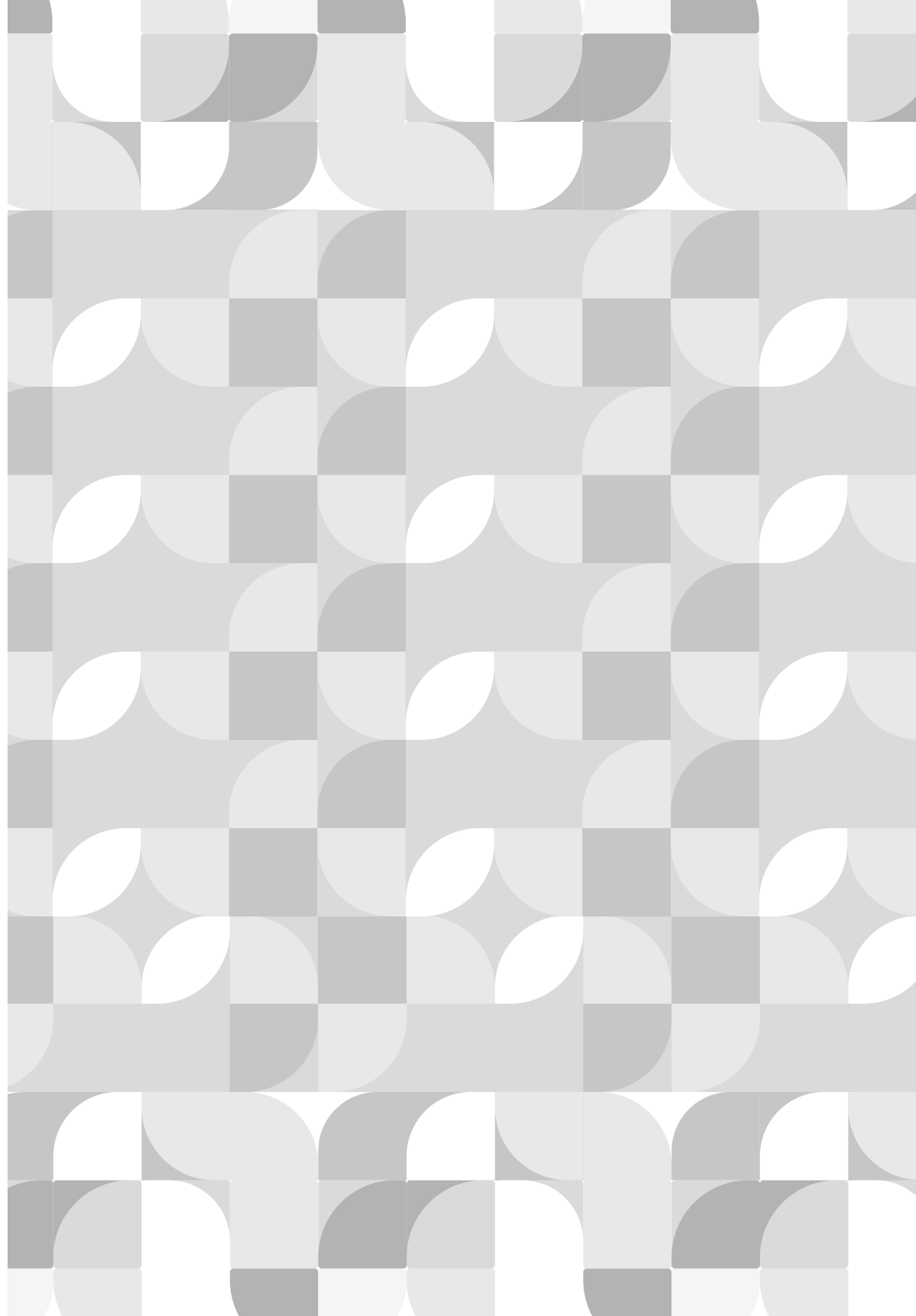
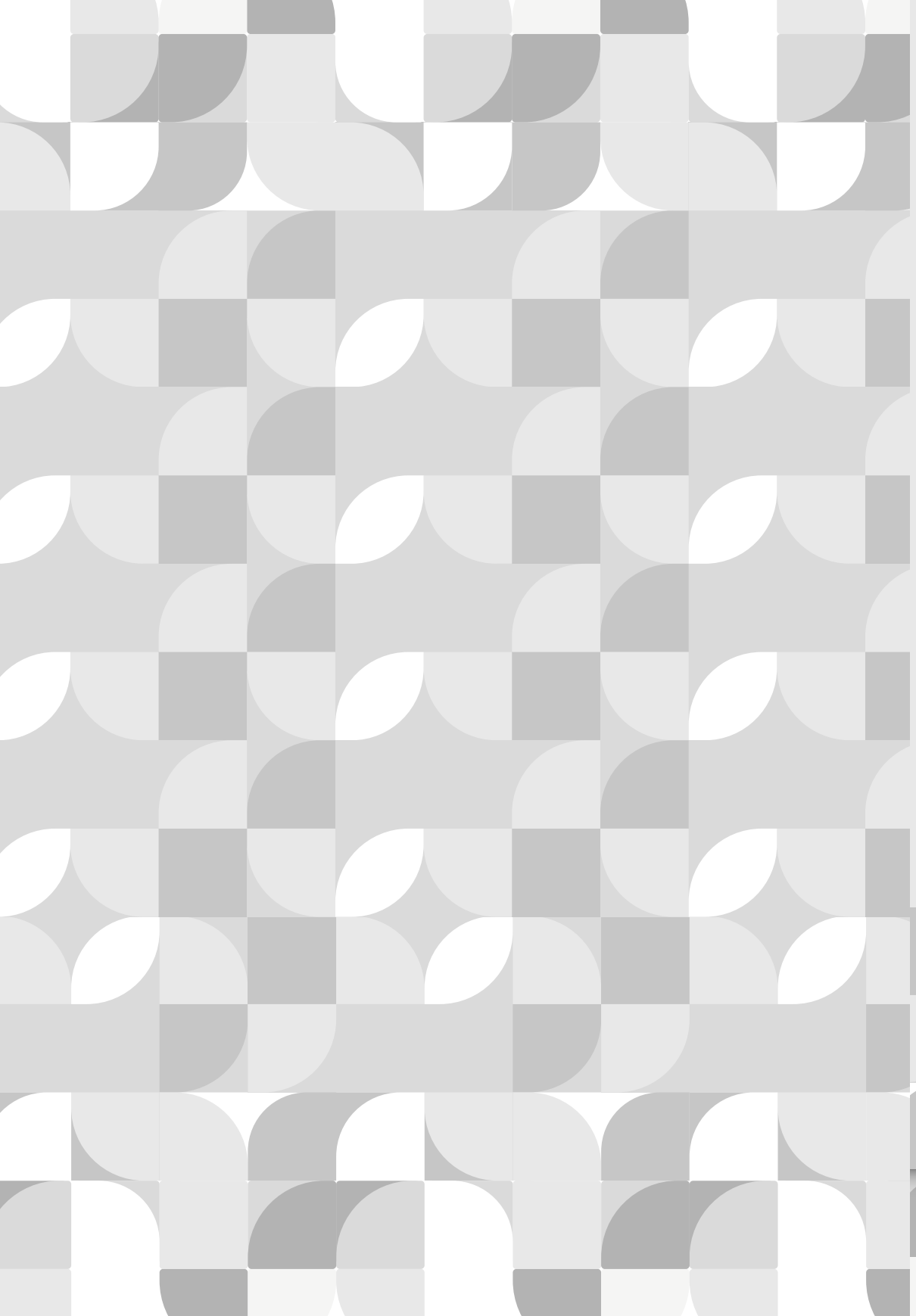


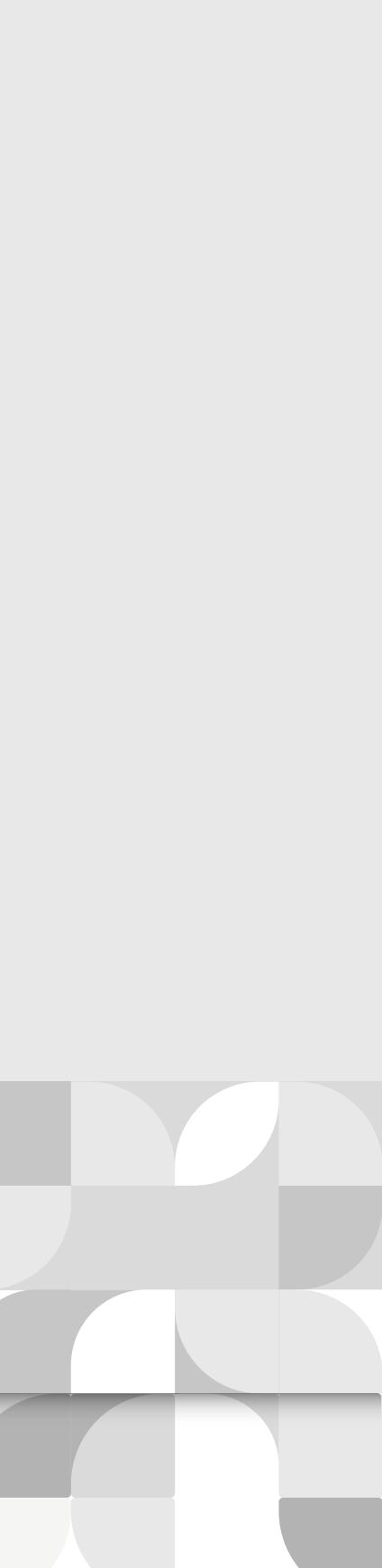


# Análisis de sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores

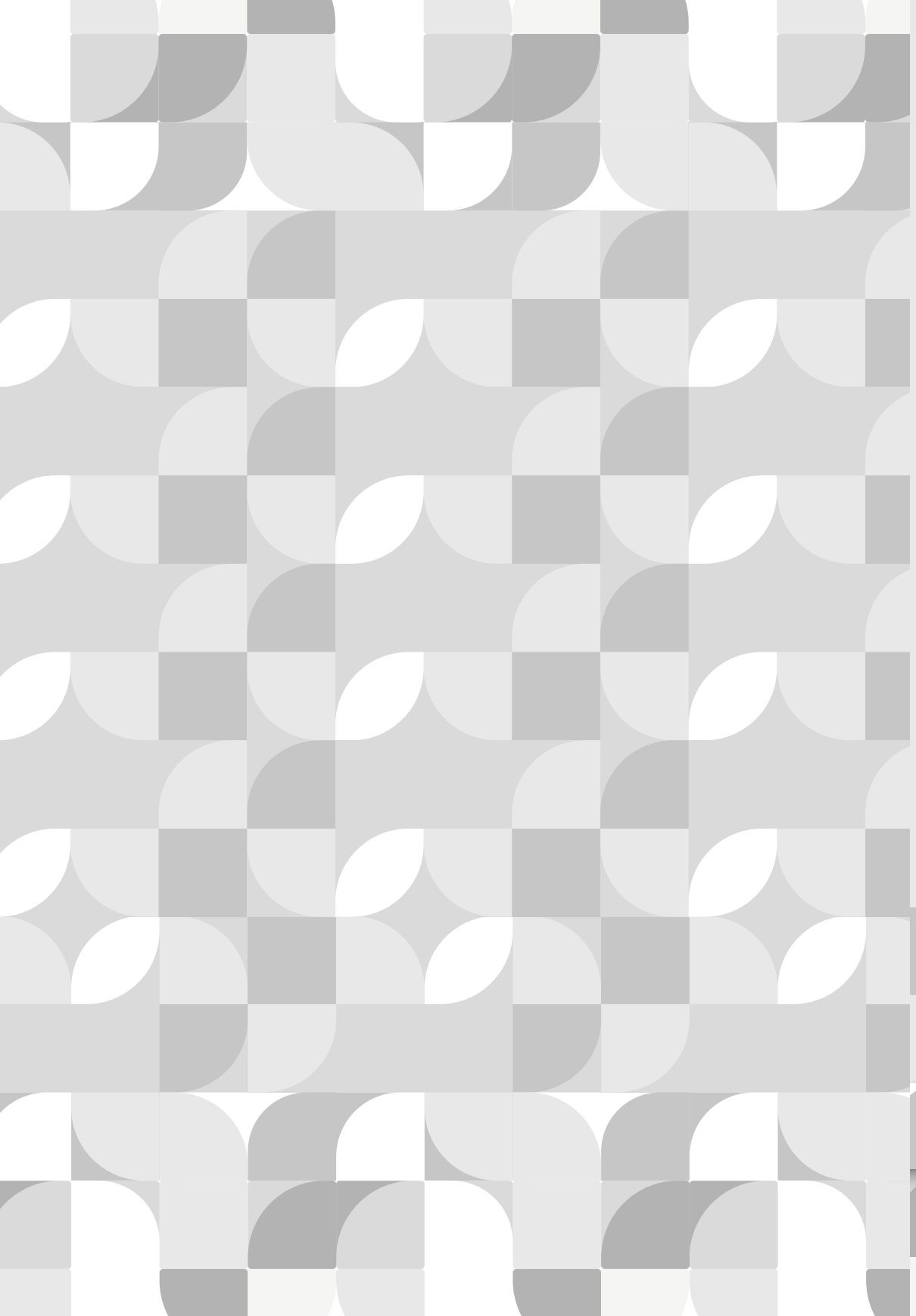
**Martha Leticia Mercado Ramírez**  
Coordinadora







**Análisis de sentencias relevantes  
de los tribunales electorales de  
las 32 entidades federativas,  
así como de los respectivos  
procedimientos especiales  
sancionadores**



**Análisis de sentencias relevantes  
de los tribunales electorales de  
las 32 entidades federativas,  
así como de los respectivos  
procedimientos especiales  
sancionadores**

**Coordinadora:  
Martha Leticia Mercado Ramírez**

Ciudad de México  
*Diciembre, 2019*



# **Análisis de sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores**

DR. © 2019 Tribunal Electoral de la Ciudad de México  
Magdalena 21, Col. Del Valle  
Benito Juárez, C.P. 03100  
Ciudad de México  
Tel. 5340 4600  
[www.tecdmx.org.mx](http://www.tecdmx.org.mx)  
Primera edición: Diciembre, 2019

**ISBN: 978-607-7594-21-5**

## **Impreso en México**

Publicación de distribución gratuita

El contenido y las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

## **Asesoría académica:**

Barbara Anna Stepien  
Mauro Zozaya Durazo

## **Cuidado de la edición:**

Coordinación de Difusión y Publicación  
Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez  
Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides  
Diseño de portada y formación editorial: José Gabriel Guzmán Flores

## **Directorio**

**Gustavo Anzaldo Hernández**  
Magistrado Presidente

**Armando Ambriz Hernández**  
Magistrado Electoral

**Martha Alejandra Chávez Camarena**  
Magistrada Electoral

**Martha Leticia Mercado Ramírez**  
Magistrada Electoral

**Juan Carlos Sánchez León**  
Magistrado Electoral

**Pablo Francisco Hernández Hernández**  
Secretario General

**Héctor Ángeles Hernández**  
Secretario Administrativo

**Sandra Araceli Vivanco Morales**  
Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

**Moisés Vergara Trejo**  
Contralor Interno

**Eber Dario Comonfort Palacios**  
Director General Jurídico

**María Dolores Corona López**  
Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

**Anabell Arellano Mendoza**  
Directora del Instituto de Formación y Capacitación

**Berenice García Dávila**  
Encargada de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

**Guillermo Sacramento Ordaz Sánchez**  
Encargado de Despacho de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

**Alan Edgar Emmanuel Gutiérrez Monroy**  
Director de la Unidad de Servicios Informáticos

**Daniela Paola García Luises**  
Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

**Daniel León Vázquez**  
Coordinador de Transparencia y Datos Personales

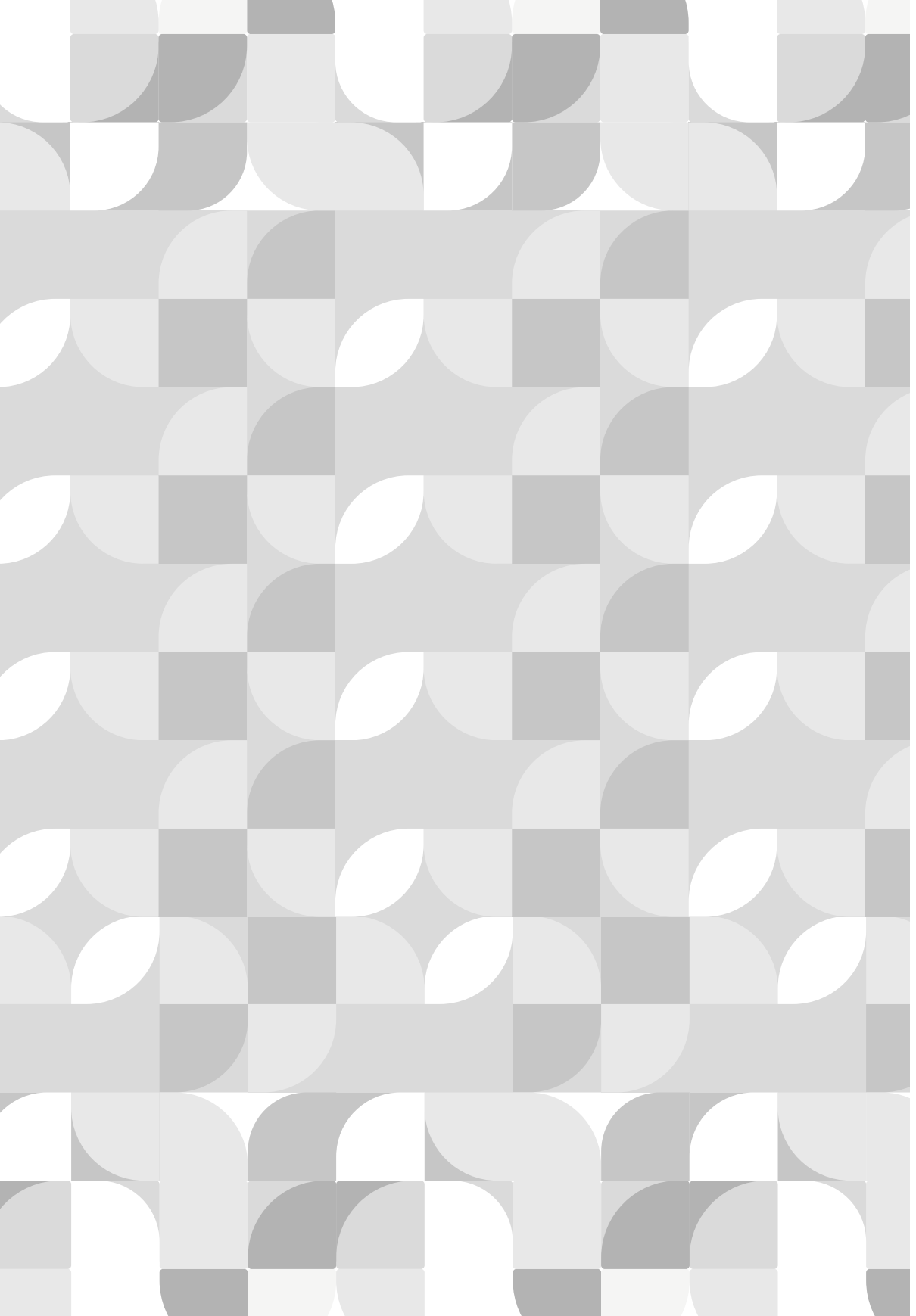
**Sabina Reyna Fregoso Reyes**  
Coordinadora de Archivo

**Iris González Vázquez**  
Coordinadora de Derechos Humanos y Género

**Orlando Anaya González**  
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

**Miguel Ángel Quiroz Velázquez**  
Coordinador de Difusión y Publicación





# Índice

Introducción .....	17
Prólogo .....	23

## CAPÍTULO I. GRUPOS VULNERABLES

### *Pueblos originarios*

#### *Chiapas*

Reconocimiento y operativización de normas, procedimientos y prácticas tradicionales para la elección de autoridades “caso Oxchuc” .....	33
<i>Guillermo Asseburg Archila</i>	

#### *Jalisco*

Garantía del derecho al sufragio activo .....	59
<i>Tomás Vargas Suárez</i>	

#### *Oaxaca*

Justicia electoral de Oaxaca .....	79
<i>Miguel Ángel Carballido Díaz y Antonio Hernández Sánchez</i>	

#### *Puebla*

Criterios de protección y procuración de derechos políticos en comunidades indígenas (caso Huahuaxtla) .....	107
<i>Jesús Gerardo Saravia Rivera</i>	

## **Querétaro**

- Omisión legislativa en el marco de ejercicio de derechos  
político-electorales de pueblos y comunidades indígenas ... 133  
*Gabriela Nieto Castillo*

## **Género**

### ***Baja California Sur***

- Aplicación del principio de paridad ante  
la sobre y subrepresentación ..... 159  
*Betsabé Dulcinea Apodaca Ruiz*

### ***Campeche***

- Principio de paridad de género en un enfoque horizontal .... 181  
*Brenda Noemy Domínguez Aké*

### ***Morelos***

- Acciones afirmativas en la postulación ..... 207  
*Carlos Alberto Puig Hernández, Francisco Hurtado  
Delgado y Martha Elena Mejía*

### ***Nayarit***

- Medidas eficaces de reparación a las víctimas  
de violencia política ..... 233  
*Irina Cervantes Bravo, Gabriel Gradilla Ortega  
y Héctor Alberto Tejeda Rodríguez*

### ***San Luis Potosí***

- La perspectiva de género ..... 257  
*Yolanda Pedroza Reyes*

### *Sinaloa*

- Acción afirmativa y representación proporcional ..... 277  
*Guillermo Torres Chinchillas*

### *Tamaulipas*

- La mujer y su acceso a los cargos de elección popular ..... 299  
*Blanca Eladia Hernández Rojas y Edy Izaguirre Treviño*

### *Tlaxcala*

- Implementación de acción afirmativa para garantizar  
la paridad entre géneros ..... 323  
*Luis Manuel Muñoz Cuahutle*

### *Veracruz*

- Violencia política de género por candidatos  
en actos de proselitismo ..... 347  
*José Oliveros Ruiz*

### *Inclusión y discapacidad*

#### *Ciudad de México*

- La aplicación de acciones afirmativas en procesos  
de contratación de personas con discapacidad ..... 369  
*Armando Hernández Cruz*

## CAPÍTULO II. EJERCICIO DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

### Sufragio pasivo

#### *Aguascalientes*

Derecho a ser votado para ciudadanas y ciudadanos naturalizados .....	391
<i>Héctor Salvador Hernández Gallegos</i>	

#### *Guerrero*

Derecho de asociación como elemento fundamental del sistema partidario en Guerrero .....	411
<i>Ramón Ramos Piedra</i>	

#### *Quintana Roo*

Consideraciones para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo .....	437
<i>Nora Leticia Cerón González y Estefanía Carolina Caballero Vanegas</i>	

### Nombramientos

#### *Tabasco*

La suplencia en puestos de elección popular .....	459
<i>Jorge Montaña Ventura</i>	

### Registro de partido

#### *Durango*

¿La votación recibida en la elección de ayuntamientos es  
un parámetro contemplado en el marco constitucional y legal

para la pérdida de registro de un partido político local? .... 469  
*Javier Mier Mier*

### Justicia intrapartidista

#### *Estado de México*

Juicio para la protección de los derechos  
político-electorales del ciudadano local ..... 487  
*Raúl Flores Bernal*

## CAPÍTULO III. VALIDEZ DE ELECCIONES Y VALORACIÓN DE PROCESOS

### Validez de elecciones

#### *Michoacán*

Nulidad de elección y valoración de pruebas ..... 513  
*Omero Valdovinos Mercado*

### Nulidad de elección recibida en casilla

#### *Yucatán*

Nulidad de votación recibida en casilla ..... 529  
*Javier Armando Valdez Morales*

### Reformulación de resultados

#### *Chihuahua*

Recuento de votos de una reelección independiente ..... 553  
*Julio César Merino Enríquez*

*Sonora*

Asignación de diputados por el principio de representación  
proporcional para el Congreso del estado de Sonora,  
periodo constitucional 2018-2021 ..... 575  
*Carmen Patricia Salazar Campillo*

**CAPÍTULO IV. TEMAS SELECTOS**

*Control de convencionalidad*

*Nuevo León*

Control de convencionalidad de la jurisprudencia  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial  
de la Federación por los tribunales locales ..... 603  
*Gastón Enríquez Fuentes y Rogelio López Sánchez*

*Normatividad*

*Baja California*

El sistema de reglas en la gobernanza electoral ..... 633  
*Elva Regina Jiménez Castillo*

*Coaliciones*

*Hidalgo*

Las coaliciones y candidaturas comunes  
en los otrora partidos políticos nacionales ahora  
con registro local en el estado de Hidalgo ..... 655  
*María Luisa Oviedo Quezada*

## Sobre y subrepresentación

### *Colima*

- El pluralismo político *vs.* la subrepresentación  
proporcional en la asignación de diputados locales  
plurinominales en Colima ..... 675  
*Ana Carmen González Pimentel*

## Financiamiento público y privado

### *Coahuila*

- El federalismo electoral y su incidencia  
en el financiamiento público a los partidos políticos ..... 703  
*Sergio Díaz Rendón*

### *Guanajuato*

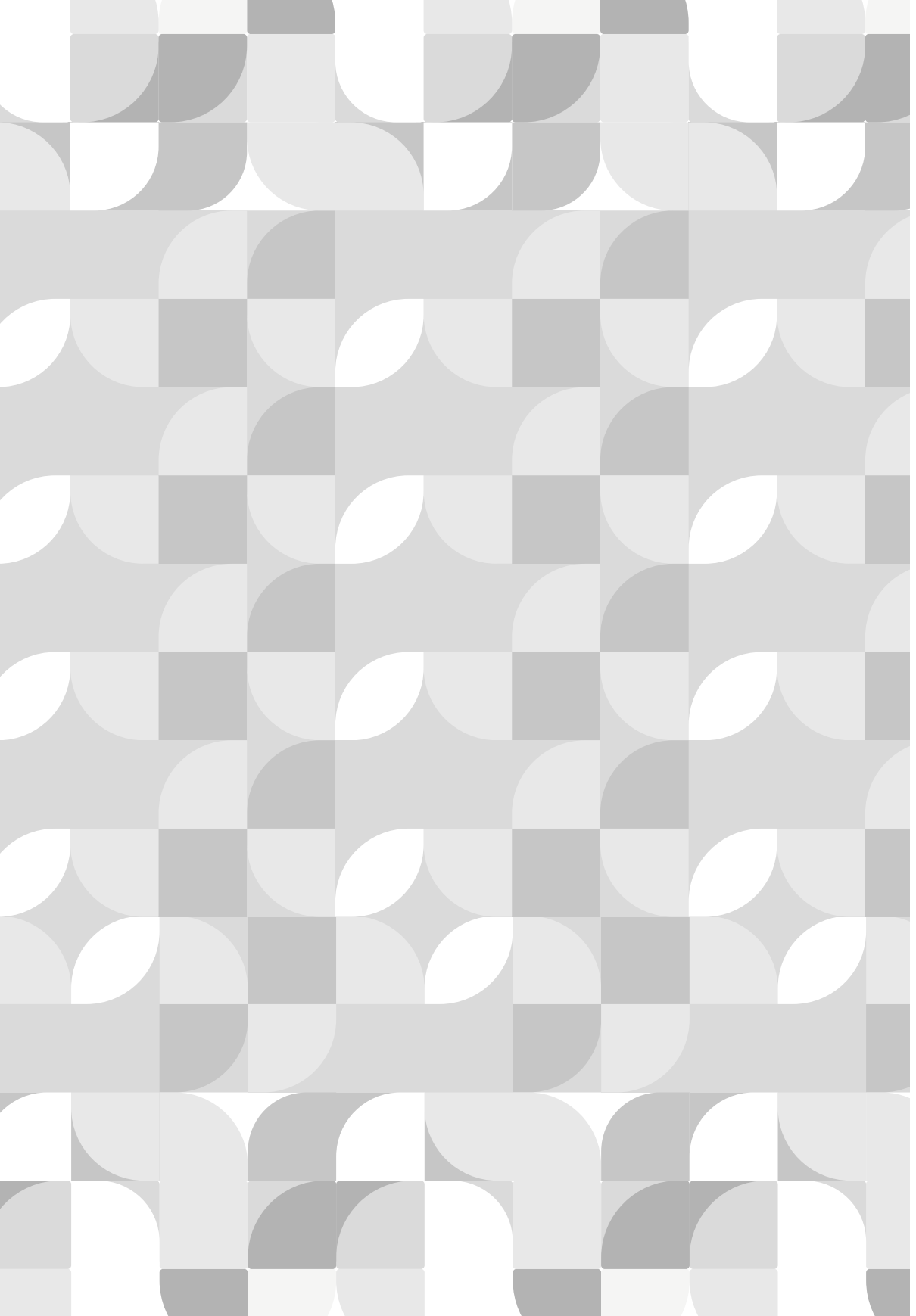
- El derecho humano de acceso a la justicia y sus presupuestos ... 723  
*Gerardo Rafael Arzola Silva*

## PES y propaganda en redes sociales

### *Zacatecas*

- Uso indebido de recursos en campañas políticas:  
difusión de propaganda gubernamental con elementos  
de promoción personalizada ..... 743  
*José Antonio Rincón González*





# ***Introducción***

Cuando el año pasado comencé a coordinar el libro *La Ciudad de México y su esquema electoral* (Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2018), no podía imaginarme que el proceso de coordinación de un libro académico, con un enfoque práctico, podría ser tan desafiante y, al mismo tiempo, un proceso tan emocionante.

Ahora, casi un año después de su publicación y presentaciones realizadas por autoridades reconocidas tanto de la justicia electoral como de muchos centros académicos del país, me alegra poder decir que la obra ha sido recibida de una manera muy positiva y cálida.

Por lo tanto e influenciada por expertos que han subrayado la necesidad de desarrollar estudios sobre justicia electoral en México, especialmente en el ámbito local, hace algún tiempo comencé un nuevo proyecto editorial con los 32 tribunales electorales locales para preparar la obra que pongo en las manos del lector.

La necesidad de generar un espacio de publicación homologada para los tribunales electorales locales, surge de la naturaleza misma

de la materia en México: su constante proceso de transformación y de reinención exige la periodicidad de ejercicios críticos que coloquen a nuestras instituciones y su desempeño en el centro de un análisis abierto a las propuestas de mejora y a la identificación de áreas de oportunidad.

En ese tenor, es oportuno mencionar la trascendencia de los organismos jurisdiccionales locales en materia electoral. El constituyente comprendió la necesidad de la segmentación del ejercicio del poder en función de su labor y la delimitación de su jurisdicción en atención al pacto federal. Así, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantea las especificaciones de la distribución y atribuciones del poder; su fracción IV reconoce la potestad creadora y reguladora de las entidades y sus constituciones en materia electoral, su inciso c) es el que propone organismos autónomos y libres encargados de la ejecución y jurisdicción de procesos electorales.

Reconocida su potestad desde el ámbito constitucional, los tribunales electorales locales son el primer frente en la protección de los derechos político-electorales de las y los habitantes de sus respectivas demarcaciones; ello les confiere una relevancia bidimensional: por un lado, son el garante de las prerrogativas ciudadanas relativas a la cosa pública; por otro, su existencia mantiene y perpetúa la condición federada de la Nación. Así, el ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado a través de los tribunales electorales locales, actualiza tres de los cuatro elementos que componen la voluntad del pueblo mexicano expresada en el artículo 40 constitucional,<sup>1</sup> al coadyuvar a la conformación de la identidad republicana representativa, democrática y federal.

---

1. Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El libro *Recopilación de las sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores* tiene por objetivo la difusión de las sentencias relevantes de la justicia electoral en el ámbito estatal. Eso ocurre junto con sus problemáticas en la aplicación del marco normativo de las entidades en el año 2018 con el fin de crear un importante acervo bibliográfico de consulta. Cabe señalar que en 30 entidades hubo procesos electorales locales, no así en dos; sin embargo, la ausencia de procesos electorales no conlleva la ausencia de actividades de un tribunal electoral local.

Por eso, las y los autores expertos en la materia —las magistraturas electorales de los tribunales electorales locales— presentan los análisis de las sentencias, que, a su juicio, son las más relevantes en sus estados dentro de la materia electoral. Debido a que la gran mayoría de los temas abordados por las y los autores, así como el análisis profundo presentado por ellos, la obra se divide en varios capítulos en donde se presentan los trabajos de las magistraturas locales.

En el Capítulo Primero, denominado “Grupos vulnerables”, el lector encontrará un análisis extenso de las sentencias relevantes, en términos generales, sobre los grupos vulnerables. Las magistraturas de los tribunales de Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Querétaro, analizan los problemas relacionados con los pueblos originarios, y cómo la existencia y participación política de las comunidades indígenas en sus estados tiene mucho impacto también en el ámbito político de estos estados.

Por otro lado, y como respuesta al surgimiento de problemas relacionados con género y paridad (acompañados frecuentemente con discriminación) y a sus complejos procesos de reconocimiento tanto social como legal, las y los magistrados de los estados de Baja California Sur, Campeche, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí,

Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz nos presentan su análisis de las sentencias relacionadas con la violencia política de género, la paridad, la discriminación y otros.

Este capítulo lo cierra el Tribunal Electoral de la Ciudad de México y su análisis de la sentencia relevante sobre la situación de las personas con discapacidad en el ámbito político. Como, desafortunadamente, ellas todavía enfrentan muchas barreras para participar en la vida política ese tema requiere también un análisis profundo.

En el Capítulo Segundo, nominado “Ejercicio de derechos político-electorales”, el lector puede encontrar el análisis de las sentencias relacionadas principalmente con el ejercicio de derechos político-electorales. Las magistraturas locales de Aguascalientes, Durango, Estado de México, Guerrero, Quintana Roo y Tabasco analizan, entre otros, asuntos relacionados con el derecho de asociación, registro de los partidos y sufragio pasivo.

Por otro lado, en el Capítulo Tercero, “Validez de elecciones y valoración de procesos”, los tribunales de Chihuahua, Michoacán, Sonora y Yucatán abordan en sus artículos las sentencias relacionadas con la nulidad de elecciones y su valoración.

Finalmente, en el Capítulo Cuarto, llamado “Temas selectos”, acorde a las aportaciones de los tribunales de Baja California, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León y Zacatecas exponen sus análisis a variados tópicos del derecho electoral, como interpretación normativa, coaliciones, sobre y subrepresentación, financiamiento y propaganda electoral.

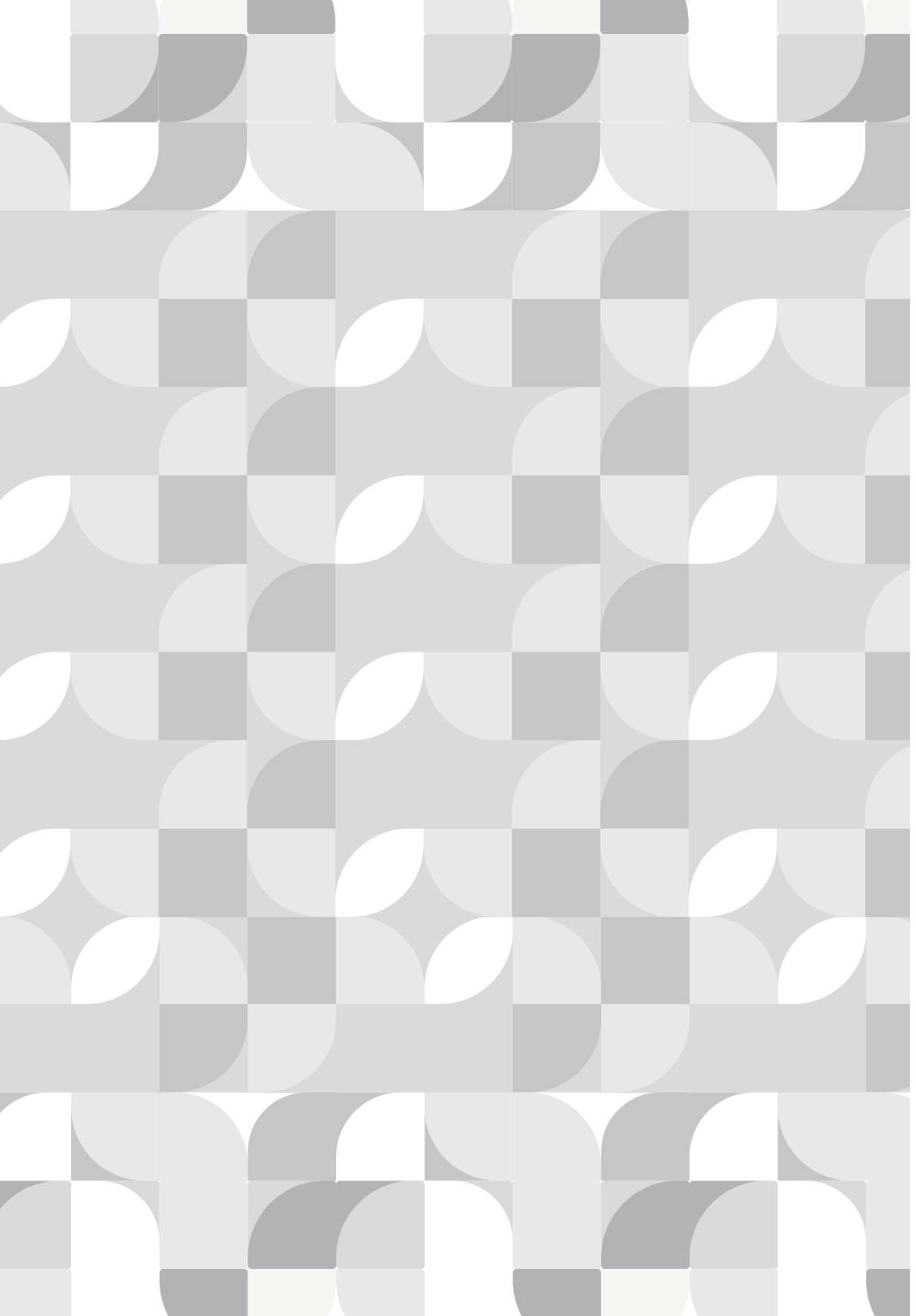
Espero que este libro presentado constituya un apoyo importante tanto para las autoridades electorales aplicadoras del derecho, así como para las y los académicos y la ciudadanía en general. Además, confío en que generará una valiosa retroalimentación y, en su caso, facultará plantear propuestas alternativas a circunstancias

y contextos particulares en las que se enfrentaron las autoridades electorales de las entidades federativas con un enfoque académico.

