public-Messaging/About-US-Federal-Courts_1.aspx (consultada el 9 de junio de 2019).
- Gilsanz Usunaga, Javier. 2016. "El *certiorari* ante el tribunal supremo americano: una aproximación desde el derecho español". *Cuadernos de Derecho Transnacional* 1 (marzo): 125-49.
- Herrera González, Adalberto Eduardo. 2012. "Estructura del sistema de cortes judiciales de los Estados Unidos". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* 33 (enero-junio): 131-62.
- Jurisprudencia 22/2001. RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=22/2001&tpoBusqueda=S&sWord=22/2001> (consultada el 9 de junio de 2019).
- 32/2009. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=32/2009&tpoBusqueda=S&sWord=32/2009> (consultada el 9 de junio de 2019).
- 10/2011. RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2011&tpoBusqueda=S&sWord=10/2011> (consultada el 9 de junio de 2019).
- 17/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2012&tpoBusqueda=S&sWord=17/2012> (consultada el 9 de junio de 2019).

- 19/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2012&tpoBusqueda=S&sWord=19/2012> (consultada el 9 de junio de 2019).
- 26/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=26/2012&tpoBusqueda=S&sWord=26/2012> (consultada el 9 de junio de 2019).
- 28/2013. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2013&tpoBusqueda=S&sWord=28/2013> (consultada el 9 de junio de 2019).
- 5/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2014&tpoBusqueda=S&sWord=5/2014> (consultada el 9 de junio de 2019).
- 12/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2014&tpoBusqueda=S&sWord=12/2014> (consultada el 9 de junio de 2019).

- 5/2019. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2019&tpoBusqueda=S&sWord=5/2019> (consultada el 9 de junio de 2019).
- Levinson, Sanford. 2010. "Assessing the Supreme Court's current caseload: a question of law or politics?". *The Yale Law Journal* 119 (febrero): 99-111. [Disponible en <http://yalelawjournal.org/forum/assessing-the-supreme-courts-current-caseload-a-question-of-law-or-politics> (consultada el 20 de junio de 2019)].
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2019. México: Cámara de Diputados.
- Mata Pizaña, Felipe de la. 2018. "Justicia electoral al servicio de la gente: certiorari electoral". *Político.mx*. Disponible en <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/justicia-electoral-al-servicio-de-la-gente-certiorari-electoral/> (consultada el 1 de noviembre de 2018).
- Meriwether Cordray, Margaret y Richard Cordray. 2004. "The philosophy of certiorari: jurisprudential considerations in Supreme Court case selection". *Washington University Law Review* 2 (marzo-abril): 389-452.
- Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular. 2008. Consejo Nacional del Partido Acción Nacional. Disponible en <https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/OrGnecROXCuyzsJGO4vLBIDcSOvwsx.pdf> (consultada el 8 de mayo de 2019).
- Schauer, Frederick. 2010. "Is it important to be important?: evaluating the Supreme Court's case-selection process". *The Yale Law Journal* 119: (marzo) 77. [Disponible en <http://yalelawjournal.org/forum/is-it-important-to-be-important-evaluating-the-supreme-courts-case-selection-process> (consultada el 15 de junio de 2019)].
- SCOTUS. Supreme Court of the United States. 2019. Rules of the Supreme Court of the United States. Disponible en <https://www>.

supremecourt.gov/ctrules/2019RulesoftheCourt.pdf (consultada el 15 de mayo de 2019).

- Sentencia CJ/JIN/187/2018. Actor: Antonio Javier Castillo. Autoridad responsable: Presidente del Comité Directivo Nacional del Partido Acción Nacional. Dictada el 22 de abril de 2018 por la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional. Disponible en <http://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2018/04/jin-187.pdf> (consultada el 24 de abril de 2018).
- SM-JDC-281/2018. Actor Javier Antonio Castillo. Autoridad responsable: Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0281-2018.pdf> (consultada el 3 de mayo de 2019).
- SUP-REC-214/2018. Actor: Javier Antonio Castillo. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con Sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0214-2018.pdf (consultada el 2 de junio de 2019).
- SUP-REC-531/2018. Juan García Arias. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/197ed7f553c0584.pdf> (consultada el 2 de junio de 2019).
- SUP-REC-851/2018 y acumulado. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otra. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en Ciudad de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0851-2018.pdf (consultada en 2 de junio de 2019).

- TESLP-JDC-04/2018. Actor: Javier Antonio Castillo. Autoridad responsable: Comisión Permanente del Consejo Estatal del Partido Acción Nacional en San Luis Potosí. Disponible en <http://teeslp.gob.mx/wp-content/uploads/2018/05/TESLP-JDC-04-2018.pdf> (consultada el 3 de mayo de 2019).
- Supreme Court. 2019. Rules of the Court. Disponible en <https://www.supremecourt.gov/ctrules/2019RulesoftheCourt.pdf> (consultada el 15 de mayo de 2019).
- US Courts. 2019a. Comparing federal state courts. Disponible en <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure/comparing-federal-state-courts> (consultada el 6 de mayo de 2019).
- . 2019b. Court role and structure. Disponible en <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure> (consultada el 6 de mayo de 2019).
- . 2019c. Supreme court procedures. Disponible en <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/about-educational-outreach/activityresources/supreme-1> (consultada el 6 de mayo de 2019).
- US Embassy. 2019. Legal system english. Disponible en https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/03/U_S__Legal_System_English07.pdf (consultada el 4 de junio de 2019).
- White House. 2019. The judicial branch. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-judicial-branch/> (consultada el 10 de junio de 2019).

CULTURAL



Del feminismo electoral al feminismo sustantivo. A propósito de la película *El orden divino*

Flavia Freidenberg (Argentina)*

José Ramón Narváez (México)**

Título original: *Die göttliche ordnung*.

Año: 2017.

Duración: 96 minutos.

País: Suiza.

Dirección: Petra Biondina Volpe.

Guion: Petra Biondina Volpe.

Música: Annette Focks.

Fotografía: Judith Kaufmann.

Reparto: Marie Leuenberger, Maximilian Simonischek,

Rachel Braunschweig, Sibylle Brunner, Marta Zoffoli,

Bettina Stucky, Noe Krejčí, Finn Sutter, Peter Freiburghaus,

Therese Affolter, Ella Rumpf, Nicholas Ofczarek, Sofia Helin,

Elias Arens, Mirjam Zbinden, Marietta Jemmi, Kristin Flückiger,

Urs Bosshardt, Fabienne Hadorn, Sandra Utzinger, Steffi Friis,

Walter Leonardi e Ingo Ospelt.

Productora: Zodiac Pictures International.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesora en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. flavia@unam.mx.

** Doctor por la Universidad de Florencia. Profesor-investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Escuela Judicial Electoral. jose.narvaez@te.gob.mx.

Introducción

En 1970, Suiza era considerada una democracia plena (Dahl 1971). La literatura comparada y los debates académicos daban cuenta de un sistema de democracia semidirecta, en el que se generaban canales para que la ciudadanía pudiera expresar sus opiniones e ideas por medio de mecanismos que permitían complementar a la democracia representativa. El uso continuo de dichas herramientas distinguía a este país de otros europeos y americanos respecto a la posibilidad de participación de sus connacionales en los procesos de toma de decisiones públicas. Cada uno de los 26 cantones en los que estaba (y aún está) distribuido políticamente disponía de una Constitución, que regulaba los derechos políticos de la ciudadanía para modificar las leyes cantonales, y de un Parlamento, que hacía operativo el sistema.¹

El detalle que pocos percibían en ese momento era que, en ese sistema político-democrático, en el que los ciudadanos podían opinar y decidir en el ámbito local, la mitad de la población estaba excluida: solo los hombres podían ejercer la ciudadanía de manera plena, mientras que las mujeres eran consideradas como ciudadanas de segunda. Del mismo modo que los griegos en la polis, el sistema de representación suizo consideraba que las mujeres no tenían derechos políticos ni la posibilidad de ejercer la libertad, la igualdad y el acceso a la justicia. Las suizas no podían votar ni manifestarse ni expresar libremente sus opiniones, a pesar del éxito de los movimientos sociales mundiales —como el de mayo de 1968 en Francia o el movimiento contracultural que permitió la redefinición sexual del feminismo— que reivindicaban en esa misma época derechos y exigían libertades por todo el mundo.

A diferencia de lo que criticaban las feministas y sufragistas, para quienes no era posible pensar en una democracia sin la participación de las

¹ Cada cantón podía cambiar las condiciones referendarias; estas también podían variar de una ciudad a otra (en tiempo, número de firmas, entre otros aspectos).

mujeres (Pateman 1989), los teóricos consideraban que este no era un elemento importante al evaluar una democracia (Paxton 2008). Que las mujeres no votaran no parecía ser un problema para la democracia. Es más, gran parte del pensamiento político y filosófico moderno no había tenido en cuenta el conflicto de género que rodeaba a los derechos de las mujeres y que impedía el ejercicio de su ciudadanía (Varela 2019; Serret 2016).

Esto que ocurría en la década de 1970 era lo que había sucedido históricamente desde que se inició la discusión moderna acerca de la ciudadanía, de la cual las mujeres habían estado excluidas. La ausencia de derechos para un sector importante de la población y el ejercicio de una ciudadanía limitada según el sexo de la persona eran constantemente ignorados por los análisis académicos y políticos. Para muchos teóricos contemporáneos, esto no era más que una rabieta de unas cuantas mujeres que no parecían entender que sus derechos estaban contenidos en la noción más general de seres humanos (Lois y Alonso 2016, 61).

A diferencia de la mayoría de los países occidentales, que permitieron a las mujeres el voto a fines del siglo XIX y mediados del XX, Suiza les concedió votar recién en 1971, luego de realizar un referéndum en el que solo podían participar hombres, ya que eran los únicos (según las leyes) que tenían derecho a votar. En el referéndum de 1959, es decir, 12 años antes, dos de cada tres hombres habían votado en contra de la misma solicitud.² El sistema político suizo centraba y construía las relaciones sociales con base en una visión androcéntrica del poder, con lo cual reproducía condiciones de desigualdad estructural (Saba 2016), en las que primaba una profunda gramática de violencia (Cobb 2016) y la discriminación estaba normalizada, pero, a la vez, se generaba una narrativa prohibida o un guion oculto que sería la base de la resistencia.