Para concluir, me gustaría expresar mi profundo reconocimiento y agradecimiento a las Magistraturas que, como he referido, con su invaluable experiencia al ser integrantes de los Plenos de cada estado, han acompañado y nutrido este proyecto editorial, así como a la Secretaria de Gobernación, Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila por la confianza otorgada al proyecto y reflejada en su prólogo, que una vez más refleja el conocimiento de la materia y el interés y respeto a las instituciones que formamos parte del andamiaje del sistema democrático de este país. Finalmente, al Tribunal Electoral de la Ciudad de México por su apoyo institucional en la publicación de esta obra.

***Martha Leticia Mercado Ramírez***

***Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México***



# *Prólogo*

El Tribunal Electoral de la Ciudad de México tuvo a bien invitarme, en mi calidad de responsable de la política interior del país, a prologar esta obra cuyo nombre evidencia su importancia: Análisis de sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores. Celebro el impulso que de este proyecto hizo el Tribunal capitalino por novedoso y útil para entender qué es lo trascendente para los ámbitos locales y despojarnos un poco del centralismo que a veces nos obnubila.

Es por ello para mí un honor contribuir en su presentación, porque creo en las instituciones electorales de este país y, por vocación profesional, particularmente en las jurisdiccionales.

Pocas instituciones del Estado se han consolidado en tan poco tiempo como las de nuestro robusto Sistema Electoral Mexicano, de eso dan cuenta sus constantes transformaciones y progresiva sofisticación.

El Sistema tiene, en la parte administrativa, al Instituto Nacional Electoral (INE) —otrrora Instituto Federal Electoral (IFE)— y a los organismos públicos locales electorales (OPLES); en la parte jurisdiccional cuenta con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



Federación (TEPJF); los tribunales locales electorales, sus sentencias y jurisprudencia.

Tratándose de la justicia electoral, antes de comentar en términos muy generales el contenido de la obra, propongo que veamos de dónde venimos.

La reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977 y la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) del 28 de diciembre de ese año son el punto de partida de la era moderna de la democracia electiva en México; desde luego, con el reconocimiento en la Constitución, por vez primera, de la existencia de los partidos políticos como entidades de interés público. Con todo, esa génesis del cambio apenas dispuso que las resoluciones de los colegios electorales —diputados y senadores electos calificando su propia elección— podrían ser reclamadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pero sin que los resolutiveos de ésta fueran vinculantes.

Llegaría hasta 1986 el primer antecedente orgánico del TEPJF, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL); órgano “autónomo” de carácter administrativo pero subordinado a las decisiones de los colegios electorales, cuyas “resoluciones definitivas” podían “solamente” ser modificadas por éstos; lo que no tardó en evidenciar sus limitaciones en las controvertidas elecciones del ya lejano 1988.

Fue en 1990 cuando se crea el Tribunal Federal Electoral, cuya acronimia, TRIFE, persiste, así sea coloquialmente, en referencia al vigente Tribunal. Aquél en su origen no emitía sentencias definitivas e inatacables; pues los colegios electorales todavía podían corregir las resoluciones de aquél.

El TRIFE se fortaleció en 1993, convirtiéndose entonces en un órgano jurisdiccional autónomo en cuya integración participaba tanto el poder Judicial (SCJN), como el Poder Legislativo (Cámara de Diputados); designaba a sus magistradas y magistrados por mayoría

calificada; sus resoluciones serían, ahora sí, definitivas e inatacables, contaba con una sala de segunda instancia y cinco salas regionales, de carácter temporal, instaladas solamente para los procesos electorales.

En 1996, año en que el IFE fue dotado de autonomía de rango constitucional, el otrora TRIFE pasó a ser Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; máxima autoridad del país en la materia; depositario, nada menos, que de la justicia en su vertiente electoral. Producto de la reforma político-electoral de ese año se dispuso también que las entidades federativas del país tendrían autoridades administrativas electorales y sus propios medios de impugnación en materia electoral; en la gran mayoría de las entidades los tribunales electorales locales quedaron adscritos al poder judicial local; sus sentencias eran definitivas en lo local, salvo que fueran impugnadas ante el TEPJF.

La siguiente gran reforma en materia político-electoral de 2007-2008, le reconoció al TEPJF el control difuso de la constitucionalidad y la facultad de resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, tratándose de casos concretos; otrora funciones en conflicto con la SCJN. Del mismo modo, se dispuso la permanencia de las salas regionales que anteriormente, como se mencionó, operaban sólo en proceso electoral. También se le dio al Tribunal la facultad de realizar el cómputo final de la elección del Presidente de la República y la declaración de validez de la misma. Se limitaron, por otra parte, las facultades del Tribunal y se le constriñó a solamente anular elecciones por las causas expresas establecidas en las leyes.

En el año 2014, en el marco de las negociaciones del Pacto por México, se aprobó una nueva reforma para convertir al Instituto Federal Electoral en Nacional; con injerencia no solamente en las elecciones federales sino en las locales; con nuevas facultades, tales como nombrar (y remover) a los titulares de los OPLES y otras cuestiones, como la capacitación y selección de las y los funcionarios de

las mesas directivas de casilla. En materia jurisdiccional los tribunales locales electorales dejaron de estar adscritos al poder judicial local y sus magistradas y magistrados serían nombrados, ya no por el congreso local respectivo, sino por el Senado de la República, por mayoría calificada de dos terceras partes; los tribunales electorales locales, desde entonces, tienen autonomía funcional.

Este libro compendia 32 análisis de sentencias relevantes de magistradas y magistrados del mismo número de tribunales electorales locales. Prácticamente la totalidad de los estudios son de reciente data, ya que fueron producto de sentencias aprobadas en los procesos electorales de 2017-2018 y algunos del año 2019.

De los ensayos que contiene este libro lo primero que destaco es la unicidad del Sistema de Justicia Electoral Mexicano; si bien existe una pirámide judicial electoral con la Sala Superior en la punta, al mismo tiempo se cuenta con una sólida base en los 32 ámbitos locales, que no solamente siguen los criterios y la jurisprudencia dictada por la instancia superior sino que sobre ella aportan asuntos novedosos con criterios y sentencias que el TEPJF termina confirmando y haciendo suyos.

Mi segundo descubrimiento tiene que ver con que, además de los temas regulares o tradicionales de la materia electoral que se abordaron, como los derechos del voto activo y pasivo, financiamiento, reelección, derechos laborales, pérdida de registro, justicia partidaria, derecho de asociación, nulidades y propaganda gubernamental, me encontré otros temas que llaman la atención por su recurrencia y que se corresponden con los tiempos que corren. Por ejemplo, de todos los análisis, en nueve de ellos se abordan sentencias que tienen que ver de forma transversal con los derechos de las mujeres y la paridad, en asuntos tan disímolos como acciones afirmativas, subrepresentación y violencia política; igualmente hay tres asuntos que tienen que ver con derechos de las minorías indígenas: sus usos y costumbres, sus lenguas y las acciones afirmativas para

proteger sus derechos; y hay dos asuntos que tienen que ver con los derechos de mexicanos por naturalización y las posibilidades de su acceso al poder.

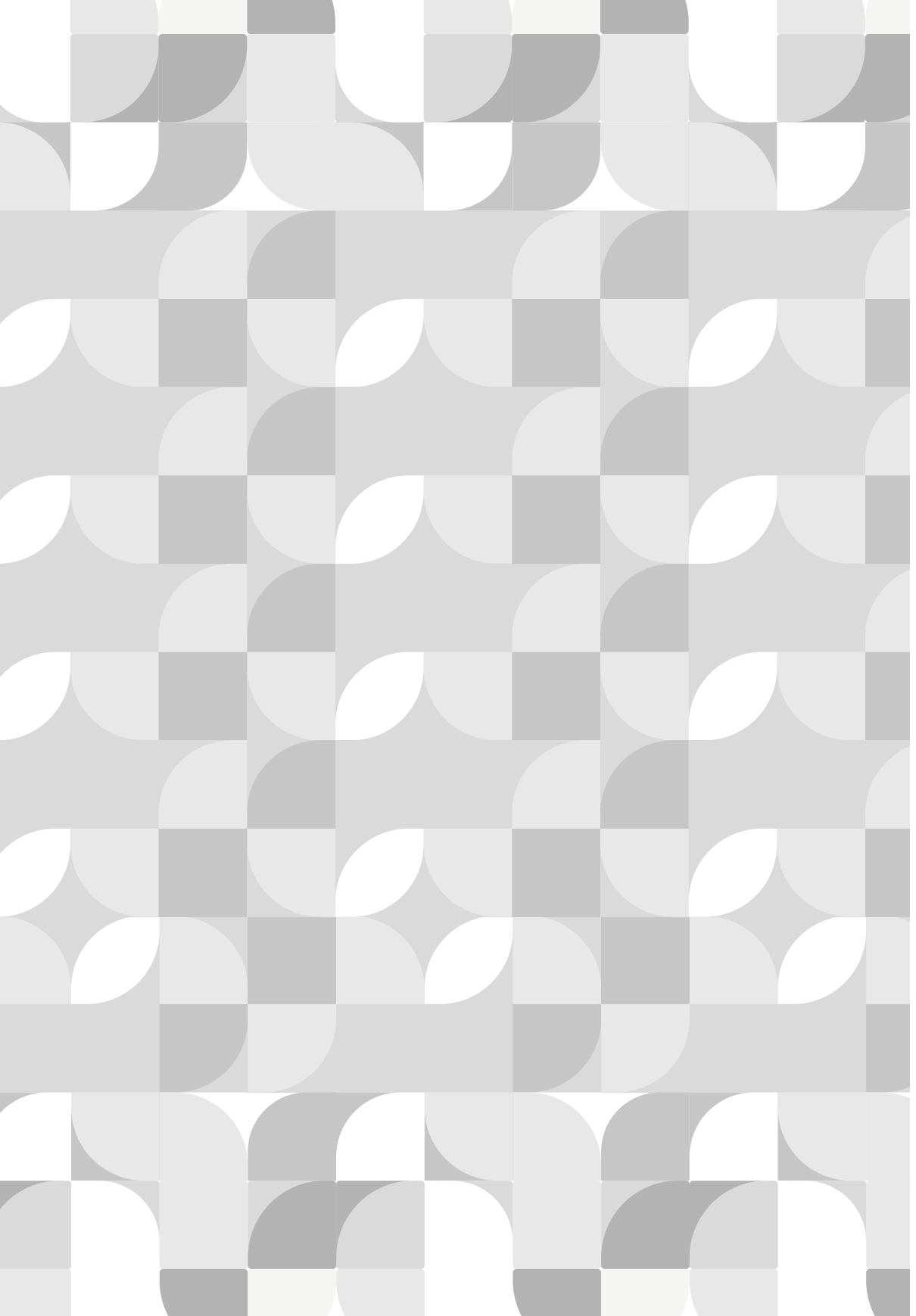
En tercer lugar encuentro que esta antología evidencia el pulso que los propios tribunales locales tienen de cada una de sus entidades. Advierto varios componentes, el principal tiene que ver con que se presentan argumentos novedosos que trascienden los criterios provenientes de las salas regionales o de la propia Sala Superior. En materia judicial es una ambición genuina de los magistrados y magistradas dilucidar el derecho y aplicar la sentencia adecuada al caso concreto. Hubo casos en los cuales la decisión del tribunal local era anulada por la sala regional respectiva, pero confirmada por la Sala Superior del TEPJF. En otros, la relevancia estriba en que el tribunal no obtuvo la confirmación de su sentencia ante el TEPJF; sin embargo, sigue considerando que su sentencia era la correcta. Hubo también sentencias de carácter muy técnico relacionados con la sobre y subrepresentación, nulidades y derechos de partidos que perdieron registro federal conservándolo en lo local.

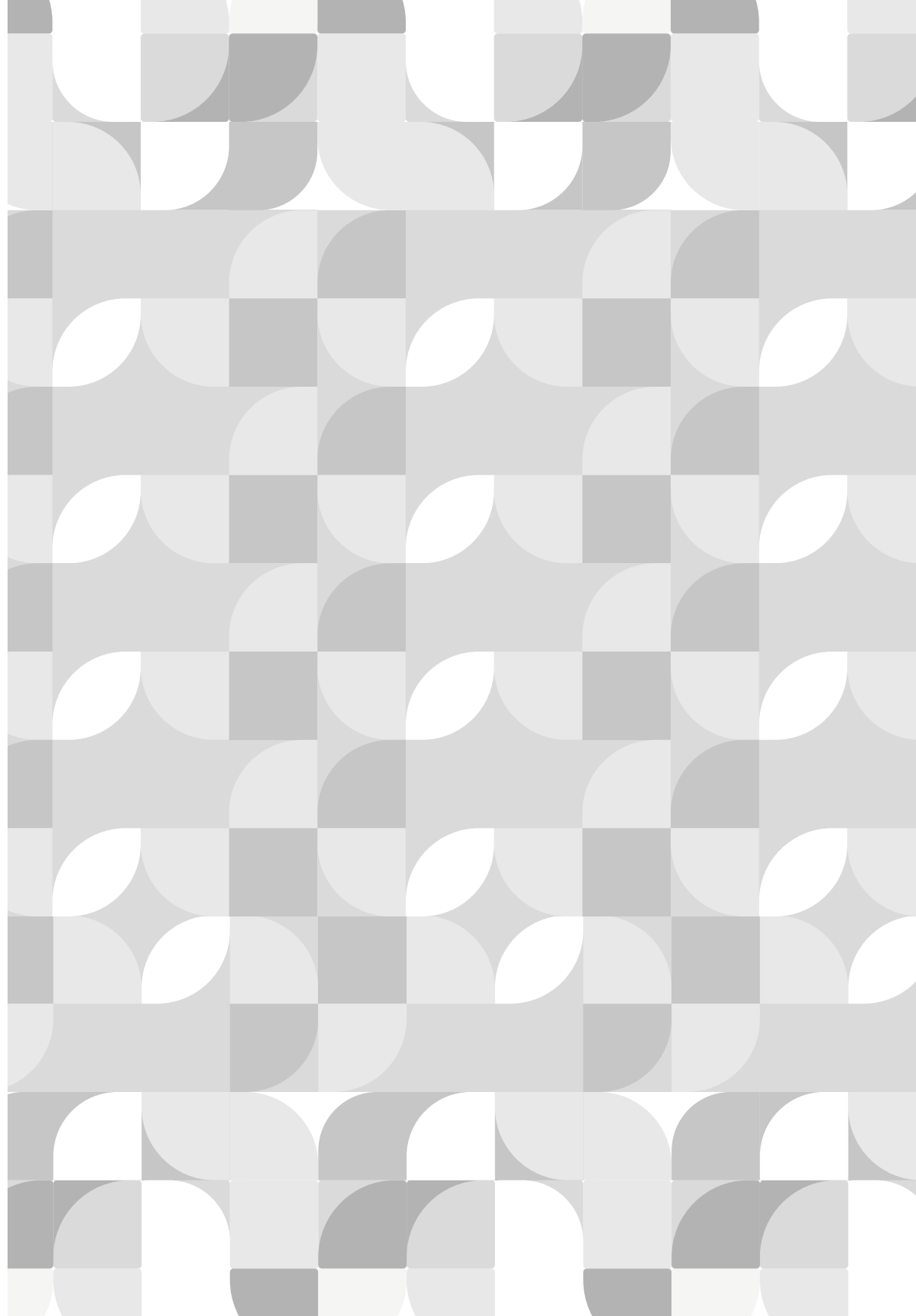
Finalmente esta recopilación contiene, sin duda, el espíritu de cada tribunal y muestra lo que consideran trascendente o importante. En esa medida es un libro muy valioso que hace patente sus aportaciones al andamiaje jurisdiccional electoral con criterios novedosos en lo local, frecuentemente confirmados por el Tribunal Electoral en sus salas regionales o en la propia Sala Superior, con lo que se hace evidente la influencia que puede tener un tribunal local en la construcción jurisdiccional del Sistema de Justicia Electoral Mexicano.

Tenemos un vigoroso sistema de justicia electoral que es también un sistema electoral garantista; un baluarte que es responsabilidad de todas y todos cuidar y fortalecer.

***Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila***

*Secretaría de Gobernación*







***Capítulo I***  
***Grupos vulnerables***





# *Chiapas*

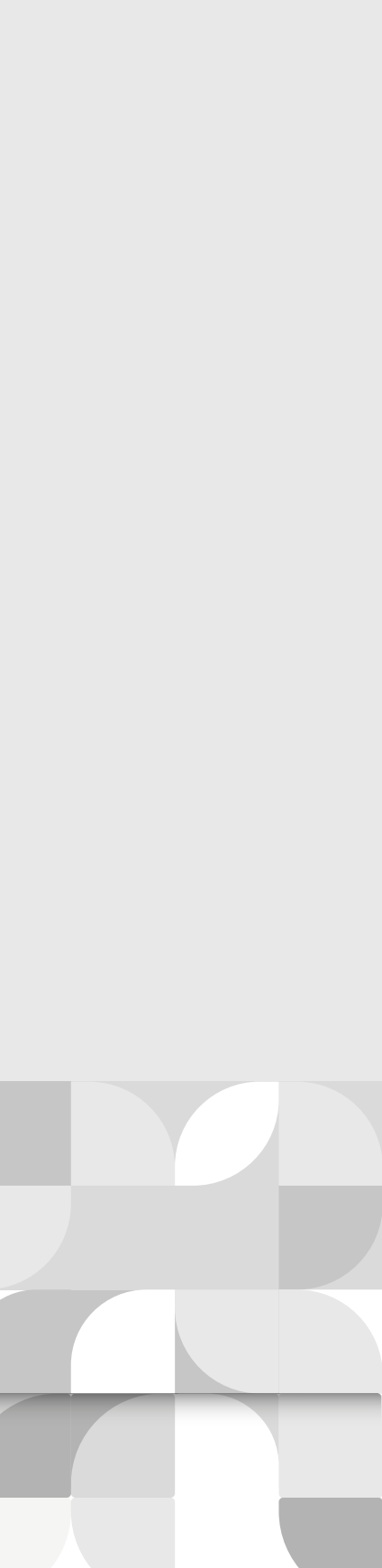
Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Pueblos originarios**



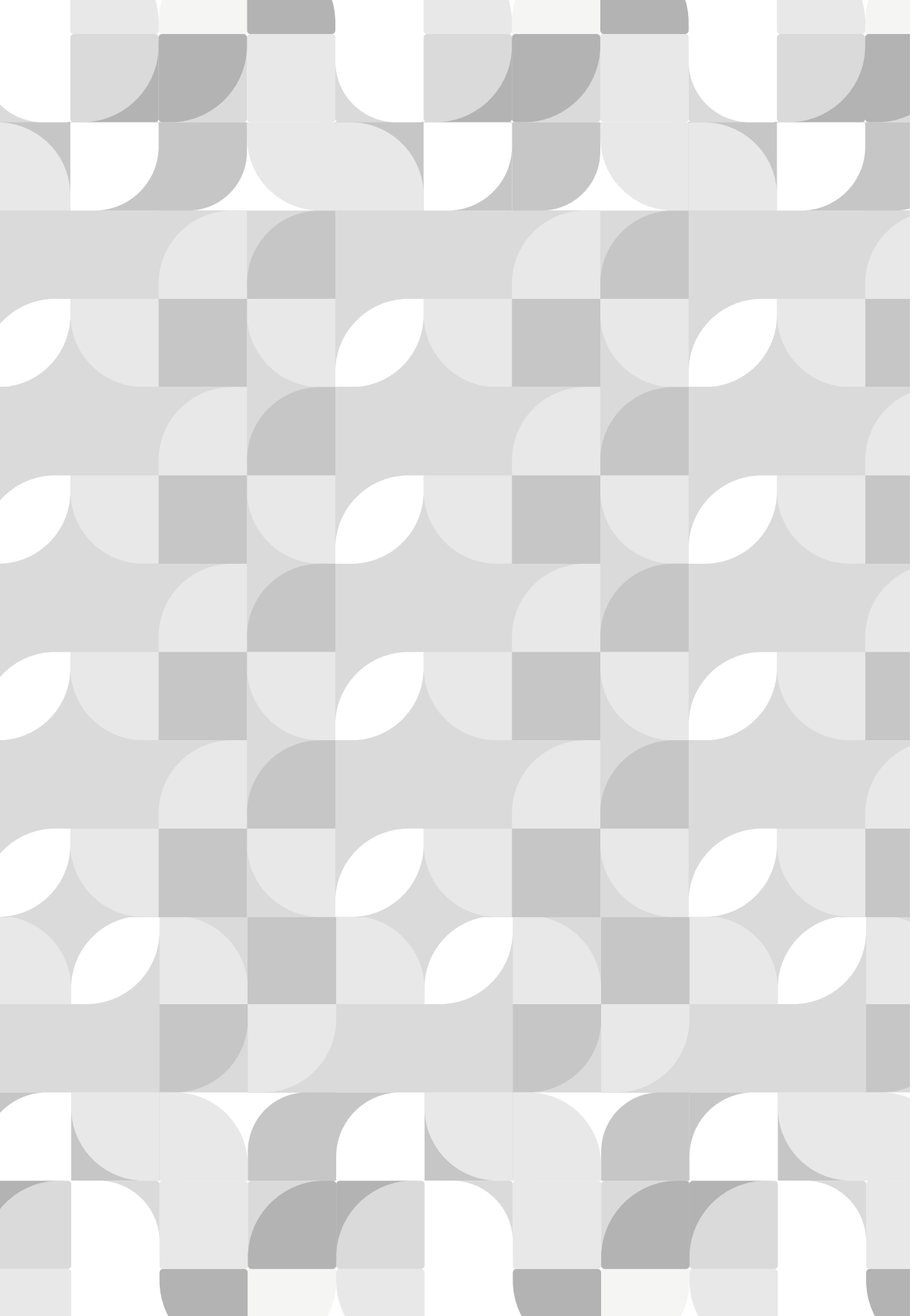


***Reconocimiento y  
operativización de  
normas, procedimientos  
y prácticas tradicionales  
para la elección de  
autoridades “caso Oxchuc”***

***Guillermo Asseburg Archila <sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.



## INTRODUCCIÓN

La Magistrada y magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas nos sentimos honrados con la invitación realizada por la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez, del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, para participar en esta obra jurídica denominada *Análisis de sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores*. Consideramos que este medio es una herramienta efectiva para informar a la ciudadanía sobre las resoluciones de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia.

En ese sentido, para dicha obra se abordará el análisis de la sentencia dictada en el expediente TEECH/JDC/19/2017, y sus acumulados TEECH/JDC/20/2017, TEECH/JDC/21/2017 y TEECH/JDC/24/2017, misma que consideramos de especial relevancia, dado que el estado de Chiapas es una entidad conformada en su mayoría por pueblos originarios, y que pese a que el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades de acuerdo con las normas, procedimientos y

prácticas tradicionales; no se había realizado en el estado tal ejercicio democrático.

Este asunto emana de una solicitud realizada ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas (en adelante IEPC), por parte de la Comisión Permanente por la Paz y Justicia Indígena de Oxchuc, Chiapas —cuyos integrantes se ostentaban en su calidad de indígenas tzeltales—, a fin de celebrar las elecciones de sus autoridades municipales conforme a los sistemas normativos indígenas; petición que fue negada, entre otros, bajo el argumento de no existir un procedimiento legislado para dar cauce a dicha solicitud (Acuerdo IEPC/CG-A/005/2017).

Determinación que fue controvertida ante este Tribunal Electoral local, a través del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano, que regula el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, cuyos efectos de la sentencia fueron, entre otros: revocar el acuerdo impugnado y ordenar al Instituto demandado realizar acciones tendentes a determinar la viabilidad de la implementación del régimen de usos y costumbres de la comunidad de Oxchuc, Chiapas, para la elección de sus autoridades, así como de allegarse de información en torno a dicha comunidad respecto a las condiciones políticas, económicas, de seguridad y sociales a través de diversas autoridades, y una vez realizadas las acciones anteriores, dar respuesta de manera fundada y motivada a la petición planteada por los actores.

Lo que culminó con la realización de la primera elección a través del sistema normativo indígena basado en los usos y costumbres.

A continuación, se señala el marco teórico de la problemática surgida en el municipio de Oxchuc, Chiapas, misma que dio origen a la presentación el citado medio de defensa; seguidamente, se aborda la descripción, narración y análisis del fallo, para finalizar con un análisis de los preceptos normativos y jurisprudenciales relacionados con la problemática abordada en la sentencia.

DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO  
DE LA PROBLEMÁTICA QUE SE ABORDA EN LA SENTENCIA

Como gran parte de municipios del estado de Chiapas, el municipio de Oxchuc ha sido cuna de grandes conflictos sociales; el fallo en cuestión tiene su antecedente en una situación de coyuntura política, derivado de la inconformidad de la población de seguir rigiéndose bajo el sistema de partidos políticos.

Cierto sector de la comunidad de Oxchuc expresó su deseo de elegir a sus autoridades bajo sus usos y costumbres indígenas; cuestión que le fue negada por la autoridad administrativa electoral local, ante la ausencia de una legislación local que les reconociera ese derecho.

En efecto, el 11 de noviembre de 2016, la Comisión Permanente por la Paz y Justicia Indígena de Oxchuc, Chiapas, solicitó al IEPC, que la forma de elegir a sus autoridades municipales fuera con base a los usos y costumbres de dicho municipio, teniendo como fundamento legal el reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación, que establece el artículo 2 de la Carta Magna.

La autoridad electoral local, mediante Acuerdo IEPC/CG-A/005/2017, del 10 de febrero de 2017, negó tal petición, argumentando que no existían las condiciones sociales necesarias para efectuar la consulta respectiva a los habitantes de esa comunidad, con la finalidad de que la mayoría de sus integrantes opte o no por celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres, ante la disputa que existía por la integración de la autoridad municipal, constriñéndose a señalar que hasta que fueran corroboradas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), y se emitiera la declaratoria de cumplimiento total de la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1690/2016 y acumulados, no se encontraba en posibilidad de atender tal petición; amén de que el artículo transitorio segundo de

la Constitución federal impone que, tratándose de la renovación de miembros del Ayuntamiento, se realizará a través de elecciones ordinarias que se efectuarán cada tres años.

#### DESCRIPCIÓN, NARRACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

Los actores impugnaron a través de los juicios ciudadanos TEECH/JDC/019/217 y sus acumulados TEECH/JDC/020/217, TEECH/JDC/021/217 y TEECH/JDC/024/217, el acuerdo IEPC/CG-A/005/2017, del 10 de febrero de 2017, emitido por el Consejo General IEPC, por el que da respuesta a la solicitud referente a celebrar elecciones, a través del sistema normativo de usos y costumbres en el municipio de Oxchuc, Chiapas.

En lo que interesa, la responsable declaró improcedente la solicitud de llevar a cabo elecciones por usos y costumbres en el mencionado municipio, bajo el argumento de que el Instituto, como autoridad electoral, se encontraba obligado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de miembros de ayuntamientos en función concurrente con el Instituto Nacional Electoral, por lo cual debía sujetarse a las reglas y etapas que comprende el proceso electoral fijadas en el Código de la materia, y que, por el contrario, las elecciones por usos y costumbres no se encontraba reglamentada en el aludido Código.

Sin embargo, el 28 de junio de 2017 este Tribunal Electoral emitió resolución en la que declaró fundado el agravio relativo a la violación a los derechos político-electorales de los actores, debido a que les fue negada la solicitud a que se realicen elecciones por usos y costumbres, bajo el argumento de que existía ausencia de legislación para fundamentar la procedencia del cambio de régimen de sistema normativo interno al que pretendían fuese instalado, y por

ende, la negativa de la celebración de la consulta a esa comunidad o municipio indígena, a fin de determinar si la mayoría de sus integrantes optaba por el cambio de régimen.

La resolución se sustentó en la normatividad internacional firmada y ratificada por el Estado mexicano, específicamente en los artículos 2 de la Constitución federal, y 7 de la Constitución local, que garantizan el derecho a la libre determinación de los pueblos; y sostuvo que el reconocimiento y protección de ese derecho no puede ser soslayado por la autoridad, por la ausencia de una legislación secundaria que contemple, detalle o desarrolle ese procedimiento, ya que lo importante es que tal derecho se encuentra contenido en la Constitución federal y en los instrumentos internacionales.

Desde ese punto de vista, para este Tribunal ninguna autoridad federal, estatal o municipal puede justificarse en desconocer la exigencia de reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y que constitucionalmente los vincula.

Por tanto, no se consideró válido el argumento del IEPC de que el del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no se encuentra contemplado o desarrollado por las leyes secundarias; al contrario, se consideró violatorio a lo mandato por la Constitución, ya que tal derecho se encuentra contenido no sólo en la Constitución federal sino también en instrumentos internacionales, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles; máxime que en la aplicación de este derecho las autoridades deben acudir a los principios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos.

Se tomó como referencia que las comunidades indígenas tienen el derecho a mantener su organización, con la finalidad de preservar su cultura, existencia política, económica y social; de ahí que tengan el derecho a la autonomía y/o autogobierno en las cuestiones relacionadas en su ámbito interno.



En ese tenor, el Tribunal Electoral local sostuvo que, intrínsecamente relacionado al derecho de exigir el reconocimiento de la posibilidad de autodeterminarse, se encuentra el derecho a la consulta, pues a través de él se busca que el Estado tome en cuenta las necesidades, intereses y prioridades de dichas poblaciones en la formulación de las políticas públicas.

Determinando que previo a la consulta a la comunidad en cuestión, se hacía necesario verificar y determinar a través de los medios atinentes, con información objetiva que demostrara la existencia histórica de un sistema normativo interno en el municipio de Oxchuc, Chiapas, a efecto de proteger el derecho a la autodeterminación de la misma, con el fin de respetar los derechos humanos de la colectividad.

Asimismo, se estableció que la autodeterminación de los pueblos indígenas no puede vulnerar otros derechos de la propia comunidad; por consiguiente, era necesario allegarse de información fidedigna para contar con elementos objetivos que permitan establecer que el sistema normativo interno pretendido no transgrede los derechos fundamentales de sus habitantes; por ello, al revocar el acuerdo impugnado, se ordenó a la autoridad administrativa electoral allegarse de información que demostrara la existencia histórica del sistema normativo interno de acuerdo con los derechos humanos. Para tal fin y de manera enunciativa, ordenó la realización de dictámenes, entrevistas con sus habitantes, informes de diversas autoridades federales, estatales o municipales legales y tradicionales, así como de un estudio antropológico; en el mismo sentido, allegarse de información relativa a las condiciones sociales, políticas económicas, de seguridad y demás, que permitieran establecer cualquier situación que prevaleciera en dicha comunidad en torno a su estabilidad social.

Finalmente y hecho lo anterior, ordenó dar la respuesta de manera fundada y motivada a la petición de los actores, analizando en

la misma los principios y requisitos establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, conforme a los cuales, las consultas a los pueblos indígenas en las cuestiones que les afectan deben realizarse en observancia a los elementos siguientes: endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable y autogestionado.

Es decir, que el resultado de dicha consulta debía surgir de los propios pueblos y comunidades indígenas, para hacer frente a las necesidades de la colectividad; la consulta debía realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que debían de participar en todas las fases del desarrollo; privilegiar las condiciones de diálogo y consenso para evitar la generación de violencia entre sus habitantes; proporcionar todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta para que pudieran tomar la mejor decisión; establecer mecanismos para lograr la participación del mayor número de integrantes de la población, respetando en todo momento los derechos humanos; se debía beneficiar por igual a todos, sin discriminación; así como responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, promover el empoderamiento de los mismos y especialmente el de las mujeres; y, las medidas que se adoptaran a partir de la consulta debían ser manejadas por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

ANÁLISIS DE REFERENCIAS NORMATIVAS  
Y JURISPRUDENCIALES

En el fallo sujeto a análisis se atendió a la siguiente normativa:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2º, señala en lo conducente:

**Artículo 2.º**

[...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos

político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

[...]

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH, 1966), adoptado el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de ese mismo año, señala:

#### **Artículo 1.**

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

#### **Artículo 5.**

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho algún un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes

en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

A su vez, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT, 1989), adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el 27 de junio de 1989, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991, menciona:

**Artículo 2.**

- 1) Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
- 2) Esta acción deberá incluir medidas:
  - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

**Artículo 5.**

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

**Artículo 7.**

- 1) Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

**Artículo 8.**

- 1) Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
- 2) Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
- 3) La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

En ese tenor, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007), aprobada mediante resolución de la Asamblea General de 13 de septiembre de 2007, refiere:

**Artículo 1.**

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

**Artículo 3.**

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

**Artículo 4.**

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

**Artículo 5.**

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

**Artículo 20.**

- 1) Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

**Artículo 33.**

- 1) Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.
- 2) Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

**Artículo 34.**

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

De la normatividad antes citada y de su interpretación sistemática se obtuvo que el derecho fundamental que engloba a las diversas manifestaciones concretas de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es el derecho a la libre determinación.

Por ello, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas establece en su artículo 7 que el estado promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones, sistemas normativos y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas.

Así que el derecho a la libre determinación y la autonomía reconocida en el artículo 2º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se entiende como la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, por lo tanto deben ser respetados por el Estado mexicano



para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

En ese sentido, la normatividad internacional firmada y ratificada por el Estado mexicano, ha establecido que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”, disposición que se reitera en el artículo 3, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

De igual forma, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que el derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos, como disponen las fracciones I, III y VIII del apartado A, del artículo 2 Constitucional; los artículos 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en los artículos 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el propósito de reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación.

Con base a ello, este Tribunal determinó que ninguna entidad estatal puede permanecer indiferente en relación con las obligaciones que los artículos constitucionales que desarrollan la exigencia de reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y que vincula a todas las autoridades públicas sin excepción. Lo anterior, por tratarse de principios establecidos en la Constitución federal y en instrumentos internacionales suscritos

y ratificados por los órganos constitucionalmente previstos, que en términos del diverso numeral 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen la ley Suprema de la Unión.

Por tanto, el reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no puede ser soslayado argumentando que tenga que ser contemplado, detallado o desarrollado por las leyes secundarias, porque lo importante es que tal derecho se encontrara contenido en la Constitución federal y en los referidos instrumentos internacionales.

Para ello, se determinó el alcance y contenido del derecho a la consulta de las comunidades indígenas, aplicable al caso concreto.

Así, de acuerdo con lo establecido en los artículos 6.1, del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se estableció que la figura jurídica de la consulta es un derecho propio de los pueblos y comunidades indígenas, que debe realizarse a través de las instituciones representativas de los pueblos; de buena fe, y previa a la adopción de cualquier medida administrativa o legislativa que pueda afectarles directamente; y en virtud a ello, debe llevarse logrando acuerdos con el pueblo, o con su consentimiento libre, previo e informado.

De manera que la consulta se trata de un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas vinculado con la libre determinación, por lo que constituye un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto por el derecho nacional como por el internacional.

También es denominado derecho a la participación en la adopción de decisiones, y tiene su origen en principios básicos como el de la libre determinación, igualdad, integridad cultural y propiedad; así encontramos un aspecto de la dimensión externa de ese derecho, su prerrogativa a participar en la toma de decisiones con

relación a aquellas medidas que afectan los derechos o los intereses de los pueblos, en particular, más allá de los compartidos por la población del estado en general, como se dispone en el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y que incluye el deber de los Estados a consultarlos en los asuntos que afectan sus derechos e intereses, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

En consecuencia, en el caso concreto se ordenó al IEPC verificar y determinar a través de los medios atinentes, información objetiva que demostrará la existencia histórica de un sistema normativo interno, a efecto de proteger el derecho a la autodeterminación de la comunidad indígena en comento.

Lo anterior, conforme al criterio sustentado por la Sala Superior del TEPJF (SCJN, 2013), en la tesis XI/2013, del texto y rubro siguientes:

**USOS Y COSTUMBRES. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE VERIFICAR Y DETERMINAR LA EXISTENCIA HISTÓRICA DE DICHO SISTEMA EN UNA COMUNIDAD.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, incisos a) y b), 7, apartado 1, 8, apartado 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se colige que las comunidades indígenas que soliciten la implementación del sistema de elección por usos y costumbres de sus autoridades tienen el derecho a que se lleven a cabo las consultas por parte de la autoridad administrativa electoral para determinar si se adopta dicho sistema siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con pleno respeto a los derechos

humanos; que sus usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político que rige su vida interna y que toda autoridad tiene la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos. En este sentido, para determinar la procedencia de una elección por usos y costumbres, la autoridad administrativa debe verificar y determinar mediante todos los medios atinentes, información objetiva, que demuestre la existencia histórica de un sistema normativo interno, para lo que, entre otros, puede desahogar peritajes, entrevistas con habitantes e informes de autoridades, a efecto de proteger el derecho constitucional a la autodeterminación de las comunidades indígenas”.

Ello porque el reconocimiento y aplicación del derecho al autogobierno que le asistía a la comunidad indígena de Oxchuc, Chiapas, en forma alguna podía traducirse en que las autoridades o la ciudadanía se encontrarán constreñidas a obedecer aquellas situaciones en que la práctica de ciertos procedimientos o instituciones propias del derecho consuetudinario de los pueblos y comunidades indígenas pudieren conculcar algún o algunos derechos fundamentales recogidos por la Constitución federal o los tratados internacionales suscritos y ratificados por el gobierno mexicano.

Consecuentemente, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución federal a las colectividades y personas indígenas sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, o, como acontece con el artículo 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT, 1989), ante los que de manera mediata o directa se infieran de la misma al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos, siempre y cuando, se reitera, la infracción a tales derechos sea de corte sustancial, y no instrumental, para los bienes que con los mismos se pretende tutelar.

## CONCLUSIONES

La sentencia analizada es un precedente y un parteaguas en nuestra entidad, en beneficio de todas las comunidades indígenas que consideren como una mejor alternativa democrática en la elección de sus autoridades municipales, llevarlas a cabo a través del régimen de usos y costumbres.

Ello, por cuanto en esa misma tesitura existen dos comunidades indígenas más, Sitalá y Chilón, Chiapas, que bajo los parámetros dictados en dicho fallo, llevan a cabo el procedimiento necesario para realizar la consulta ciudadana.

Destacando que en el caso de Oxchuc, Chiapas, mediante Decreto número 135 del 23 de enero de 2019, publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, el Congreso del estado facultó al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana para convocar, coadyuvar y, en su caso, organizar la elección de autoridades municipales de ese municipio, así como calificar y expedir la constancia de mayoría a través del régimen de elección por sistema normativo interno.

Culminando en la decisión que tomó el pueblo de Oxchuc, Chiapas el 15 de enero de 2019, a fin de que la elección de sus autoridades municipales sería bajo el sistema de usos y costumbres; cuya elección se llevó a cabo el 13 de abril siguiente, a mano alzada, en Asamblea General Comunitaria Única. El día 22 siguiente, el IEPC, hizo entrega de la Constancia de Mayoría y Validez a Alfredo Santiz Gómez como presidente municipal, así como a síndicas, síndicos, regidoras y regidores que integran el ayuntamiento, quienes finalmente tomaron protesta del cargo el 23 de abril de 2019.



Para una mejor comprensión del asunto, se anexa un cuadro cronológico derivado de la sentencia dictada en el expediente TEECH/JDC/019/2017 y sus acumulados:

FECHA	ACTO QUE SE EMITE
<b>2016</b>	
11 de noviembre	La Comisión Permanente por la Paz y Justicia Indígena de Oxchuc, Chiapas, solicita al IEPC, elegir a sus autoridades municipales conforme a su sistema normativo interno.
<b>2017</b>	
10 de febrero	El IEPC niega la solicitud, bajo el argumento de no existir una Ley secundaria en el estado que regule el procedimiento a seguir en una elección bajo el sistema de usos y costumbres (Acuerdo IEPC/CG-A/005/2017).
28 de junio	El TEECH emite sentencia, cuyos efectos fueron, entre otros, revocar el acuerdo impugnado, y ordenar al Instituto demandado realizar acciones tendientes a determinar la viabilidad de la implementación del régimen de usos y costumbres de la comunidad de Oxchuc, Chiapas, para la elección de sus autoridades, así como de allegarse de información en torno a dicha comunidad respecto a las condiciones políticas, económicas, de seguridad y sociales a través de diversas autoridades, y una vez realizadas las acciones anteriores, dar respuesta de manera fundada y motivada a la petición planteada por los actores.

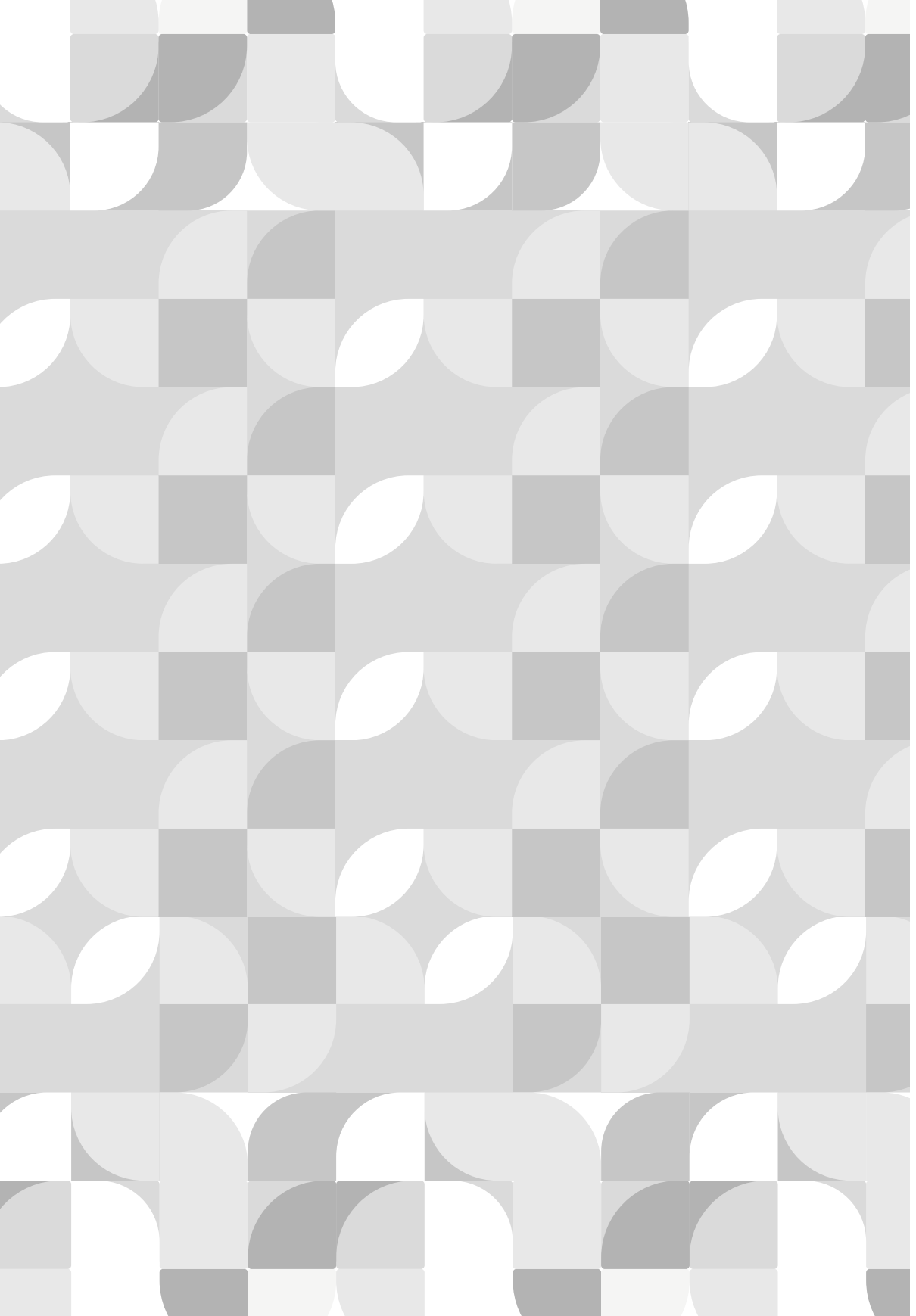
2018	
26 de septiembre	Acuerdo IEPC/CG-A/189/2018, el Consejo General del IEPC, determina la procedencia de la celebración de la Consulta a los habitantes de Oxchuc, Chiapas, para conocer su voluntad sobre el sistema por el cual elegirán a sus autoridades municipales, es decir, por el sistema de partidos políticos o por usos y costumbres.
26 de octubre	Acuerdo IEPC/CG-A/216/2018, el Consejo General del IEPC emite los Lineamientos para la Organización y Desarrollo de la Consulta por la que la ciudadanía de Oxchuc, Chiapas, determinará el sistema de elección de sus autoridades.
6 de noviembre	Acuerdo IEPC/CG-A/223/2018, el Consejo General del IEPC emite la Convocatoria para que se acrediten los observadores en el proceso de consulta por la que la ciudadanía de Oxchuc, Chiapas, determinará el sistema de elección de sus autoridades.
26 de noviembre	Acuerdo IEPC/CG-A/229/2018, el Consejo General del IEPC aprueba el Manual para el uso de la papeleta y urnas y los formatos de acta, para la celebración de las Asambleas Comunitarias.
Del 27 de noviembre al 28 de diciembre	Se celebraron las Asambleas Comunitarias en 120 localidades de Oxchuc.
2019	
5 de enero	Se celebra la Asamblea Plenaria de Resultados, en la que la mayoría de la población del municipio de Oxchuc, Chiapas, decidió elegir a sus autoridades municipales a través de su sistema normativo interno.
15 de enero	Acuerdo IEPC/CG-A/002/2019, el Consejo General del IEPC declara la validez de los resultados del proceso de consulta por el que la ciudadanía de Oxchuc, Chiapas, determinó el Sistema de usos y costumbres para la elección de sus autoridades municipales.
23 de enero	Mediante Decreto 135, publicado en el <i>Periódico Oficial del Estado</i> número 012, el Congreso del estado facultó al IEPC, para convocar, coadyuvar y en su caso, organizar la elección de autoridades municipales de Oxchuc, Chiapas, así como calificar y expedir la constancia de mayoría a través del régimen de elección por sistema normativo interno.
5 y 6 de febrero	El IEPC celebra “Mesas de exposición y trabajo conjunto para la elaboración de la convocatoria para celebrar elecciones de la autoridad municipal en Oxchuc”; junto con los integrantes de la Comisión Permanente por la Paz y la Justicia de Oxchuc, concejal presidente y diversas autoridades tradicionales y grupos de habitantes de Oxchuc, Chiapas.

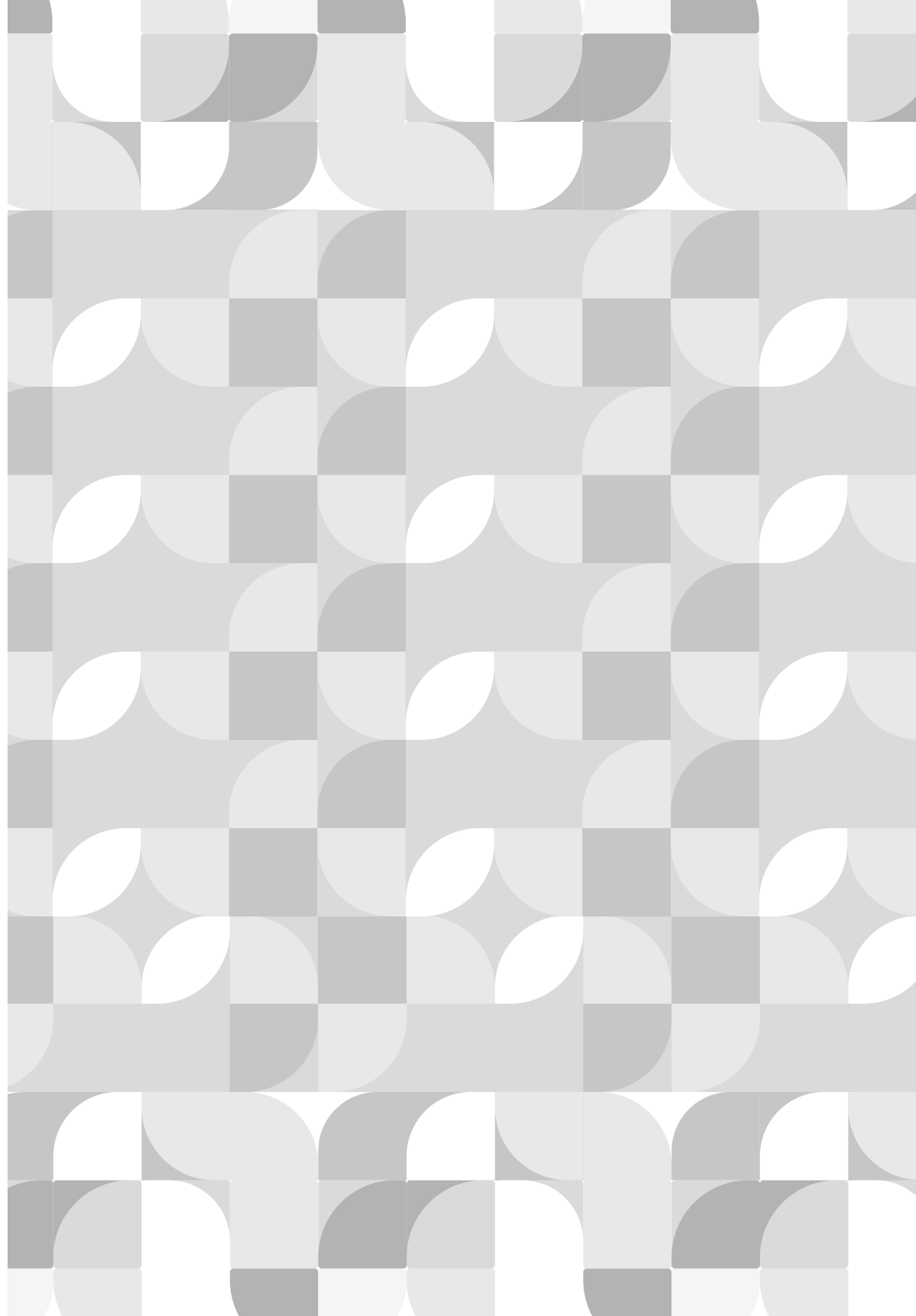
11 de febrero	Acuerdo IEPC/CG-A/007/2019, el Consejo General del IEPC aprueba la convocatoria para la elección de las autoridades municipales de Oxchuc, Chiapas, por el sistema normativo interno.
A más tardar el 15 de marzo	La Asamblea General hará entrega al IEPC de las normas que regirán su elección.
A más tardar el 22 de marzo	El IEPC notificará a la Asamblea General, si existe alguna omisión, aclaración u observación.
A más tardar el 29 de marzo	El Consejo General del IEPC validará las normas que regirán la elección de las autoridades municipales de Oxchuc, Chiapas.
13 de abril	Celebración de la elección de autoridades municipales de Oxchuc, Chiapas, por el sistema normativo interno.
22 de abril	Calificación de la elección y entrega de la constancia de mayoría.
23 de abril	Toma de protesta de los integrantes del ayuntamiento de Oxchuc, Chiapas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2007, 13 de septiembre). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989, 27 de junio). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Recuperado en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2013, marzo). Tesis P. XI/2013 (10ª). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, t. I.







# *Jalisco*

Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Pueblos originarios**



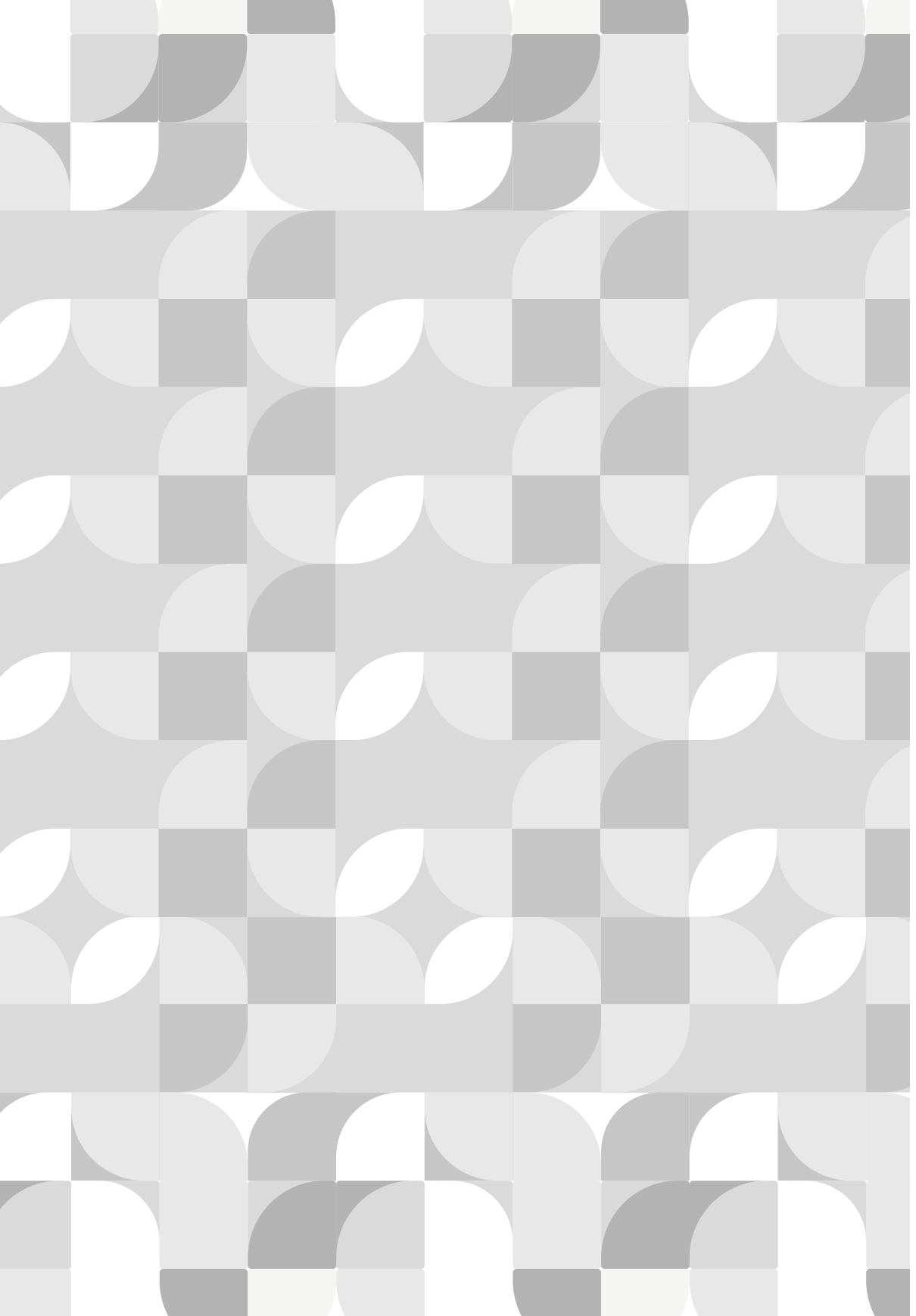


# ***Garantía del derecho al sufragio activo***

***Tomás Vargas Suárez<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.



## INTRODUCCIÓN

En el estado de Jalisco, a partir del año 2017 se han visto algunos asuntos relacionados con pueblos o comunidades indígenas, cuyos tópicos estriban principalmente con su derecho a la autonomía, autogobierno y autodeterminación, lo que conlleva en principio a la declaración de una consulta previa e informada, para luego dar paso al camino que habrá de fijarse para la entrega de recursos para hacer efectivo sus derechos previstos en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se presenta al lector el análisis de uno de los casos más emblemáticos que resolvió el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco en el proceso electoral 2017-2018, que tiene relación directa con comunidades o pueblos indígenas, el cual tiene su origen previo a la jornada electoral en la etapa mejor conocida como actos preparatorios y que culminó el día de la jornada electoral, con la elección municipal de Bolaños, Jalisco.

Cuando se está ante medios de impugnación en materia electoral relacionados con pueblos y comunidades indígenas es imprescindible que el órgano jurisdiccional que corresponda juzgue además con esa perspectiva, teniendo en cuenta las particularidades

del caso que se ha de analizar, la cultura, lengua, geografía; en fin, sus realidades y costumbres, para estar en aptitud de impartir justicia apegada a los principios democráticos que deben imperar.

Se debe resaltar que los huicholes es el nombre en español para los Wixárikas, uno de los pueblos originarios del estado de Jalisco; hoy en día existen aproximadamente 14 300 indígenas en todo el estado, concentrados sobre todo en las localidades de Bolaños y Mezquitic, ambos municipios del estado de Jalisco.

Sirva como antecedente remoto el señalamiento de que en estos municipios ha existido una confrontación constante entre las comunidades indígenas y el gobierno, que se origina con la sustanciación de juicios agrarios, todo relacionado con tierras, lo que trajo consigo que, a partir de abril del año 2018, como una medida de presión, para tener un acercamiento con el Gobierno federal, los Wixárikas decidieran impedir el acceso a funcionarios electorales para llevar a cabo los trabajos de la etapa de actos preparatorios para el proceso electoral, por lo que el Instituto Nacional Electoral con la aprobación del acuerdo A33/INE/JAL/CD01/27-06-18, emitido por el 01 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Jalisco (TEPJF, 2018), acordó dar de baja 12 casillas, tomando la determinación de únicamente aprobar la ubicación de otras cuatro casillas, de las que cabe mencionar se tendría que dar la difusión que garantizara que las y los ciudadanos acudieran a emitir su sufragio.

Además, en el acuerdo de mérito se especificó que, en atención a las causas supervenientes que se dieron en el municipio, para no vulnerar el derecho de sufragio de las y los electores de las secciones que fueron dadas de baja (12), estos podrían ejercer su derecho de voto en las casillas especiales aprobadas por el Instituto Nacional Electoral.

Con lo señalado, podría decirse que fue solventado el hecho de que no se instalaron las casillas necesarias para que 5775 ciudadanos

indígenas emitieran su voto el día 1 de julio de 2018, no obstante la realidad fue otra, únicamente votaron 1699 ciudadanas y ciudadanos, lo que trajo consigo dos impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, una por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y otra del partido Morena.

#### DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO DE LA PROBLEMÁTICA QUE SE ABORDA EN LA SENTENCIA

El poblado de Bolaños, Jalisco, limita al norte con los municipios de Mezquitic y Villa Guerrero; al sur con San Martín de Bolaños y Chimaltitán con el que también limita al este, y al oeste con el estado de Nayarit (Inafed, 2018).

Como ya se anunció en la presentación del capítulo, debido a la tensión existente entre el gobierno federal y las comunidades indígenas de Mezquitic y Bolaños, ambas del estado de Jalisco, el Instituto Nacional Electoral a través de su Consejo Distrital en el estado, aprobó el acuerdo mediante el cual se dieron de baja 12 secciones electorales, quedando únicamente cuatro instaladas, con la salvedad de que la ciudadanía podía acudir a ejercer su derecho al sufragio en las casillas especiales.

Una vez que se llevaron a cabo los trabajos del día de la jornada electoral, ante la inconformidad de dos partidos políticos que participaron a través de sus candidatos, se presentaron dos medios de impugnación (juicios de inconformidad) ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, en contra de la elección de munícipes de Bolaños, Jalisco; la declaración de validez y la expedición de la Constancia de Mayoría expedida a favor del candidato postulado por el Partido Acción Nacional (PAN), los que a continuación se narran.



DESCRIPCIÓN, NARRACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

*Síntesis del juicio de inconformidad acumulado*

JIN-005/2018

El 1 de julio de 2018 se realizó la jornada electoral para la renovación del Poder Ejecutivo, Legislativo local y los ayuntamientos del estado de Jalisco, entre ellos, el correspondiente al municipio de Bolaños, Jalisco.

El 4 de julio siguiente se llevó a cabo el cómputo de la elección de munícipes de dicha demarcación territorial, en la que obtuvo el triunfo el PAN; siendo su candidato declarado oficialmente ganador el siguiente 8 del mismo mes y año, por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

Inconforme con el triunfo del PAN, el día 9 de julio del mismo año, el PRI interpuso demanda de juicio de inconformidad, en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo de la elección, acto efectuado por el Consejo Municipal Electoral y la declaración de validez de la elección, además de la emisión y entrega de la constancia de mayoría de la elección de munícipes de Bolaños, Jalisco, último acto impugnado a cargo del Consejo General del Instituto Electoral local, mismo que fue registrado en el Órgano Jurisdiccional local con el número de expediente JIN-005/2018 (TEEJa, 2018).

En el juicio de inconformidad interpuesto, se esgrimieron dos agravios, en los que en esencia se señaló:

- a) En el municipio sólo se instalaron cuatro de las 12 casillas autorizadas por el Instituto Nacional Electoral (INE), lo que actualizó la causa de nulidad prevista en la fracción X, del artículo 636, en

relación con el diverso artículo 638, párrafo 1, fracciones I, III y IV, inciso b), del Código de la materia;<sup>1</sup> y

- b) que al no instalarse la totalidad de las casillas, aproximadamente 60% de los electores del municipio dejaron de votar, irregularidad grave y no reparable durante la jornada electoral, dado que a un gran número de ciudadanos y ciudadanas se les impidió su derecho de votar, faltando más de la mitad de los ciudadanos de emitir su voto, por lo que se violó la certeza de la emisión del voto (artículo 644, párrafo 1, fracción I, del Código Electoral local [2019]).

Conforme a los agravios expuestos, el Tribunal Electoral local procedió al estudio del *agravio señalado con el inciso a)*, relacionado con la solicitud de la nulidad de elección prevista en la fracción X, del artículo 636 del Código Electoral local (2019), así como con el diverso 638, párrafo 1, fracciones I, III y IV, inciso b), y derivado de los antecedentes del caso concreto, se concluyó que no le asistió la razón al accionante ya que el mismo partió de la premisa errónea de que era una irregularidad grave la instalación de cuatro casillas, en lugar de las 12 que originalmente estaban planeadas, soslayando el hecho de que fueron precisamente esas casillas las aprobadas por el Consejo Distrital del INE en Jalisco, por las circunstancias particulares que se vivieron en el municipio, acto que se consumó de manera irreparable.

Así, para el Órgano Jurisdiccional Resolutor no se acreditaron los elementos de la causal de nulidad invocada desde el momento en que no existió la irregularidad que se hizo valer, sino una actuación de la autoridad administrativa electoral federal como parte de los actos preparatorios de la elección, actos que se consumaron al día de la jornada electoral, y como en el caso aconteció, fue una determinación llevada a cabo por el INE, precisamente para generar certeza al elector respecto a la instalación de las casillas en este municipio, por

lo que no se acreditó por este ajuste la vulneración al derecho de sufragio de los electores, ya que en el mismo acuerdo se aprobó que los electores afectados, votaran en las casillas especiales aprobadas por esa autoridad.

Tampoco le asistió la razón al accionante en cuanto a la actualización de las fracciones I, III y IV del artículo 638 del Código de la materia (2019), ya que el actor no impugnó de manera específica alguna de las casillas que fueron instaladas y aprobadas legalmente, para que el Órgano Resolutor local estuviera en condiciones de revisar alguna irregularidad acontecida el día de la jornada electoral, declarando por consiguiente infundado el agravio hecho valer.

Luego se procedió al análisis del *agravio b)*, el cual se relacionó con el derecho de voto o sufragio que debe ser garantizado por el estado para toda ciudadana y ciudadano mexicano, para considerarse una elección como válida, mismo que fue calificado como *fundado* y suficiente para anular la elección impugnada, esencialmente en razón a que de la sustanciación e instrucción del expediente quedó acreditado para el Tribunal Electoral, que la autoridad administrativa electoral local fue omisa en asegurar el voto de la ciudadanía en el municipio, vulnerándose con ello el principio de certeza, rector de la materia, en atención a las siguientes consideraciones:

- a) Se dejó de estimar que imperaba una situación especial en el municipio, en el que se vivió un ambiente hostil, razón por la cual el Consejo Distrital 01 del INE en Jalisco acordó dar de baja 12 casillas, y únicamente la instalación de cuatro, previendo que los ciudadanos con domicilio en las secciones que fueron dadas de baja podrían ejercer su derecho al voto en las casillas especiales aprobadas por dicho Órgano Administrativo Electoral, cobrando relevancia el hecho de que las referidas casillas especiales se encontraron ubicadas en los municipios de Colotlán y Tequila, es decir, a una distancia 3.15 y 8.17 horas respectivamente, aunado a

que la autoridad administrativa fue pasiva en su actuar, al no enviar boletas para la elección municipal a las citadas casillas.

- b) Lo anterior quedó acreditado en actuaciones, ya que mediante requerimientos emitidos por el Órgano Resolutor local se solicitó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana local, que informara qué uso les dio a las boletas que no se utilizaron en la elección de Bolaños, Jalisco, la autoridad responsable reconoció que las mismas quedaron resguardadas en la bodega del Instituto; además que respecto de las casillas especiales no se entregaron boletas para la elección municipal a la que hacía alusión el acuerdo del INE.

Así, quedó de manifiesto para el Tribunal Electoral que era imposible que aun cuando alguna ciudadana o ciudadano pretendiera hacer uso de su derecho constitucional de voto activo, jamás estaría en condiciones de ejercerlo, por la inexistencia de las citadas boletas en las casillas especiales.

Además, se consideró que existieron irregularidades graves y sustanciales por parte de la autoridad administrativa responsable, ya que la misma:

- a) No informó a los integrantes de las mesas directivas de las casillas especiales, activadas excepcionalmente por el INE para recibir la votación;
- b) omitió el envío de boletas de la elección a las casillas especiales; y
- c) derivado de lo anterior, no permitió el sufragio activo de los ciudadanos.

Importante resaltar que no obstante las previsiones del INE, para garantizar el derecho de sufragio de la ciudadanía que no estaría en condiciones de ejercer su voto en las secciones dadas de baja, lo harían en las casillas especiales, lo que no fue acatado por la autoridad administrativa electoral, siendo esta la que fue omisa y por lo tanto

la que vulneró el derecho de voto de la comunidad Wixárika ubicada en Bolaños, Jalisco.

También se concluyó que, aun cuando alguna persona perteneciente al municipio de Bolaños, Jalisco, que se vio afectada con la no instalación de casilla, acudiere a intentar emitir su sufragio, no podría haber alcanzado dicho fin, en razón a que en las referidas casillas especiales únicamente le habrían entregado boletas para otros cargos distritales, estatales y federales, no así para el cargo municipal, máxime que la cantidad de boletas de la casilla era insuficiente para la emisión del voto.

Lo anterior, aunado a los inconvenientes que presentaba llegar hasta donde estuvieron ubicadas las casillas especiales, tomando en cuenta que desde la ubicación geográfica del municipio de Bolaños, Jalisco, la primera casilla especial, estuvo ubicada en automóvil a tres horas con quince minutos; mientras que la otra, ubicada en Tequila, Jalisco, a una distancia de ocho horas diecisiete minutos, tal y como se ilustra a continuación:

Conforme a lo expuesto, el Órgano Jurisdiccional local consideró que se vulneró el derecho de sufragio de la totalidad del electorado perteneciente al municipio de Bolaños, Jalisco, ya que al instalarse únicamente cuatro casillas, la autoridad administrativa electoral local no previó las circunstancias particulares del caso, para garantizar de manera fehaciente que la ciudadanía que conforma el





padrón electoral de ese municipio tuviera acceso a mínimo las casillas especiales acordadas por el INE.

Así, una vez que se comprobó la gravedad de las irregularidades, se procedió a valorar el elemento de la determinancia, el cual se analizó sobre la base de la votación total emitida en el proceso electoral 2014–2015 para el municipio, en el que sufragaron 4472 ciudadanas y ciudadanos; en comparación con la votación obtenida en el proceso electoral 2017–2018, en el que solamente se emitieron 1699 sufragios, por lo que evidentemente las irregularidades detectadas fueron determinantes para el resultado de la elección.

Conforme a lo expuesto, se determinó fundado el agravio al acreditarse que aproximadamente 60% de los electores dejó de votar, irregularidad grave y determinante, por lo se procedió a declarar la nulidad de la elección del municipio y se revocó la declaración de validez y el otorgamiento de la constancia de mayoría expedida a la planilla postulada por la coalición Por Jalisco al Frente. Respecto al JIN-087/2018.

El 20 de julio del año 2018, el partido Morena, presentó demanda de juicio de inconformidad, en contra del acuerdo IEPC-ACG-216/2018, mediante el cual el Consejo General del Instituto Electoral local (IEEJ, 2018) calificó la elección de municipales celebrada en Bolaños, Jalisco, así como la asignación de regidurías por el

principio de representación proporcional, al que recayó el número de expediente JIN-087/2018 (TEEJa, 2018).

Los agravios materia de análisis estribaron en que las autoridades electorales trataron de llegar a un acuerdo con la comunidad Wixárika, respecto a que se les permitiera la instalación de las casillas aprobadas originalmente para el municipio; sin embargo, no hubo un proceso de consulta previa, libre e informada con el pueblo indígena perteneciente a los municipios de Bolaños y Mezquitic, Jalisco, realizado por autoridad competente, pues no obstante que se instauró una comisión en donde participaron varios Consejeros Electorales, la Comisión Estatal Indígena debió ser la que coadyuvara y colaborara con el Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de que hubiese una identificación con el órgano de autoridad que les permitiera garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Conforme a la narrativa de los hechos y el agravio esgrimido, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco advirtió que en este caso se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 509, párrafo 1, fracción III, del Código Electoral local (2019), consistente en la consumación del acto reclamado de manera irreparable, y por lo tanto el mismo debía sobreseerse, en razón a que el caso particular, el requisito de procedencia consistente en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, se establece como un presupuesto procesal, porque su falta daría lugar a que no se configurara una condición necesaria para constituir la relación jurídica procesal; es decir, existe un obstáculo que impide la conformación del proceso y con ello, se imposibilita el pronunciamiento por parte de este Órgano Jurisdiccional sobre la controversia planteada.

Por lo anterior, se precisó en la sentencia, que si bien el enjuiciante señaló como acto impugnado el acuerdo IEPC-ACG-216/2018, mediante el cual el Consejo General del Instituto Electoral y de

Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEEJ, 2018) califica la elección de municipales celebrada en Bolaños, Jalisco, así como la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, no menos cierto fue que los agravios esgrimidos por el accionante estaban encaminados a controvertir el acuerdo mediante el cual el 01 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral (TEPJF, 2018), realizó dos ajustes a la ubicación de casillas a instalarse el día de la jornada electoral en el municipio de Bolaños, Jalisco, sin que de manera frontal controvirtiera materialmente el acto realmente impugnado.

Por lo expuesto, el Tribunal Electoral consideró que, con independencia de que pudiera resultar fundado o infundado el concepto de agravio que expresó el promovente para controvertir el citado acuerdo, en el particular se debía destacar que dicho acto se consumó de modo irreparable, toda vez que lo relacionado con la correcta o incorrecta instalación de las casillas aprobadas para el municipio de Bolaños, Jalisco, adquirió definitividad, y por tanto, no sería posible resarcir al accionante en caso de asistirle la razón, máxime que dicho acto fue impugnado en su momento procesal oportuno y confirmado por la autoridad jurisdiccional federal.

#### REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

El marco jurídico aplicable al medio de impugnación materia de análisis respecto del JIN-005/2018 (TEEJa, 2018), en el agravio señalado con el inciso a), relacionado con el hecho de que a decir del accionante, solo se instalaron 4 de las 12 casillas autorizadas por el Instituto Nacional Electoral fue el mismo señalado por el enjuiciante; es decir, los elementos para la actualización o no de la causa de nulidad prevista en la fracción X, del artículo 636, en relación con el diverso 638, párrafo 1, fracciones I, III y IV, inciso b), del Código (2019) de la materia, mismos que fueron estudiados por el Órgano



Jurisdiccional local, calificando como infundado el agravio, derivado del análisis minucioso y exhaustivo de los citados preceptos presuntamente vulnerados y del caudal probatorio que integra el expediente.

Ahora bien, respecto a la parte considerativa y de derecho del agravio reseñado en el inciso b), relacionado con la vulneración al principio de certeza ya a decir del enjuiciante, 60% de los electores del municipio dejaron de votar, irregularidad grave y no reparable durante la jornada electoral, se analizó a la luz de lo establecido en el artículo 644, párrafo 1, fracción I, del Código Electoral local (2019), en el que se resaltó que el derecho de voto o sufragio, el cual debe ser garantizado por el estado para toda ciudadana y ciudadano mexicano para considerarse una elección válida, lo que tiene como base jurídica nacional como internacional la siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- **Artículo 1º**, que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la misma y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.
- **Artículo 35**, fracción I, que señala que votar en las elecciones populares es un derecho fundamental de carácter político-electoral de todo ciudadano mexicano.
- **Artículo 36**, fracción III, que establece la obligación de los ciudadanos de la República de votar.
- **Artículo 39**, consagra el principio según el cual la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo mexicano.
- **Artículo 40**, apunta la voluntad del pueblo de constituirse en una República representativa, democrática y federal.
- **Artículo 41**, párrafo 1, establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los Estados en lo que toca a sus regímenes

interiores, además en el párrafo 2, señala que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Adicionalmente, el derecho fundamental político-electoral a votar se analizó a partir de instrumentos internacionales de derechos humanos y ratificados por el Estado mexicano, en atención a la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito de rubro: **“DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

Además, se tomó en cuenta lo establecido en el dispositivo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en que se establece que todas las ciudadanas y ciudadanos gozarán, sin ninguna restricción indebida, de los siguientes derechos y oportunidades: 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 (con correspondencia en el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [OEA, 1969]).

También se analizó el derecho al sufragio, en atención a lo previsto en el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Además, se potenció la interpretación de las normas aplicables establecidas para implementar el ejercicio de ese derecho fundamental, y para facilitar al mismo tiempo el cumplimiento de esa obligación constitucional mediante una interpretación sistemática y funcional que atendió a los valores tutelados, especialmente el de certeza y con una perspectiva intercultural para el caso específico.

Sin dejar pasar por desapercibido el análisis minucioso de los principios que rigen la materia electoral, que constituyen los elementos y características fundamentales de una elección democrática y cuyo cumplimiento es imprescindible para que una elección sea considerada constitucional y legalmente válida, previstos en los artículos 41 y 116 de la Carta Magna; es decir, los principios relativos al sufragio universal, libre, secreto y directo; el de equidad que debe prevalecer en el financiamiento público de los partidos políticos, sus campañas electorales y en el acceso a los medios de comunicación social; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; y la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral.

## CONCLUSIONES

Juzgar con perspectiva intercultural garantiza que los miembros de estas comunidades o pueblos indígenas cuenten con la protección más amplia y necesaria de sus derechos político-electorales, además de los medios a través de los cuales pueda asegurarse el derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o grupos indígenas, derivado de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, al verse relegados y superados por el mundo actual, por lo que se torna necesario reconocer su autonomía, prevista como derecho humano en la Carta Magna.

La resolución que se presenta se estructuró en atención a las características especiales del caso, con una perspectiva intercultural y velando por salvaguardar la garantía de emisión de sufragio prevista en el artículo 35, fracción II, en correlación con los dispositivos 36, fracción III, 39, 40, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que en todo momento se buscó garantizar

la protección más amplia al derecho de sufragio, visto desde la situación de vulnerabilidad en que se encontraron los Wixárikas de Bolaños, Jalisco, por actos y omisiones ajenos a ellos; es decir, porque la autoridad administrativa electoral local fue omisa en acatar en estricto sentido lo aprobado por el 01 Consejo Distrital Electoral del INE en Jalisco, dejándolos inclusive en estado de indefensión.