² El primer referéndum para el sufragio femenino tuvo lugar en febrero de 1959, pero fue rechazado por la mayoría (67 %) de los hombres suizos.

La historia de las sufragistas suizas que resistieron es narrada en la película *El orden divino*,³ largometraje que describe y analiza los problemas enfrentados al exigir su derecho a votar. Con base en dicha narrativa, que busca insertar la discusión de exclusión social de las mujeres a partir de la transformación individual de la protagonista, en este trabajo se describe y analiza la discriminación que vivían.

El argumento muestra la manera en que la protagonista va cambiando su percepción respecto al modo en que se dan las relaciones sociopolíticas en su comunidad y cómo —mediante un proceso de empoderamiento individual, que suele conocerse como *quitarse el velo*— consigue movilizar a otras mujeres hacia mecanismos de acción colectiva que buscan conquistar y ampliar sus derechos políticos.

La estructura del texto es la siguiente. Primero, se expone el problema de investigación a partir de la narración que presenta la película. Segundo, se discute la necesidad de pensar al sufragio como un derecho humano. Finalmente, se presenta una serie de conclusiones respecto al modo en que la ausencia de derechos limita la posibilidad de vivir en democracia y se cuestiona la relación directa entre el desarrollo y los derechos humanos.

El problema de la exclusión de las mujeres a la luz de la narrativa cinematográfica

Una película suiza acerca de la lucha femenina para obtener el derecho al voto parece ser una paradoja. Resulta muy difícil imaginar que en uno de los países más avanzados y desarrollados del mundo occidental, que invariablemente aparece en los primeros lugares de la lista de los mejores países para vivir, hasta hace muy poco hubiera tantos obstáculos para que las mujeres obtuvieran el derecho al voto. La directora Petra Biondina Volpe compara, mediante una multiplicidad de imágenes que representan las

³ El título se refiere a lo establecido en la Biblia: “las mujeres deben permanecer calladas en la sociedad”, “la igualdad de los sexos es un pecado contra la naturaleza” y “las mujeres en política va contra el orden divino” (Biblia de las Américas 1997, Timoteo 2:11-3).

noticias del momento, el atraso de Suiza con respecto a otras democracias occidentales.

La protagonista, Nora, quien vive con su esposo, su suegro y sus hijos en una pequeña comunidad montañosa, se va percatando de la violencia de género que padecen las mujeres como ella. Desde la sorpresa y el desconcierto, descubre cierta opresión solo por el hecho de ser mujer y experimenta cambios en la relación con su cuerpo, su marido, sus hijos, su familia y su comunidad. Lo que inicialmente le parece normal, como parte de la cultura social que todas y todos comparten, va a ir convirtiéndose en un infierno.

La película describe las limitaciones y dificultades que las mujeres enfrentaban, independientemente de su lugar de residencia, su condición social y económica, para que se les reconocieran sus derechos político-electorales en igualdad con los hombres.

La primera limitación que evidencia la narración está en las propias ideas y convicciones que las mujeres tienen respecto a cómo son las cosas, es decir, a ese conjunto de valores y creencias en cuanto a los roles de género en las sociedades y en cuanto a lo que ellas pueden (o no) hacer. La película describe los *techos de cemento o concreto*⁴ que limitan la autopercepción de Nora respecto a cómo es su papel (o cuál es el rol que los demás esperan que ejerza) en la familia, en la sociedad y en el sistema político.⁵

La historia de *El orden divino* refleja los obstáculos estructurales que dificultan a las mujeres participar en la política. Evidencia, además, las desigualdades sociales resultantes de las distintas clases de poder que las sociedades han atribuido a las diferencias sexuales y las formas jerárquicas impuestas a las relaciones humanas, ya sea vinculadas con la educación,

⁴ Se refiere a las barreras autoimpuestas que limitan el desarrollo personal o profesional, y que tienen que ver con la falta de confianza y con el miedo a hacer algo. En los estudios de género, se refiere a las percepciones que tienen las mujeres acerca de sí mismas.

⁵ Según el orden divino, el lugar de la mujer es el hogar, donde limpia, cocina, sirve a los hombres y tiene hijos para no aburrirse; mientras el hombre debe ganarse la vida y, después del trabajo, puede leer el periódico, beber cerveza y estar servido por las mujeres.

la independencia económica o la cultura política. Muestra —con muchísima inteligencia— la manera en que la mujer va cambiando su percepción respecto a sus derechos y oportunidades; revela, asimismo, las dificultades que ella misma identifica para poder ejercerlos.

Nora, quien decide luchar por sus derechos y los de sus compatriotas, va evolucionando mientras toma conciencia de su ser femenino. Un primer paso en la liberación de las mujeres tiene que ver —precisamente— con la necesidad de reconocerse a sí mismas como sujetos de derecho. La emancipación de la protagonista será gradual y cuesta arriba. Como ha señalado la literatura comparada, para que una persona se mueva y participe, debe sentir privación respecto a ciertos bienes, capacidad o influencias (D'Adamo, García y Montero 1995). Sin la identificación de que algo oprime (y agravia) y de que ese algo no nos deja avanzar en la dirección que queremos, sin esa toma de conciencia, es muy difícil que alguien se active.

De este modo, la película evidencia desde el individualismo el modo en que la gente decide participar y cómo se va desarrollando el sentimiento de privación relativa, es decir, la percepción entre lo que uno tiene y lo que uno cree que merece y la capacidad del individuo de decidirse a actuar para cambiar la situación de discriminación. De manera sencilla, se evidencia el modo en que la protagonista va percibiendo las injusticias y se va animando a actuar para transformar un mundo que la oprime. En ese sentido, el largometraje explora:

- 1) La lucha a favor del sufragio femenino.
- 2) La liberación sexual de las mujeres (Dederer 2012).
- 3) La toma de conciencia del deber escapar de la constricción económica, social y sexual preestablecida.
- 4) La idea de que las mujeres deben ser sumisas en la casa y en la cama.

La protagonista, una joven ama de casa, descubre gradualmente el modo en que se ven limitados sus derechos: debe tener autorización de

su esposo para trabajar media jornada; no puede moverse libremente sin avisar; es responsable del cuidado de todos los miembros de la familia; no puede opinar libremente sin sentirse condicionada; debe cuidar lo que los otros crean de lo que ella piense, entre otras restricciones. Al inicio, el hecho de que ella no pudiera hacer las mismas cosas que su marido no le generaba mayor problema, es más, lo consideraba algo natural, dado y establecido. Con el tiempo, transforma la manera de autopercebirse, cambia el modo de mirarse a sí misma y a los otros y cómo capta la mirada de los demás sobre ella.

Paulatinamente, la protagonista moderniza su aspecto y contagia a otras mujeres discriminadas por distintos motivos hasta completar un quinteto de compañeras que conseguirán movilizar al resto de la comunidad femenina en sentido positivo. Va construyendo una nueva narrativa acerca del lugar que tiene la mujer en la sociedad; el modo en que puede ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el hombre y, fundamentalmente, identifica e impulsa un repertorio de actividades y actuaciones que le permiten generar una acción colectiva para influir en el proceso de toma de decisiones de la comunidad.⁶ En ese camino encuentra resistencias, incluso de otras mujeres de la comunidad —como la señora Wipf, quien no solo está en contra del sufragio femenino, sino también a cargo del Comité de Acción de Antipolitización de Mujeres— y de sectores que consideran que el movimiento sufragista es antipatriota y antisuizo.

En ese escenario, Petra Volpe describe con maestría una sociedad cargada de prejuicios, que, a pesar de su supuesto liberalismo, aún concede preponderancia a una interpretación religiosa sesgada de la realidad, la cual establece que el orden lo ha impuesto Dios y la mujer está al servicio

⁶ Cuando Nora enseña a sus hijos acerca del océano Pacífico y lo compara con el mundo contemporáneo, dice: “El Pacífico es hogar de una gran cantidad de peces. Y aquellos que viven justo en el fondo nunca vieron la luz del Sol. ¿Podéis creerlo? Hay todo tipo de criaturas increíbles que viven en absoluta oscuridad y silencio [...]. No tienen idea de que hay luz solar más arriba” (Biondina 2017, 6:50).

del hombre. En esta sociedad, el Estado de derecho fue construido con reglas masculinas que apoyan esta ideología. El conservadurismo suizo se hace evidente en la película mediante una sociedad tradicional, conservadora y sexista: *El orden divino* refleja la idea de que las mujeres tenían que quedarse en casa y que los hombres eran los proveedores, encargados de todo lo externo al ámbito doméstico.

El largometraje muestra, además, que los hombres están igualmente sometidos al ideario del patriarcado, es decir, a la forma de organización social cuya autoridad se reserva exclusivamente al hombre o sexo masculino. En tal estructura, la mujer no asume liderazgo político ni autoridad moral ni privilegio social ni control sobre la propiedad. La película describe esa organización y resalta el modo en que las mujeres están sometidas por ese orden, así como la manera en que los hombres están oprimidos por una predeterminación de lo que pueden y deben ser. Los varones también pagan un alto precio por el poder que ostentan. Por ejemplo, alguien le reprocha a Hans, marido de Nora, qué se siente estar casado con una feminista, como si fuera una condena o algo necesariamente negativo; él, aunque pudiera estar de acuerdo con su esposa o tener dudas acerca de ciertas cuestiones establecidas, debe presentarse frente al resto de una manera determinada o podría ser excluido.