Es lamentable que un grupo vulnerable quede sujeto a la voluntad de terceros y que no se busque la protección más amplia. En el caso, para el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco se acreditó fehacientemente la vulneración al principio rector de certeza que debe imperar en todo proceso electoral, quedando plenamente demostrado con la emisión de únicamente 1699 sufragios de los 4472 posibles, por lo que no se dudó en anular la elección, sin que se pase por alto que dicha resolución fue impugnada ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> instancia que revocó la sentencia de este Órgano Jurisdiccional, por otras causas, ya que para la autoridad jurisdiccional federal su análisis versó en la revisión de la legalidad del acuerdo del Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el que se aprobó dar de baja algunas casillas, lo que no se consideró una irregularidad, ya que estaba sustentado en un comunicado que la comunidad indígena realizó ante una inconformidad por motivos ajenos al proceso electoral. No obstante, dicho acuerdo no fue la causa para que el Tribunal Electoral local anulara la elección, sino que, como ha quedado señalado a lo largo del presente ensayo, los motivos torales que apoyaron la sentencia del Órgano Jurisdiccional local para anular la elección fueron las omisiones de la autoridad administrativa local para cumplir a cabalidad con lo ordenado en el multirreferido acuerdo.

La conclusión final a la que se arriba en el presente capítulo es que, como órganos resolutores, tenemos la obligación constitucional y legal de impartir justicia apegada a los principios rectores,

y en atención a la situación que acontece en cada caso específico; juzgando, como en el caso, con perspectiva intercultural y siempre velando que se garantice el derecho de sufragio.

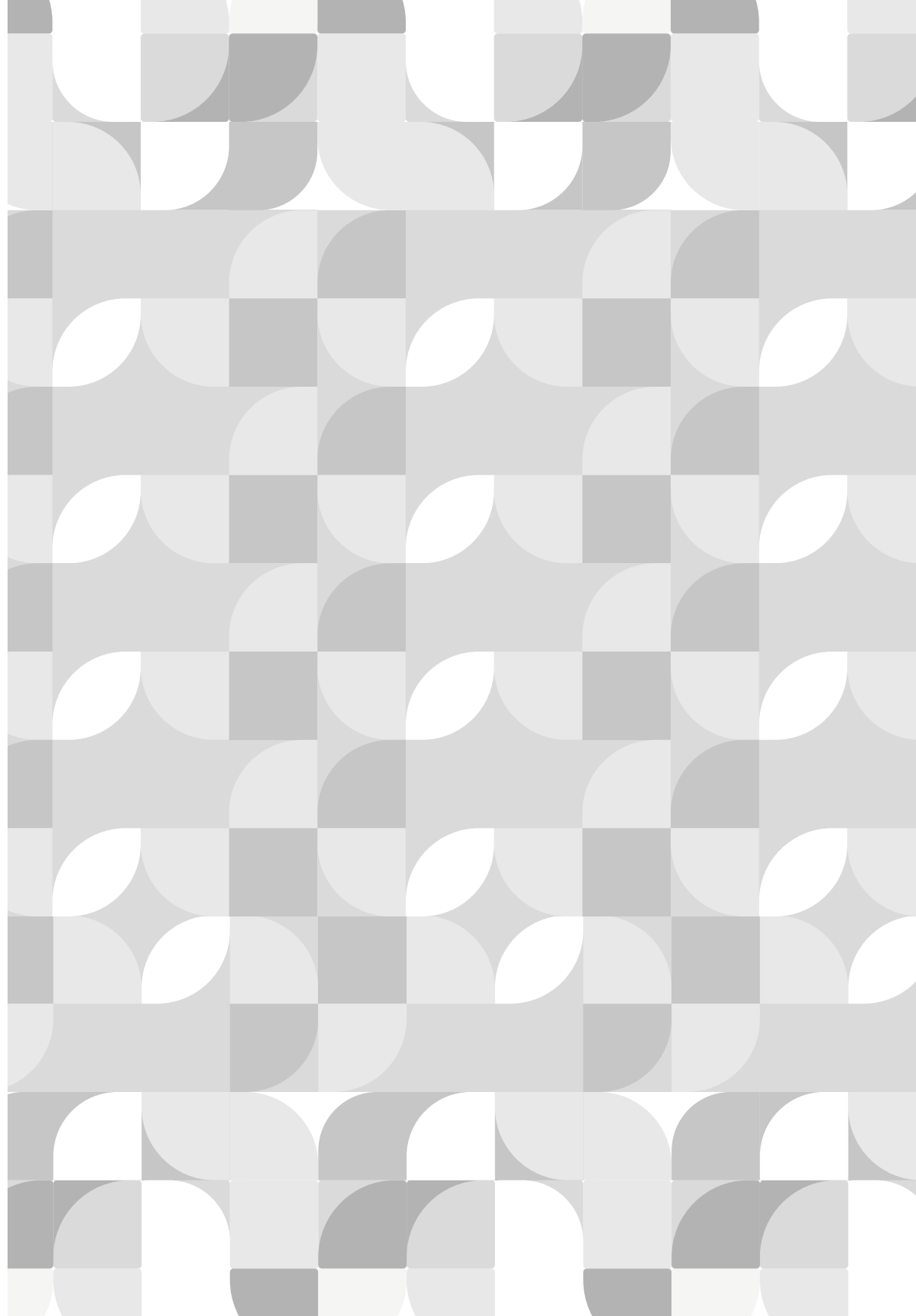
## BIBLIOGRAFÍA

- Código Electoral del Estado de Jalisco (2019).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”).
- Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ). (2018). Acuerdo IEPC-ACG-216/2018. *Periódico Oficial*.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). (2018). *Enciclopedia de los Municipios de México*. Gobierno de México.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981.
- Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TEEJa). (2018). JIN-005/2018 y JIN-087/2018.
- Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TEEJb). (2018). SG-JDC-4050/2018 y acumulado.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018). A33/INE/JAL/CD01/27-06-18.

## NOTAS

<sup>1</sup> Entonces Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

<sup>2</sup> SG-JDC-4050/2018 Y ACUMULADO.



# *Oaxaca*

Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Pueblos originarios**



# ***Justicia electoral de Oaxaca***

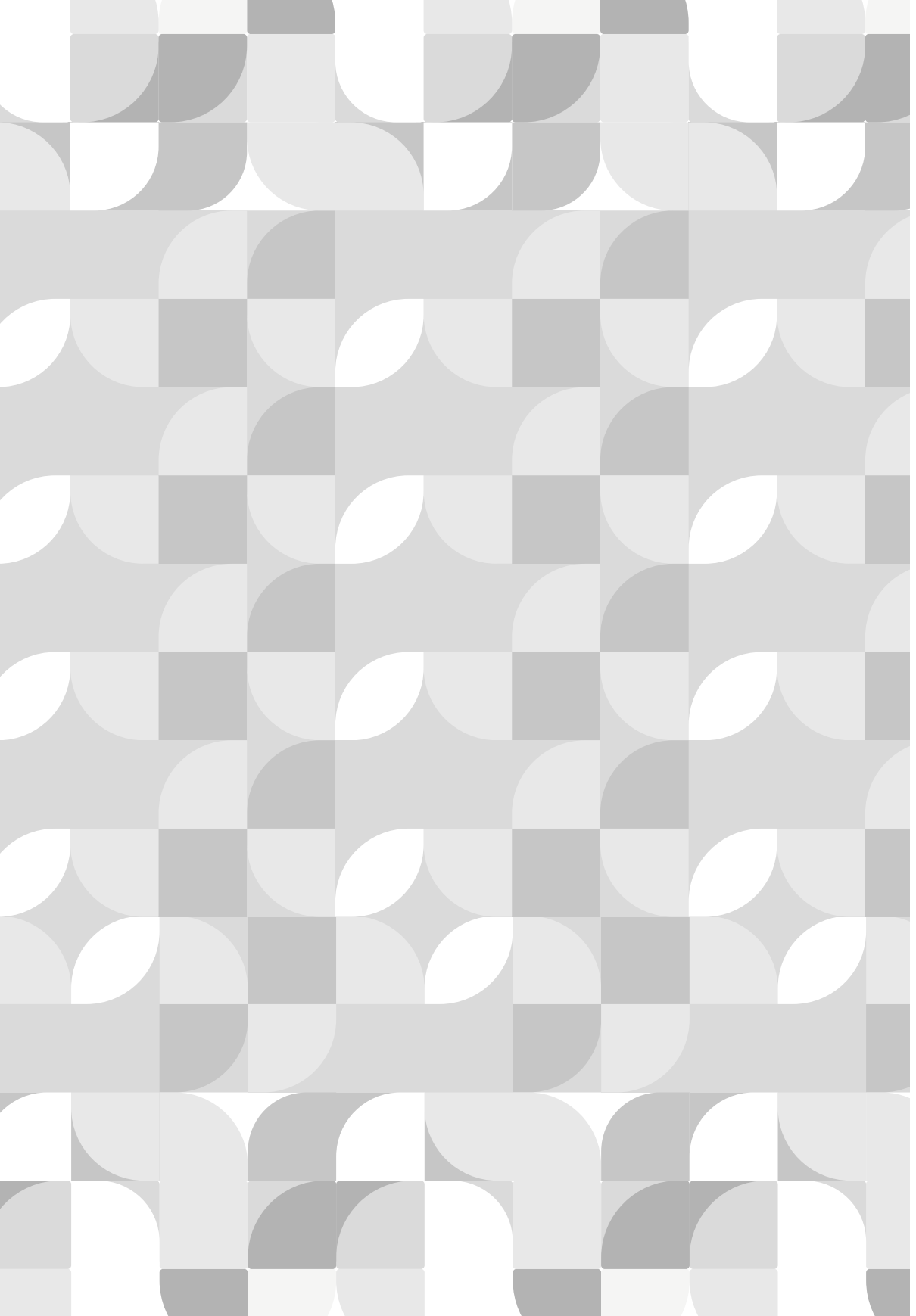
ACCIÓN AFIRMATIVA A FAVOR  
DE UNA CANDIDATA INDÍGENA

***Miguel Ángel Carballido Díaz  
Antonio Hernández Sánchez***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y Coordinador de Ponencia del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, respectivamente.





## INTRODUCCIÓN

Sin duda las decisiones jurisdiccionales de los Tribunales Electorales del Estado de Oaxaca han sido, en sus distintas épocas, importantes para la consolidación de su sistema de justicia electoral, en particular en materia de los sistemas normativos indígenas, cuya población en la entidad forma el crisol más diverso del nacionalismo mexicano.

Desde lo local se han construido criterios, algunos revisados y confirmados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sentencias que resolvieron alguna impugnación, y otros que adquirieron firmeza al no haber sido recurridos por las partes litigantes ante la instancia federal.

En todo caso, consideramos importante reconocer que los tribunales locales cumplen una importante labor de impartición de justicia en materia electoral, tanto por la prontitud con que debe emitir sus fallos como por la prevalencia de sus decisiones, que los vuelve un poderoso instrumento de acceso a la justicia y gobernabilidad por su cercanía con los justiciables.

Entre esas sentencias emblemáticas se encuentra la dictada en el recurso de inconformidad identificado con la clave RIN/DMR/IV/01/2018, promovido por el Representante Propietario del

Partido Revolucionario Institucional, ante el IV Consejo Distrital Electoral, con sede en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, en donde el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (2018)<sup>1</sup> hizo efectiva una “acción afirmativa” a favor de una candidata indígena.

#### ANTECEDENTES DEL CASO

El 6 de septiembre de 2017, el consejero presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca *declaró formalmente el inicio del proceso electoral ordinario 2017-2018*, en el que se elegirán diputadas y diputados a la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, así como las y los concejales a 153 ayuntamientos de la entidad federativa, que eligen a sus autoridades municipales por el sistema de partidos políticos.

Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-30/2018, de fecha 20 de abril de 2018, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca<sup>2</sup> registró a las ciudadanas Elisa Zepeda Lagunas y Reynalda Cid Castillo como candidatas propietaria y suplente a diputadas locales, por el IV Distrito Electoral Local, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, postuladas por la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por los partidos políticos Movimiento de Regeneración Nacional, del Trabajo y Encuentro Social.

El 1 de julio de 2018 se llevó a cabo la *elección* del Proceso Electoral Ordinario 2017-2018, en el estado de Oaxaca.

El 4 de julio de 2018, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, ante el IV Consejo Distrito Electoral Local, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, presentó escrito mediante el cual solicitó se declarara la *inelegibilidad* de

la fórmula de candidatas a diputadas, integrada por las ciudadanas Elisa Zepeda Lagunas y Reynalda Cid Castillo.

Lo anterior, al considerar que la primera de las nombradas incumplió con el requisito establecido por los artículos 35, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (1922), y 21 numeral 1, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (2019), consistente en la separación del cargo de presidenta municipal de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán, Oaxaca, con 90 días de anticipación a la fecha de su elección como diputada por ese Distrito Electoral Local. Mientras que la segunda de las nombradas, durante la etapa de campaña electoral, ostentó el cargo de profesora de educación preescolar en la escuela Flores Magón, ubicada en Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán, Oaxaca.

El 5 de julio de 2018, el IV Consejo del Distrito Electoral Local, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, realizó el cómputo de la elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa y expidió las respectivas constancias de mayoría y validez.

#### RECURSO DE INCONFORMIDAD RIN/DMR/IV/01/2018

Mediante escrito presentado el 7 de julio de 2018, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, ante el IV Consejo Distrital Electoral con sede en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, promovió recurso de inconformidad en contra del acta de sesión especial de computo de la elección, de 5 de julio de 2018, emitida por el citado consejo.

Lo anterior, argumentando la inelegibilidad de la fórmula de candidatas a diputadas, integrada por las ciudadanas Elisa Zepeda Lagunas y Reynalda Cid Castillo, al considerar que la primera de las nombradas contravino el requisito establecido en los artículos

35, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (1922), y 21 numeral 1, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (2019), consistente en la separación del cargo de presidenta municipal de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán, Oaxaca, con 90 días de anticipación a la fecha de su elección como diputada local por ese distrito. Mientras que la segunda de las nombradas, durante la etapa de campaña electoral, ostentó el cargo de profesora de educación preescolar en la escuela Flores Magón, ubicada en Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán, Oaxaca.

#### PRETENSIÓN Y AGRAVIOS

La pretensión de la parte actora fue que se declarara la inelegibilidad de Elisa Zepeda Lagunas y Reynalda Cid Castillo, para ocupar los cargos de diputadas propietaria y suplente, respectivamente, del IV Distrito Electoral local, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.

Para sustentar lo anterior, hizo valer los siguientes agravios:

En contra de la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas, argumentó su inelegibilidad, por contravenir los requisitos establecidos en los artículos 35, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (1922), y 21 numeral 1, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Local (2019), consistente en la separación del cargo de presidenta municipal de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán, Oaxaca, con 90 días de anticipación a la fecha de su elección como diputada local por ese distrito.

Mientras que, respecto de Reynalda Cid Castillo, argumentó su inelegibilidad, al afirmar que durante la etapa de la campaña electoral dicha candidata ostentó el cargo de profesora de educación preescolar

en la escuela Flores Magón, ubicada en Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán, Oaxaca.

#### TERCERA INTERESADA

Durante el plazo por el que se dio publicidad al escrito de demanda, la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas compareció por escrito ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en su carácter de tercera interesada, personalidad que se le reconoció al contar con un derecho incompatible con el que pretende el recurrente. Lo anterior, en términos de lo previsto en el artículo 12, inciso c) de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (1996).

#### MARCO NORMATIVO

##### *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

##### **Artículo 2º**

La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de

los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: **I.** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. **II.** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. **III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las practicas comunitarias podrán limitar los derechos político-lectorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales [...].

*Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)  
sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1991)*

**Artículo 4°**

- 1) Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
- 2) Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
- 3) El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

**Artículo 5°**

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.



*Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)*

**Artículo 3°**

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

**Artículo 4°**

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

**Artículo 5°**

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

*Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen (ONU, 2009)*

67. El derecho consuetudinario indígena, que no suele ser reconocido por el sistema jurídico oficial, tiene sus raíces en las tradiciones y costumbres locales y corresponde a necesidades de las comunidades indígenas en materia de mantenimiento del orden y la armonía sociales, la solución de conflictos de distintos tipos y la forma de sancionar a los transgresores. Los países que han podido incorporar el respeto del derecho indígena consuetudinario a sus sistemas jurídicos

oficiales han observado que la justicia se administra con mayor eficacia, particularmente cuando se trata de casos de derecho civil y familiar, pero también en algunas esferas del derecho penal, por lo cual parece ser que un cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes.

68. Sin embargo, según algunos, el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no ofrece suficientes garantías para la protección de los derechos humanos individuales universales. Pero aun si eso fuera una afirmación cierta basada en pruebas suficientes, no debería esgrimirse para negar por completo el valor del derecho consuetudinario indígena sino como un reto para aproximar ambos enfoques haciéndolos más eficaces para la protección de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. El pluralismo jurídico en los Estados es una oportunidad para permitir a los sistemas jurídicos indígenas funcionar eficazmente ya sea como parte de los sistemas jurídicos nacionales o paralelamente a éstos.

*JURISPRUDENCIA 30/2014 (TEPJFa, 2014, pp. 11 y 12)*

**ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.-** De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y

Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman *vs.* México; y De las Niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana; se advierte que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

*JURISPRUDENCIA 43/2014 (TEPJFb, 2014, pp. 12 y 13)*

**ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.-** De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus

integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

*TESIS XXIV/2018 (TEPJFb, 2018, p. 25)*

**ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.-** De la interpretación progresiva, teleológica y sistemática de los artículos 1º, 2º y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y al resolver el Caso de las Niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana; se advierte que las acciones afirmativas, como acción positiva, tienen un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado que permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población. En ese sentido, las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de

la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena.

#### CUESTIÓN PREVIA

Como una cuestión previa a la resolución del asunto, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, tomó en consideración lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, inciso VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que en los asuntos que involucran a una comunidad indígena o persona integrante de ella, los juzgadores deben tomar en cuenta sus especificidades culturales, las cuales en materia electoral incluyen las normas e instituciones que rigen su vida en colectividad.

Lo anterior, se ve reforzado por lo establecido en el artículo 8, párrafo 1, del Convenio 169 de la OIT (1991) que prevé: “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”.

Así como a lo dispuesto en el artículo 22-bis del Código Federal de Procedimientos Civiles (Indesol, 2016), que establece: “A fin de garantizarle a los indígenas, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado en los procedimientos en que sean parte, el juez deberá considerar, al momento de dictar la resolución, sus usos, costumbres y especificidades culturales”.

#### RESOLUCIÓN

El Tribunal estimó que los motivos de inconformidad hechos valer por el partido recurrente fueron *infundados*, conforme a las siguientes consideraciones:

Respecto de la candidata Reynalda Cid Castillo, el partido recurrente manifestó que resultaba inelegible debido a que, durante la etapa de campaña electoral, esta ostentó el cargo de profesora de educación preescolar en la escuela Flores Magón, ubicada en Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán, Oaxaca.

Sin embargo, en autos no se acreditó que la ciudadana Reynalda Cid Castillo ostentara el cargo por el cual el recurrente estima que debe considerársele como servidora pública estatal o de la federación.

Aunado a que, en acatamiento a los principios de exhaustividad y congruencia que deben observar las autoridades jurisdiccionales en la emisión de sus sentencias, se hizo saber al partido recurrente que, como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no todos los servidores públicos obligatoriamente tienen que separarse de su función para contender por un puesto de elección popular, ya que debe distinguirse entre los conceptos funcionario y empleado, en razón de que la inelegibilidad se refiere exclusivamente a los funcionarios que tengan dentro de su haber decisión, titularidad, poder de mando y representatividad, y no al empleado que realiza una labor subordinada; lo anterior a fin de evitar que por razones de la posición de mando o de titularidad que tuvieran los candidatos propuestos por determinado partido político, los electores se vieran presionados a expresar su voto a favor de estos, con lo que se protege el principio de igualdad que debe regir en toda contienda electoral.

En ese sentido, se expuso que la fracción XXV, del artículo 4 de la Ley General del Servicio Profesional Docente (2013) que establece que el personal docente es el profesional en la educación básica y media superior que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo.

En tanto que el párrafo cuarto del artículo 10, de la Ley General de Educación (2019) prevé que, para los efectos de dicho cuerpo normativo y las demás disposiciones que regulan al sistema educativo nacional, se entenderán como sinónimos los conceptos de educador, docente, profesor y maestro.

De esta manera, válidamente se concluyó que el personal docente es un profesional de la educación básica que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza, aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo, a fin de promover el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan; y, principalmente, que el personal docente no cuenta con atribuciones de mando, decisión y representación de algún órgano del Estado.

Aunado a que, dentro de las funciones de los docentes, se insistió, no se encuentran actividades propias de mando, decisión y representación de algún órgano del Estado; tampoco manejan recursos públicos o ejecutan programas gubernamentales para que pudiera considerarse que se trata de funcionarios públicos de cierta categoría, que los obligue a pedir licencia para separarse de su encargo 90 días antes de una elección en la que pretenda participar.

Por último, el partido recurrente consideró que la inelegibilidad de la ciudadana Reynalda Cid Castillo se actualiza también por el incumplimiento a lo previsto por el artículo 78, de la Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), mismo que a la letra dice: “Las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del Servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión”. Sin embargo, el Tribunal consideró que el precepto transcrito no prevé

una causa de inelegibilidad de un candidato o candidata o, en su caso, de forma alguna debe hacerse uso de este para que, relacionado con la normativa electoral, actualice la inelegibilidad pretendida; ya que en todo caso el incumplimiento a lo previsto por el artículo en mención, por parte de una candidata o candidato que a su vez sea un profesional docente, resultará en infracciones y sanciones propias de dicha materia, más no así en materia electoral; de ahí que, si el partido recurrente considerara que existía una inobservancia a lo ordenado en el artículo en mención, en todo caso, se dejaron a salvo sus derechos para que los hiciera valer por la vía correspondiente.

Por tanto, al no cumplir el actor con la carga de la prueba que le impone el artículo 15, apartado 2 de la Ley de Medios local (1996), se calificaron de infundados los agravios hechos valer.

Respecto de la candidata Elisa Zepeda Lagunas, el partido recurrente manifestó que resultaba inelegible por no haberse separado del cargo de presidenta municipal de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán, Oaxaca, con 90 días de anticipación a la fecha de su elección como diputada local por ese distrito.

Previo al estudio de dicho planteamiento, el Tribunal consideró oportuno exponer algunos aspectos que se encontraban probados y no controvertidos en autos, a saber:

- Que la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas actualmente era diputada electa del Distrito Electoral Local IV, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.
- Que la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas era presidenta municipal de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán, Oaxaca.
- Que el 26 de marzo de 2018, la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas solicitó por escrito al ayuntamiento de Eloxochitlán de Flores Magón, Oaxaca, licencia por 110 días al cargo de presidenta municipal; ello, para poder contender como candidata a diputada por



el Distrito Electoral Local IV, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.

- Que en los días 3, 5, 6, 10 y 11 de 2018, la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas llevó a cabo funciones de Registro Civil.
- Que la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas signó el oficio número 019/01/PM/2018, del 13 de abril de 2018, dirigido al coordinador general del Comité de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, recibido en dicha dependencia el 30 de abril de 2018.
- Que la licencia señalada en los párrafos que preceden, fue autorizada por el Ayuntamiento de Eloxochitlán de Flores Magón, Oaxaca, hasta el quince de abril de dos mil dieciocho, por medio de la celebración de una sesión extraordinaria de cabildo.

Establecido lo anterior, se precisó que si bien era cierto que asistía la razón al recurrente respecto a los actos desplegados por la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas, con el carácter de presidenta municipal de Eloxochitlán de Flores Magón, Oaxaca, también lo era que el asunto en cuestión no debía ser juzgado de manera tajante y sin tomar en cuenta las especificidades culturales del caso, que prevé que en los asuntos que involucran a una comunidad indígena o persona integrante de ella, las y los juzgadores deben tomar en cuenta las normas e instituciones que rigen su vida en colectividad.

En ese sentido, al considerarse que existían elementos necesarios para que se hiciera efectiva una acción afirmativa en favor de la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas, puesto que, de esa forma, se privilegia y se permite de forma real que grupos minoritarios que históricamente han sido desfavorecidos obtengan una representación en el ámbito público, no sólo de nuestro estado, sino de nuestra nación.

Conforme a lo anterior, a fin de tratar de remediar inequidades como las que se presentan en los grupos indígenas, algunos estados han incorporado la figura de la acción afirmativa como un

mecanismo encaminado a establecer políticas que den a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sido excluido o que no contaba con oportunidades de acceso o distribución de ciertos recursos o servicios o determinados bienes, la posibilidad de poder ser incluidos y adquirir esos bienes, recursos o servicios.

Así, la acción positiva resulta legítima, en la medida que constituye el remedio por excelencia para generar la inclusión de grupos de minorías en una determinada estructura social que sirve de equilibrio y redistribución de oportunidades entre géneros, razas y etnias, entre otros, a través de un trato preferencial que implique el aumento de presencia de un grupo subrepresentado en una determinada posición.

Su finalidad estriba, entonces, en eliminar los patrones tradicionales de segregación y jerarquía, para con ello abrir oportunidades para las minorías que tradicional y sistemáticamente les han sido cerradas.

Así, en el caso mexicano una subespecie de afirmativa que se encuentra reconocida en la materia es la denominada cuota de género, a través de la cual se busca promover y garantizar la igualdad de oportunidades, procurándose la paridad de género en el ámbito político del país mediante la postulación de candidatos a cargos de elección popular

En ese contexto, las acciones afirmativas permiten a sectores comúnmente excluidos en el ámbito político del país tener la oportunidad real de acceder a cargos de elección popular, y propiciar con ello la mayor fidelidad posible en la representación del cuerpo social que habita en el territorio nacional en las funciones públicas del estado.

Por ende, la institución jurídica de las acciones afirmativas se traduce en medidas preestablecidas que determinan el resultado de un proceso electoral, al garantizar la participación de grupos

minoritarios en la conformación de los órganos democráticos del Estado.

Bajo este contexto, el Tribunal estimó que debía tomarse en cuenta, en forma primordial, que el hecho que la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas no hubiese llevado a cabo los actos alegados por el actor, y que la propia ciudadana reconoce, hubiera afectado de manera considerable los derechos de una comunidad indígena.

En efecto, la fracción XXIV del artículo 68 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (2010) establece que el presidente municipal es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del ayuntamiento, con facultades y obligaciones, entre ellas, desempeñar las funciones de Registro Civil cuando en su ámbito territorial no exista este, en los términos del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca y del reglamento de la materia, tal y como se expuso en el apartado correspondiente, y que, además, de modo alguno afectaron el principio de equidad en la contienda, de lo cual se duele principalmente el partido recurrente.

Consecuentemente, con la responsabilidad asumida por la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas se privilegió el derecho humano de los habitantes de Eloxochitlán de Flores Magón, Oaxaca, a tener un nombre; obligación que, todas las autoridades en nuestra nación, en todos los niveles de gobierno, deben observar.

En ese mismo sentido, se valoró el oficio número 019/04/PM/2018, del 13 de abril de 2018, signado por la ciudadana Elisa Zepeda Lagunas, con el carácter de presidenta municipal de Eloxochitlán de Flores Magón, Oaxaca, dirigido al coordinador general del Comité de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, respecto del cual se estableció que tampoco se vieron afectados los principios de legalidad y de equidad en la contienda y que, de modo alguno, se afectaron los derechos del partido recurrente. Ya que de

no cumplirse con dicha obligación se afectarían de forma (posiblemente irreparable) los derechos que asisten a los habitantes de la citada comunidad.

Aunado a que, al no haber prosperado la solicitud de mérito, no hubo una afectación al fin para el cual se estableció la condición de separarse del cargo con cierto tiempo de anticipación a la celebración de la jornada electoral, que es el de no disponer de recursos públicos con los cuales se pueda obtener una ventaja sobre el resto de los candidatos contendientes.

En las relatadas circunstancias, el Tribunal estimó que, privilegiando el derecho a la igualdad material que asiste a Elisa Zepeda Lagunas como ciudadana indígena del municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, lo alegado por el partido recurrente resultaba ser insuficiente para declarar su inelegibilidad.

Por consiguiente, confirmó la declaración de validez de la elección de diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa, en el IV Distrito Electoral Local, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, y en consecuencia, la expedición de la constancia de mayoría y validez en favor de las ciudadanas Elisa Zepeda Lagunas y Reynalda Cid Castillo como diputadas propietaria y suplente, respectivamente, postuladas por la Coalición Juntos Haremos Historia.

#### CADENA IMPUGNATIVA

El 29 de agosto de 2018, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario ante el IV Consejo Distrital Electoral, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, promovió Juicio de Revisión Constitucional, en contra de la sentencia de 23 de agosto de 2018, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en el Recurso de Inconformidad

identificado con la clave RIN/DMR/IV/01/2018, de su índice, la cual confirmó la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en el citado Distrito Electoral; y en consecuencia la expedición de la constancia de mayoría y validez en favor de Elisa Zepeda Lagunas y Reynalda Cid Castillo, como diputadas propietaria y suplente, respectivamente.

Substanciado el Juicio de Revisión Constitucional por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, mediante sentencia dictada el 14 de septiembre de 2018, en el expediente número SX-JRC-263/2018 (TEPJFa), de su índice, confirmó la sentencia impugnada, al considerar que contrario a lo que adujo la parte actora se encontraba justificada la aplicación de la acción afirmativa a favor de la candidata indígena Elisa Zepeda Lagunas.

Para arribar a la anterior conclusión, sustancialmente consideró respecto de los agravios formulados en contra Reynalda Cid Castillo, que de la revisión del expediente no existía prueba alguna que acreditara su inelegibilidad para ser diputada suplente por el Distrito Electoral Local IV con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, ya que el informe que la parte actora adujo haber ofrecido como medio de prueba fue desechado en el momento procesal oportuno.

Aunado a que, bajo el principio de exhaustividad y congruencia, la responsable sostuvo que no todos los servidores públicos tienen que separarse de su función para contender por un puesto de elección popular.

De ahí que resultara correcta la determinación de la autoridad responsable, pues el actor no cumplió con la carga de la prueba que le impone el artículo 15, apartado 2 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (1996) y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (2018).

Mientras que, respecto de los agravios formulados en contra de Elisa Zepeda Lagunas, consideró que, en el caso concreto, sí se

justificaba la aplicación de una acción afirmativa a su favor, argumentando que si bien la participación de las mujeres en el sistema de partidos de la política nacional se ha visto favorecida por las leyes de cuotas o cupos; no obstante, eso no es suficiente para asegurar que las mujeres indígenas accedan a puestos políticos.

Asimismo, que la coexistencia de dos sistemas normativos diversos que rigen ámbitos de gobierno distintos es complicada en entidades como Oaxaca, donde el reto, al igual que en el resto del país, es que las mujeres indígenas lleguen a los cargos de elección popular no sólo en los ayuntamientos, sino en todos los niveles de gobierno.

De ahí que, en el caso particular para proteger los derechos político-electorales de las mujeres indígenas —como es el caso de Elisa Zepeda Lagunas— se debían tener en cuenta sus necesidades como mujeres y como integrantes de pueblos indígenas y la forma en que estas dos partes de su identidad se han combinado al momento de participar en el proceso de elección popular por el sistema de partidos políticos, con una perspectiva intercultural y de género, cuidando el equilibrio entre la protección de las mujeres indígenas y el respeto a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

Lo anterior, a fin de impulsar la coexistencia efectiva del sistema normativo interno frente a las normas del derecho estatal en material electoral, en donde se ponderen las normas prevalecientes en cada uno de ellos, para maximizar la protección de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas. Sin que la acción afirmativa pueda ser un instrumento para incumplir la ley.

## CONCLUSIONES

Los criterios del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca constituyen un referente en la interpretación y aplicación de las normas

jurídicas en materia electoral. Al tiempo que los casos sometidos a su autoridad marcan la pauta para que se reflexionen los fundamentos jurídicos que permitan una mejor aplicación de la norma e impartición de justicia.

Aunado a que la tutela de los derechos humanos a toda persona, en términos igualitarios y sin discriminación de cualquier índole, es la principal función de toda autoridad.

De ahí que uno de los retos de toda visión de multiculturalidad radique en garantizar que el libre desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas concilie con su efectiva participación en los asuntos públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

Auditoría Superior del Estado (ASE). (2010, 30 de noviembre). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Diario Oficial de la Federación.*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (1922). Disponible en [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/marco\\_normativs/constitucion\\_de\\_los\\_estados\\_unidos\\_mexicanos\\_DOE\\_06-06-2019.pdf?1562950291](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/constitucion_de_los_estados_unidos_mexicanos_DOE_06-06-2019.pdf?1562950291)

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO). (2018, 20 de abril). IEEPCO-CG-30/2018.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). (2016, 12 de septiembre). Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEO). (2019, 22 de marzo). *Periódico Oficial Extra.* Disponible en [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatal/Ley\\_de\\_Instituciones\\_Politicas\\_y\\_](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley_de_Instituciones_Politicas_y_)

- Procedimientos\_Electorales\_de\_Oaxaca\_(Dto\_ref\_585\_aprob\_LXIV\_Legis\_6\_mzo\_2019\_PO\_Extra\_22\_mzo\_2019).pdf
- Ley General de Educación. (2019, 30 de septiembre). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General del Servicio Profesional Docente. (2013, 11 de septiembre). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_servicio\\_profesional\\_docente.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf)
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca (LGSMIO). (1996, 22 de noviembre). Disponible en [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatales/139.pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/139.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2009). Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/105/31/PDF/G0410531.pdf?OpenElement>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2007, 13 de septiembre). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A/RES/61/295. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/61/295>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1991, 24 de enero). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314)
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2019, 30 de septiembre). Ley General de Salud. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE\\_orig\\_30sep19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_30sep19.pdf)



Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO). (2018). RIN/DMR/IV/01/2018.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2014). 30/2014. “**ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 7. Número 15. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/b6ac220a9462104.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2014). 43/2014. “**ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL**”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 7. Número 15. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/6ee5cc5df1bb888.pdf>

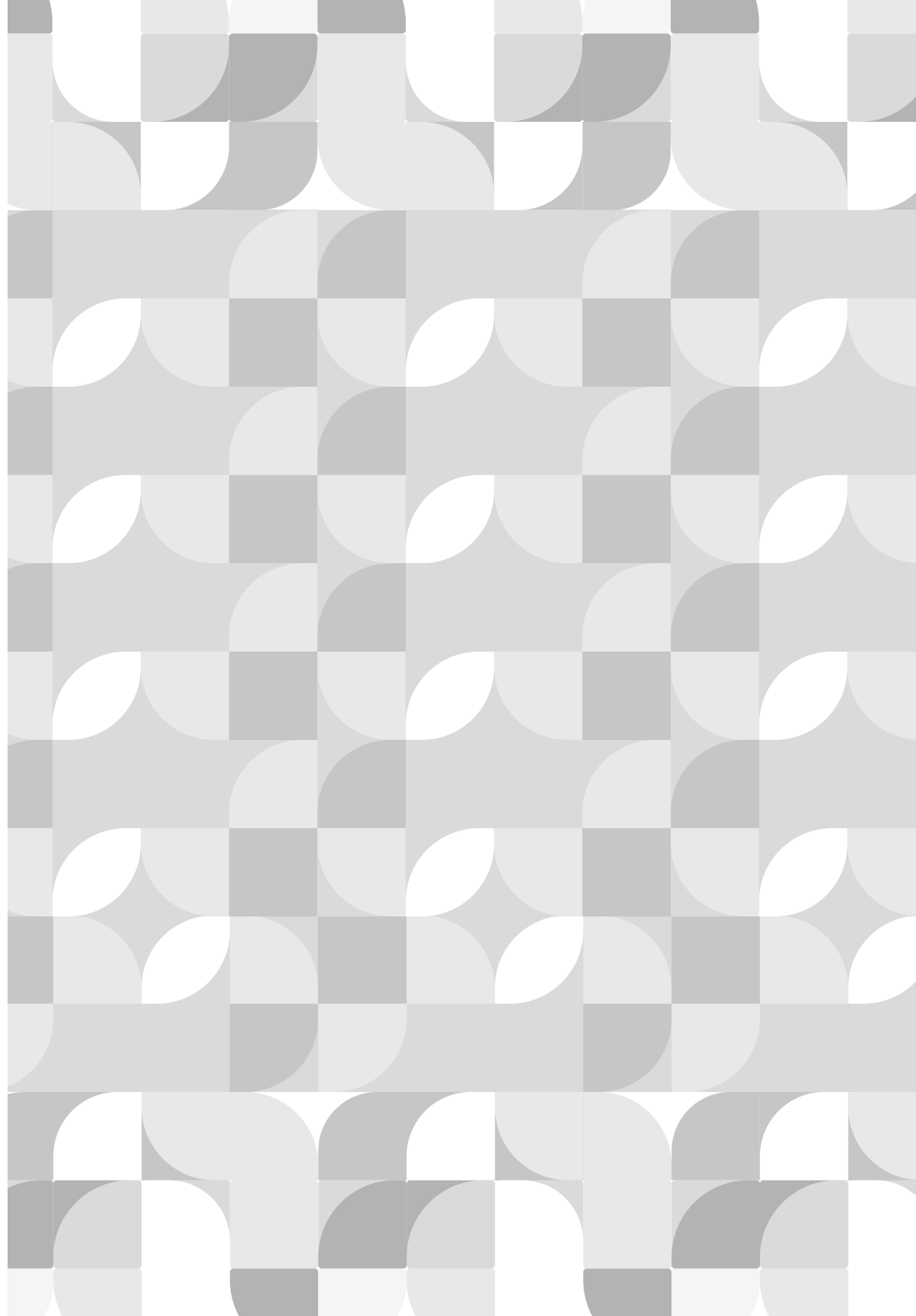
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2018). SX-JRC-263/2018. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JIN-0114-2015.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2018). TESIS XXIV/2018. “**ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.**” *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 11. Número 22. Disponible en <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%20XXIV/2018>

## NOTAS

<sup>1</sup> En adelante, el Tribunal.

<sup>2</sup> En adelante Consejo General.



# *Puebla*

Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Pueblos originarios**



# ***Criterios de protección y procuración de derechos políticos en comunidades indígenas (caso Huahuaxtla)***

***Jesús Gerardo Saravia Rivera***<sup>1</sup>

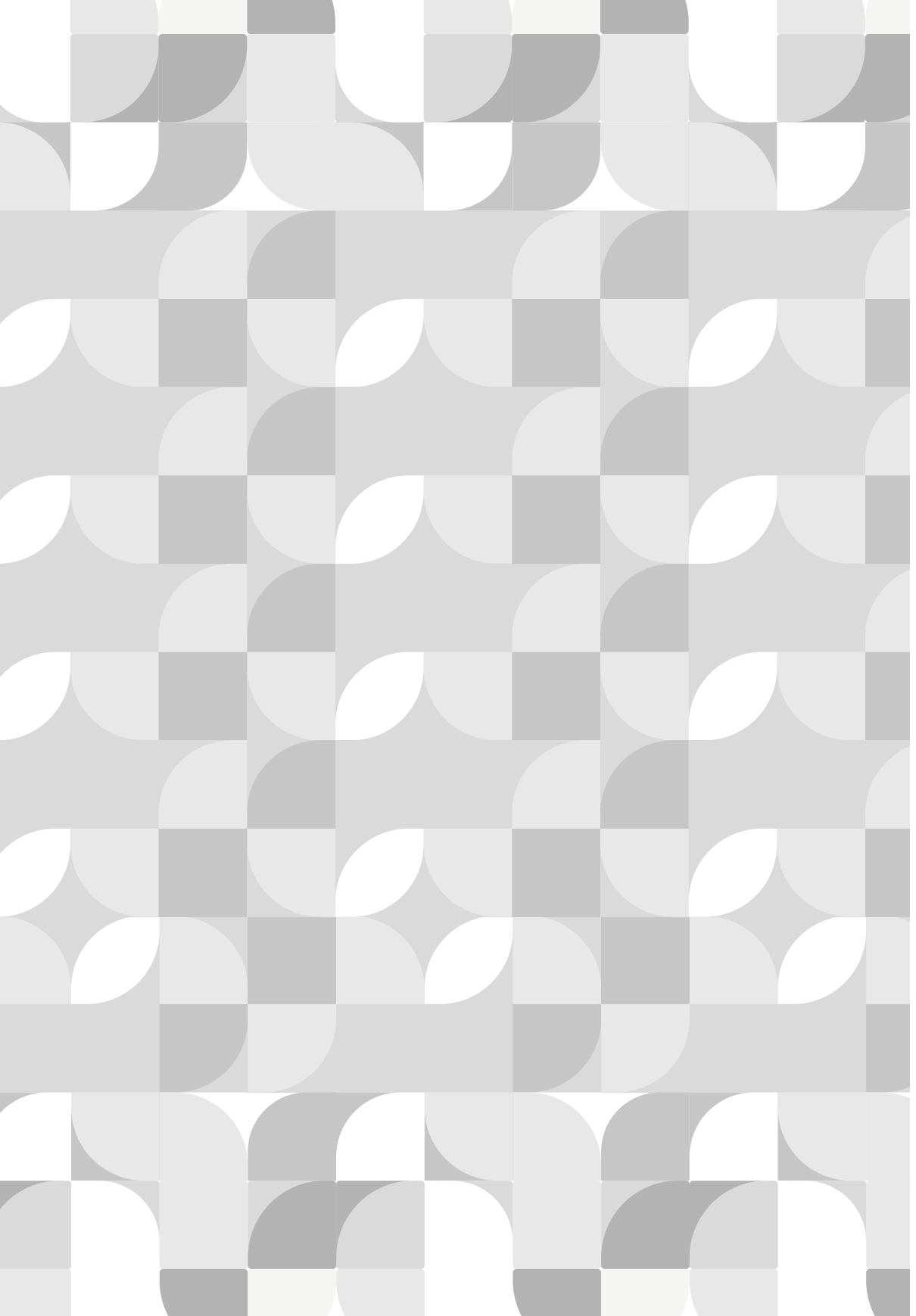
¿Kwix ok neli nemowa in tlaltikpak?  
An nochipa tlaltikpak: san achika ya nikan.  
Tel ka chalchiwitl no xamani, no teokwitlatl in tlapani, no ketsali  
posteki.

An nochipa tlaltikpak: san achika ye nikan.  
¿Acaso deveras se vive con raíz en la tierra?  
No para siempre en la tierra: sólo un poco aquí.  
Aunque sea de jade se quiebra, aunque sea de oro se rompe, aun-  
que sea plumaje de quetzal se desgarrá.  
No para siempre en la tierra: sólo un poco aquí.

Acolmiztli Nezahualcóyotl

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.



## INTRODUCCIÓN

El caso Huahuaxtla se encuentra relacionado con el proceso plebiscitario para la renovación de las autoridades de esa junta auxiliar, la cual pertenece al municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, estado de Puebla, proceso que desde su convocatoria por parte del ayuntamiento de ese municipio, no consideró que esa población está catalogada como pueblo originario y por tanto, la convocatoria al plebiscito debía tomar en cuenta una serie de factores que fueron ignorados por la autoridad municipal, en clara vulneración a los derechos indígenas; por lo que el Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2019), al momento de resolver el recurso de apelación, el cual se identificó con la clave de expediente TEEP-A-018/2019, resolvió decretar la nulidad del proceso plebiscitario correspondiente, con los efectos que adelante se analizarán.

## ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

*Internacionales*

En el ámbito del desarrollo histórico de los derechos indígenas, Rangel González (2018) señala que los pueblos indígenas contaban con una autonomía tolerada y consuetudinaria por resignación y prudencia, pero su igualdad y reciprocidad no estaba reconocida ni asegurada, ya que el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios consistía en protegerlos como entidades de interés público, como si fueran monumentos o estructuras políticas estáticas dependientes del Estado.

Por su parte, S. Anaya (2005) hace referencia a que la primera cultura europea relativa a los pueblos indígenas, asociada con el desarrollo del derecho internacional, se encuentra en la corriente teológico-filosófica dominante del pensamiento medieval, en la que destaca la filosofía de su máximo exponente Tomas de Aquino, quien propugna la existencia de un orden jurídico independiente y considera superior al derecho positivo y a las decisiones de las autoridades; señalando que desde la filosofía iusnaturalista de los teóricos europeos del Renacimiento se reconocía de forma parcial a los pueblos indígenas como comunidades autodeterminadas frente a la colonización.

En el ámbito internacional la trayectoria del reconocimiento de los pueblos indígenas ha seguido un largo camino a través de declaraciones, pactos y convenciones internacionales que nuestro país ha ratificado, algunos de ellos, unos vinculantes y otros no. Entre los no vinculantes encontramos los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)

- Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos (1996)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016)

Ahora bien, en el contexto obligatorio y que incide en los derecho indígenas tenemos los instrumentos siguientes:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
- Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1975)
- Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1981)
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989)
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995)

### *Nacional*

Con relación a los antecedentes normativos nacionales en la materia, la reforma de 1992 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye en su artículo 4º *el reconocimiento de la pluralidad de la nación*, y los derechos de los pueblos indígenas.

Para entender el concepto de pluralismo en relación con los derechos indígenas debemos atender su definición en el terreno ético



y jurídico. En el primero, se define como el reconocimiento de que no hay normas morales de validez absoluta para juzgar como correctas o incorrectas las acciones de las personas, ni hay criterios absolutos para evaluar las normas y los sistemas normativos así; el Estado debe servir a todos ellos, fomentar su desarrollo, establecer y gestionar mecanismos para evitar, y en su caso para dirimir, conflictos entre los diversos pueblos y entre diferentes sectores de la sociedad (Olivé, 2004). En el ámbito jurídico, se define de forma general como la posibilidad de los grupos étnicos de ejercer su derecho tradicional frente a otros sistemas jurídicos diferenciados y determinar las formas de resolución de conflictos en su espacio territorial, lo que contribuye al fortalecimiento de la diversidad cultural y los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En suma, esto es lo que se conoce como un Estado plural (Ramírez, 2005).

Con las reformas a la Constitución federal de 2001, 2015, 2016 y 2019, el texto original del artículo 4° quedó inserto en el artículo 2°, el cual fue adicionado y en el que, además del reconocimiento de los derechos indígenas, se estableció la obligatoriedad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para garantizar su pleno desarrollo.

En el texto constitucional se reconoce la composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos y comunidades indígenas, definiéndose los primeros como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y los segundos como aquellos que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (CPEUM).

En resumen, de la lectura del contenido del precepto constitucional, y de aquellos instrumentos internacionales que en su conjunto conforman el bloque de constitucionalidad, se derivan una

serie de derechos inherentes a los pueblos y comunidades indígenas como son:

- **Derecho a la diferencia:** que es el reconocimiento a las distintas formas de organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones.
- **Derecho a la no discriminación:** que exige el trato igualitario y digno hacia los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.
- **Derecho a la consulta:** que consiste en la obligación del Estado de consultar la opinión de los pueblos indígenas sobre las decisiones que involucren su interés, ya sea en aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.
- **Derechos lingüísticos:** con el efecto de garantizar el derecho de acceso real a la justicia de los miembros de los pueblos indígenas, se hace necesario que en todos los procedimientos esté presente un intérprete que realice las traducciones pertinentes.
- **Derecho a la autoadscripción:** se materializa en la declaración de voluntad de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como integrantes de un pueblo indígena, sin que este reconocimiento dependa de ninguna autoridad o institución externa;
- **Derecho de acceso de mujeres y hombres indígenas a la justicia:** es el fundamento real del ejercicio efectivo y protección de los derechos humanos de los que gozan las personas, que implica la posibilidad de acceder a la defensa de un derecho ante un tribunal competente y que sean tomadas en cuenta las diferencias culturales, económicas y sociales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y, en especial, de su situación de vulnerabilidad, eliminando cualquier obstáculo que les impidan acceder a la justicia.
- **Derecho a la libre determinación:** esta es la facultad que tienen los pueblos y comunidades indígenas de autogobernarse, lo cual

implica vivir bajo sus formas de organización social, económica, política y cultural; aplicar sus sistemas normativos para la resolución de conflictos y elección de autoridades; establecer prioridades en los programas de desarrollo de sus comunidades; preservar y enriquecer su cultura e identidad y elegir representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena (TEPJE, 2018).

Lo anterior pone de manifiesto dos aspectos muy importantes el autogobierno y, la obligatoriedad de las autoridades jurisdiccionales de potenciar los derechos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, reconociendo su situación de vulnerabilidad y propiciando un acceso real y sencillo a la justicia.

La facultad de *autogobierno* va de la mano con el concepto de usos y costumbres, Singer Sochet (2016) señala que este concepto muchas veces resulta vago y ambiguo. Se trata de normas no escritas y prácticas de tipo comunitario que tienen carácter formal y consensuado, que adquieren valor jurídico y que son parte de la identidad de las propias comunidades. Mediante los usos y costumbres, los grupos indígenas designan a las autoridades comunitarias con las cuales tienen una relación directa y con las que resuelven sus problemas cotidianos. Estas se rigen por principios colectivos e involucran el servicio público como condición para el acceso a los cargos de representación, así como mecanismos igualmente colectivos de legitimación. Si bien la organización y concepción de las autoridades tiene variantes de acuerdo con el grupo étnico al cual se haga referencia, también tienen similitudes que recorren a todas las etnias.

Ahora bien, acorde al texto constitucional que ordena que las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada

entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público (CPEUM), es que se han creado diversas leyes secundarias que buscan la garantía en la tutela de los derechos humanos de estos.

#### TUTELA JURISDICCIONAL

Uno de los grandes temas configurativos del derecho electoral, y que además se ha vuelto prioritario, es el relativo a los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales se encuentran relacionados principalmente con los derechos de voto activo y pasivo en los municipios y, en su caso, juntas auxiliares, ya que estos son ámbitos de mayor cercanía con los pueblos y comunidades indígenas.

Derivado de la reforma constitucional de 2011, así como la resolución en el caso Rosendo Radilla Pacheco (CIDH, 2009), se ha determinado la obligación de las autoridades de realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad *ex officio*, entendidos como la facultad y obligación de considerar las normas de derechos humanos reconocidas tanto por la Constitución federal, como por los instrumentos internacionales ratificados por México (SCJN, 2005).

El artículo 1º constitucional establece un mandato convencional para todas las autoridades del Estado mexicano, que impone la obligación de privilegiar el amplio respeto a la identidad cultural de los pueblos y las comunidades que se rigen por sistemas normativos internos, en una complicada consonancia con la salvaguarda efectiva de los derechos humanos de sus integrantes (Bustillo Marín, 2016).

Acorde al texto del artículo 99 fracción V constitucional, la función de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral se

encaminan a resolver las controversias relacionadas con actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos, componente fundamental de la democracia.

Como acertadamente lo señala Bustillo Marín (2016), el trabajo jurisdiccional electoral se ha orientado, entre otros, hacia una sistemática *progresividad en la interpretación y protección de los derechos políticos* que emana del marco constitucional y convencional, con ello da eficacia al bloque de constitucionalidad y al parámetro de regularidad de la constitución relacionados con los derechos políticos de la sociedad en términos de igualdad y no discriminación; este trabajo jurisdiccional ha generado importantes precedentes en la salvaguarda y aplicación de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas con el fin de tutelar el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva.

Asimismo, señala que la importancia del reconocimiento de los derechos político-electorales de los indígenas radica en que la participación indígena amplía la democracia representativa porque se expresa en una intervención creciente de la ciudadanía indígena como electorado o aspirantes a cargos de elección popular, en los procesos electorales y en la gestión pública, en los ámbitos local y nacional, lo que conlleva a una apropiación progresiva de los derechos humanos, al desarrollo de la normatividad internacional y al establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posible el ejercicio de los derechos dentro de la institucionalidad de los estados, garantice la representación directa de los pueblos en las instancias de gobierno y legitime sus formas de autoridad y representación.

El trabajo jurisdiccional en materia electoral ha generado criterios relevantes en la tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas partiendo de la premisa que estos son grupos sociales que generalmente se encuentran en condiciones de desigualdad material y que, por ello, existen circunstancias particulares

que limitan su acceso a la justicia, por lo que, en los casos en que se plantee la violación a sus derechos, el juzgador debe suplir cualquier tipo de insuficiencia señalada en el escrito de demanda con la finalidad de situar en un plano de *igualdad sustantiva* al ciudadano indígena con respecto a las autoridades emisoras del acto que se estima violatorio de sus derechos político-electorales.

Conforme a criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta suplencia absoluta no sólo beneficia al ciudadano indígena sino también permite a la autoridad jurisdiccional lo siguiente:

- Examinar de manera oficiosa y libre los motivos de disenso planteados inicialmente, incluso cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición.
- Allegarse de todos los medios probatorios necesarios que sirvan para acreditar la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos o aportados por el promovente.
- Corregir las omisiones o deficiencias en que hubiere incurrido el ciudadano indígena.
- Considerar las características propias de la comunidad o del pueblo indígena, y sus especificidades culturales para la fijación de la controversia y su resolución.
- Llevar a cabo las notificaciones jurisdiccionales en forma efectiva, considerando las condiciones particulares de la comunidad y sus especificidades culturales, para generar medios de comunicación accesibles (Jiménez Bartlett y Aguilar Contreras, 2018).

ANTECEDENTES DEL PLEBISCITO Y PROCEDIMIENTO  
ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

*El plebiscito*

El 7 de enero de 2019, el ayuntamiento de Xochitlán de Vicente Suárez, estado de Puebla expidió la convocatoria para la renovación de las autoridades de la junta auxiliar de Huahuaxtla, para el periodo 2019-2022.

El 18 de enero de este año, 181 ciudadanos de Huahuaxtla presentaron un oficio ante el ayuntamiento de Xochitlán de Vicente Suárez, con la finalidad de solicitar apoyo e intervención para que las elecciones plebiscitarias se llevaran a cabo por los usos y costumbres bajo los que se rigen por pertenecer a una zona indígena; petición que en esa misma fecha fue rechazada por la Comisión Transitoria de Plebiscitos de las Juntas Auxiliares para el periodo 2019-2022 del ayuntamiento, bajo la razón que desde el año 2005 se había aplicado el método de elección por voto directo, libre y secreto para la elección de autoridades de la junta auxiliar de Huahuaxtla.

El 23 de enero siguiente se presentó una demanda de amparo en contra del presidente municipal y el presidente auxiliar de Huahuaxtla, que atacaba la resolución citada en el párrafo anterior, *así como la convocatoria al plebiscito correspondiente, al no ser traducida a su lengua de origen*, manifestando que esa junta contaba con *más del 70% de habitantes indígenas cuya lengua era el náhuatl*; demanda que fue desechada por improcedente por el juez primero de distrito en materia de amparo, civil, administrativa, del trabajo y de juicios federales en el estado de Puebla, derivado de que los actos reclamados se encontraban vinculados con derechos electorales y funciones atribuidas a la autoridad electoral.

En ese tenor, el día 27 de enero se llevó a cabo la jornada plebiscitaria en Huahuaxtla.

*Trámite ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla*

El 30 de enero de 2019 se presentó un recurso ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en contra de violaciones con motivo del plebiscito para la elección de autoridades de la junta auxiliar de Huahuaxtla, en el cual los actores adujeron la vulneración de sus derechos de participación como pueblo originario en el plebiscito para la renovación de las autoridades de la Junta Auxiliar; recurso que quedó registrado con bajo el expediente número TEEP-A-018/2019 (TEEP, 2019).

**Agravios:** en el medio de impugnación los actores solicitaron la nulidad del plebiscito aduciendo en síntesis lo siguiente:

- Que se había llevado a cabo de forma arbitraria, sin respetar los usos y costumbres de Huahuaxtla, que es una comunidad indígena.
- Que procedía de una convocatoria viciada por lo que los actos emanados de ella son nulos.
- Que la elección plebiscitaria deriva de actos carentes de legalidad.
- Que la resolución de 18 de enero emitida por la Comisión Transitoria de Plebiscitos de las Juntas Auxiliares para el periodo 2019-2022, por la cual desecha la petición de llevar a cabo la elección bajo usos y costumbres, es imprecisa y genera confusión.

**Sentencia:** el 9 de febrero de 2019 se dictó la resolución definitiva en la cual se resolvió:

**PRIMERO.** Se declaran FUNDADOS los agravios relativos a que se declare la nulidad de los resultados de la elección de presidente auxiliar de la junta auxiliar de Huahuaxtla, perteneciente al municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla, toda vez que la misma fue realizada de forma arbitraria y sin respetar los usos y costumbres, al ser



comunidad indígena y que las elecciones, así como su resultado de la elección celebrada el veintisiete de enero de dos mil diecinueve en la que se eligió presidente de la junta auxiliar de Huahuaxtla, municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla, deben ser declarados nulos, toda vez que la elección procede de una convocatoria viciada, por lo tanto, todos los actos emanados de ella son nulos [...].

**SEGUNDO.** Se decreta la nulidad del proceso plebiscitario, incluyendo los resultados derivados de la jornada plebiscitaria [...].

**TERCERO.** Se deja sin efectos la entrega de la constancia de mayoría a la planilla “Hoy Hacia el Progreso” [...].

**CUARTO.** Se **ORDENA** al Ayuntamiento del Municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla, emitir una nueva convocatoria para iniciar un nuevo proceso de renovación de autoridades de la Junta Auxiliar de Huahuaxtla, misma que deberá ser escrita en español y traducida al mexicano tlajtol y náhuatl de la Sierra Norte del estado de Puebla [...]; debiendo realizar la difusión y publicitación de la misma por estrados en la Presidencia Municipal y la Presidencia de la Junta Auxiliar de Huahuaxtla, además mediante perifoneo con mensajes en español y las lenguas mencionadas, de forma breve y clara.

## ANÁLISIS DEL CASO

El Tribunal Electoral del Estado de Puebla se avocó al análisis del caso procediendo a estudiar de forma inicial dos de los agravios aducidos por los promoventes consistentes en: que el plebiscito se había llevado a cabo de forma arbitraria, sin respetar los usos y costumbres de Huahuaxtla que es una comunidad indígena y que el plebiscito procedía de una convocatoria viciada por lo que los actos emanados de ella son nulos.

Para el estudio del asunto fueron relevantes los criterios contenidos en la jurisprudencia 19/2018 (TEPJF, 2018) que, entre otros,

establece los deberes mínimos de las autoridades jurisdiccionales para garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia con un perspectiva intercultural, siendo los siguientes:

- 1) Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (*in situ*) y recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (*amicus curi*), entre otras.
- 2) Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales.
- 3) Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.
- 4) Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto.
- 5) Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario.
- 6) Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

Así, una de las primeras acciones del organismo jurisdiccional fue verificar de forma objetiva si existía un sistema normativo interno en el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez; es decir, si realmente se tenía que haber celebrado una elección por usos y costumbres. Al efecto, se llevaron a cabo diversos actos procesales para poder tener pleno conocimiento de las características de integración étnico-social de la comunidad de Huahuaxtla, teniendo como resultado que el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación para el estado de Puebla del Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, corroboraran que Huahuaxtla se consideraba una localidad indígena ya que el 40% de su población, o más, pertenecía a este sector.

Posteriormente, bajo la óptica de la justicia completa se buscó como primer elemento verificar si se cumplió con el respeto a los usos y costumbres de los cuales están dotados los pueblos y comunidades indígenas, como se establece en el artículo 2º de la Constitución federal.

Derivado de lo anterior, el organismo jurisdiccional le reconoció a Huahuaxtla la calidad de pueblo originario y/o con características indígenas, como hipótesis constitucional para materializar el principio de igualdad jurídica, que implica la aplicación categórica del principio de no discriminación o exclusión, consagrado en el artículo 1º constitucional, en relación con lo señalado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) y, como consecuencia, realizó un ejercicio de aplicación de justicia con una perspectiva de interculturalidad, lo que implicó velar por los intereses de la comunidad indígena de esa población, considerando que los medios de impugnación por los cuales se protegen los derechos político-electorales del ciudadano se rigen por formalidades especiales para su adecuada protección, y que las normas que imponen cargas procesales, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas.

De las pruebas existentes en el expediente correspondiente, el organismo jurisdiccional pudo determinar que del total de habitantes de la junta auxiliar de Huahuaxtla (2471 personas), 2316 son indígenas, cuyas lenguas natales son *mexicano tlajtol* y preponderantemente el *náhuatl*, lo que representaba un 93.72% del total de la población, dato cuantitativo y cualitativo que se tradujo, en esencia, en la afectación al ejercicio plebiscitario en condiciones de certeza y equidad necesarias; pues al haber únicamente 155 personas que no tienen calidad de indígenas y que tienen como lengua natal el español, el hecho de que el ayuntamiento haya expedido la convocatoria en esa lengua generó una restricción para que la población indígena pudiera acceder a su derecho de conocer y entender a cabalidad y con la oportunidad debida las condiciones generales y específicas de dicho documento, concretamente lo que se refiere a los requisitos indispensables para obtener su registro como participantes, así como al ejercicio de su derecho a la autodeterminación, para que dichos plebiscitos se pudieran llevar a cabo bajo los usos y costumbres que los rigen, lo que se tradujo en la vulneración constitucional a los derechos humanos de los integrantes mayoritarios de la comunidad de Huahuaxtla, por parte de la autoridad responsable, al no hacer efectivos los elementos de acceso a condiciones de igualdad y respeto a los integrantes indígenas de esa junta auxiliar, consagrados en el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969).

Aunado a lo anterior del acta de resultados de la elección de plebiscito por medio del voto directo, libre y secreto, se acreditó que la votación total recibida en ese proceso fue únicamente de 328 votos, es decir, sólo votó el 13.27% del total de la población, siendo esto determinante cuantitativa y cualitativamente para corroborar la vulneración de los derechos políticos electorales que se provocó por la convocatoria señalada.

De lo anterior, resultó evidente que no velar por la aplicación de lenguas originarias genera un elemento discriminatorio y, por lo tanto, excluyente y restrictivo, así como la vulneración al derecho para elegir a sus propias autoridades mediante la autodeterminación.

Por lo que el Tribunal Electoral del Estado de Puebla concluyó que la autoridad municipal debió emitir y publicar la convocatoria en español y en las lenguas indígenas originarias de la comunidad de Huahuaxtla, o al menos de la mayoría de sus integrantes, y al efecto aplicó la tesis 1a. CXLVI/2016 (10a.) (SCJN, 2016), que en esencia señala que el derecho de los pueblos indígenas a preservar y emplear su lengua se encuentra reconocido en el artículo 2.º de la Constitución federal; en la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003) y en los tratados internacionales de donde es posible derivarlo como derecho humano, el cual se encuentra vinculado al derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas derivando de este el derecho de preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, así como la obligación del Estado mexicano de adoptar medidas positivas para preservar y enriquecer las lenguas indígenas.

El Tribunal Electoral local ponderó que este criterio otorgaba un instrumento de comunicación idóneo mediante el lenguaje originario, que dotaba de la certeza indispensable para conocer los requisitos de la convocatoria a autoridades de la junta auxiliar de Huahuaxtla y así participar en condiciones de igualdad y con perspectiva intercultural, respetando sus usos, costumbres y derecho a autodeterminarse, como lo mandata la constitución.

No pasó desapercibido para la y el juzgador un documento existente dentro del expediente en estudio que consistía en la copia certificada de un aviso, en la red social Facebook del ayuntamiento del municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, en el cual se

informaba a la población en general que el día 27 de enero se llevaría a cabo la renovación de diversas juntas auxiliares y que el método de elección en Huahuaxtla sería mediante voto libre y secreto, anunciando también que, para mayor información, la convocatoria estaría disponible en los estrados del Palacio Municipal, así como en los palacios auxiliares de las comunidades antes mencionadas.

Lo anterior resultaba ser carente de idoneidad, pues en esencia, tal situación hizo nugatoria la posibilidad de que se conociera de manera oportuna, eficiente y eficaz, la convocatoria en estudio, porque tales condiciones de publicitación no pueden ser aplicadas a miembros de pueblos o comunidades indígenas, de acuerdo con el artículo 2º párrafo A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 14 fracción VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003); artículo 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003) y artículo 8 párrafo 1, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT, 1991), porque no atienden a las costumbres y especificidades culturales, económicas, tecnológicas y sociales atinentes de las comunidades y demarcaciones indígenas, puesto que en las zonas aludidas, los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, así como los niveles de analfabetismo que se pueden encontrar.

En tales circunstancias, se consideró que *la publicitación del acto (convocatoria) resultaba ineficaz*, ya que las determinaciones tomadas por parte de las autoridades, en este caso, debían comunicarse a los miembros de Huahuaxtla en forma efectiva y conforme a sus condiciones específicas, a fin de que se encontraran en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio, caso en el cual la autoridad jurisdiccional debió ponderar las circunstancias particulares para determinar el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación, como se expresa claramente

en la jurisprudencia 15/2010 (TEPJF, 2018), misma que, en lo conducente establece:

[...] el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado. Esto es así, puesto que, en las zonas aludidas, los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, así como los niveles de analfabetismo que se pueden encontrar, traen como consecuencia la ineficaz publicitación de los actos o resoluciones en los diarios o periódicos oficiales, además, de que en varios casos la lengua indígena constituye la única forma para comunicarse lo que dificulta una adecuada notificación de los actos de la autoridad. Por lo que, es incuestionable que las determinaciones tomadas por parte de las autoridades electorales deban comunicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones específicas de cada lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio, caso en el cual la autoridad jurisdiccional debe ponderar las circunstancias particulares, para determinar el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación.

Derivado de lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla determinó que el proceso plebiscitario desarrollado en la comunidad de Huahuaxtla, perteneciente al municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, así como la realización de la jornada electiva o plebiscitaria y sus resultados estaban afectados de origen por vulneraciones graves a principios constitucionales y convencionales, que se traducen en una imposibilidad material y jurídica de participación política efectiva, en condiciones de equidad, justicia y con perspectiva intercultural, apegadas al respeto al principio de libre autodeterminación y acceso a la justicia de los integrantes de la comunidad,

con claro y mayoritario componente indígena, por lo que determinó que los agravios expresados por la parte actora en este sentido, devenían fundados y, en consecuencia, decretó la nulidad del proceso plebiscitario, dejando sin efectos la entrega de la constancia de mayoría entregada a la planilla ganadora, señalando que resultaba innecesario el estudio de los restantes agravios expresados por los actores, ya que el agravio ya estudiado acogía la pretensión de la parte actora y sus efectos reparadores de las violaciones normativas aplicables al caso concreto, teniendo como consecuencia que la resolución decretara la nulidad del proceso plebiscitario, incluidos los resultados derivados de la jornada plebiscitaria; como consecuencia, se dejó sin efecto la entrega de la constancia de mayoría a la planilla ganadora y ordenó al ayuntamiento emitir una nueva convocatoria para iniciar un nuevo proceso de renovación de autoridades de la junta auxiliar de Huahuaxtla, la cual debía ser escrita en español y traducida al mexicano tlajtol y náhuatl de la Sierra Norte del estado de Puebla, debiendo realizar la difusión y publicitación de la misma por estrados en la presidencia municipal y la presidencia de la junta auxiliar de Huahuaxtla; además mediante perifoneo con mensajes en español y las lenguas mencionadas, de forma breve y clara, ya que esta comunidad tiene un alto índice de analfabetismo, aun de su lengua originaria.

## CONCLUSIONES

La resolución del caso Huahuaxtla es un claro ejemplo del cumplimiento de la obligación constitucional que tienen las autoridades jurisdiccionales en materia electoral de realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad *ex officio* en los asuntos que son puestos a su consideración, privilegiando en todo momento el más amplio respeto a la identidad cultural de los pueblos y las



comunidades indígenas, así como la salvaguarda efectiva de sus derechos humanos, derivado de que generalmente se trata de grupos sociales en condiciones de desigualdad material, lo que se traduce en una limitante al acceso de justicia frente a la vulneración de sus derechos político-electoral, circunstancia que debe ser tomada en cuenta de manera fundamental por el juzgador.

Esta tutela jurisdiccional de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas resulta un componente fundamental de la democracia en un país pluricultural como México.

#### BIBLIOGRAFÍA

Bustillo Marín, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009, 23 de noviembre). Caso Radilla Pacheco *vs.* Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>

Jiménez Bartlett, L. y Aguilar Contreras, M. (2018). *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). (2003, 11 de junio). Última reforma el 21 de junio de 2018. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf)

- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPI). (2003, 13 de marzo). Última reforma el 20 de junio de 2018). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257\\_200618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf)
- Olivé, L. (2004). *Interculturalismo y justicia social: autonomía e identidad cultural en la era de la globalización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Series: Colección la pluralidad cultural en México. 2.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1991, 24 de enero). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf)
- Ramírez, S. (2005). Diversidad cultural y pluralismo jurídico: administración de justicia indígena. *Jura Gentium, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*. Recuperado de <https://www.juragentium.org/topics/latina/es/ramirez.htm>
- Rangel González, R. (2018). *Democracia indígena en contextos multiculturales*. México: Instituto Electoral del Estado de México. Serie: Política electoral incluyente. 4.
- S.Anaya, J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta/Universidad Internacional de Andalucía.
- Singer Sochet, Martha (2016). *Justicia electoral: México, participación y representación indígena*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (SCJN). (2005). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren*

*derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. México: SCJN.

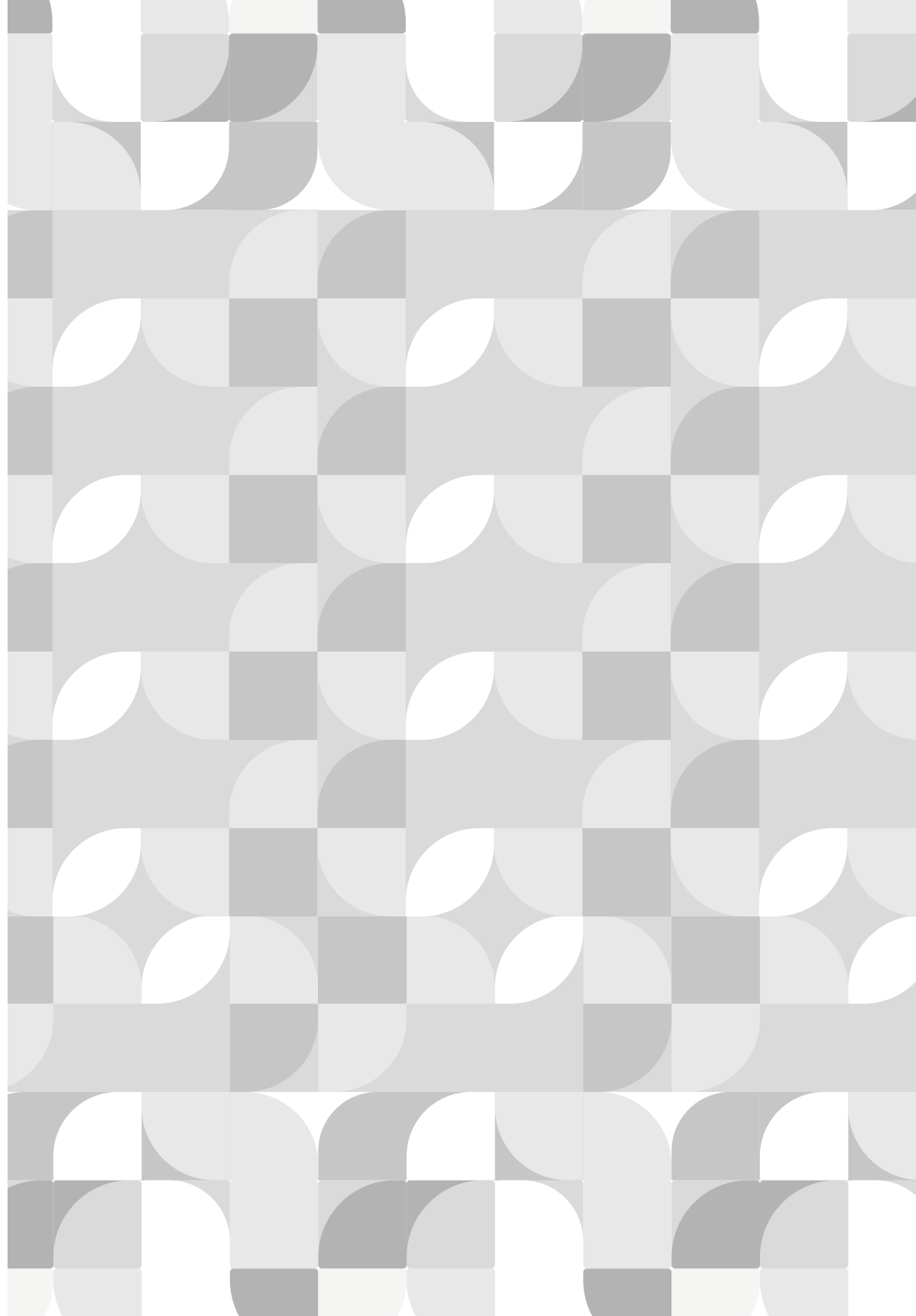
Suprema Corte de Justicia de la Nación. (SCJN). (2016, 3 de junio). “Pueblos indígenas. El derecho a preservar y emplear su lengua deriva del diverso a la libre determinación y autonomía de aquéllos, reconocido por el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Tribunal Electoral del Estado de Puebla (TEEP). (2019, 9 de febrero). TEEP-A-018/2019. Recuperado de [https://www.teep.org.mx/images/stories/inf\\_transp/resoluciones/2019/apelaciones/TEEP-A-018-2019.pdf](https://www.teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2019/apelaciones/TEEP-A-018-2019.pdf)

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2010, 23 de junio). 15/2010. “Comunidades indígenas. Notificación de actos o resoluciones de autoridad electoral por periódico oficial, el juzgador debe ponderar las situaciones particulares para tenerla por eficazmente realizada”. Recuperado de <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-15-2010/>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2014). *Manual sobre los derechos político-electorales de los pueblos indígenas. Traducido al maya, náhuatl, mixteco, tzeltal y rarámuri*. México: TEPJF.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018, 3 de agosto). 19/2018. “Juzgar con perspectiva intercultural. Elementos mínimos para su aplicación en materia electoral”. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>



# *Querétaro*

Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Pueblos originarios**



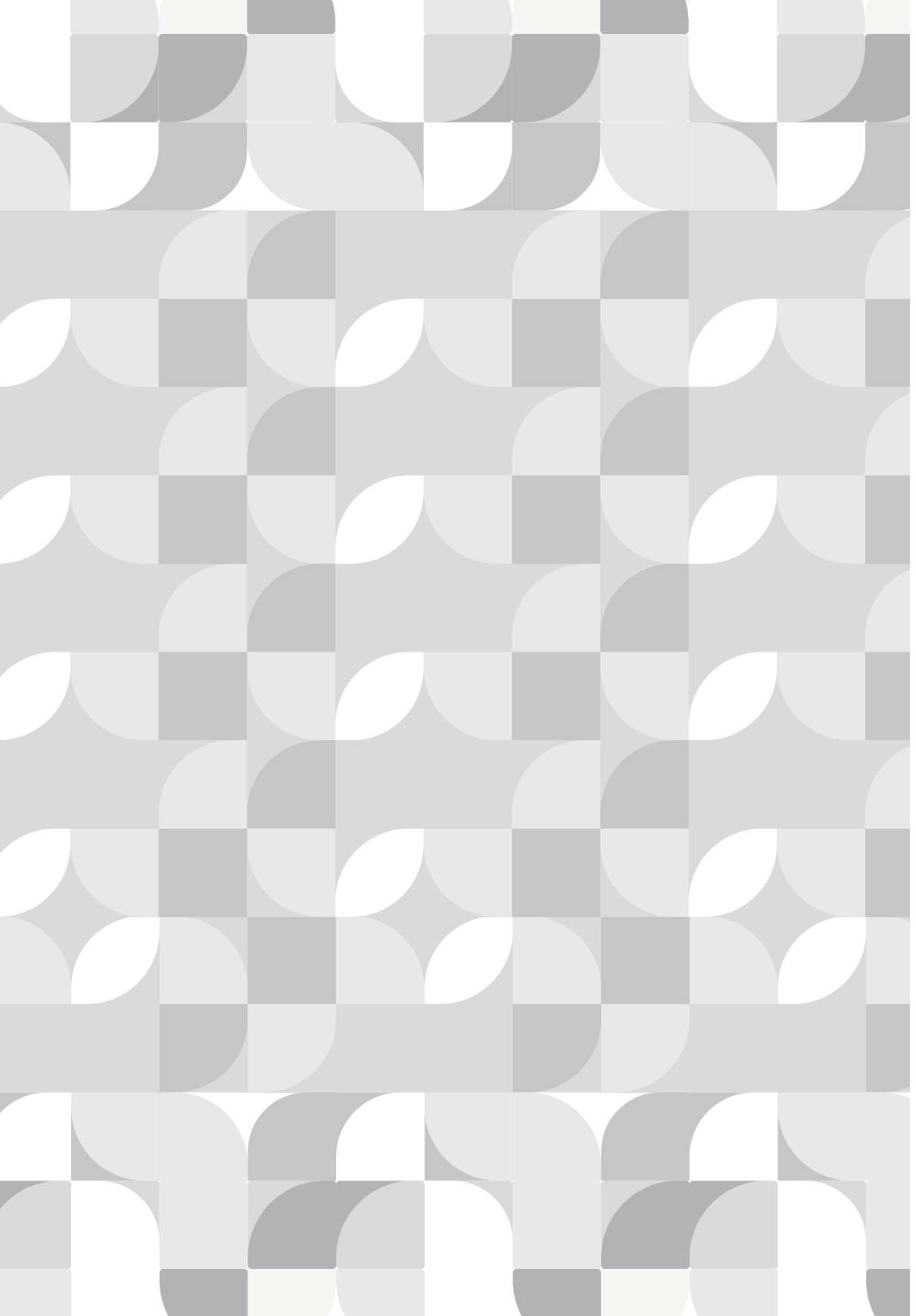


***Omisión legislativa en  
el marco de ejercicio  
de derechos político-  
electorales de pueblos y  
comunidades indígenas***

***Gabriela Nieto Castillo<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.



## INTRODUCCIÓN

Conforme expone la convocatoria expedida para participar en esta obra colectiva, se pretende la generación de un documento que dé muestra de la labor que realizan los tribunales electorales de la República mexicana a través del análisis de sus propias sentencias. Sin duda, una obra de esta naturaleza y magnitud nos permite —como personas dedicadas a la impartición de justicia— compartir experiencias jurisdiccionales y criterios que, de una u otra manera, han sido determinantes en la construcción del entorno político electoral en cada entidad, e indudablemente, garantes de la dignidad humana y generadoras de paz y estabilidad social.