Un elemento clave de la película tiene que ver con la sexualidad: las brechas de derechos y de salarios son directamente proporcionales a la de orgasmos, pues la mujer no debe tener tantos como el hombre. El doble rasero entre ambos respecto al sexo es algo muy antiguo y enraizado, es una forma de control (Mintz 2017). De manera que la cinta no solo se constriñe a hablar del derecho al sufragio, sino que también profundiza en las diferentes condiciones sociales y sexuales. Como las feministas han pregonado durante décadas, la liberación política tiene que ver con el descubrimiento del cuerpo y este se convierte en un territorio de disputa.

Así, la liberación de Nora va a la par de la exploración de su sexualidad. De ese modo, la cinta evidencia cómo la historia de una mujer que se

emancipa políticamente tiene que ser también la de una mujer liberándose sexualmente. Esta oposición solo podía generarse en el propio grupo afectado, en este caso, las mujeres; a la par, los hombres son cuestionados en la medida en que aquellas se van liberando a sí mismas respecto a su sexualidad —que se trata del enésimo medio de control masculino sobre ellas, a quienes hacen sentir mal cuando expresan sus deseos y les imponen un pudor excesivo—.

Quizá la escena más emblemática del filme es la lección de sexualidad a la que asisten las protagonistas para comenzar su lucha. Esa liberación femenina puede encontrarse claramente en los diálogos —escritos por la propia directora— que reflejan los clichés patriarcales y evidencian el famoso contrato sexual (Pateman 2019) en el que vivía la sociedad suiza de la década de 1970:

- 1) “Necesitamos mujeres que se atrevan a dar su opinión” (Biondina 2017, 16:04).
- 2) “Por suerte su opinión no cuenta, sé que su esposo votará a nuestro favor” (Biondina 2017, 23:35).
- 3) “No lo harás sin mi permiso [esposo]. Eso dice la ley” (Biondina 2017, 18:19).
- 4) “Es un privilegio dedicarle la vida a la familia” (Biondina 2017, 22:20).
- 5) “La emancipación femenina es una maldición” (Biondina 2017, 22:23).
- 6) “La igualdad de sexos es un pecado contra natura” (Biondina 2017, 22:40).
- 7) “Las mujeres en la política atentan contra el orden divino” (Biondina 2017, 22:45).
- 8) “Las mujeres deben guardar silencio, lo dice la Biblia” (Biondina 2017, 25:24).
- 9) “Lo personal es político. Lo privado es político” (Biondina 2017, 42:39).

El sufragio femenino como derecho humano

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos y europeos, que otorgaron el derecho al voto a fines del siglo XIX y a inicios y mediados del XX, en 1970 tuvieron lugar las primeras elecciones municipales en los cantones de Vaud, Neuchâtel y Ginebra (Suiza) en las que las ciudadanas pudieron hacer valer sus papeletas (Bondolfi 2017).⁷ Suiza fue, entonces, el último país europeo (aparte de Liechtenstein) que concedió a las mujeres el derecho al voto; le siguieron 28 países asiáticos y árabes donde las mujeres todavía no tenían ese derecho.

Los distintos movimientos sufragistas simbolizaron la lucha por los derechos en general de las mujeres: el voto operó como una especie de puerta, pues las mujeres no lo ejercían ni eran votadas para que no pudieran tener participación en la elaboración del derecho ni en las decisiones públicas. El movimiento sufragista internacional fue pionero en denunciar las injusticias que enfrentaban.⁸ No solo trataba de denunciar las situaciones de desigualdad política entre hombres y mujeres, sino que también quería cambiar el *statu quo* social y político al igualar los derechos de las mujeres con los de los hombres.

Estos movimientos evidenciaron, además, la sororidad en la lucha por una causa justa, lo cual también implicó obtener los beneficios simbólicos que trae consigo el reconocerse exigiendo derechos. Precisamente, esa lucha supone la sensación de cumplir con un deber moral colectivo. La premisa que sostiene esta idea concibe al derecho de las mujeres como un derecho humano.

La película, por tanto, se inscribe dentro de una ola del feminismo que, en los últimos años, de nuevo lucha contra la objetivación de las mujeres,

⁷ Por ejemplo, Ecuador otorgó ese derecho en 1928, por lo que fue el primer país de América Latina en introducirlo en el sistema político y en la Constitución. Las mujeres argentinas y mexicanas tuvieron que esperar hasta la década de 1950 para poder votar.

⁸ Emmeline Pankhurst y su marido Richard Pankhurst crearon en Inglaterra la Liga para el Sufragio Femenino (Women's Franchise League) para que las mujeres pudieran participar en los comicios y ejercer de manera plena sus derechos políticos. Su lema permanente era *deeds, not words* (hechos, no palabras).

por sus derechos fundamentales, como idéntico salario por los mismos puestos de trabajo, el derecho al aborto, el tratamiento igualitario e incluso el derecho a la educación.

La lucha por el voto femenino pone en evidencia la contradicción entre un mundo tradicional y uno moderno, que violenta los derechos humanos.⁹ Esto también supone criticar la idea del contrato social de los contractualistas, creada por los hombres y pensada para ellos, la cual entiende la sumisión de las mujeres a ese dominio masculino (Pateman 1989). Esto da cuenta de cómo el derecho de los hombres sobre las mujeres se establece a partir de un pacto¹⁰ que las supone sumisas y “menores de edad” frente a los otros. Es más, como sostiene Judith Butler (2018, 68), el derecho va reproduciendo de manera formal (escrita) y también informal (en la práctica) un reglamento de género, normas que suponen valores normalizados, que preexisten a la reglamentación y que son sobreentendidas en las sociedades modernas. Por eso resulta tan difícil cambiar ese orden establecido, porque se encuentra cimentado en los valores y las creencias de las personas y luego se traslada al derecho.

Conclusiones. *El inalterable orden divino*

Las reglas del diseño institucional suizo exigían que cualquier cambio constitucional que pudiera afectar los derechos de la ciudadanía debía ser

⁹ Olympe de Gouges fue clara en sus planteamientos al redactar la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana. Las mujeres y los hombres eran iguales en todos los aspectos de la vida pública y privada, incluyendo el derecho a voto, el acceso al trabajo público, hablar en público de temas políticos, acceder a la vida política, poseer y controlar propiedades, formar parte del ejército, incluso la igualdad fiscal, así como el derecho a la educación y la igualdad de poder en el ámbito familiar y eclesiástico. Sostenía que “Si la mujer puede subir al cadalso, también se le debería reconocer el derecho de poder subir a la Tribuna” (Blanco 2000, 367).

¹⁰ Ese momento primigenio de hermandad entre hombres, de separación de las esferas civil y privada y de exclusión de las mujeres de la primera mediante un contrato especial, el del matrimonio, por el cual ellas quedaban reducidas a la vida doméstica y los hombres como cabeza de familia (Lois y Alonso 2016, 63).

consultado a los ciudadanos del país. Esto hizo que, paradójicamente, las mujeres tuvieran que preguntarles a los hombres por medio de un referéndum si podían o no votar, y ellos tuvieron en sus manos la última palabra en las urnas. En todos los países las mujeres debieron esperar la buena voluntad de ellos para poder convertirse en ciudadanas. Al respecto, la película ejemplifica de manera excepcional esta situación de sumisión y exclusión.

Las mujeres no solo eran excluidas del ámbito público político, y la legislación electoral no era la única que las marginaba. Al respecto, la historia va poco a poco develando los distintos espacios de la vida social y familiar donde las mujeres estaban sujetas al poder patriarcal (Alonso 2004). En el caso de *El orden divino* se observa, además, cómo una de las sociedades supuestamente más avanzadas de Europa, en la cual los derechos se ejercen cotidianamente mediante la democracia semidirecta, las mujeres eran relegadas por el sistema jurídico. Con lo anterior, se podría especular que los avances jurídicos no siempre van de la mano de una mayor igualdad para todos.

Esta narración da cuenta de cómo el progreso no va aparejado con la igualdad ni los derechos humanos. Es más, habría que discutir en qué medida se puede considerar que un sistema de derechos es avanzado si no incluye a la mitad de la población o, en su caso, excluye literalmente a la mujer. También da cuenta de las dificultades que enfrenta el movimiento feminista en su interior: mujeres liberadas que luchan por otras que siguen sosteniendo el velo que las oprime. Es como una colisión de derechos: el derecho de las mujeres a defender sus derechos frente al derecho de aquellas que no creen (no ven) que sus derechos son cercenados.

La lucha por las garantías de las mujeres es más compleja de lo que pudiera pensarse, no puede fragmentarse ni aislarse de manera monotemática. La película, en tono costumbrista, representa los estereotipos formales de cómo es la plácida vida suiza y alarma, con un matiz cómico, respecto a lo que parecería inverosímil (que las mujeres no pudieran votar en una de las democracias más avanzadas); además, su descripción da

cuenta de la necesidad de que las luchas sean en múltiples escenarios y no solo en una de sus dimensiones. En el caso de los derechos políticos, estos van de la mano con otras garantías y también con la eliminación de las brechas sociales y económicas entre los hombres y las mujeres.

Así, la película evidencia la necesidad de cuidar siempre todos los frentes en que se lucha, de lo contrario se corre el peligro de retroceder en los derechos que se van conquistando. A veces no basta con grandes discursos o incluso políticas públicas, reformas legales o sentencias judiciales; es necesario un cambio integral, el cual muchas veces es impulsado por las propias mujeres que van logrando concesiones mínimas a pasos muy lentos. Ciertamente, la pugna por el voto femenino que los movimientos sufragistas impulsaron en el marco de lo que se conoció como la segunda ola del feminismo (Varela 2019) fue muy visible y permitió ganar terreno, pero aún falta mucho que hacer para lograr la democracia paritaria con igualdad sustantiva, que permitiría la participación política en igualdad de circunstancias para todos los géneros.