En el caso, entre las sentencias que en ejercicio de su función ha dictado el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro,<sup>1</sup> se selecciona una relativa a derechos de pueblos y comunidades indígenas. ¿Los motivos? El día de hoy vivimos el modelo del Estado constitucional de derecho, cuyo andamiaje jurídico se sostiene —entre otros principios—, en los de igualdad y no discriminación, mismos que adquieren especial relevancia en razón de que su realización efectiva se traduce en la generación de condiciones estructurales, normativas e institucionales de salvaguarda, ejercicio y defensa de



la igualdad como derecho. Claro, sustancialmente hablando. A su vez, la igualdad, concatenada al principio de interdependencia de derechos, favorece la efectiva tutela de los derechos de tercera generación denominados *difusos* o *de solidaridad y culturales colectivos*, los cuales ponen de manifiesto una especial atención constitucional a las personas y al respectivo sector de la población al que pertenecen, mismos que históricamente han sido motivo de prácticas discriminatorias y que han enfrentado notorios obstáculos culturales, a los que en muchas ocasiones se añan óbices económicos o materiales.

Derivado de ello, es de destacarse que la toma de decisiones públicas tendentes a la apertura de espacios, de oportunidades y de mejores condiciones de vida para dichos grupos, se erige como un tema prioritario en la agenda de un Estado que se asume como constitucional y democrático. De manera específica, ha de mencionarse a los pueblos y comunidades indígenas y aludirse a la problemática que envuelve su participación en la toma de decisiones de carácter político, tanto hacia su interior, como en relación al conglomerado social y político estatal.

Aunado a lo expuesto, el enfoque regional de esta obra constituye un motivo de especial interés y se erige como parte de su justificación temática, pues ha de tomarse en cuenta que la entidad federativa se conforma con 18 municipios, de los cuales —en atención a lo dispuesto por la Ley de Derechos y Cultura de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro (2009, art. 3)—<sup>2</sup> 15 cuentan con comunidades indígenas, por lo que resulta relevante abocar esfuerzos académicos e institucionales hacia la reflexión sobre la participación política de los pueblos indígenas asentados en la entidad, y naturalmente en relación a las contribuciones de los órganos estatales a fin de garantizar el respeto a su libre determinación y a su autonomía en su vertiente de autogobierno, así como en torno a su inclusión en la toma de decisiones del estado. En este sentido, el motivo de estudio del presente ensayo será la sentencia

recaída en el expediente TEEQ-JLD-1/2019 (TEEQ, 2019), del índice del Tribunal Electoral.

## MARCO HISTÓRICO Y CONTEXTUAL

México tiene una composición pluricultural derivada de la propia riqueza de las culturas asentadas en el continente americano, particularmente en las zonas identificadas como Mesoamérica, Aridoamérica y Oasisamérica, pero también como resultado de un complejo proceso de mestizaje racial y cultural generado a raíz de la conquista de los pueblos asentados en dichas regiones geográficas. El propio desenvolvimiento del periodo colonial y las condiciones sociales, económicas y militares que imperan durante el siglo XIX, permiten observar la importante presencia y permanencia de pueblos y comunidades indígenas en el territorio nacional, pero también nos indican que el visor mediante el cual fueron observados a lo largo de la historia decimonónica y contemporánea de nuestro país no siempre respondió al reconocimiento del pluriculturalismo, sino que atravesó por un devenir que enfrentó diversos obstáculos hasta llegar a la constitucionalización de sus derechos —proceso que por supuesto, no ha concluido.

Esta complicada marcha da cuenta de una lucha interna e intercultural entre la visión que reconoce y resalta la integración pluricultural mexicana y el enfoque del nacionalismo como elemento de identidad y unidad nacional, y de igual manera, pone de manifiesto la responsabilidad que los distintos órganos del Estado han tenido y mantienen frente al reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas indígenas, dentro de una cosmovisión jurídica globalizada.

El proceso mencionado en líneas anteriores, que finalmente llega al momento de constitucionalización de los derechos de pueblos

y comunidades indígenas y que provoca un diseño estatal compelido a garantizar la convivencia armónica de la pluriculturalidad y la cosmovisión jurídica indígena, en relación al sentimiento de identidad nacional y los paradigmas jurídicos occidentales —como modelos culturales coexistentes—, enfrenta diversos momentos coyunturales que evidencian a un Estado que homologa a este sector de la población con otros, o que en su caso, genera distinciones o diferenciaciones arbitrarias que lo merman. Los momentos relevantes aludidos son los siguientes: el liberalismo político del siglo XIX que, al favorecer un proyecto de homogeneización social necesario a fin de abatir de manera definitiva el sistema de castas prevaiente durante la Colonia, evade el reconocimiento a condiciones y necesidades específicas de la población indígena; el pensamiento fisiócrata liberal de mediados del siglo XIX que, materializado en el proyecto de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas, lesiona indefectiblemente tierras de pueblos indígenas; la visión jurídica reivindicadora de los sectores obrero y campesino plasmada en el entramado de la constitución promulgada en 1917, el cual establece una diferenciación sectorial que no contempla a pueblos originarios; el modelo corporativista del siglo XX, mismo que utiliza al *indigenismo* como política pública con metas integradoras hacia la identidad nacional. Finalmente, derivado de los movimientos de reivindicación de dichos pueblos en América Latina, la política indigenista da un giro de gran trascendencia hacia el reconocimiento a los sistemas normativos indígenas, y consecuentemente hacia el fortalecimiento de los principios de autodeterminación y auto gestión en diversas vertientes, entre ellas, la de carácter político electoral (Nieto, 2016, pp. 55-57).

A partir de ese momento, el proceso de reconocimiento y defensa de los derechos de pueblos y comunidades indígenas ha seguido una ruta complicada pero incesante en la que la reforma constitucional y legal, la firma de tratados internacionales y las resoluciones

jurisdiccionales, han jugado un papel importante, escenario del que Querétaro forma parte.

## MARCO JURÍDICO

En relación al marco jurídico que constituye el fundamento de la sentencia en cuestión, han de resaltarse disposiciones contenidas en la Constitución general y en el marco convencional, así como diversos criterios jurisdiccionales.

La reforma al artículo 2 de la Constitución general realizada en el año 2001 (14 de agosto, p. 2), destaca por la introducción al texto constitucional de los derechos de pueblos y comunidades indígenas, así como de quienes las integran, y por el reconocimiento a los derechos de autonomía y de participación política para su gobierno interno. Por otra parte, la reforma realizada en el año 2015 (22 de mayo, p. 2), resulta relevante en razón del establecimiento de condiciones de igualdad dentro de las propias comunidades o pueblos indígenas, del fortalecimiento al derecho de participación política, así como en cuanto toca a la precisión de que los sistemas normativos internos no pueden ser contrarios a derechos humanos.

Así, derivado de diversas reformas —entre las que, por la temática abordada resaltan las mencionadas en el párrafo anterior—, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> establece que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; es decir, los que descienden de poblaciones asentadas en el territorio nacional al iniciarse el periodo colonial y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Señala también, que las comunidades integrantes de un pueblo indígena, constituyen una unidad social, económica y cultural que encuentra asentada en un territorio, y que reconoce autoridades propias de

acuerdo con sus usos y costumbres. Especial mención ha de hacerse al derecho a la libre determinación de dichos pueblos, mismo que debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional (CPEUM, art. 2).

Ahora bien, continuando con el contenido del artículo citado, y en atención a los motivos de inconformidad planteados por la parte actora en la demanda interpuesta —mismos que serán expuestos en líneas posteriores—, ha de hacerse mención del contenido del apartado A, fracciones I, II, III y VII en relación al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, consecuentemente a su autonomía. Es decir: toma de decisiones sobre sus formas internas de convivencia y organización social, política, económica, y cultural; aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, esto en sujeción a los principios que contiene la Constitución general, y en respeto a los derechos humanos y sus garantías, así como a la dignidad e integridad de las mujeres; elección de autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, garantizando condiciones de igualdad para mujeres y hombres en el ejercicio del derecho de votar y ser opción de voto, así como garantizar el acceso y desempeño de cargos públicos y de elección popular en un marco de respeto al pacto federal, soberanía de las entidades federativas y autonomía de la Ciudad de México —en esta fracción se señala que las prácticas comunitarias no podrán limitar derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales—; y elección de representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena. Asimismo, se establece que el marco constitucional y legal en las entidades federativas debe tender al fortalecimiento de la participación y representación política en los municipios, de conformidad con sus tradiciones y norma internas (CPEUM, art. 2).

En relación al marco internacional, el Convenio 169 de la OIT (1991) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, resalta el compromiso gubernamental para que las autoridades, en conjunto con los pueblos interesados y conforme al marco legislativo, desarrollen acciones coordinadas y sistemáticas tendentes a generar condiciones igualitarias en el ejercicio y goce de todos los derechos y oportunidades, sin obstáculos ni discriminación, respetando su identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones, así como considerar la igualdad que debe existir entre mujeres y hombres. De esta manera, se observa la importancia de hacer prevalecer costumbres e instituciones de dichos pueblos, claro, siempre en consonancia con los derechos fundamentales establecidos por el sistema jurídico nacional y en el marco normativo internacional (OIT, 1991, arts. 2, 3.1, 8).

Por otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007) establece que las personas indígenas tienen derecho al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales en la materia, y a no ser objeto de discriminación. Asimismo, tienen derecho a la libre determinación, por lo que habrán de decidir libremente sobre sus condiciones políticas, económicas, sociales y culturales, y fortalecer las instituciones en dichos ámbitos. De igual manera, se reconoce su derecho al autogobierno, es decir, a tomar decisiones en relación a asuntos internos y locales, así como a participar en la vida política, económica, social y cultural del Estado (ONU, 2007, arts. 1-5).

Por otra parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969, art. 1, 2, 23). establece el compromiso de los Estados para respetar los derechos y libertades, y prohibir la discriminación, así como para adoptar medidas para su garantía. Particularmente, es de gran relevancia la alusión a los derechos políticos,

pues establece los derechos de participación en la dirección de los asuntos públicos, de voto, de elección de representantes, y de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

De los cuerpos normativos mencionados, tanto en relación al derecho interno como al convencional, es menester destacar la coincidencia en tutelar los derechos de pueblos y comunidades indígenas, particularmente los político-electorales; la alusión a los principios de igualdad, no discriminación, libre determinación, y autonomía en su vertiente de autogobierno, así como a la obligación de los Estados de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos.

Ahora bien, en cuanto a los criterios jurisprudenciales que orientan el quehacer del Tribunal Electoral, la sentencia se fundamenta en resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup> y la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>5</sup> mismas que se mencionan a continuación.

La Sala Superior ha establecido los elementos que componen el derecho de autogobierno, mismo que es comprendido como manifestación de la autonomía (TEPJF, 2014). Asimismo, ha señalado que por el nivel especial de protección que merecen los pueblos y comunidades indígenas, cualquier restricción a su autonomía debe ser estrictamente necesaria y razonable (TEPJFa, 2015). También destaca que el derecho a elegir autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno conforme a normas y prácticas tradicionales, no puede establecer lineamientos ni criterios contrarios a la Constitución general ni al marco convencional (TEPJFb, 2015). Por último, resalta la obligación de las autoridades de una entidad federativa, de respetar su autodeterminación y sistema normativo, así como las elecciones realizada por la asamblea comunitaria, pese a que la legislación local no lo disponga de manera expresa (TEPJFb, 2015).

En cuanto toca a la Corte Interamericana, se alude al caso *Yatama vs. Nicaragua* (CIDH, 2005), en el que se precisa que la

obligación de garantizar el goce de los derechos políticos no sólo implica la expedición de normativa que los reconozca, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias que materialicen su pleno ejercicio, considerando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran quienes integran ciertos grupos sociales. Por otra parte, en el caso *Chitay Nech vs. Guatemala* (CIDH, 2010) se resuelve que el derecho a una participación política efectiva implica la posibilidad de la ciudadanía de participar en la dirección de los asuntos públicos, ya que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin y un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los derechos humanos.

#### REFLEXIONES EN TORNO A LA SENTENCIA

Ante el Tribunal Electoral, quien se ostenta como gobernador nacional indígena y representante de las 68 lenguas indígenas, interpone un juicio local de los derechos político-electorales en contra del Congreso del Estado de Querétaro<sup>6</sup> por presuntas omisiones legislativas y administrativas, al no adecuar ni la Constitución Política<sup>7</sup> ni la Ley Electoral,<sup>8</sup> ambas del estado de Querétaro, a la Constitución general. Lo anterior, en atención a la reforma realizada a esta última, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 2015, mediante la cual se modifica la fracción III, apartado A, del artículo 2, en el sentido de precisar que en la elección de autoridades o representantes de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, se debe garantizar que las personas indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser opción de voto en condiciones de igualdad, así como la posibilidad de acceso y desempeño de cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.



Para entrar al análisis de la sentencia recaída al expediente TEEQ-JLD-1/2019 generado por la interposición de dicho medio de impugnación, resulta especialmente importante hacer énfasis en algunas consideraciones abordadas en la misma, que por su naturaleza dan muestra de un criterio jurisdiccional garante y con perspectiva intercultural de quienes conforman el Pleno del Tribunal Electoral, como son: competencia del órgano jurisdiccional local para conocer del asunto, autoadscripción como persona indígena y suplencia de la queja.

En cuanto a la competencia del órgano jurisdiccional, esta se asumió en virtud de tratarse de un medio de impugnación promovido contra la supuesta omisión legislativa del Congreso local en materia electoral, aunado a que, conforme al criterio establecido por la Sala Superior, en atención al sistema de distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales federales y los locales, cuando se reclame la omisión legislativa en materia electoral de un congreso estatal debe cumplirse con el principio de definitividad mediante el agotamiento del medio de impugnación en el ámbito local antes de acudir a la instancia federal (TEPJFa, 2017). Asimismo, pese a no haber sido interpuesto ante la autoridad responsable, sino directamente en el Tribunal Electoral, es menester considerar los principios de tutela judicial efectiva y de progresividad (TEPJF, 2011 y TEPJF, 2014).

En relación al reconocimiento de la parte actora como persona indígena, se advierte tal identidad a partir de su propia manifestación y en atención al criterio de autoadscripción (TEPJF, 2013), ello pese a que no es posible determinar el pueblo o comunidad indígena a la que pertenece. Por otra parte, ha de señalarse que no se realiza mayor pronunciamiento sobre su carácter de gobernador nacional indígena ni sobre la representación que aduce tener, pues —se reitera—, su aseveración de pertenencia a un grupo integrado por indígenas por sí mismo conlleva al estudio de la demanda en

atención al interés legítimo que le acompaña como integrante de un grupo en desventaja (TEPJFc, 2015).

Por último, en relación a la suplencia de la queja deficiente, el Tribunal Electoral se ha pronunciado en el sentido de que al tratarse del juicio local de los derechos político electorales, esta opera de manera obligatoria. Ahora bien, considerando que dicha figura consiste en sustituir la incorrecta cita de fundamentos en los que se sustentan las promociones y pretensiones, así como perfeccionar técnicamente los argumentos vertidos dirigidos a controvertir los actos que les causan agravios, sin que ello implique modificar o alterar los hechos en los que apoya su causa de pedir; al tratarse de un medio de impugnación interpuesto por una persona indígena, es obligación del órgano que imparte justicia aplicar dicha suplencia a fin de favorecerla dado que pertenece a un sector que históricamente ha sido vulnerado. Incluso, es importante mencionar que al respecto, esta opera de manera distinta pues, como ha resuelto la Sala Superior, al tratarse de juicios promovidos por quienes integran o se autoadscriben como personas originarias o pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, la suplencia tiene otro alcance (TEPJF, 2008).

En el caso concreto, la parte actora pretende que se instruya a la legislatura local para que, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII de la Constitución general, reforme tanto la Constitución local como el marco legislativo en Querétaro, para garantizar a quienes integran pueblos y comunidades indígenas, el correcto ejercicio del derecho de sufragio en sus vertientes activa y pasiva en condiciones de igualdad para acceder a cargos públicos, de elección popular y en relación a la representación ante los ayuntamientos. Lo anterior, en virtud de que la reforma constitucional que da lugar al contenido de dicho artículo realizada en el año 2015, en el Segundo Transitorio impone a las legislaturas de las entidades federativas la obligación de adecuar al

mismo sus respectivas constituciones y legislación correspondiente, en un plazo no mayor a 180 días, es decir, que no exceda del 19 de noviembre de dicho año. Asimismo, en razón de que, pese a que tanto la Constitución local como la Ley electoral y la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas locales norman dicha participación política, es clara la falta de procedimientos, métodos o lineamientos que hagan efectiva la competitividad y acceso a los cargos públicos y de elección popular para las personas indígenas en condiciones de igualdad al resto de la población o sectores. Por tanto, quien promueve sustenta su pretensión en la supuesta omisión legislativa y administrativa absoluta en la que ha incurrido el Congreso local.

Al esgrimir sus motivos de inconformidad, la parte actora alega que en el marco constitucional y legal queretano no se contemplan lineamientos o procedimientos que garanticen el ejercicio de los derechos político electorales de pueblos y comunidades indígenas, específicamente en relación a lo siguiente: se duele de que las personas que conforman dicho sector de la población tienen derecho a acceder y a desempeñar cargos públicos y de elección popular, así como a votar y elegir a las autoridades estatales, mediante la figura jurídica de usos y costumbres, y no a través de los partidos ni de candidaturas independientes; refiere también a las candidaturas indígenas e independientes, mismas que desde su perspectiva deben contar con un apartado en las leyes electorales; señala igualmente que la Gubernatura Nacional Indígena, como institución social, económica, cultural y política, ha de ser la encargada de registrar las candidaturas ante la autoridad electoral; finalmente arguye que se debe garantizar el derecho de acceso a la justicia de las personas indígenas, y que, por otra parte, los órganos jurisdiccional y legislativo deben asegurar el acceso de las personas indígenas a los procesos de participación política.

Aunado a lo anterior, esgrime que las autoridades electorales tanto nacional como locales, pueden presentar iniciativas de ley en

la materia electoral, así como realizar acciones de carácter administrativo tendentes a redelimitar la ubicación de pueblos indígenas, considerando también los temas relativos a la redistribución y remunicipalización.

Por tanto, a decir de la parte actora, la omisión legislativa y administrativa aludidas, vulneran los principios de igualdad, no discriminación, libre determinación, autonomía en su vertiente de autogobierno, y en sí la dignidad y derechos de quienes conforman pueblos y comunidades indígenas en la entidad.

Ahora bien, la interposición del medio de impugnación que motiva la sentencia en este momento aludida, resulta especialmente interesante dado que permite al Tribunal Electoral ejercer su función con una perspectiva intercultural tendente a salvaguardar los principios de libre determinación y de autonomía en su manifestación de autogobierno, maximizando con ello la tutela de derechos político electorales de las personas indígenas. De igual manera, esta sentencia da pauta para que de manera coordinada, otras autoridades en la entidad realicen las acciones conducentes a garantizar la participación de pueblos y comunidades indígenas en asuntos políticos tanto hacia su interior como hacia el exterior.

En atención a ello, las consideraciones vertidas en la sentencia y que conllevan a tener por actualizada la omisión legislativa serán desarrolladas en el siguiente orden: principio de igualdad en diversas manifestaciones, marco normativo queretano y actualización de omisión legislativa, y órganos estatales vinculados para su cumplimiento.

Pues bien, como se desprende del marco constitucional y convencional invocado en el apartado anterior, las personas indígenas tienen derecho de acceso a la construcción de su entorno político en condiciones de igualdad en relación a quienes forman parte de otros sectores de la población, pues las normas no hacen distintivos en torno al origen étnico o no de las personas, y establecen

condiciones generales de acceso a la toma de decisiones públicas y políticas (SCJN, 2013).

En este sentido, al hacer referencia a las personas indígenas y al ejercicio de sus derechos político electorales en iguales condiciones con respecto a otras, hace obligados algunos comentarios en torno a la igualdad, misma que puede entenderse en dos dimensiones, como principio y como derecho. Así, en su dimensión como *principio*, este es subyacente al andamiaje jurídico del Estado y al marco jurídico internacional, que se erige como guía hermenéutica para la elaboración, interpretación y aplicación del derecho. Asimismo, en cuanto a *derecho*, se concibe como una máxima que otorga titularidad a las personas para reclamar la realización efectiva de la igualdad o de cualquier otro derecho (SCJN, 2013).

En la sentencia del Tribunal Electoral, conforme dicta la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>9</sup> se hace referencia a la igualdad como un derecho humano que conceptualmente se manifiesta en dos modalidades, es decir, formal o de derecho, y sustantiva o de hecho (TEPJFc, 2017). En el primer supuesto se refiere a su inclusión en el marco jurídico, y en el segundo, se trata de alcanzar condiciones igualitarias efectivas en el goce y ejercicio de derechos humanos.

En atención a la distinción entre igualdad formal y sustancial, se señala que el marco normativo queretano incluye disposiciones relativas al ejercicio de derechos político-electorales de las personas que conforman pueblos y comunidades indígenas, pero no los regula de manera que se garantice un ejercicio efectivo de los mismos —a lo que cabría aunar los óbices estructurales que se enfrentan—. Por tanto, puede identificarse la dimensión formal del principio de igualdad en razón de la regulación de la participación política de las personas indígenas, pero también su vulneración dado que no se garantiza su tutela efectiva.

La Constitución local prevé el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y establece que sus costumbres y

tradiciones, territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales serán garantizados. Asimismo, establece que su libre determinación, autonomía, sistemas normativos y el acceso a la consulta han de ser preservados.

Por otra parte, tanto la Ley Electoral local, la Ley de Derechos y Cultura local, la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro,<sup>10</sup> reconocen los derechos político electorales de quienes conforman pueblos y comunidades indígenas; la naturaleza jurídica como entidad de derecho público de estas últimas; los principios de libre determinación y autonomía, en su manifestación de autogobierno, y en el derecho de elegir a sus autoridades internas y a los representantes ante los ayuntamientos por medio de sus tradiciones, normas internas y leyes aplicables. Asimismo, el marco normativo compele a los partidos políticos a promover la participación política de pueblos y comunidades, y destaca la instalación de la comisión de Asuntos Indígenas e Inclusión del órgano administrativo electoral local, a la que se le atribuyen funciones direccionadas a tutelar los derechos multicitados, tanto desde la dimensión personal como comunitaria.

La sentencia da cuenta de dicho marco normativo, pero hace énfasis en la necesidad de tutelar efectivamente los principios y derechos mencionados, por lo que plantea que las autoridades legislativas y administrativas deben garantizar, de manera efectiva, tanto el acceso a procedimientos de selección y postulación de las personas indígenas dentro del sistema de partidos y candidaturas independientes, como la importancia de proteger el derecho a la consulta y en consecuencia a los sistemas normativos internos y sus procedimientos de selección de autoridades y condiciones de autogobierno, a fin de materializar el contenido del artículo 2 de la Constitución general. Es decir, se actualiza la omisión legislativa aludida por la parte actora en el escrito de demanda.

En consecuencia, a fin de hacer efectiva la tutela de los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas en Querétaro, el Tribunal Electoral vincula a la Legislatura local para que al menos 90 días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, armonice la Constitución local y la legislación interna con la Constitución general y los tratados internacionales en relación a los derechos de pueblos y comunidades indígenas; a los partidos políticos que participan en el ámbito local, a fin de que implementen medidas afirmativas que favorezcan la participación de personas indígenas en los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones y a integrantes de ayuntamientos; y al Instituto local, a fin de que implemente las acciones afirmativas necesarias para garantizar la participación política de las personas indígenas en condiciones de igualdad, tanto en relación a los sistemas normativos internos, como en relación a su participación en el sistema occidental. Particular relevancia adquiere la institución de la consulta.

## CONCLUSIONES

Como se desprende de lo expuesto en el presente ensayo, los marcos constitucional, convencional y legal cimientan el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y dan lugar a una visión jurídica plural que se integra por el derecho formalmente legislado por el Estado y el derecho gestado por dicho sector de la población, lo cual ha sido expuesto por Sala Superior (TEPJF, 2016).

En este sentido, debe atenderse a los sistemas normativos establecidos al interior de las comunidades indígenas, siempre construyéndolos y tutelándolos en armonía con lo dispuesto por la Constitución general y el marco convencional. En consecuencia, ha de privilegiarse que los pueblos establezcan sus propios esquemas

de organización política interior, así como la manera de regularlos y de elegir a sus autoridades, naturalmente en concordancia con los derechos humanos. Por otra parte, la participación política de las personas indígenas dentro del sistema de partidos, implica la posibilidad efectiva de votar, de ser opción de voto y acceder a cargos públicos y de representación. Aunado a lo expuesto, destaca la elección de representantes ante los ayuntamientos, misma que puede darse por medio de sus sistemas normativos, o por el sistema jurídico occidental.

En el supuesto resuelto en la sentencia recaída al expediente TEEQ-JLD-1/2019, conforme a lo expuesto se hace énfasis en lo siguiente:

Querétaro cuenta con un marco normativo que promueve tutela y salvaguarda los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas y que reconoce los principios de autodeterminación y autonomía en su manifestación de autogobierno, por lo que atiende al principio de igualdad; por tanto, bajo este marco normativo se puede reconocer en su dimensión formal.

Sin embargo, ni de la Constitución local ni de otros cuerpos normativos de la entidad queretana se desprende un escenario de ejercicio pleno de dichos derechos, pues no se contemplan los procedimientos, métodos o lineamientos que hagan efectiva la participación de las personas indígenas en la construcción del entorno político y en la toma de decisiones públicas.

En consecuencia, se advierte que el Congreso local no atiende a la reforma a la Constitución general realizada en 2015, derivada de la cual debía modificar el marco normativo estatal a fin de garantizar la participación de las personas indígenas en la toma de decisiones públicas y políticas. Por tanto, se tiene por acreditada la omisión legislativa hecha valer por la parte actora.

Ante la identificación de condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran quienes conforman pueblos y comunidades indígenas,



es imprescindible vincular a diversas autoridades del estado y a los partidos políticos, a fin de que en ejercicio de sus funciones y en atención a la importancia del fin que persiguen las acciones afirmativas se haga efectivo el ejercicio de los derechos multimencionados.

Sin duda, la sentencia da muestra de un ejercicio de función jurisdiccional con perspectiva intercultural.

## REFERENCIAS

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2005, 23 de junio). *Yatama vs. Nicaragua* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2010, 25 de mayo). *Chitay Nech vs. Guatemala*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Constitución Política del Estado de Querétaro. (1917). Consultable en <http://dof.gob.mx/>
- Ley de Derechos y Cultura de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro. (2009).
- Nieto, Castillo María. (2016, enero-junio). “Identidad y autoadscripción. Una aproximación conceptual”. *Ciencia Jurídica*. Año 5, 5(1).
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1991, 24 de enero). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. *Diario Oficial de la Federación*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007, 13 de septiembre). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2013). Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad. Disponible en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo\\_perspectiva\\_de\\_genero\\_REVDIC2015.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf)
- Tribunal Electoral del Estado de Querétaro (TEEQ). (2019). TEEQ-JLD-1/2019. (2019, 16 de abril).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2008). Jurisprudencia 13/2008 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”. Disponible en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2011). Jurisprudencia 28/2011 de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LE RESULTE MÁS FAVORABLE”.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2013). Jurisprudencia 12/2013 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. Disponible en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2014). 19/2014 de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”. Disponible en [www.te.gob](http://www.te.gob)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2015). Tesis VIII/2015 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRUCTIVAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE”.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2015). Tesis LXXXV/2015 de rubro: “PUEBLOS Y

COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NOR-MATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESSCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGIS-LACIÓN DE CHIAPAS)”.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2015). Jurisprudencia 9/2015 de rubro “INTERÉS LEGÍTI-MO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTE-NECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN”.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEP-JF). (2016). Tesis LII/2016 de rubro “SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍ-GENAY EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO”.

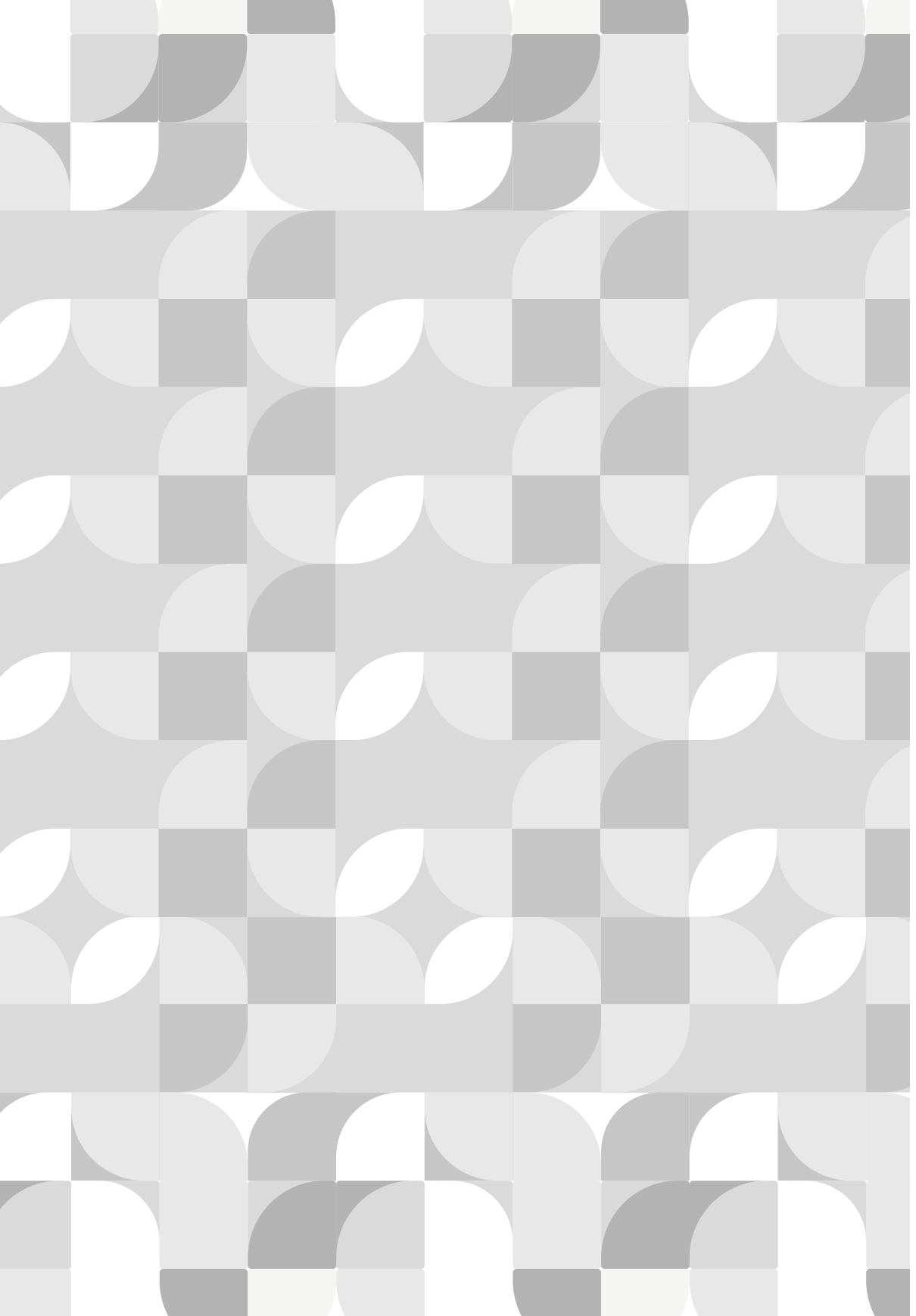
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2017). Jurisprudencia 7/2017 de rubro “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GE-NERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL”. Disponible en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

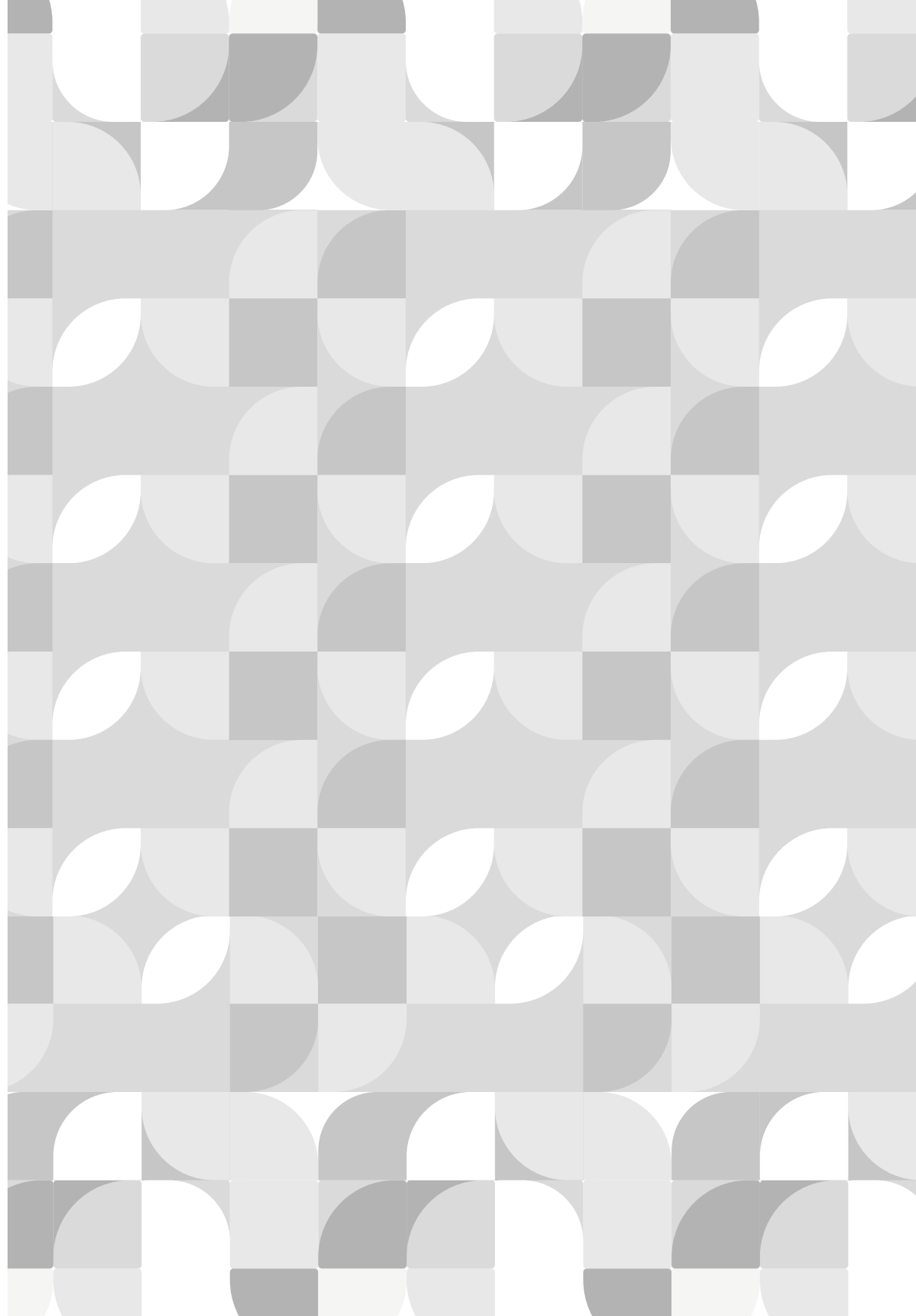
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2017). Jurisprudencia 7/2014 de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RE-CURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD”.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2017). Tesis: a./J. 126/2017 de rubro “DERECHO HUMA-NO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS EN-TRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”. *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, t. I.