Fuentes consultadas

- Alonso, Jorge. 2004. "El derecho de la mujer al voto". *Revista de Estudios de Género. La Ventana* 19 (2.º semestre): 152-8.
- Biblia de las Américas, La. 1997. The Lockman Foundation.
- Biondina Volpe, Petra, Dir. 2017. *Die göttliche ordnung* [El orden divino] [Película]. Zodiac Pictures International.
- Blanco Corujo, Oliva. 2000. *Olimpia de Gouges 1748-1793*. Madrid: Ediciones del Orto.
- Bondolfi, Sibilla. 2017. "La larga lucha de las suizas por el derecho al sufragio". *SWI*. Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/sociedad/d%C3%ADa-internacional-de-la-mujer_la-larga-lucha-de-las-suizas-por-el-derecho-al-sufragio/43010748 (consultada el 24 de junio de 2019).
- Butler, Judith. 2018. El reglamento del género. En *Deshacer el género*, 67-88. Buenos Aires: Paidós.

- Cobb, Sara. 2016. *Hablando de violencia: la política y las poéticas narrativas en la resolución de conflictos*. Barcelona: Gedisa.
- D'Adamo, Orlando, Virginia García Beaudoux y Maritza Montero. 1995. *Psicología de la acción política*. Buenos Aires: Paidós.
- Dahl, Robert. 1971. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Dederer, Claire. 2012. *Poser: my life in twenty-three yoga poses*. Nueva York: Macmillan.
- Guerra, María Taide. 2016. "El derecho al sufragio de la mujer". *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM 2* (julio-diciembre): 43-59.
- Lois, Marta y Alba Alonso. 2016. *Ciencia política con perspectiva de género*. Madrid: Akal.
- Mintz, Laurie. 2017. *Becoming cliterate: why orgasm equality matters —and how to get it*. Nueva York: HarperCollins.
- Pateman, Carole. 1989. Feminism and democracy. En *The disorder of women: democracy, feminism, and political theory*, 210-25. Stanford: Stanford University Press.
- . 2019. *El contrato sexual*. Madrid: Trincheras.
- Paxton, Pamela. 2008. Gendering democracy. En *Politics, gender and concepts. Theory and methodology*, eds. Gary Goertz y Amy G. Mazur, 47-70. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saba, Roberto. 2016. *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe a los grupos desaventajados?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Serret, Estela. 2016. *Género y democracia*. México: INE.
- Varela, Nuria. 2019. *Feminismo 4.0. La cuarta ola*. Madrid: Ediciones B.

De democracias fundadas en el olvido

Waldo López Blanco (México)*

Título original: *Democracia em vertigem*.

Año: 2019.

Duración: 113 minutos.

País: Brasil.

Dirección: Petra Costa.

Guion: Petra Costa, Carol Pires, David Barker y Moara Passoni.

Música: Vitor Araújo, Rodrigo Leão, Gilberto Monte y Lucas Santtana.

Fotografía: João Atala.

Reperto: Dilma Rousseff, Luiz Inácio Lula da Silva, Michel Temer,

Eduardo Cunha y Jair Bolsonaro.

Productora: Busca Vida Filmes. Distribuida por Netflix.

“Durante el gobierno militar todo era mucho mejor que ahora” (Costa 2019, 46:16), afirma, ufano, frente a la cámara, uno de los manifestantes a favor de que Dilma Rousseff sea destituida de la presidencia de Brasil, por medio de un juicio político o *impeachment* —lo cual finalmente ocurrió en agosto de 2016—; por la edad que aparenta, es difícil creer que haya vivido con uso de razón esa época de gobierno.

Es una de las escenas del documental *Al filo de la democracia*, de la cineasta y actriz brasileña Petra Costa (nacida en Belo Horizonte en 1983). Son suficientes unos cuantos segundos de testimonios callejeros para impactar, generar preocupación o conducir a la reflexión a cualquier demócrata del continente.

* Maestrando en Derecho Electoral. Comisionado suplente de Transparencia Municipal Puebla. Ex consejero electoral distrital y municipal. nandudunan77@hotmail.com.

¿En qué momento o a causa de qué circunstancias algunos ciudadanos se inclinan por formas autoritarias de gobierno?, ¿cuál es el proceso que los lleva a desestimar o, peor aun, a rechazar de manera furibunda el sistema democrático?

Las respuestas a esas interrogantes, o bien la dotación de elementos para que el espectador formule sus propias contestaciones, se encuentran en los 121 minutos de la obra de Costa, que ha recibido distintos reconocimientos, como la nominación en la categoría a mejor documental de los Premios Óscar 2020.

Con un ritmo adecuado, la realizadora brasileña da cuenta de los acontecimientos político-electorales y sociales más importantes de la historia reciente del gigante sudamericano, los cuales mezcla en forma precisa con su historia personal, con referencias a su biografía, que no se sienten innecesarias ni son propias de un afán protagonístico; al contrario, abonan a la construcción del relato. Las anécdotas, cavilaciones y minucias de la directora, así como de su madre, retratan en gran medida la evolución (e involuciones) de la democracia brasileña y los modos en que las han experimentado por lo menos tres generaciones de verdeamarelas.

Lo anterior constituye uno de los aciertos del filme, pues demuestra la marcada influencia que las elecciones colectivas y la política ejercen en prácticamente todos los ámbitos de la vida cotidiana, en el devenir histórico de una sociedad, sin importar que muchos miembros de esta lo nieguen, no lo noten o sean indiferentes u hostiles ante ello.

Democracia em vertigem (el título en portugués) tiene como punto de partida el 7 de abril de 2018, cuando se concretó el arresto del ex presidente brasileño Luis Inácio *Lula* da Silva, quien gobernó de 2003 a 2011 la quinta nación más grande del orbe y alcanzó el sobresaliente porcentaje de aprobación ciudadana de 87 %; la detención se realizó a las afueras de una abarrotada sede del Sindicato de Metalúrgicos de ABC —esta organización laboral proyectó la carrera política de Lula, obrero sin títulos

académicos que en su cuarto intento arribó al Palácio do Planalto (Palacio del Altiplano), asiento del Poder Ejecutivo federal brasileño—.

Se observa a varios partidarios de Da Silva gritando, rodeando el inmueble, pidiendo a los agentes policiacos que no se lo lleven. Finalmente, caída la noche, logran sacarlo del recinto por una puerta trasera. ¿Cómo pasó eso?, ¿cómo es posible que un expresidente tan popular, con amplias posibilidades de reelegirse en 2018, que en algún momento representó la consolidación de la democracia brasileña, la cual se volvió ejemplo para el resto del mundo, terminara así?

Costa disipa esas dudas, al sumergir a la audiencia en un vertiginoso viaje (no es casualidad que *vertigem* significa “vértigo”, “mareo”) por la dictadura militar brasileña, que duró 21 años (1964-1985); los movimientos opositores en ese periodo autoritario; el retorno de la democracia; algunos fragmentos de las cuatro campañas presidenciales de Lula; el ascenso al poder de la izquierda (gracias al triunfo del obrero metalúrgico); los logros, pendientes y errores de los gobiernos de Da Silva y de su sucesora, y camarada, Dilma Rousseff; la destitución congresual de esta, y las acusaciones penales en contra de quien llegara a ser admirado incluso por el ex presidente estadounidense Barack Obama.

Para ello, la también realizadora de *Elena* —un trabajo de 2012 acerca de su hermana fallecida— utiliza entrevistas (bien dosificadas); fragmentos de la cobertura noticiosa del *impeachment* contra Rousseff, de las investigaciones contra Lula y de las asambleas decisorias del juicio político anti-Dilma celebradas en ambas cámaras del Poder Legislativo brasileño, así como material propio, en campo, de las protestas de los dos grandes bandos en los que se dividió, desde 2016 (quizá desde antes), la sociedad de ese país sudamericano.

La mirada de Costa es lo más objetiva posible, pues no presenta propaganda, a pesar de su preferencia por la ideología de izquierda —heredada de sus padres, decididos militantes y activistas contra la dictadura, de la cual recibieron persecución y torturas—. La cineasta exhibe y cuestiona

las alianzas del Partido del Trabajo, instituto político de Lula y Dilma, con personajes, organizaciones y partidos representantes de las élites locales, o bien de dudosa honorabilidad.

El documental no incluye la salida de Da Silva de prisión, en noviembre de 2019. Por otro lado, sí plasma la llegada a la presidencia, en ese mismo año, de Jair Bolsonaro, un exmilitar de derecha que ha confesado su admiración por diversos personajes de la época dictatorial y que, además, ha asumido actitudes poco o nada democráticas, otorgándole trato de enemigos —no de adversarios o de conciudadanos— a políticos opositores e integrantes de colectivos feministas, ambientalistas y de la diversidad sexual.

En virtud de esto, Petra Costa se pregunta, entre angustiada y nostálgica, si el futuro de su nación es en verdad el pasado, la reedición de un ayer sombrío, sin libertades, un despertar abrupto del sueño efímero que fue su democracia.

Ahora bien, volviendo a uno de los asuntos torales de *Al filo de la democracia*, la destitución de Dilma Rousseff, acusada de irregularidades en la contabilidad de las finanzas públicas, Costa realiza un encomiable tratamiento de ello, pues no se erige en abogada defensora de la primera presidenta brasileña, pero sí lleva a cabo, sin aspavientos o manipulaciones, el juicio del juicio, es decir, una revisión del *impeachment*, el cual termina revelándose, en el mejor de los casos, como endeble, infundado; en el peor, como un golpe de Estado disfrazado de institucionalidad. Golpe orquestado y dado por hombres blancos, por políticos y empresarios imputados o hasta detenidos por actos mucho más graves que los atribuidos a Rousseff. Hombres que en 2017 fueron condescendientes con Michel Temer, sucesor de Dilma, negándose a tramitar en su contra un juicio político por corrupción, a pesar de haber más evidencias que en el episodio de la exmandataria.

Gracias a lo señalado en el párrafo precedente, sumado al conjunto de escenas que acreditan que el proceso penal en contra de Lula también fue

manejado según intereses extralegales —pues hasta hoy sigue sin aparecer la probanza irrefutable de que sea propietario, directo o vía testaferreros, del departamento que, aseguran, recibió como soborno por parte de una empresa—, el documental se constituye en una pertinente selección de alertas, recordatorios o consejos para cuidar la democracia, sobre todo en países latinoamericanos, entre los que se incluye a México, pues, por desgracia, presentan determinadas características o condiciones similares al caso brasileño; no obstante, también hay algunos aspectos en los que, una vez realizada la respectiva comparación, se produce saldo positivo para la normatividad mexicana, en cuanto a la regulación e instituciones electorales mexicanas.

Respecto a lo anterior, la directora hace hincapié en lo nocivo de la politización de la justicia y de la judicialización de la política; en lo dañino que es para la salud democrática de una nación no limitar adecuadamente el financiamiento privado de las campañas electorales, pues se incentiva una relación perversa entre el poder económico y el poder político (atención a dos escenas: la de las placas colocadas en la residencia presidencial o Palacio de Alvorada, en honor a empresas constructoras; la otra, de la conversación entre un empresario y un político); en la necesidad de regular, sin atentar contra la libertad de expresión, la innegable influencia de los medios de comunicación en la política y en el imaginario colectivo; en la urgencia de acabar con las *fake news* y los linchamientos mediáticos, y en la obligación de los gobernantes, a dejar de rehuir, de politizar a la ciudadanía, de convencerla —con resultados concretos— de las bondades de la democracia, para que mujeres y hombres hagan suya esa forma de gobierno y, por ende, no la descuiden ni permitan que se coloque al filo del abismo, a merced de algún individuo o grupo dispuesto a darle el empujón final.

En cuanto a los avances electorales o institucionales mexicanos, ausentes en tierras brasileñas, se pueden mencionar la especialización de la función comicial (no existen allá adaptaciones correctas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o del Instituto Nacional Electoral

[INE]); el fortalecimiento (a pesar de las reticencias o bloqueos de diversos actores políticos) de la autonomía y la profesionalización de los órganos administrativos y jurisdiccionales de la materia; el sistema penal acusatorio adversarial, no inquisitorio (Lula recibió sentencia del que también fue fiscal de su caso, es decir, fue juez y parte); una interpretación jurisdiccional más garantista o protectora de derechos humanos (Da Silva es condenado a perder sus prerrogativas cívicas sin existir una sentencia definitiva y firme en su contra); la prevalencia del financiamiento público de las actividades político-electorales sobre el privado; una fiscalización cada vez más estricta y sumaria de los recursos partidistas, y el acceso a los medios de comunicación, por parte de los contendientes, únicamente por medio del administrador exclusivo de los tiempos para propaganda en radio y televisión, el INE.

De regreso a una de las alertas prodemocracia más importantes que otorga el documental de la también graduada de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, esto es, evitar la politización o vaciamiento de la justicia, es conveniente comentar que *Al filo de la democracia* desnuda sin tapujos la obsolescencia o inutilidad actual de los juicios políticos, los cuales son juicios solo en la teoría o porque su denominación así lo indica, pero no porque se merezcan llamar así, pues en realidad son espectáculos que banalizan la política, son escenificaciones públicas de negociaciones, forcejeos, rencillas personales y golpeteos realizados en las sombras. El mal uso de una herramienta proporcionada por la Constitución y la democracia, empleada para atentar en contra de estas, siempre será condenable.

Como complemento de lo anterior, en otro acierto de la cámara de Costa, después de un recorrido por la majestuosidad del Palacio de Alvorada, muestra a dos empleadas de la casa residencial brasileña limpiando la alfombra de las elegantes escaleras, poco después de que Dilma Rousseff es destituida de manera definitiva por el Senado. A pesar de que una de ellas enuncia —palabras más, palabras menos—, que todos los políticos

son deshonestos, en una exhibición más de la sabiduría popular siempre latente, también manifiesta que no cree que haya sido democrático ni acertado el proceso en contra de la exmandataria, pues no se le permitió a la ciudadanía expresar su opinión al respecto mediante una votación. Se trata de un contundente llamado a terminar con los juicios políticos e impulsar otra figura, apoyada por quien suscribe: la revocación del mandato.

Así, esta pieza audiovisual es indudablemente recomendable, es un catálogo de advertencias antiautoritarias, idóneas para prevenir el desencadenamiento de crisis político-sociales que desemboquen en situaciones peores a las que causen dichas crisis. También se trata de un punzante y atractivo compendio de ciencia política, sociología e historia de la nación brasileña. Además, es un *thriller* policiaco, de traiciones, egos y prejuicios, escrito a conveniencia desde las más altas y sórdidas esferas del poder. Igualmente, es una antología de retratos colectivos, en los que se conjugan esperanza con frustración, alegrías con tristezas, triunfos con derrotas, revolución libertaria con restauración conservadora, amor con odio.

Por último, Costa, al ver descubierta la fragilidad del sistema político de su país, al confirmar que muchos añejos agravios sociales siguen sin ser reparados y que varios resabios autoritarios subsisten, lanza en su narración una muy inquietante aseveración, acompañada de imágenes de brutal represión: “Nuestra democracia se fundó sobre el olvido” (Costa 2019, 67:09). Inquietante, porque lleva a preguntarse en qué se fundó la democracia mexicana, qué tan fuertes son sus cimientos.

Fuente consultada

Costa, Petra. 2019, Dir. *Democracia em vertigem* [Al filo de la democracia]. [Documental] Busca Vida Filmes.

RESEÑAS



Luigi Ferrajoli. 2019.
Manifiesto por la igualdad.
España: Trotta

Augusto Fernando Carrillo Salgado (México)*

Luigi Ferrajoli es uno de los filósofos del derecho más importantes de Italia. Sin duda alguna, la cualidad más sobresaliente de este autor consiste en haber logrado conjugar en su persona la práctica y la teoría: por una parte, ha tenido una fecunda trayectoria profesional al frente del Poder Judicial italiano; por otra, ha sobresalido en el ámbito académico. Acerca del particular, cabe destacar que a los 29 años obtuvo la habilitación para desempeñar la cátedra de Filosofía del Derecho, gracias a su trabajo *Teoría axiomática del derecho*; impartió clases en la Università degli Studi di Camerino durante 33 años consecutivos, y ha sido profesor en la Università Roma Tre desde 2003.

Ferrajoli es un iuspositivista incluyente, porque concibe al derecho como un producto de la voluntad del ser humano y, además, admite que hay un vínculo fuerte entre este y la moral. Sostiene que un sistema jurídico puede albergar una vasta cantidad de contenidos, los cuales se encuentran determinados por las valoraciones, las aspiraciones y los intereses de una sociedad. Empero, afirma también que existe la necesidad de salvaguardar un margen mínimo de derechos que permitan al ser humano conservar su dignidad; estas prerrogativas han sido denominadas derechos fundamentales.

* Licenciado y maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; abogado litigante. augustofernandocs@gmail.com.

La aparición de *Manifiesto por la igualdad* es reciente, la obra fue publicada en 2019 por la casa editorial española Trotta, con una traducción a cargo de Perfecto Andrés Ibáñez, y se integra por los siguientes capítulos:

- 1) “El principio de igualdad”.
- 2) “Igualdad y diferencias”.
- 3) “Igualdad y desigualdades. Derechos sociales y economía”.
- 4) “La igualdad y sus enemigos”.
- 5) “Trabajo y soberanía popular”.
- 6) “La utopía concreta de la renta básica garantizada”.
- 7) “Personas sin derechos: los migrantes”.
- 8) “Bienes fundamentales y bienes ilícitos. El constitucionalismo del futuro”.

El lector encontrará en este libro temas de actualidad para la teoría jurídica contemporánea y la ciencia política en general. Por ejemplo, el autor reflexiona acerca de los derechos de las mujeres y la calidad jurídico-fáctica de los migrantes en Europa y América Latina; sin embargo, como lo denota su título, el tema central es la igualdad.

Ferrajoli distingue dos tipos de igualdad: la normativa o formal y la material. La dimensión normativa se encuentra indefectiblemente vinculada al texto de la ley, y, al respecto, el autor subraya el enorme avance que se ha realizado para alcanzarla; sin embargo, su preocupación no gira en torno a esa primera dimensión, por el contrario, centra su atención en la igualdad material y su relación con el derecho. Por lo tanto, afirma que en la mayor parte de las sociedades occidentales contemporáneas ha habido un retroceso en los derechos sociales, especialmente en aquellas conquistas alcanzadas por la clase trabajadora, lo que produce una profunda desigualdad material entre los seres humanos.

De acuerdo con Ferrajoli, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y luego de la caída del Muro de Berlín la riqueza material de la humanidad se incrementó, los servicios se hicieron más eficientes y las telecomunicacio-

nes transformaron la manera como la realidad es entendida. No obstante, la brecha económica entre las personas se agudizó: si bien es cierto que hoy existen mayores bienes materiales, estos se han acumulado en unas cuantas personas. Dicho en otras palabras, un grupo reducido de seres humanos posee en la actualidad exorbitantes riquezas en detrimento del resto de la población.

El autor atribuye esta situación a lo que ha denominado poderes salvajes; de ellos, destaca el económico. Así, afirma que este poder ha incidido de forma negativa en las funciones del Estado. En efecto, sostiene que a partir de la década de 1980 se han promovido una serie de reformas legislativas en Europa que lesionan los derechos sociales de la población. Cabe destacar que Ferrajoli no se circunscribe de manera exclusiva al territorio del viejo continente, ya que identifica el mismo problema en el resto del mundo.

En el caso particular de América Latina, el jurista italiano precisa que las condiciones laborales de los trabajadores son aún peores que las de los países de Europa, ya que el vínculo jurídico-laboral entre el patrón y el trabajador se enmascara con otras figuras normativas, razón por la cual no cuentan con prestaciones de seguridad social suficientes y, además, reciben un salario infrahumano.