NOTAS

- <sup>1</sup> En adelante Tribunal Electoral.
- <sup>2</sup> En adelante Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas local.
- <sup>3</sup> En adelante Constitución general.
- <sup>4</sup> En adelante Sala Superior.
- <sup>5</sup> En adelante Corte Interamericana.
- <sup>6</sup> En adelante Congreso local.
- <sup>7</sup> En adelante Constitución de Querétaro.
- <sup>8</sup> En adelante Ley Electoral.
- <sup>9</sup> En adelante Suprema Corte.
- <sup>10</sup> En adelante Instituto Electoral local.





# *Baja California Sur*

Rubro

Grupos vulnerables

Temática

Género





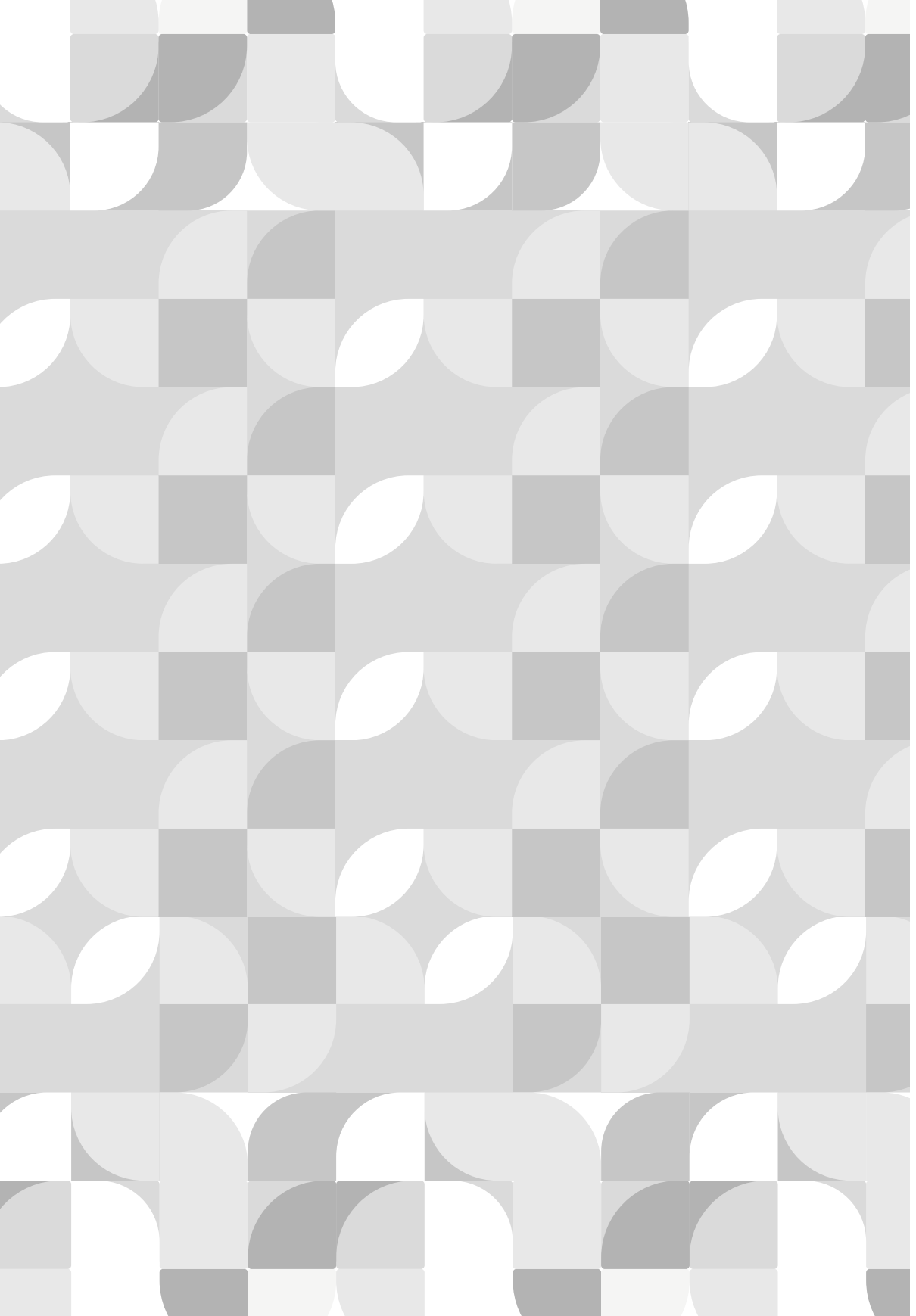
# ***Aplicación del principio de paridad ante la sobre y subrepresentación***

***Betsabé Dulcinea Apodaca Ruiz***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Baja California Sur.





## INTRODUCCIÓN

Durante el pasado proceso electoral llevado a cabo en Baja California Sur (2017-2018), se renovó la totalidad del Congreso y las cinco planillas de ayuntamientos, lo que representa un total de 79 cargos. Lo anterior motivó que en la entidad se presentaran un total de 87 demandas electorales, las cuales conoció y resolvió el Tribunal Estatal Electoral mediante el dictado de 62 sentencias, es decir, se presentó más de una demanda por cargo a elegir.

Del cúmulo de medios de impugnación que conoció el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur (TEEBCS), resulta relevante la pronunciada durante la sesión del 25 de julio de 2018 respecto del juicio ciudadano TEEBCS-JDC-027/2018, al cual se acumularían doce impugnaciones más, en virtud de la relación que guardaban respecto del acto impugnado.

Las controversias presentadas combatían el acuerdo IEEBCS-CG163-JULIO-2018 (IEEBCS, 2018), referente a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional realizado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (IEEBCS). Entre los agravios formulados por los recurrentes, se encuentran los referentes a la aplicación de

la fórmula para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del IEEBCS, así como a la paridad de género en la integración del Congreso local.

Resulta conveniente mencionar que el 28 de diciembre de 2017, el Consejo General del IEEBCS aprobó modificaciones al Reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular, en donde en sus artículos transitorios estableció que las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional serían encabezadas por mujeres. De igual manera, estatuyó que tres de las cinco postulaciones de presidencias municipales serían encabezadas por personas del género femenino.

En ese sentido, las modificaciones implementadas por el IEEBCS constituyeron una medida afirmativa tendente a garantizar el derecho real y efectivo de acceso de las mujeres a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad frente a los hombres.

Dicha medida afirmativa fue impugnada por diversos partidos políticos que argumentaron, entre otras consideraciones, que tal medida excedía el marco constitucional y legal de esta entidad federativa, así como la violación a los principios de certeza y de autoorganización de los partidos políticos.

Este órgano jurisdiccional emitió la sentencia (TEEBCSa, 2018), confirmando la implementación de la medida afirmativa, toda vez que, de un análisis del contexto histórico de la representación del género femenino en el Congreso local, se evidenció la subrepresentación de las mujeres en los órganos de elección popular, por lo que la medida afirmativa resultaba justificada y razonable para lograr una igualdad real y material en los derechos político-electorales de las mujeres, así como eliminar estereotipos.

Asimismo, la determinación emitida por este Tribunal fue impugnada ante la Sala Superior, mediante Juicio de Revisión Constitucional (TEEBCSb, 2018), emitiendo sentencia donde se tuvieron

por infundados e inoperantes los agravios planteados por los partidos, confirmando la resolución emitida por este órgano jurisdiccional.

## LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El principio de representación proporcional en la integración de las legislaturas es el mecanismo de asignación por medio del cual se atribuye a cada partido un número de curules proporcional al número de votos emitidos a su favor.

A través de este método de integración de los órganos legislativos se intenta resolver los problemas de la sobre y la subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

En nuestro país, la Constitución federal contempla en su artículo 116, fracción II, tercer párrafo, que las legislaturas de los estados deberán observar para su integración los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ello conforme a las reglas que se establezcan en las leyes locales.

Conforme a la tesis de jurisprudencia (SCJN, 1998, p. 191) de rubro **MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS**, la Suprema Corte ha señalado que la finalidad de la representación proporcional es garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, de tal manera que los partidos minoritarios tengan acceso a curules dentro de estos, y que los partidos mayoritarios no representen una proporción mayor a los votos obtenidos.

## LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN

La sobre y subrepresentación son límites contemplados en la Constitución federal que permiten a las minorías estar representadas dentro de los órganos legislativos, estableciendo una proporción adecuada entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ya que con ello un partido no podrá tener un número excesivo de curules en relación a su votación obtenida, y un instituto político con una fuerza electoral menor, en contraste con uno mayoritario, podrá tener una representación acorde a su votación obtenida, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos.

Las bases para los límites de sobre y subrepresentación se encuentran comprendidas en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución federal, los cuales comprenden que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida; y en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Por su parte, la Constitución sudcaliforniana replica dichos límites en su artículo 41, en los mismos términos que la Constitución federal.

## LA ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El artículo 41 de la Constitución local, de manera general, estipula las bases para la integración del Congreso local y para realizar el procedimiento de asignación de las diputaciones de representación proporcional, de la siguiente manera:

- El Congreso local se integrará con 16 diputaciones electas por el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales, así como cinco por el principio de representación proporcional.
- La asignación de diputaciones de representación proporcional se realizará mediante una sola circunscripción plurinominal que comprenderá todo el estado.
- Los partidos políticos podrán participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional si registraron candidaturas cuando menos en ocho de los distritos uninominales de mayoría relativa y alcanzaron el tres por ciento del total de la votación válida emitida para diputaciones de mayoría relativa.
- La asignación de diputaciones de representación proporcional la realizará el Consejo General del IEEBCS, conforme a las bases constitucionales y de la ley secundaria.
- Límites de sobre y subrepresentación (+/- 8 puntos porcentuales entre la relación del porcentaje del total de la legislatura y la votación válida emitida). Así como la excepción a dicha regla, cuando los triunfos sean todos obtenidos en distritos uninominales de mayoría relativa.

Por otra parte, el contenido normativo que señala el procedimiento de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se encuentra regulado en la Ley Electoral local en su Título Noveno, Capítulo II, denominado “De la Representación Proporcional para la Integración del Congreso del Estado y de las Fórmulas de Asignación”, donde se prevén los conceptos y procedimiento siguiente:

- La votación total emitida (VTE) comprende a todos los votos depositados en las urnas.

- La votación válida emitida (VVE) que se utilizará para determinar qué partidos políticos cumplen con el porcentaje mínimo de asignación, se obtendrá de restar a la votación total emitida (VTE), los votos nulos (VN), los correspondientes a los candidatos independientes (VCI) y a los candidatos no registrados (VCNR).
- La votación válida emitida (VVE) que se utilizará para la asignación de las diputaciones de representación proporcional se obtendrá de restar a la votación total emitida (VTE), los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación ( $VP < 3\%$ ), los votos emitidos para candidatos independientes (VCI) y los votos nulos (VN).
- Límite de sobre y subrepresentación de los partidos políticos, y la excepción a dicha regla, conforme a la establecida en la Constitución local.
- Elementos para la fórmula de asignación de diputaciones de representación proporcional, que incluyen:
  - a) Porcentaje mínimo de asignación o umbral (PMA), siendo este el 3% de la votación válida emitida.
  - b) Cociente natural (CN): el cual se obtiene de dividir la votación válida emitida entre los cinco diputados de representación proporcional.
  - c) Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural.

## JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

El principio de paridad exige a las y los operadores jurídicos que juzguen considerando las características de los géneros, lo que es una obligación convencional (Convención, 1994; OEAA, 1948; OEAb, 1948; ONU, 1953; ONU, 1979) y conforme a los criterios

del Poder Judicial de la Federación (SCJN, 2016, p. 836), de rubro “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO” y “JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN” (TEPJF, 2017, p. 443), las y los juzgadores deben atender la perspectiva de género a la hora de impartir justicia.

Además de los preceptos internacionales anteriormente citados, el principio de paridad de género e igualdad entre hombres y mujeres en materia electoral se encuentra reconocido en la legislación federal y local.

Juzgar con perspectiva de género implica cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo con el contexto de desigualdad por condiciones de género, así como aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas. Así, la obligación de juzgar con perspectiva de género se puede resumir en el deber de impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desigualdad en la cual históricamente se han encontrado las mujeres, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al papel que debían asumir, según su sexo.

#### RESOLUCIÓN DEL TEEBCS

*Aplicación de la fórmula para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional*

Los agravios formulados por los recurrentes, en relación a la aplicación de la fórmula para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo



General del IEEBCS, resultaron parcialmente fundados, ya que la fórmula de asignación de diputaciones de representación proporcional utilizada por el Consejo General del IEEBCS resultó incorrecta, en cuanto al concepto de votación válida emitida que se utilizó para determinar los partidos políticos que cumplen con el porcentaje mínimo de asignación, así como para el análisis de sobre y subrepresentación.

Durante el proceso de asignación de las diputaciones de representación proporcional, el Consejo General del IEEBCS incluye los dos conceptos de votación válida emitida que se contienen en el artículo 149 de la Ley Electoral local, donde precisó que el segundo de ellos se trata del utilizado para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Sin embargo, el IEEBCS utilizó únicamente un concepto de votación válida emitida para el desarrollo de la aplicación de la fórmula en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en todo el procedimiento, pues del acuerdo se observa que en ningún momento utiliza el segundo concepto.

Ante tal omisión, se concluyó que la responsable utilizó el concepto de votación válida emitida equivocado para determinar qué partidos cumplieran con el porcentaje mínimo de asignación del tres por ciento, ya que del acuerdo impugnado se desprende que utilizó el mismo que determinó para la asignación.

En cuanto al análisis de sobre y subrepresentación realizado por el IEEBCS, se tiene que este utilizó la votación válida emitida con la cual asignó las diputaciones de representación proporcional, con la cual concluyó que ninguno de los partidos políticos se encontraba en el supuesto de la sobre y subrepresentación respecto a los límites constitucionales.

Dichos límites constitucionales resultan relevantes ya que, por un lado, el límite de sobrerrepresentación consiste en que, en ningún

caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida; asimismo, en cuanto a la subrepresentación, se indica que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

En la resolución, se realiza una interpretación funcional de los preceptos que regulan los límites a la sobre y subrepresentación, que tiene una relación directa con la votación estatal que reciban los partidos políticos, en la cual ha de considerarse que, para la aplicación de los referidos límites en la integración del Congreso local, debe descontarse cualquier elemento que distorsiona la representación proporcional.

Por ello, el análisis de la aplicación de los citados límites constitucionales se debe realizar teniendo en cuenta los valores y principios constitucionales que articulan el principio de representación proporcional obligatorio para los estados de la República, conforme a la misma disposición constitucional; en específico, los relativos a la representatividad y a la pluralidad en la integración de los órganos legislativos.

En consecuencia, debe concluirse que al momento de analizar los límites de sobre y subrepresentación, debe realizarse con la votación válida emitida utilizada para la asignación de diputaciones de representación proporcional; es decir, la votación total emitida a la cual se le restan los votos de los partidos que no alcanzaron el porcentaje mínimo de asignación, los votos nulos, los votos de candidatos independientes y los correspondientes a candidatos no registrados.

Lo anterior, porque de esa manera se considera una votación válida lo más pura posible, ya que se utiliza únicamente la votación

de los partidos políticos que participaron en la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Aunado a lo anterior, para efecto de llevar a cabo el citado análisis, se debe sumar a la votación válida emitida la votación de los partidos políticos que, no habiendo alcanzado el porcentaje mínimo de asignación para participar en la distribución de diputaciones por el principio de representación proporcional, si obtuvieron algún triunfo por el principio de mayoría relativa.

Esto es necesario puesto que los límites a la sobre y subrepresentación buscan garantizar la representatividad y pluralidad en la integración del órgano legislativo, lo cual posibilita que las candidaturas de partidos políticos minoritarios formen parte de su integración y que se reduzcan los niveles de sobre representación de los partidos mayoritarios, para lo cual, en la integración del Congreso local debe eliminarse cualquier obstáculo que distorsione el sistema de representación proporcional (Sala Regional Monterrey, 2015; Sala Superior del Tribunal, 2018).

Dicho criterio se encuentra sustentado en la tesis de rubro **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)”** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016, pp. 130 y 131).

Con lo anterior, al utilizar la votación válida emitida conforme a los criterios anteriores, se puede observar que contrario a lo indicado por el IEEBCS, un partido político se centraba en la sobrerrepresentación, ya que su porcentaje del total de la legislatura excede en más de ocho puntos a su porcentaje de votación válida emitida.

Por tanto, al encontrarse sobrerrepresentado un partido político, conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción III, de la

Constitución local y 153 de la Ley Electoral local, resulta necesario deducirle la diputación de representación proporcional otorgada inicialmente, asignándosele al partido político que no se encuentre en este supuesto.

En consecuencia, la diputación de representación proporcional deducida habrá de asignarse al siguiente partido político que, habiendo cumplido los requisitos establecidos en la ley, no se le haya asignado uno anteriormente, siguiendo la prelación de mayor a menor votación obtenida.

De manera enunciativa, siguiendo las bases y el procedimiento señalado tanto por la Constitución local y la Ley Electoral local, para llevar a cabo la asignación de diputaciones de representación proporcional, el desarrollo de la fórmula debe seguir la metodología siguiente:

- 1) Determinar la votación válida emitida para obtener el porcentaje mínimo de asignación, conforme a la fórmula siguiente:

$$VVE = VTE - (VN + VCI + VCnR)$$

\* Donde VVE: votación válida emitida; VTE: votación total emitida; VN: votos nulos; VCI: votos candidatos independientes; y, VCnR: votos candidatos no registrados.

- 2) Los partidos políticos que obtengan una votación igual o mayor al 3% de la votación válida emitida conforme a la fórmula anterior, son los que tendrán derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional, siempre y cuando haya cumplido los demás requisitos.
- 3) Para llevar a cabo la asignación de diputaciones de representación proporcional, se determinarán los siguientes elementos, conforme a la votación válida emitida obtenida en el paso 1:

- i) Porcentaje mínimo de asignación o umbral: 3% de la votación válida emitida
  - ii) Cociente natural:  $VVE/5$
  - iii) Resto mayor: el remanente más alto entre los restos de votación de cada partido político, una vez realizada la asignación de curules mediante cociente natural
- 4) Para llevar a cabo la asignación de las diputaciones de representación proporcional, se determinará la votación válida emitida utilizando la fórmula siguiente:

$$VVE = VTE - (VP < 3\% + VCI + VN + VCnR)$$

\* Donde VVE: votación válida emitida; VTE: votación total emitida; VP < 3%: votos partidos que no hayan obtenido el tres por ciento de la VVE obtenida en el paso 1; VN: votos nulos; VCI: votos candidatos independientes; y VCnR: votos de candidatos no registrados.

- 5) Se determinará la votación válida emitida correspondiente a cada partido político, dividiendo su votación entre la votación válida emitida obtenida en el paso 4.
- 6) Se asignará una diputación por el principio de representación proporcional a los partidos que hayan alcanzado el porcentaje mínimo de asignación y hubieran registrado cuando menos ocho candidaturas por el principio de mayoría relativa, siguiendo un orden de mayor a menor porcentaje de votos obtenidos.
- 7) En caso de que quedaran diputaciones de representación proporcional, se asignarán a los partidos políticos tantas diputaciones como contenga su votación en el cociente natural, siguiendo un orden de mayor a menor porcentaje de votos obtenidos.
- 8) Si después de aplicada la asignación por cociente natural, quedaran diputaciones por distribuir, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada partido político.

- 9) Realizada la asignación siguiendo los pasos 6, 7 y 8, se procederá a analizar la sobre y subrepresentación de los partidos políticos, utilizando la fórmula para determinar la votación válida emitida siguiente:

$$VVE = (VTE - (VP < 3\% + VCI + VN + VCnR)) + VPTMR$$

\* Donde VVE: votación válida emitida; VTE: votación total emitida; VP < 3%: votos partidos que no hayan obtenido el tres por ciento de la VVE obtenida en el paso 1; VN: votos nulos; VCI: votos candidatos independientes; VCnR: votos candidatos no registrados y VPTMR: votos partidos que no hayan obtenido el tres por ciento de la VVE obtenida en el paso 1, sin embargo, obtuvieron triunfos en distritos de mayoría relativa.

- 10) En el caso de que un partido político se encuentre sobrerrepresentado, se procederá a descontar tantas diputaciones de representación proporcional como sean necesarias, hasta que no se encuentre en dicho límite.
- \* El límite de sobre representación indica que un partido político no podrá tener un porcentaje de representación de la legislatura, superior a su votación válida emitida más ocho puntos porcentuales.
- 11) Las diputaciones de representación proporcional deducidas de partidos sobre representados, se asignarán a los partidos políticos que se encuentren en el supuesto de subrepresentación, y no habiendo ninguno en este supuesto, se asignarán a los partidos políticos que no les fuera asignado ninguno en los pasos 6, 7 y 8, que hayan cumplido los requisitos legales, siguiendo el orden de mayor a menor votación obtenida.
- \* El límite de subrepresentación indica que un partido político no podrá tener un porcentaje de representación de la legislatura, inferior a su votación válida emitida menos ocho puntos porcentuales.

- 12) Por último, se procederá a analizar de nueva cuenta si alguno de los partidos políticos se encuentra fuera de los límites de sobre y subrepresentación, para en su caso realizar los ajustes necesarios indicados en los pasos 10 y 11; en caso de no encontrarse en dichos supuestos, concluiría la asignación.

## LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO LOCAL

En el juicio ciudadano los recurrentes controvirtieron la indebida sustitución en el orden de prelación de la lista de diputación por el principio de representación proporcional que realizara el Consejo General del IEEBCS en el respectivo procedimiento de asignación, el cual se patentó mediante la emisión del acuerdo IEEBCS-CG163-JULIO-2018 (IEEBCS, 2018), en específico del Partido del Trabajo.

Sobre el tópico, es de señalarse que la Sala Superior ha trazado una línea jurisprudencial en la cual el principal objetivo ha sido garantizar la presencia de las mujeres tanto en la postulación, obligación que legalmente corresponde a los partidos políticos, como en la asignación de los cargos de representación proporcional.

Ello, puesto que se ha observado que la postulación paritaria no implica que el principio de paridad sea efectivo en la integración de los órganos de representación política; es decir, el objetivo de lograr una igualdad sustantiva, real y material en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en relación con los hombres, en muchos de los casos no se logra, por lo que surge la necesidad imperiosa de implementar medidas temporales tendentes a contrarrestar este fenómeno.

La Sala Superior ha sostenido que la paridad de género debe generar sus efectos no sólo al momento del registro de la lista de candidaturas, sino también al momento de la asignación de los

espacios gubernamentales, toda vez que el establecimiento de un número determinado de candidaturas reservadas para las mujeres es únicamente el primer paso para lograr su ingreso al órgano de representación; empero, para que la medida resulte efectiva es necesario que trascienda a la integración de los órganos de representación política.

De esta manera, de acuerdo con el último párrafo del artículo 154 de la Ley Electoral local, en todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional deberá seguirse el orden que tuviesen las candidaturas en las listas respectivas, teniendo como único supuesto de excepción válidamente adoptable el que las mujeres se encuentren subrepresentadas en la integración del Congreso local.

Por tanto, es posible concluir que la autoridad electoral, en una interpretación incorrecta de los criterios de paridad de género, inaplicó el precepto en comento, toda vez que no respetó el orden de prelación de la lista presentada por un partido político y la sustitución que realizó patentó un perjuicio para las mujeres, por lo que no se puede tener como supuesto de excepción jurídicamente válido.

Así, el Consejo General del IEEBCS en lugar de asignar la diputación por el principio de representación a la que tiene derecho un determinado partido político —por cumplir con los requisitos establecidos en la legislación aplicable—, de conformidad con la lista registrada y aprobada previamente, de manera incorrecta sustituyó la candidatura conformada por la fórmula que ocupa el primer lugar de la lista, por la fórmula que ocupa la segunda posición, bajo el argumento de que con ello se logra un equilibrio entre los géneros en la integración del Congreso local, asumiendo que con ello se atendía debidamente la paridad de género.

No obstante, tal interpretación conlleva a una aplicación neutra de un principio que tiene como finalidad primera y última la eliminación de todos aquellos obstáculos que históricamente han



colocado al género femenino en una condición de inequidad y desigualdad respecto del género masculino.

De ahí que este Tribunal estima que el actuar de la autoridad electoral es contrario a la naturaleza, objeto y finalidad del principio de paridad, además de resultar incongruente con la acción afirmativa que implementase en el Reglamento de candidatas y candidatos, dado que, si la intención de la autoridad administrativa electoral era integrar de manera paritaria los órganos de representación proporcional, era innecesario aplicar una medida compensatoria, que no beneficia al grupo vulnerable.

De lo que se concluye que, con base en los criterios jurisprudenciales y los diversos precedentes, el único supuesto de excepción para no aplicar lo dispuesto en el artículo 154 último párrafo y en su lugar, proceder a una asignación donde se modifique el orden de prelación de la lista, atendiendo el criterio de la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015, pp. 49-51) de rubro **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA”** es aquel que tenga como finalidad incorporar a las mujeres a la integración del Congreso local, por ser el grupo históricamente subrepresentado.

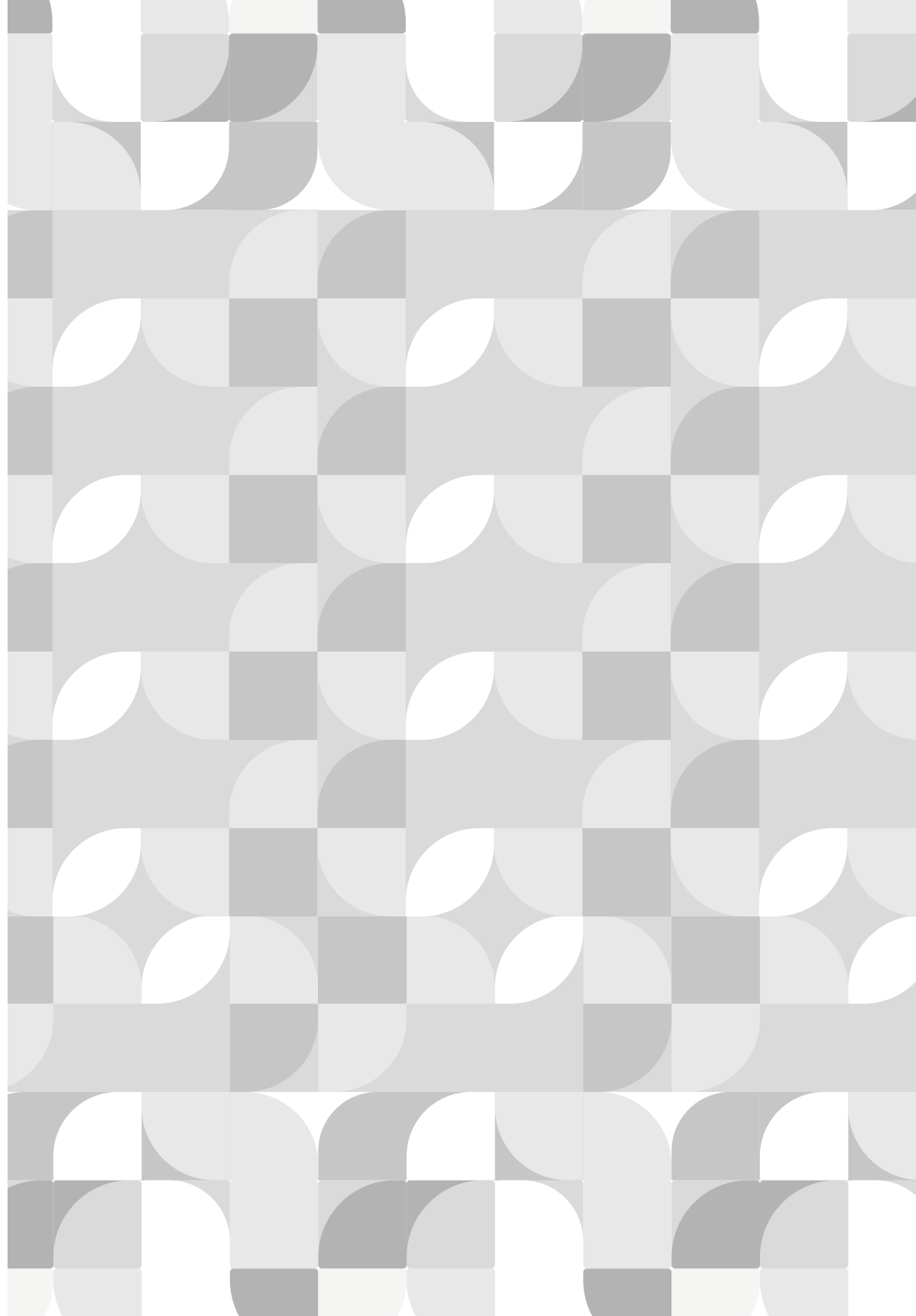
De ahí que el TEEBCS resolvió modificar la asignación de la diputación de representación proporcional del Partido del Trabajo, conforme al orden de prelación de la lista que registrara dicho partido, el cual correspondía a una mujer.

## BIBLIOGRAFÍA

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (1994). Artículo 4, fracción j; artículos 5 y 7, fracción g. Ratificado por México en 1998.

- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. (2018, julio). IEEBCS-CG163-JULIO-2018. Recuperado de: <https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS-CG163-JULIO-2018.pdf>
- OEAa. (1948). Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Artículo 1°
- OEAAb. (1948). Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer Artículo 1°
- ONU. (1953). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Artículos 1°, 2° y 3°
- ONU. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Artículo 1.°, fracciones a, e y f; artículos 3 y 7, fracciones a, b y c). Ratificado por México el 23 de marzo de 1981.
- Sala Regional Monterrey. (2015, 25 de septiembre). SUP-REC-741/2015 y acumulados. Recuperado de: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0741-2015.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0741-2015.pdf)
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018, 31 de agosto). SUP-REC-841/2015 y acumulados. Recuperado de: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0941-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0941-2018.pdf)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (1998, noviembre). Jurisprudencia P./J. 70/98. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, tomo VIII.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2016, abril). Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 29, t. II.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2015). Jurisprudencia 36/2015. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Quinta Época. Año 8. Número 17.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2016). Tesis XXIII/2016. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Quinta Época. Año 9. Número 18.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2017, marzo). Tesis 1a XXVII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima época. Libro 40, t. I
- Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur (TEEBCSa). (2018, 20 de enero). TEE-BCS-RA-001/2018 y acumulados. Recuperado de: <http://teebcs.org/wp-content/uploads/2014/12/TEE-BCS-RA-01-2018-Y-SU-ACUMULADO.pdf>
- Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, (TEEBCSb). (2018, 14 de febrero). SUP-JRC-4/2018 y acumulado. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/e7a-4295db8d851c.pdf>



# *Campeche*

Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Género**



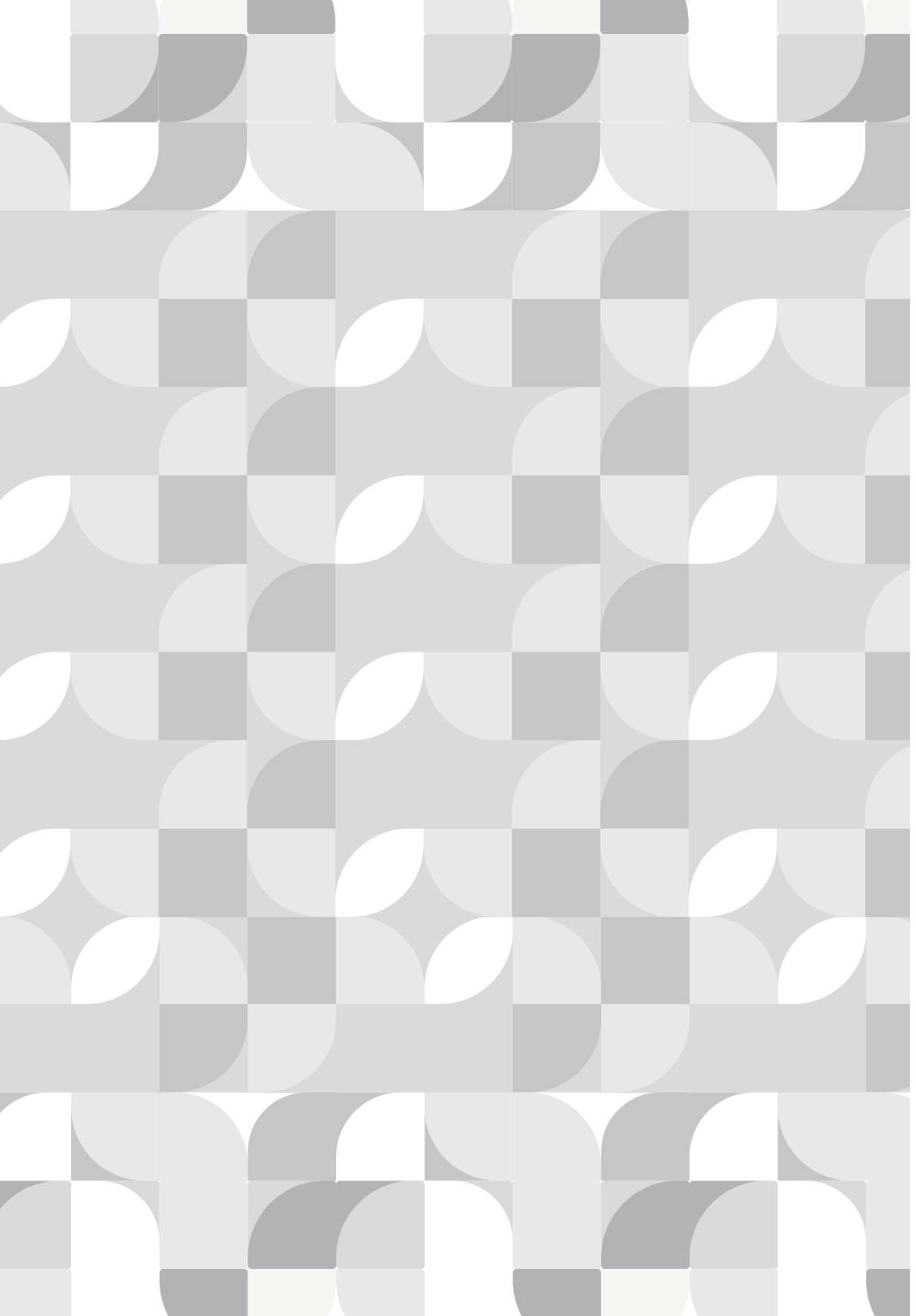
***Principio de paridad  
de género en un  
enfoque horizontal***

ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL  
EXPEDIENTE TEEC/JDC/8/2018

***Brenda Noemy Domínguez Aké<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Campeche.



## INTRODUCCIÓN

El presente ensayo pretende proporcionar un panorama general adoptado por el Tribunal Electoral del Estado de Campeche en el proceso electoral de 2018, sobre la postulación de candidatas a ocupar la presidencia municipal de los, entonces, once municipios del estado de Campeche, por parte de los partidos políticos locales, respetando el principio de paridad de género con un enfoque horizontal.

La sentencia que se analiza constituye el primer precedente en materia de paridad de género, con el que se rompe con los criterios que se venían sosteniendo, pues con ella se revocó el Acuerdo CG/44/18 emitido por el Instituto Electoral del Estado de Campeche, quien había establecido criterios sin implementar medidas afirmativas en la postulación de candidatas y candidatos a la presidencia de los, entonces, once ayuntamientos por el principio de mayoría relativa en el estado de Campeche.



## MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la igualdad, como derecho, es una herramienta subjetiva para acceder a la justicia, porque otorga titularidad a las personas para reclamar, por distintas vías, el ejercicio de otros derechos en condiciones efectivas de igualdad. Así, como principio y como derecho, la igualdad implica una obligación a cargo del Estado, que deriva de mandatos constitucionales y convencionales, y que demanda el acceso pleno en condiciones de igualdad, entendida esta de modo sustantivo y no sólo formal.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha considerado que un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de hecho entre hombres y mujeres (igualdad sustantiva) porque la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados, por lo que no es suficiente garantizar un trato idéntico al del hombre. Se deben tener en cuenta las diferencias biológicas y culturales, porque en ciertas circunstancias será necesario que haya un trato diferenciado, por lo que el logro de la igualdad sustantiva se inscribe en estrategias eficaces encaminadas a corregir la representación insuficiente y la redistribución de recursos y poder (CNDH, 2016, p. 8).

De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en algunos casos, que el problema radica en la ausencia de visibilización jurídica de ciertos grupos y que sus aspiraciones sean reconocidas como derechos; por lo que la igualdad, en cualquiera de sus enfoques, demandará acciones de reconocimiento, redistribución y representación. Es decir, tratos diferenciados objetivos y razonables que tomen en consideración las categorías

sospechosas a fin de evitar situaciones discriminatorias (SCJN, 2007, p. 639).

De ahí que la construcción teórica de la igualdad como un principio y como un derecho demanda enfoques, reivindicaciones y contenidos sustantivos que los juzgadores se encuentran obligados a considerar para detectar en qué casos se encuentra justificado o es necesario un trato diferenciado, por ejemplo, en las medidas relativas a la paridad de género.