En *Manifiesto por la igualdad*, el autor revela una nueva faceta en su trayectoria profesional, pues trata de manera magistral algunos temas del derecho laboral (se debe recordar que Ferrajoli ha centrado su atención en el decurso de su trayectoria académica y profesional en el derecho penal). En efecto, hace una descripción precisa del quebrantamiento del principio básico de la estabilidad en el empleo. Además, señala que la incidencia del poder económico en la política conduce a los ciudadanos a desconfiar de su sistema representativo puesto que en no pocas ocasiones el poder salvaje de la economía controla las decisiones de sus representantes.

Frente a este fenómeno, Ferrajoli clama por un viraje hacia el restablecimiento del derecho social y a un consumo racional de los recursos naturales

existentes. Por una parte, propone un límite normativo al poder salvaje de la economía y retornar al fortalecimiento de las instituciones de seguridad social, por otra, demanda de la ciudadanía una conducta participativa en el consumo racional de los recursos naturales existentes. Sin duda alguna, los elementos anteriores hacen que este libro no sea únicamente una valiosa aportación a la doctrina jurídica, sino que también constituye un sobresaliente plan de acción (de ahí su título: *Manifiesto por la igualdad*).

Aunque el tono del autor pudiera parecer un tanto marxista, en realidad asume una postura moderada, pues pugna por el libre intercambio de mercancías y el fortalecimiento del sistema de representación parlamentario (mediante un sistema de reglas normativas claras). Finalmente, cabe destacar que Ferrajoli mantiene la precisión conceptual y el rigor científico de costumbre; por si fuera poco, en *Manifiesto por la igualdad* es posible apreciar una faceta más madura del autor, en la que no solo retorna a sus raíces teóricas, sino que también aborda temas de importancia actual.

Ciro Murayama Rendón. 2019.
*La democracia a prueba. Elecciones
en la era de la posverdad.*
México: Cal y Arena

Bulmaro Cruz Hernández (México)*

La obra de **C**iro Murayama Rendón tiene muchas virtudes, ya que aborda aspectos relevantes de las elecciones concurrentes de 2018, como las decisiones que acordó el máximo órgano de dirección en la materia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), desde el inicio del proceso electoral hasta la etapa de resultados; además, proporciona una gran variedad de datos numéricos, como lo explica en la introducción: “Ése es el ánimo del que quiere contagiarse este libro: ofrecer argumentos que se basen en cifras siempre constatables, poner sobre la mesa explicaciones que puedan, si no compartirse, sí comprobarse” (2019). En suma, el libro es un mar de información, escrito de forma ágil, breve y comprensible para los que no están inmersos en el tema político-electoral.

Quizá la apuesta más interesante que se puede encontrar en el texto es el mirador privilegiado que tiene el autor, pues su perspectiva proviene de su desempeño como consejero electoral del INE, cargo que le permite tener a su alcance información de primera fuente, generada en el interior de los órganos colegiados, como la mesa de consejeros electorales, la intervención en las reuniones de comisiones y las sesiones del Consejo General. Un par de datos ejemplifican lo anterior, los cuales tienen relación con el

* Maestro en Derecho por la Universidad Veracruzana y vocal ejecutivo distrital del Instituto Nacional Electoral en Veracruz. bulmarocruzhernandez@gmail.com.

capítulo que aborda el tema del voto de los mexicanos en el extranjero: el primero se refiere a la imposibilidad de la empresa de mensajería contratada para realizar operaciones en Líbano; el segundo, a la negativa del gobierno de Cuba para facilitar la devolución de los sobres-voto con el porte pagado, por lo que se tomó la decisión “de modo que el INE tuvo que enviar a un funcionario para recoger los 10 sobres-voto y traerlos a México” (2019).

El libro se divide en 12 ensayos, escritos en coautoría con otros de sus colaboradores del INE, y tiene el acierto de analizar todos los temas referentes al sistema electoral mexicano con cifras concluyentes respecto del periodo 2014-2018; es decir, rememora algunos acontecimientos, decisiones y problemáticas que se presentaron en las elecciones federales de 2015 junto con las 13 entidades federativas, los comicios locales de 2016 y 2017 y finaliza con las elecciones concurrentes de 2018. Sobresalen los cuadros comparativos que se encuentran en todos los apartados del texto, los cuales, en su mayoría, son elaborados con datos del autor con base en los acuerdos, resoluciones e informes de los distintos órganos colegiados del Instituto.

Se podrían seguir enumerando las virtudes y los aciertos, no obstante, esta obra se recomienda por sí sola. Por ello, la presente reseña tiene el objetivo de problematizar acerca de algunos temas abordados, ya sea porque resultan inexactos o porque son analizados desde un contexto diferente: por ejemplo, el autor lo hace desde una perspectiva privilegiada, pero centralizada, desde los órganos que toman las grandes decisiones en los comicios, mientras que quien suscribe lo hace desde un modesto órgano desconcentrado del INE —la Junta Distrital Ejecutiva—, en el que se instrumentan y se materializan los mandatos acordados y aprobados por el Consejo General del Instituto.

Al respecto, la primera diferencia se encuentra en el segundo apartado “Organización electoral: ciudadanos que votan y cuentan los votos”, particularmente, en la sección que explica la doble insaculación para integrar las mesas directivas de casilla. Ahí, Murayama señala que se realiza el

sorteo de un mes del calendario y se lleva a cabo la primera insaculación, se visita a la ciudadanía sorteada para dar paso a una primera etapa de capacitación y después se realiza un segundo sorteo, ahora con las letras del alfabeto. Quizá sea un tema de procedimiento.

En las juntas distritales ejecutivas se espera el sorteo del mes del calendario y de la letra del alfabeto, los cuales son realizados en momentos distintos por el Consejo General; dichos elementos se utilizan simultáneamente por medio de un sistema informático para obtener el listado de 13 % de las y los ciudadanos de cada sección electoral, quienes son visitados posteriormente en sus domicilios. La segunda insaculación, en efecto, tomando como base la letra del alfabeto sorteado, ordena el listado y, de acuerdo con los datos de escolaridad proporcionados por la ciudadanía visitada, se asignan los cargos de presidente, secretario y escrutador de casilla.

En la primera insaculación, las juntas distritales ejecutivas del INE, en sesión conjunta con el consejo distrital y mediante el sistema informático ELEC, utilizan los elementos mes-calendario y letra-alfabeto, mientras que, para la segunda, el referido sistema necesita otros dos elementos: letra-alfabeto y escolaridad de la ciudadanía que reúne los requisitos legales para desempeñar el cargo de funcionario de casilla. Cabe mencionar que, a partir de las elecciones de 2018, mediante la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral —documento rector de las actividades a instrumentar en materia de ubicación e integración de las mesas directivas de casilla—, ya no se utilizaron los términos *ciudadanos aptos* y *no aptos*, pues denota discriminación, por lo que bastó con especificar si el ciudadano cumplía con los requisitos legales para desempeñarse como funcionario de casilla.

El segundo tema que quien suscribe no comparte con el autor es el relacionado con los argumentos vertidos en la discusión de la pérdida del registro del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el cual se encuentra en el cuarto ensayo, “Nacimiento, muerte y resurrección de partidos políticos”. Como antecedente, desde 2009, el PVEM apostó a violentar la normatividad en materia de equidad en la competencia al adquirir espacios en

radio y televisión; otras conductas contrarias a la ley se presentaron en el proceso electoral de 2015, por lo que un grupo de ciudadanos, encabezados por Sergio Aguayo Quezada, solicitaron al INE la pérdida o cancelación del registro del citado instituto político. En su oportunidad, la autoridad correspondiente determinó que el PVEM vulneró el modelo de comunicación política, infringió la prohibición de no entregar beneficios concretos, incumplió las medidas cautelares y cometió irregularidades en el tema de fiscalización, por lo que le impuso sendas multas. Además, lo anterior se considera una oportuna reforma a la legislación electoral en el sentido de puntualizar que los dirigentes de los partidos políticos fungen como responsables solidarios en el pago de las sanciones económicas, de otro modo, sería muy cómodo para estos pagar las multas con dinero público.

El Consejo General del INE resolvió, por mayoría de siete votos, que las conductas atribuidas al PVEM eran de gravedad insuficiente para cancelar su registro y que, además, no se pueden juzgar dos veces los mismos hechos, por lo que violentaría lo estipulado en el artículo 23 constitucional.

En su intervención, en sesión del Consejo General, Murayama señaló un par de argumentos que se destacan. En el primero se refiere a la función del INE mediante la pregunta: “¿va a prohibir la existencia, va a decretar la desaparición legal de un partido político, aunque éste haya superado el umbral de votos ciudadanos que la legislación señala?” (2019). En dicho razonamiento, la responsabilidad de un órgano del Estado mexicano es velar por el cumplimiento de las disposiciones normativas, con independencia de la voz de las mayorías, *a contrario sensu*, la última palabra la tendría la ciudadanía, es decir, esto equivale a que el único supuesto para que un partido político pierda su registro sea el retiro de la simpatía de la ciudadanía en las elecciones; sin embargo, si se revisa el contenido de las disposiciones electorales, no se encuentra ninguna exigencia normativa que avale este argumento. En opinión de quien suscribe, la instauración del procedimiento para la cancelación del registro de un partido político, y su muerte en el sistema de partidos, no está relacionada con la exigencia de contar o no con el respaldo de la ciudadanía en las urnas.

Al respecto, en el artículo 456, fracción V, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se señalan con precisión las sanciones a las que podrían ser acreedores los partidos políticos:

V. En los casos de *graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley*, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, *con la cancelación de su registro como partido político* (LGIPE, artículo 456, fracción V, 2017).[§]

En el mismo sentido, el artículo 94, inciso e, de la Ley General de Partidos Políticos establece “e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral” (LGPP, artículo 94, inciso e, 2017).

Como se observa, en ninguna parte se señala como una excepción a las disposiciones normativas que el partido político refrende su registro en las urnas; solo se deben calificar las conductas graves y reiteradas al texto constitucional y a la ley secundaria.

El otro argumento se refiere a la expresión “Al Verde le salió caro, muy caro, violar la ley” (2019). En él, Murayama señala que al PVEM, a pesar del diseño e instrumentación de una estrategia para violar la normativa electoral, al final esto no le redituó apoyo ciudadano y, en cambio, se hizo acreedor a una serie de multas por \$182 millones, además de otras cantidades millonarias que se encuentran en revisión por parte de la autoridad jurisdiccional electoral. El autor señala que

el PVEM no puso en riesgo la celebración de elecciones legítimas ni el ejercicio del voto. Tampoco sacó del aire y de la exposición ante el electorado de las demás opciones electorales. El Verde no quiso acabar con las

[§] Énfasis añadido.

votaciones, finalizar con el sistema democrático, *sino aprovecharse de él ilegalmente*[§] (2019).

No se sabe exactamente qué pretendía el PVEM al delinear y desplegar una estrategia a fin de violentar sistemáticamente la normatividad electoral, con independencia de los resultados logrados y del impacto en dividendos para dicho instituto político; lo cierto es que el autor se aventura en señalar que la vulneración sistemática de la ley no tuvo un impacto significativo en el régimen democrático, ya que no destruyó ningún componente de la democracia mexicana. Regresando al contenido de lo que expresamente mandata la legislación electoral, no se encuentra alguna hipótesis que exija el derrumbe de las reglas del juego democrático para actualizar el supuesto de pérdida de registro de un partido político. A juicio de quien suscribe, las reflexiones que emite Murayama están más cerca de una retórica justificativa de las acciones del PVEM.

Otras discrepancias se encuentran en algunos apartados del duodécimo capítulo, “Federalismo electoral: el caso de los OPLE”. Si bien es cierto que con la reforma político-electoral de 2014 se creó un sistema nacional de elecciones con el INE como órgano rector de los comicios, tanto federales como locales, también se mantuvo a las autoridades administrativas locales en la materia, ahora llamados en la ley electoral secundaria organismos públicos locales electorales (OPLE); estos presentan una sensible disminución en sus atribuciones, al grado de que el Instituto Nacional Electoral tiene el control de los procesos locales y es el encargado de la elección y remoción de las consejerías de su máximo órgano de dirección. Este sistema dual, INE-OPLE, es el peor modelo que acordó el legislador, dado que, en la práctica, la normatividad correspondiente obliga a convivir a dos autoridades encargadas de la organización de los comicios, en el que una de ellas —el INE— concentra casi todas las actividades de la elección, y la

§ Énfasis añadido.

otra —los OPLE— se conforma con tener una presencia testimonial en las grandes decisiones del proceso electoral.

Así, la discrepancia respecto de las ideas del autor radica en sus manifestaciones: “la historia política de las últimas décadas y los datos duros muestran que la democratización en México no fue un proceso que se expandiera del centro a la periférica” (2019). En relación con lo anterior, los únicos datos duros consisten en las alternancias que se presentaron en la elección de las gubernaturas, con 71.87 % de los poderes ejecutivos locales, hasta antes de la reforma político-electoral de 2014. Las reformas aprobadas en el ámbito federal fueron democratizando paulatinamente los procesos locales; por ejemplo, en Veracruz, el legislador estatal aprobó la creación del Instituto Electoral Veracruzano en el año 2000 —10 años después del nacimiento del entonces Instituto Federal Electoral (IFE)—, cuya operación del servicio profesional inició en 1999, mientras que la mayoría de los OPLE lo conocieron a partir de la reforma de 2014. Ante ello, no es gratuito que la ciudadanía reconozca al IFE o al INE como el único árbitro en la contienda electoral.

Murayama agrega que “En Colima se evidenció que la lógica centrípeta de la función electoral también contagió a los máximos juzgadores electorales” (2019); a lo anterior se agregaría que no solo aplica a los jueces en la materia, sino también a los consejeros del INE. Aunque dicha información no se encuentra en el libro, basta recordar que, por unanimidad, el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo INE/CG40/2019, en el cual ejerció la atribución de la asunción total para la elección extraordinaria de la gubernatura de Puebla, lo que hizo añicos la credibilidad del OPLE, dándole la razón a los que pugnan por la centralización de los comicios y por la desaparición de las autoridades locales correspondientes.

Quizá en este apartado faltó un análisis puntual acerca del desempeño de los OPLE, ya que es del dominio público la actuación de algunas consejerías de estos organismos. Como ejemplo, cabe mencionar los casos de Chiapas, en 2015, en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación le tuvo que enmendar la plana al INE respecto a la manipulación de la lista de electores de los chiapanecos en el extranjero; las actuaciones del OPLE de Tabasco en los comicios de 2015, al no garantizar la correcta recepción de los paquetes electorales el día de la votación; el proceder del OPLE de Veracruz por el nombramiento de dos secretarios ejecutivos sin el cumplimiento de los requisitos legales, y, finalmente, el caso del OPLE de Puebla en los comicios de 2018 al no garantizar el funcionamiento de la cadena de custodia de los paquetes electorales.

En definitiva, las 396 páginas que componen la obra constituyen una fuente de información muy valiosa para los especialistas del fenómeno electoral en México, pero también para aquellos estudiantes interesados en el derecho electoral y que dan sus primeros pasos en el apasionante mundo de las elecciones, sus procedimientos, instituciones y reglas, bastante abigarradas, pero que, en muchos aspectos, son un ejemplo mundial.

Fuentes consultadas

LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2017.

México: INE.

LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2017. México: INE.

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt.
2018. *Cómo mueren las democracias*.
México: Ariel

Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (México)*

¿En qué medida las democracias en el mundo son vulnerables a los retrocesos autoritarios? ¿Cuáles son las características que identifican a un líder autoritario capaz de minar o mermar las reglas democráticas? ¿Qué medidas y estrategias pueden adoptarse para salvaguardar las reglas democráticas?

Estas y otras interrogantes son contestadas por Steven Levitsky y Daniel Ziblatt —profesores de la Universidad de Harvard y especialistas en estudios sobre democracia y autoritarismo— en su obra *Cómo mueren las democracias*.

Este libro ofrece un panorama claro y preciso para quienes desean conocer la forma en que los regímenes democráticos enfrentan graves periodos de crisis que conllevan su desaparición, o bien su debilidad paulatina hasta adquirir tintes autoritarios que inciden negativamente en la convivencia política de las sociedades.

La obra se conforma por una introducción y nueve capítulos, así como los correspondientes apartados de agradecimientos, notas e índice alfabético. Debido a su relevancia, a continuación se presentan algunas notas distintivas.

* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. zelda600@hotmail.com.

En principio, los autores reflexionan en torno a los desafíos que enfrenta la democracia estadounidense a partir de las lecciones aprendidas de otras democracias en crisis.

En el desarrollo de las ideas preliminares, Levitsky y Ziblatt coinciden en que existen motivos para alarmarse debido al preocupante grado de afectación o merma de las normas democráticas en Estados Unidos de América; sin embargo, sostienen que tal problemática no es inevitable ni irreversible.

Como parte del contenido capitular, se ejemplifican las quiebras democráticas originadas por individuos de talante autoritario, como Adolf Hitler (Alemania), Benito Mussolini (Italia) y Hugo Chávez (Venezuela). En los tres casos existen grandes diferencias históricas, pero también similitudes asombrosas, sobre todo, debido a que ascendieron al poder porque los políticos de la clase dirigente pasaron por alto indicios o advertencias que hacían evidente el carácter autoritario de esos individuos y les entregaron el poder directamente, o bien les abrieron las puertas para alcanzarlo.

Pese a tales ejemplos, según los autores, no todas las democracias han caído en la trampa de abdicar de su responsabilidad política para identificar a líderes autoritarios que atentan o pueden atentar contra las reglas democráticas. De ahí la importancia de contar con partidos y figuras políticas con la entereza necesaria para —más allá de la afiliación o corriente de pensamiento— poner límites a quienes representen un riesgo potencial para las instituciones democráticas.

Sin embargo, a fin de mantener a raya a las personas autoritarias, es indispensable saber reconocerlas. Justo en ese punto se origina una de las principales propuestas de Levitsky y Ziblatt, quienes sugieren cuatro indicadores clave para reconocer un comportamiento autoritario:

- 1) El rechazo o la débil aceptación, ya sea de palabra o mediante acciones, de las reglas democráticas del juego.
- 2) La negación de la legitimidad de los adversarios políticos.

- 3) La tolerancia o el fomento de la violencia.
- 4) La predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación.

Ante la amenaza de políticos autoritarios, mantenerlos al margen del poder es más fácil de decir que de hacer; por ello, según los autores, la responsabilidad es mucho mayor para los partidos políticos y sus líderes, quienes deben formar un frente común y mostrar su voluntad de unirse a grupos que pueden ser ideológicamente distantes, pero corresponsables de salvaguardar el orden democrático.

Volviendo a la experiencia político-democrática estadounidense, Levitsky y Ziblatt hacen un recorrido histórico que destaca las razones por las cuales, hasta antes de las elecciones de 2016, ningún político de carácter autoritario asumió el poder presidencial.

Así, se destaca el papel de los partidos políticos para cribar a los candidatos con matices autoritarios y, aunque en sus inicios se reconoce que el sistema político estadounidense no era demasiado democrático, sino más bien restrictivo, lo cierto es que —a decir de los creadores de la obra— era funcional para dejar fuera del juego a los candidatos en extremo peligrosos para la democracia.

Ahora bien, a consideración de Levitsky y Ziblatt, en las elecciones presidenciales de 2016 de Estados Unidos de América los cimientos político-democráticos se encontraban debilitados, y aunque muchos factores contribuyeron al éxito electoral de Donald Trump, su acceso a la presidencia es, en buena medida, una historia de ineficacia de los filtros de protección de la democracia, ya que fallaron los sistemas de depuración política en tres momentos: las primarias invisibles (una especie de precampaña), las propias primarias y las elecciones generales.

Para los autores, con la excepción del expresidente Richard Nixon, ningún candidato presidencial de uno de los dos partidos principales reunió siquiera uno de los cuatro criterios que identifican un liderazgo autoritario.

En cambio, Donald Trump, desde su análisis, reúne todos los criterios clave antes mencionados respecto de un comportamiento autoritario.

En el libro, se reconoce que el debilitamiento de la democracia no necesariamente se da por una ruptura inmediata y definitiva, mediante golpes de Estado o crisis militares, sino que también existen otros medios más sutiles, insertos en ocasiones en las propias reglas democráticas que, manipulados por intereses políticos, pueden derivar hacia el autoritarismo, sin que la sociedad aprecie esos cambios de carácter gradual y revestidos con un tinte de legalidad.

Ejemplos de dichas conductas son la captura de los árbitros o instituciones electorales, la compra o amenaza de los opositores políticos y también la modificación de las reglas del juego electoral para lograr una ventaja decisiva frente a los adversarios. La ironía de estas circunstancias es que las democracias suelen morir con el argumento de su defensa o fortalecimiento, cuando en realidad es solo un pretexto para subvertirla.

A lo largo del libro se analiza si realmente es fácil borrar del mapa a las instituciones democráticas y si las salvaguardas constitucionales, por sí solas, son suficientes para proteger una democracia.

Al respecto, se argumenta que las barreras o pilares democráticos no son tan fáciles de derribar ya que no solo existen reglas escritas, sino, sobre todo, reglas tácitas que si bien en ocasiones pasan inadvertidas —como la tolerancia mutua y la contención política—, son clave para evitar, en gran medida, los ascensos autoritarios.

En ese orden de ideas, en las páginas de *Cómo mueren las democracias* se deja patente que los gobiernos autoritarios que se encuentran circunscritos —o, por llamarlo de alguna manera, acorralados— en los límites constitucionales de la democracia buscan la oportunidad para aumentar su predominio, y uno de los factores que históricamente lo posibilitan son las crisis de cualquier índole (política, económica, de seguridad o social), ya que les permiten dismantelar los mecanismos de control incómodos, ampliar su margen de maniobra y protegerse de sus supuestos enemigos.

En el caso estadounidense, los autores estiman que las tradiciones que apuntalan sus instituciones democráticas se están desmantelando y se abre un abismo desconcertante entre cómo funciona el sistema político y las expectativas de cómo debería hacerlo conforme a su funcionamiento histórico. Según se afirma, los dos partidos principales se encuentran divididos, hoy en día, por temas de raza y religión, ambos profundamente polarizados y en un ámbito de intolerancia y hostilidad.

La ofensiva creciente contra las normas de la tolerancia y la contención ha erosionado las defensas democráticas que durante décadas protegieron al sistema político de Estados Unidos de América. Principalmente, de acuerdo con lo plasmado en el texto, es mediante estrategias de captura, marginación y reforma electoral que, actualmente, se busca inclinar el campo electoral en contra de los adversarios políticos.

Para Levitsky y Ziblatt hay una profunda preocupación de que durante el gobierno de Donald Trump se aproveche cualquier crisis como una oportunidad para recortar las libertades que los estadounidenses dan por sentadas.

La tendencia actual de lo que para ellos representa una ruptura de las reglas democráticas que se ha dado en la sociedad estadounidense comprende casos muy concretos. Así, de acuerdo con el libro, se refieren ciertas acusaciones por nepotismo, conflicto de intereses e, incluso, alegaciones que ponen en tela de juicio la legitimidad de las elecciones, lo cual evidencia los constantes ataques a los valores democráticos de esa sociedad.

Pese a ello, según se analiza, existen motivos para confiar en el sostenimiento democrático de ese país. Una prueba es el contexto político global que permite observar que por cada regresión autoritaria en el mundo, la inmensa mayoría de las democracias —desde Argentina, Brasil, Chile y Perú, pasando por Grecia, España, la República Checa y Rumania, hasta Ghana, India, Corea del Sur y Sudáfrica— permanecen intactas.

Además, para los autores, las claves del sostenimiento democrático estadounidense pasan no tanto por la confrontación partidista frontal, sino, más bien, por la oposición firme pero destinada a preservar, en lugar

de vulnerar, las reglas y normas democráticas, así como aquellas pautas no escritas que permiten la convivencia política.

Según se propone en el texto, la oposición política estadounidense debe centrarse no en el choque con quien ostenta el poder presidencial y lo ejerce de forma autoritaria, sino en los factores que pueden incidir en el control de dicho poder, como el Congreso, los tribunales y, por supuesto, los procesos electorales.

Para Levitsky y Ziblatt, si bien no existe una solución predeterminada y única contra las tendencias al autoritarismo —incluido el estadounidense—, sí es posible prevenirlo, identificarlo y combatirlo. Esto último, mediante el diseño de políticas universalistas que aborden las desigualdades socioeconómicas y que vayan más allá de los temas que conducen a la polarización y el estancamiento institucional.

Lo anterior, no solo como un factor que permita la justicia social, sino, sobre todo, que abone a la salud de las democracias. Al final, como sostienen los autores, la democracia la hacen los ciudadanos, es un asunto compartido y su destino depende de la sociedad en su conjunto.

Para concluir, es oportuno afirmar que *Cómo mueren las democracias* constituye un texto de gran actualidad e importancia, redactado de una manera clara y muy didáctica, con propuestas puntuales desde la experiencia académica de los autores.

Todo esto, según parece, permitirá que quienes se adentren en su lectura hagan un recorrido histórico global muy ilustrativo que les facilitará el entendimiento de los procesos democráticos, sus principales riesgos ante las tendencias autoritarias y las medidas que comparativamente se han diseñado y adoptado para hacerles frente y consolidar la democracia en el mundo.

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 árbitros externos de carácter multidisciplinario y multinacional, quienes evalúan 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”. Este documento se puede descargar del sitio de la revista: <https://www.te.gob.mx/eje/>.
- Para las secciones “Artículos” y “Comentarios de sentencias”, la extensión de los trabajos deberá ser de 15 a 25 cuartillas, incluyendo la bibliografía (la cuartilla consta de 2,500 caracteres con espacios). Para las secciones “Reseñas” y “Cultural”, la extensión deberá ser de entre 3 y 8 cuartillas.
- Todo trabajo propuesto para su publicación deberá incluir el título en español e inglés.

- Toda colaboración, con 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 debe enviarse una corta relación con los datos curriculares del autor (formación e institución de adscripción), incluyendo dirección postal, adscripción institucional y dirección de correo electrónico.

Indicaciones formales

- Interlineado sencillo, tamaño de letra de 12 puntos en fuente Univers, alineación justificada, sangría en la primera línea de 1 cm y sin espacios entre párrafos.
- Si el artículo incluye gráficas, cuadros y mapas, deberá especificarse la fuente y enviarse como archivos anexos en programas editables (Excel, Word, etcétera). Además, deben incluirse en el cuerpo del texto en el lugar que les corresponde para su publicación,
- Las citas deberán estar en estilo Harvard en el cuerpo del trabajo. Ejemplo: (Sartori 2003, 14). Consultar los “Criterios para citas del TEPJF” en el siguiente enlace: <https://www.te.gob.mx/eje/>.
- Las notas aclaratorias se presentarán a pie de página, a renglón seguido, con tamaño de letra de 9 puntos en fuente Univers y la numeración deberá ser corrida (progresiva).
- Los datos completos de las fuentes consultadas deben ordenarse alfabéticamente al final del texto y sus componentes estarán separados por la puntuación y en el orden siguientes: autor o autores (apellidos y nombre) [punto] año de edición [punto] Título de la obra en cursivas [punto] Número de edición (después de la primera) [punto] Volumen o tomo [punto] Lugar de edición [dos puntos]

Editorial o institución [punto]. Ejemplo: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. 2.^a ed. Madrid: Alianza Editorial. Consultar la guía de citas en <https://www.te.gob.mx/eje/>.

- Cuando se emplee una sigla o abreviatura, primero deberá escribirse su equivalencia completa y luego, entre paréntesis, la sigla o abreviatura 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 dos pares 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 el autor o la autora del mismo 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 resultados, 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 dictamine en sentido favorable implica, por parte del autor o la 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; sean distribuidos en el número de ejemplares que se requieran; sean difundidos de forma pública en distintas modalidades, incluso ponerlos a disposición del público

por medio de 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 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. Los autores y las autoras de los trabajos publicados recibirán 10 ejemplares de la versión impresa.

Para más información diríjase a:

<https://www.te.gob.mx/eje/>
55 5722 4000, extensiones 4169 y 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Virginia 68, Parque San Andrés,
Coyoacán, 04040, 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/>.
- 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 8 pages.
- The title of the paper should be submitted in Spanish as well as in English.
- All manuscripts, except Book Reviews, 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 key words (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 Harvard quotation style and be included in the body of the text, for example: (Sartori 2003, 14). The quotation guidelines are available at: <https://www.te.gob.mx/eje/>.
- Clarifications should be included in footnotes, which should use 9 pt. Univers font and consecutive numbering.
- The bibliography should be complete and ordered alphabetically at the end of the text, using the following system: author or authors (surname and name) [full stop] year of publication [full stop] Title in italics [full stop] Edition number (only after the first edition) [full stop] Volume [full stop] Place of publishing [colon] Publisher or institution [full stop]. Example: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. 2.^a ed. Madrid: Alianza Editorial. The quotation guidelines are available at: <https://www.te.gob.mx/eje/>.
- 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 rele-

vant 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 4169 and 4108.
justicia.electoral@te.gob.mx.

Virginia 68, Parque San Andrés,
Coyoacán, 04040, Ciudad de México.

*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 su publicación.

Declaro que el artículo es original y que sus contenidos son producto de mi directa contribución intelectual. Todos los datos y las 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 litigio o reclamación relacionada 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 pueda reproducirlo 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 julio de 2020
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA),
San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
09830, Iztapalapa, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares.

Justicia Electoral is a periodical publication
of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary,
last issue was printed in July 2020
in Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA),
San Lorenzo 244, Paraje San Juan, 09830, Iztapalapa,
Ciudad de México.

Last print amounted 1,000 issues.