El concepto de paridad fue propuesto por el Consejo de Comunidades Europeas, en 1989, como una respuesta a la demanda de mujeres europeas involucradas en la esfera de la política, ante su baja representación en los parlamentos, lo cual era un indicador de que pese a las diversas iniciativas y acciones para impulsar la igualdad de género en espacios y ámbitos diversos de la vida económica, social, política y familiar, seguía prevaleciendo una profunda desigualdad en todas las instancias y organismos de decisión públicos y políticos (CEPAL, 2007).

En este marco, un grupo de mujeres ministras y exministras europeas se reunieron en Grecia con motivo de la primera Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones, suscribiendo un documento conocido como la Declaración de Atenas, en noviembre de 1992, en el que se consignó que: “La igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones, [...] en la toma de decisiones públicas y políticas”.

## PARIDAD

La paridad es el principio que se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación

política. Es un criterio estipulado en la Constitución y leyes electorales para asegurar la participación 50/50 en la definición de candidaturas a puestos de elección popular. La paridad supone una redistribución de las oportunidades y un mecanismo para lograr la igualdad sustantiva. La diferencia entre cuotas y paridad estriba en que esta es “una medida definitiva porque reformula la concepción del poder político, concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido en partes iguales entre hombres y mujeres; un nuevo contrato social para regir la vida en sociedades democráticas” (Peña Molina, 2019), en tanto que las cuotas de género son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado; son un mecanismo para reducir y eliminar las desigualdades por razón de género en los cargos políticos o de representación popular, siendo una forma en la que se manifiestan las acciones afirmativas.

#### ACCIÓN AFIRMATIVA

La acción afirmativa (también conocida como discriminación positiva) es una medida temporal y transitoria, cuyo objetivo es establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. Se caracteriza por ser una medida extraordinaria, que dura el tiempo estrictamente necesario para cumplir con su finalidad, sin afectar derechos fundamentales. Cumple su objetivo cuando se alcanza la igualdad entre grupos en desventaja y se supone que deja de utilizarse, pues ha encontrado un nivel óptimo para superar las diferencias de acceso y de oportunidades.

## PARIDAD HORIZONTAL

Por paridad horizontal se entiende que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos y candidatas de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde un enfoque horizontal, deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres (TEPJF, 2015).

## ANTECEDENTES

Durante décadas, las mujeres han tenido un desenvolvimiento desigual en la vida social, política, cultural, educativa y económica frente a los hombres. En materia político-electoral, el género femenino ha sufrido una exclusión histórica en el goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Fue hasta 1953 cuando se dio un gran paso en la vida política del Estado mexicano, al reconocer el voto femenino. Posteriormente, este reconocimiento inició su progresión con la implementación de “cuotas de género”, toda vez que hubo la necesidad de establecer medidas legales que protegieran los derechos político-electorales del género femenino.

Es así que en 1993 se da el primer reflejo de cuota de género en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral, en el que se introdujo una cuota solamente indicativa, es decir, sólo se sugería a los partidos políticos promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, sin establecer sanción alguna por ello. En dicha reforma se estableció que los partidos políticos no debían postular más del 70% de candidatos de un mismo género, lo que implícitamente acarrearía que el 30% sería para mujeres, de acuerdo a la visión social del momento.

Dentro de la reforma de 2002, la cuota permaneció en el umbral del 70%-30%; sin embargo, lo trascendente fue el establecimiento de la obligación de los partidos políticos de registrar candidaturas a diputaciones y senadurías que cumplieran con una cuota efectiva de género, con la posibilidad de la negativa de registro ante el incumplimiento.

La reforma de 2008 elevó el umbral de la cuota a 40%-60% en la postulación de candidatos propietarios de mayoría relativa, en tanto que en representación proporcional se estableció la obligación de registrar listas con segmentos de cinco, debiendo haber cuando menos tres personas del mismo sexo en cada uno de ellos; sin embargo, se mantuvo la cláusula de excepción que permitía a los partidos políticos evitar el cumplimiento de la cuota en las candidaturas seleccionadas mediante procesos democráticos internos.

Lo anterior evidencia que el género femenino no tenía inclusión en los asuntos políticos, sino una serie de disposiciones legislativas y criterios adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que han llevado a impulsar la participación política de las mujeres.

El tan necesario reconocimiento de igualdad de los géneros en la vida política dio un gran avance con la reforma constitucional de 2014 en la materia, en la que se integró al artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Carta Magna, la obligación de todos los partidos políticos de garantizar la paridad en las candidaturas a cargos de elección popular, tanto federales como locales.

A nivel local, en el año 2003 el marco jurídico electoral implementó una cuota de género 70-30, que debían de observar los partidos políticos y coaliciones para el registro de candidaturas en las elecciones de diputados y ayuntamientos; esta regla fue observada en los procesos electorales de 2004 y 2007; posteriormente, se estableció la cuota de género 60-40 tal como lo mandataba la reforma constitucional de 2008; y a partir de la reforma de 2014, se estableció el principio de paridad de género 50-50 en la postulación de candidaturas.

Derivado de lo anterior, se realizó el análisis de los candidatos al cargo de presidentes municipales, propuestos por los partidos políticos para integrar los HH. Ayuntamientos en las elecciones de 2009, 2012, 2015 y 2018; apreciándose la marginación en la que se ha encontrado la mujer campechana, a pesar de la lucha por su integración en la postulación para la obtención de cargos públicos en el estado.<sup>1</sup> Así, del análisis se advirtió que solamente dos mujeres han ocupado la presidencia de los municipios de Carmen y de Campeche, en 2009 y 2012 respectivamente.

#### DESCRIPCIÓN, NARRACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

El asunto en análisis fue impugnado por una ciudadana, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano campechano, ante el Tribunal Electoral del Estado de Campeche, quien dictó sentencia con fecha 21 de mayo de 2018, en el sentido de revocar el acuerdo CG/44/18 emitido por el Instituto Electoral del Estado de Campeche.

En la sentencia se consideró que la parte actora contaba con interés legítimo para promover dicho juicio ciudadano, ya que su pretensión consistía en que se garantizara y asegurara el principio de paridad de género desde un enfoque horizontal en la postulación

y admisión del registro supletorio de las candidaturas a presidencias municipales de los ayuntamientos del estado de Campeche, con la finalidad de establecer que las listas de registro para integrar los cargos a las presidencias municipales de los ayuntamientos del estado fueran encabezadas por mujeres, garantizando de esa manera el cumplimiento al principio constitucional de paridad de género, en el proceso electoral local 2017-2018.

El problema jurídico al que se enfrentó el Tribunal Electoral del Estado de Campeche fue el de justificar, conforme al marco normativo y al contexto histórico que guardaba la proporción entre hombres y mujeres que habían ocupado y ocupaban las presidencias de los ayuntamientos, que el Instituto Electoral del Estado de Campeche implementara una acción afirmativa en el acuerdo CG/44/18, a efecto de que los partidos políticos postularan seis mujeres en el primer lugar de sus listas de mayoría relativa.

Llegando a la determinación de que, en efecto, se justificaba que el Instituto Electoral del Estado de Campeche tenía la posibilidad de implementar una acción afirmativa en la reglamentación sobre la postulación de candidatas y candidatos a las presidencias de los, entonces, once ayuntamientos del estado por mayoría relativa, en razón de la desproporción histórica que ha existido y existe entre hombres y mujeres en la integración de los ayuntamientos, y del estancamiento prolongado en los resultados que alcanzaron en su momento las medidas normativas para lograr la paridad; además de ser un órgano del estado obligado a garantizar el derecho humano a la igualdad entre el hombre y la mujer, y contar con la facultad reglamentaria en materia de paridad, en las condiciones de insuficiencia de las acciones afirmativas previstas en la legislación local, para acelerar el proceso que garantice la igualdad real entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de elección popular.

En el asunto, al acreditarse que no se había podido superar el porcentaje mínimo del 50% de candidatas mujeres en la elección de

la presidencia de ayuntamientos por el principio de mayoría relativa (anteriormente el 40%), y que las medidas implementadas para alcanzar la paridad resultaron ineficaces, se concluyó que el estado no había actuado conforme lo exigían la Constitución local y federal.

No obstante lo anterior, se reflexionó que aunque el legislador democrático no emitiera las normas en materia de paridad que exige la problemática planteada, y cuya aplicación corresponde a los órganos administrativos y jurisdiccionales, resultaba que las normas constitucionales debían aplicarse aunque no imperaran leyes que las configuren, pues la Constitución tiene una eficacia directa, al ser origen inmediato de derechos y obligaciones, por lo que no se debía esperar al ejercicio ulterior de ningún reconocimiento previo por parte de ningún poder público. De tal manera que, conforme a la mencionada eficacia directa y a la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche, en el caso analizado resultaba posible el establecimiento de una medida afirmativa por esa vía.

Tomando en cuenta que el deber de garantía del derecho a la igualdad en el acceso a cargos de elección popular entre el varón y la mujer por medio de la paridad está dirigido a las autoridades estatales, si el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche no implementó medidas tendientes al logro del objetivo del principio de paridad que superara el estancamiento en la materia, los demás órganos del estado, dentro de su competencia y en cuanto se presentara la oportunidad, poseen el deber de tomar determinaciones que superen el estado de cosas contrarias a la Constitución.

Por lo tanto, ante el déficit democrático producido por la falta de medidas en materia de paridad, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche debió implementarlas, porque tuvo a su alcance los elementos que se utilizaron en la sentencia sobre la desproporcionada diferencia entre mujeres y hombres que, en la historia del estado, han integrado los ayuntamientos.



Por ello, se llegó a la conclusión de que el Consejo General debió haber implementado una medida afirmativa a observar por los partidos políticos en sus postulaciones a los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa; sobre todo, ponderando que hacerlo en el momento del proceso electoral local en el que se encontraba, salvaguardaba de mejor manera los principios de certeza y seguridad jurídica, pues los diversos actores involucrados (partidos políticos, candidatos, el electorado, etcétera), tendrían un conocimiento previo de una regla que eventualmente evitaría un escenario en el que aplicar una medida de este tipo, después de la jornada electoral, implicaría una mayor intervención y sacrificio de los principios y derechos en juego.

En razón de lo anterior, el Tribunal Electoral local razonó que, en una primera aproximación, la acción afirmativa resultaba pertinente para que los órganos representativos, y especialmente el puesto jerárquico que una presidencia municipal representa, reflejen la composición social y generen un efecto espejo que revalorice a la mujer en la redistribución del poder político. Por lo tanto, y con la finalidad de atender en su totalidad el planteamiento de la parte actora, en relación con la pertinencia de la acción afirmativa encaminada a beneficiar a un género poblacional, como lo es el femenino, dicho Tribunal Electoral lo estimó plausible y pertinente por ser constitucionalmente razonable y elevar sustancialmente las probabilidades de acceso de las mujeres a la obtención del cargo.

Para el caso en concreto, al ser once municipios en el estado, este Tribunal estimó que los partidos políticos debían elegir seis candidatas para un género y cinco candidatos para otro, procurando el mayor beneficio para las mujeres.

Entonces, en su vertiente horizontal, los partidos políticos deberían presentar seis mujeres en las listas de candidatura a la presidencia de los ayuntamientos de mayoría relativa, y de esa manera remontar el escenario histórico de desigualdad entre hombres y

mujeres en el acceso al cargo, evidenciando congruencia con el dispositivo invocado.

Por último, para el Tribunal local la medida fue idónea y adecuada para lograr los fines constitucionales, dado que vincular a los institutos políticos a que postularan seis mujeres, en lugar de cinco, en las listas de las candidaturas presidenciales de los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, eleva sustancialmente las probabilidades de que más mujeres accedan a los ayuntamientos del estado, lo cual abona a la igualdad material. Es decir, permitió que un mayor número de mujeres (y no estrictamente el 50%) pudiera acceder a un puesto jerárquicamente relevante y simbólico.

También, la medida cumplía con el subprincipio de necesidad, puesto que en los procesos electorales de 2009, 2012 y 2015 del estado de Campeche, solamente dos mujeres obtuvieron el puesto de presidentas municipales (una en el municipio de Carmen en 2009 y otra en el municipio de Campeche en 2012); aunado a ello, en las postulaciones, hasta ese momento no se había alcanzado la representación paritaria.

Finalmente, la medida cumplía con el principio de proporcionalidad, pues su implementación en ese momento del proceso electoral implicaría una intervención mínima ante los principios de reelección, autodeterminación partidista, certeza y seguridad jurídica, potencializando el derecho humano a la igualdad entre hombres y mujeres en su aspecto material, y el principio de paridad.

En tales condiciones, se justificó que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche tuviera la posibilidad de adoptar una acción afirmativa como la que pretendía la parte actora, en razón de que se trataba de una medida altamente plausible, dadas las altas probabilidades de que, a través de ella, más mujeres accedan al cargo de la presidencia municipal de los ayuntamientos del estado de Campeche.

Al haber resultado sustancialmente fundado el agravio argumentado por la parte actora, se modificó el acuerdo CG/44/2018 intitulado “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del estado de Campeche, por medio del cual se aprueba el registro supletorio de las planillas de candidaturas a presidente, regidores y síndicos de los HH. Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018”, así como su anexo único, con el objeto de que quede asentado en dicho acuerdo que el Partido Movimiento Regeneración Nacional, la Coalición por Campeche al Frente, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Encuentro Social, no cumplieron cabalmente con el principio de paridad de género en su vertiente horizontal en sus postulaciones municipales.

De igual manera, se ordenó que se requiriera a los mencionados partidos y coalición para procedieran a las sustituciones correspondientes; es decir, de entre las seis candidaturas del género masculino presentadas, debían sustituir una candidatura para que fuera encabezada por el género femenino, y que la sustitución debía efectuarse de entre los mismos integrantes de la planilla registrada primigeniamente.

#### ANÁLISIS DE REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES NACIONALES, INTERNACIONALES Y COMPARADAS

En la sentencia en análisis, se tomó en consideración el concepto de igualdad jurídica e igualdad sustantiva establecida en las Tesis 1a. XLII/2014 (10a.) “Igualdad jurídica sustantiva o de hecho. Fundamento normativo de las medidas tendentes a lograrla” (SCJNa, 2014, p. 662); 1a./J. 126/2017 (10a.) sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “Derecho humano a la

igualdad jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales” (SCJNa, 2017, p. 119); 1a./J. 125/2017 (10a.) “Derecho humano a la igualdad jurídica. Reconocimiento de su dimensión sustantiva o de hecho en el ordenamiento jurídico mexicano” (SCJNb, 2017, p. 121), así como en la acción de inconstitucionalidad, 45/2015 y acumuladas (SCJN, 2016, p. 246).

En dichos criterios se sostiene que la igualdad tiene dos aspectos, uno formal y otro sustancial, donde el primero conlleva a que las normas garanticen la igualdad y a la posibilidad de revisar aquellas que se consideren discriminatorias; y el segundo es un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades. Lo anterior quiere decir que toda norma jurídica debe dar un trato igual a quienes se encuentren en la misma hipótesis legal, debido a que existen grupos vulnerables a quienes se les estaría perjudicando en caso de tratarlos de manera discriminatoria, es por ello que debe tratarse a la persona de acuerdo a las circunstancias reales de su contexto.

Es claro que en la sentencia el Tribunal Electoral analizó la normatividad emitida por la autoridad administrativa electoral, llegando a la conclusión de que en los lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018, existía un trato discriminatorio hacia las mujeres, por lo que debió otorgar un trato diferente y justificado a este grupo, por ser vulnerable y haber sufrido un trato discriminatorio histórico.

Por disposición expresa de la ley, el Estado está obligado a implementar políticas para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, fomentando la participación y representación política equilibrada y la participación equitativa en altos cargos públicos entre mujeres y hombres. Para ello es necesario la implementación de medidas temporales o acciones afirmativas para revertir las

desventajas que ha sufrido, a través de la historia, el género femenino, con lo que se daría una solución para el goce y ejercicio de sus derechos, de una manera efectiva y sustancial, es decir, ejerciéndolos en el plano de la realidad.

Dicha obligación se encuentra contenida en las jurisprudencias 30/2014 y 43/2014, emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a, 2014, pp. 11 y 12) de rubro “Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación” y “Acciones afirmativas. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material” (TEPJFb, 2014, pp. 12 y 13), así como en la sentencia del expediente SUP-REC-97/2015 (Sala Regional, 2015).

Del mismo modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (b, 2014), en la acción de inconstitucionalidad 35/2014, afirma que para el debido cumplimiento del párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

[...] es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer [...].

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) estableció un criterio similar en el informe denominado “El camino hacia una democracia sustantiva, la participación política de las mujeres en las Américas”, que en su párrafo 176, indica que:

Las recomendaciones contenidas en este informe están encaminadas al diseño de intervenciones y medidas estatales para garantizar la

igualdad real y sustantiva en la participación y representación política de las mujeres. En primer lugar, las recomendaciones se enfocan en que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que las mujeres participen y sean representadas en todas las esferas de la política en condiciones de igualdad. Por ello, las recomendaciones exhortan a los Estados a) a crear las condiciones necesarias para remover los obstáculos estructurales y formales que enfrentan las mujeres en el acceso a los puestos de toma de decisión y a participar en la esfera pública de sus países, b) a que los Estados cuenten con las estadísticas necesarias para poder adoptar la legislación y políticas públicas pertinentes y necesarias; y c) a que los Estados desarrollen estrategias para implementar de forma adecuada las medidas que ya hayan adoptado para promover la igualdad sustantiva de las mujeres en los distintos ámbitos de gobierno, como las leyes de cuotas [...].

De igual forma, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (Carbonell, 2014) en su artículo 24 dispone: “Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (UNICEF, 1981), en su artículo 7 señala:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas

en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

En la misma sintonía que sus homólogas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) (1994) en su artículo 4, dispone:

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

La Convención Interamericana Sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (OEAA, 1948) establece en su artículo 1.º : “Los Estados Americanos convienen en otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre”.

A su vez, la Convención Interamericana Sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (OEAb, 1948), en su numeral 1 asienta: “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo”.

Con lo anterior, queda clara la obligación de toda autoridad de implementar acciones afirmativas para lograr una igualdad sustantiva en el acceso al poder de las mujeres.

En ese contexto, también son claros los instrumentos internacionales de los que México forma parte, y que obligan a los Estados parte a garantizar el principio de igualdad, mismo que a continuación se señala.

## CONCLUSIONES

Esta sentencia sentó un precedente en la vida política-electoral del estado, al ser un caso relevante en el que se expuso la obligación de las autoridades administrativas electorales de emitir acciones afirmativas tendientes a favorecer el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, sobre todo en aquellos casos donde no se habían postulado candidatas a ocupar las presidencias municipales.

Como se pudo advertir, el Tribunal Electoral del Estado de Campeche ha seguido la línea de los principios establecidos en la Constitución, principalmente en el derecho a la igualdad material y sustantiva entre géneros; así como la línea jurisprudencial progresista, protectora y expansiva de los derechos fundamentales.

Resulta evidente que, en el tema de paridad horizontal, este es un criterio orientador para legislar localmente; en caso de número impar de municipios, se dará prioridad a la postulación de un mayor número de mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carbonell, Miguel. (2014). *Normas Básicas de Derecho Internacional Público y Relaciones internacionales*. México: Tirant lo Blanch, p. 758.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007, 6 de agosto). “Hacia un horizonte paritario en la representación política de las mujeres de América Latina y el Caribe”. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/un-horizonte-paritario-la-representacion-politica-mujeres-america-latina-caribe>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2011, 18 de abril). *El camino hacia una democracia sustantiva, la participación política de las mujeres en las Américas*. Recuperado de: <https://>



[www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf](http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf)

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2016, 8 de febrero). *Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos*. México: CNDH. Recuperado de: [http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15002/RecGral\\_025.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15002/RecGral_025.pdf)

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (1994). Artículo 4. Ratificado por México en 1998. Recuperado de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

OEAa. (1948). Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Artículo 1°. Recuperado de: [http://www.oas.org/dil/esp/Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Concesion\\_Derechos\\_Civiles\\_a\\_la\\_Mujer.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Concesion_Derechos_Civiles_a_la_Mujer.pdf).

OEA b. (1948). Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Artículo 1°. Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Concesion\\_Derechos\\_Politicos\\_a\\_la\\_Mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Concesion_Derechos_Politicos_a_la_Mujer.pdf)

Peña Molina, B. O. (2019, julio-diciembre). “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. Recuperado de: <http://www.somee.org.mx/rmestudios electorales/index.php/RMEstudiosElecto- rales/article/view/135>

Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015, 8 de julio). SUP-REC-97/2015. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/cf8627f8de84fcc.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007, agosto). Tesis: 2a. CXVI/2007. “Garantía de no discriminación. Su protección”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXVI.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNa). (2014, febrero).

- Tesis 1a. XLII/2014 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, t. I.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNb). (2014, diciembre). Acción de inconstitucionalidad 35/2014). Recuperado de: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/opiniones\\_sala\\_superior\\_tepjf/documento/2016-10/35-2014\\_0.PDF](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/opiniones_sala_superior_tepjf/documento/2016-10/35-2014_0.PDF)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016, marzo). Acción de Inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, t. I.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNa). (2017, diciembre). Tesis 1a./J. 126/2017 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, t. I.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNb). (2017, diciembre). Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, t. I.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2014). Jurisprudencia 30/2014. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 7, Número 15.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2014). Jurisprudencia 43/2014. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 7, Número 15.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). Jurisprudencia 7/2015. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 8. Número 16, pp. 26 y 27.
- UNICEF (1981, 3 de septiembre). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperado de: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100039.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf).

## NOTAS

<sup>1</sup> Cfr. tablas.

<sup>2</sup> De manera supletoria se registraron ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, seis hombres y dos mujeres, mientras que ante los Consejos Distritales correspondientes se registraron tres mujeres, haciendo un total de once registros, seis hombres y cinco mujeres.

## TABLAS

**2 0 0 9**

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	H	M	%	%
Unidos por Campeche (Partido Revolucionario Institucional-Nueva Alianza)	9	2	81.81	18.18
Partido Acción Nacional	11	0	100	0
Partido de la Revolución Democrática	10	1	90.91	9.09
Convergencia	11	0	100	0
Partido del Trabajo	4	2	66.66	33.33
Verde Ecologista de México	7	0	100	0
Partido Social Demócrata	2	1	66.66	33.33
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>6</b>	<b>90</b>	<b>10</b>

**2 0 1 2**

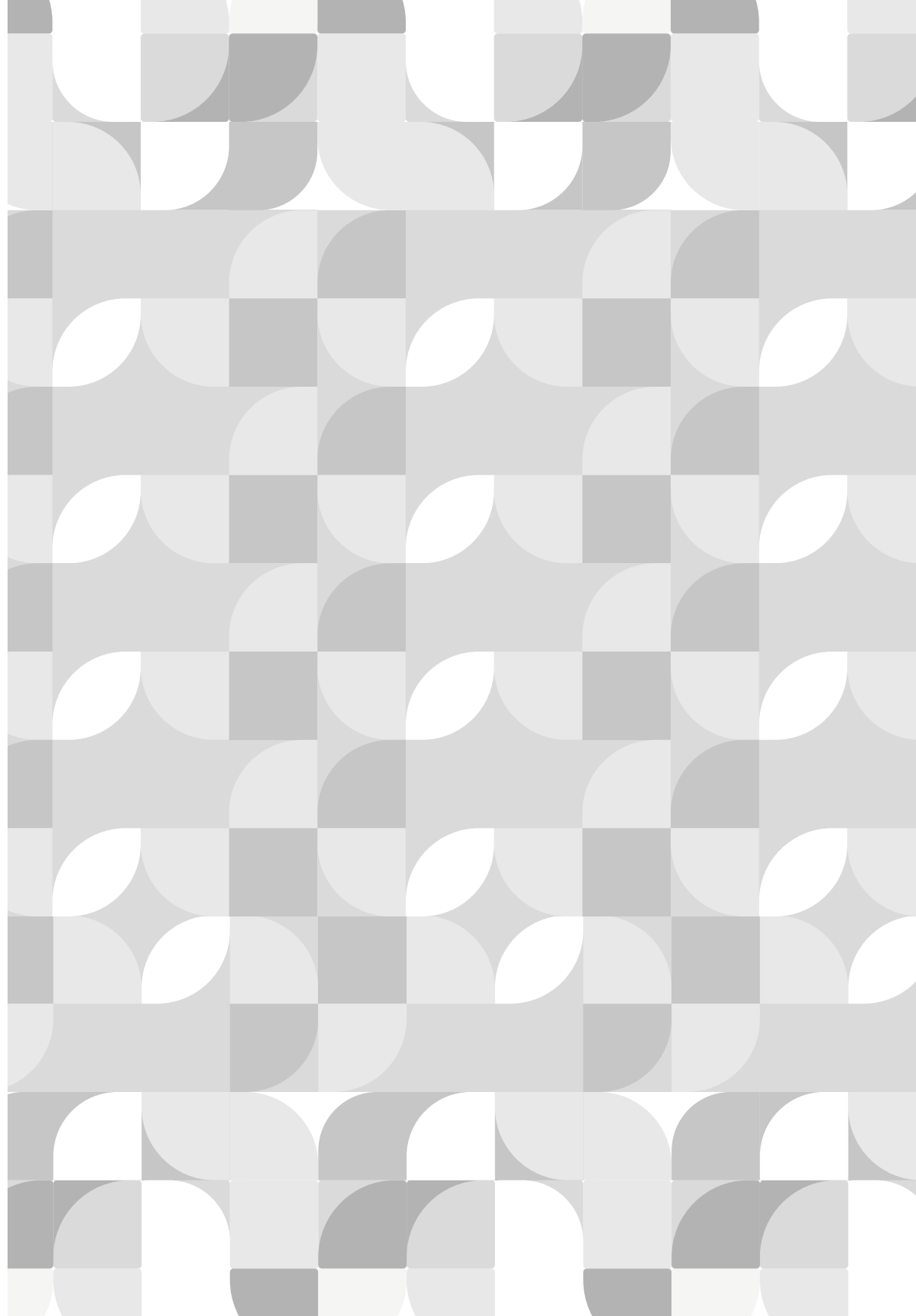
PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	H	M	%	%
Partido Acción Nacional	10	1	90.91	9.09
Partido de la Revolución Democrática	10	1	90.91	9.09
Movimiento de Regeneración Nacional (Partido del Trabajo-Movimiento Ciudadano)	7	4	63.63	36.36
Nueva Alianza	8	1	88.88	11.11
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>8</b>	<b>84.90</b>	<b>15.09</b>

## 2015

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	H	M	%	%
Partido Acción Nacional	10	1	90.91	9.09
Partido Revolucionario Institucional–Partido Verde Ecologista de México	10	1	90.91	9.09
Partido de la Revolución Democrática	9	2	81.82	18.18
Partido del Trabajo	7	3	70	30
Movimiento Ciudadano	8	1	88.89	11.11
Partido Nueva Alianza	9	2	81.82	18.18
Movimiento Regeneración Nacional	9	2	81.82	18.18
Partido Humanista	5	0	100	0
Partido Encuentro Social	8	2	80	20
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>14</b>	<b>84.26</b>	<b>15.76</b>

## 2018

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	H	M	%	%
Por Campeche al Frente (Partido Acción Nacional–Movimiento Ciudadano)	6	5	54.55	45.45
Campeche para Todos (Partido Revolucionario Institucional–Partido Verde Ecologista de México–Partido Nueva Alianza)	5	6	45.45	54.55
Partido del Trabajo	5	6	45.45	54.55
Partido de la Revolución Democrática	6	5	54.55	45.45
Movimiento Regeneración Nacional	6	5	54.55	45.45
Partido Encuentro Social	6	52	75	25
Partido Liberal Campechano	5	6	45.45	54.55
Fuerza y Esperanza Calkiní	1	0	100	0
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>54.68</b>	<b>45.32</b>



# *Morelos*

Rubro

Grupos vulnerables

Temática

Género



# ***Acciones afirmativas en la postulación***

BLOQUES POR VOTACIÓN, PORCENTAJE  
Y PRIMERA POSICIÓN EN LISTAS

***Carlos Alberto Puig Hernández***

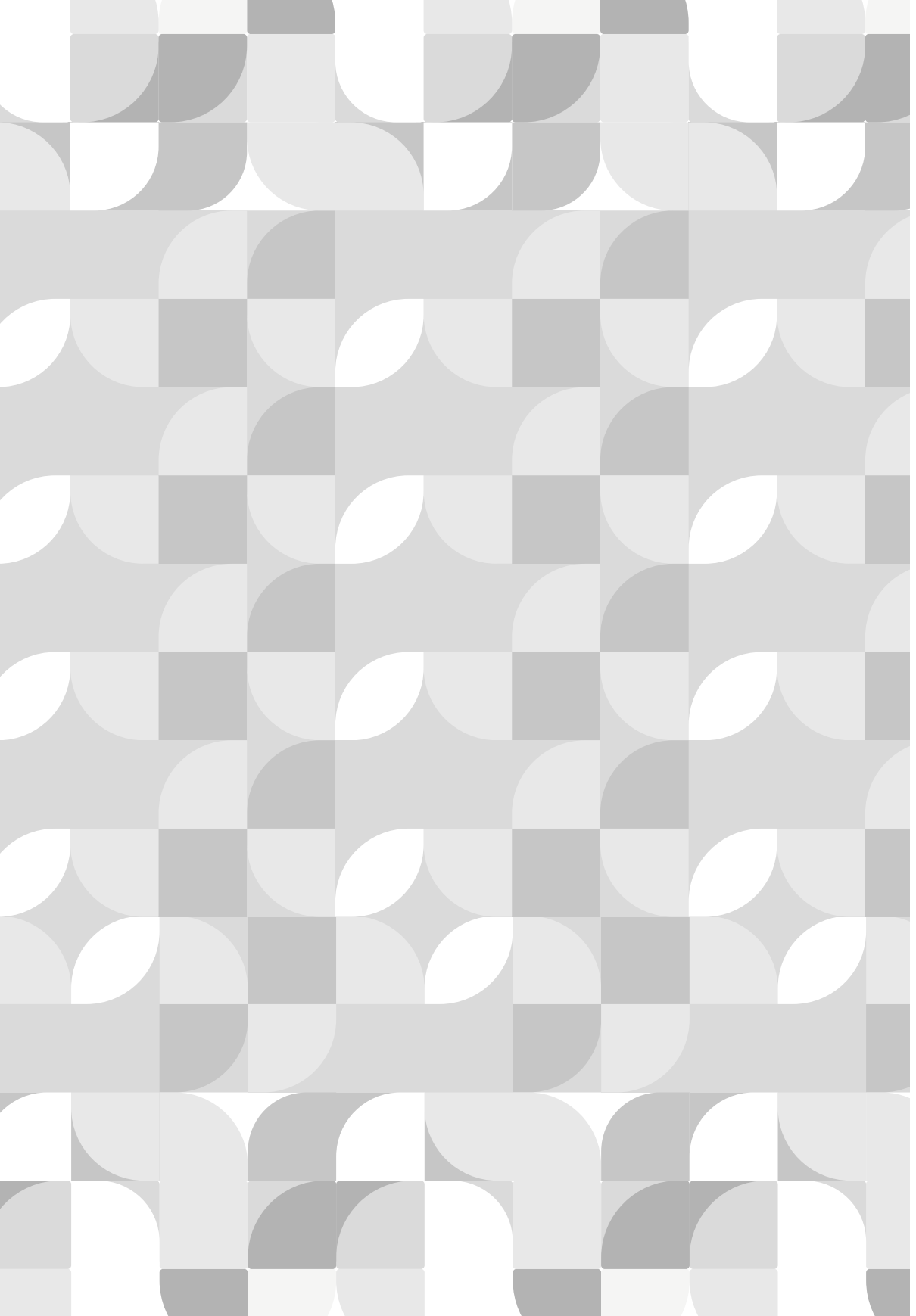
***Francisco Hurtado Delgado***

***Martha Elena Mejía<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Morelos.





## INTRODUCCIÓN

La sentencia a analizar es de gran trascendencia en la vida democrática del estado de Morelos, el implementarse el principio de paridad de género a la luz de acciones afirmativas, lo que implica una igualdad entre mujeres y hombres. La resolución fue dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM, 2018), donde se estudió la aprobación de los lineamientos para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular postulados para el proceso electoral ordinario 2017-2018, dictados por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPACa, 2017) contenido en el acuerdo IMPEPAC/CEE/123/2017.

En los lineamientos dictados por la autoridad administrativa electoral se estableció la obligación de los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes que postularan candidaturas a diputaciones y ayuntamientos de sujetarse a lo siguiente:

- 1) El establecimiento de bloques con base al porcentaje de votación en el proceso electoral local anterior, en el distrito o municipio de que se trate, que establece paridad de género en la

postulación de candidaturas en tres bloques —alto porcentaje de votación, intermedio porcentaje de votación y bajo porcentaje votación.

- 2) Para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, la lista de candidatos deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.

En ese sentido, en opinión de los partidos políticos recurrentes, el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana implementó de manera incorrecta el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas. Al respecto, el *órgano jurisdiccional local* resolvió en el sentido de confirmar el acuerdo IMPEPAC/CEE/123/2017 (IMPEPACa, 2017), por el que se aprobaron los lineamientos para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular postulados para el proceso electoral local ordinario 2017-2018.

El Tribunal Electoral consideró que los lineamientos aprobados por el Consejo Estatal Electoral relacionados con la implementación de la paridad de género en todos los bloques de porcentaje votación —alta, media y baja— en los cargos de diputaciones de mayoría relativa y ayuntamientos, así como que una mujer encabece en primer lugar la lista de diputaciones de representación proporcional, son medidas afirmativas idóneas para conseguir el objetivo perseguido por la Constitución federal y los tratados internacionales, cuya finalidad consiste en alcanzar la igualdad sustancial entre hombres y mujeres, erradicando las diferencias a las que las mujeres han sido sujetas a lo largo de la historia.

En el presente trabajo se analizará la sentencia, los agravios hechos valer por los partidos políticos recurrentes, el acto impugnado, el acuerdo IMPEPAC/CEE/123/2017 (IMPEPACa, 2017), en el que aprobaron los lineamientos que combatieron los recurrentes, los argumentos y criterios que fueron adoptados y que sirvieron de

base al Tribunal para confirmar la sentencia y declarar infundados los agravios esgrimidos por los recurrentes.

## MARCO TEÓRICO DE LA PROBLEMÁTICA EN LA SENTENCIA

La sentencia se originó con la presentación de recursos de apelación promovidos por los partidos políticos, Verde Ecologista de México, Morena, Socialdemócrata de Morelos y Humanista de Morelos, quienes se inconformaron del acuerdo IMPEPAC/CEE/123/2017 de fecha 22 de diciembre del 2017, que aprobó los lineamientos para el registro de candidatas y candidatos a cargo de elección popular postulados para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 (IMPEPACb, 2017), específicamente en los artículos 15, 16 y 27, segundo párrafo.

La problemática que surge entre lo dictado por la autoridad administrativa electoral y los partidos recurrentes versa en determinar si los lineamientos se encuentran apegados a la legalidad o bien contravienen la autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.

El Tribunal local, ha considerado que los lineamientos emitidos por la autoridad administrativa, en los que determinó la paridad de género en todos los bloques de porcentaje de votación —alta, mediana y baja— constituye una medida afirmativa para lograr una igualdad sustantiva. Para ello, es importante, entender que las acciones afirmativas son el “conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres” (Ley General para la Igualdad..., 2006, artículo 5, fracción I). “Es permitido emplear las clasificaciones prohibidas porque precisamente ellas son las que hacen posible distinguir y delimitar el grupo de beneficiarios. Es importante resaltar que la medida no puede tener como

destinatario principal a un individuo en particular, sino un grupo de individuos” (Cepeda, 1997, pp. 90-91).

En efecto, con las acciones afirmativas se busca adoptar medidas específicas dirigidas a los grupos históricamente marginados y discriminados y los que en el futuro se presenten, garantizando un mejor trato al que se les haya proporcionado en un momento dado, considerado como injusto o discriminatorio.

Por su parte, la igualdad sustantiva es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Ley General para la Igualdad..., 2006, artículo 5, fracción V).

En palabras de Ferrajoli (2004, p. 82), la igualdad sustantiva no es otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho, de que las y los titulares son diferentes entre sí. Así que la igualdad es contar con las mismas oportunidades, contar con reconocimiento y trato igual, pues cada persona vale lo mismo que cualquier otra persona, y cuenta con derechos iguales.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014) ha determinado que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y se precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o que es discriminado.

En ese sentido y como antecedente, en el estado de Morelos se ha garantizado la paridad de género en la integración de planillas de candidaturas a las presidencias municipales y sindicaturas, al haber confirmado el acuerdo IMPEPAC/CEE/005/2015 de fecha 16 de enero del 2015, dictado por el Consejo Estatal Electoral (IMPEPAC, 2015), en el cual se aprobaron criterios para la aplicación de

la paridad de género en la postulación empleando las acciones afirmativas a favor de las mujeres; acuerdo que fuera confirmado por el Tribunal Electoral local (TEEM, 2015), dentro del expediente TEE/RAP/012/2015-1 y sus acumulados TEE/RAP/014/2015-1 y TEE/RAP/015/2015-1, en el que se determinó, por una parte, la obligación de los partidos políticos de cumplir con el principio de paridad de género en la integración de la planilla de candidatos para renovar los ayuntamientos del estado de Morelos, y por primera vez se define por este Tribunal local la denominada paridad “vertical”; y otra también, importante y obligatoria, que tiene que ver con la igualdad de oportunidades y reconocimiento de derechos de género de tipo “horizontal”, atendiendo la totalidad de ayuntamientos en el estado.

El enfoque horizontal consiste en que del total de los 33 ayuntamientos se exija el registro de 16 candidaturas a la presidencia municipal de un mismo género, de tal manera que las 17 restantes corresponderían al género distinto. Asimismo, el enfoque vertical respecto a los cargos que se eligen por planilla debe considerarse apegado a derecho y obligarse a la aplicación del principio de equidad y paridad de género en la conformación de cada planilla de candidatos en orden descendente y alternado.

Así, la exigencia que se impuso a los partidos políticos para el registro de planillas de candidatas y candidatos para la presidencia municipal, de acuerdo con el principio de paridad, es acorde con el propósito de las acciones afirmativas, pues el propósito de la misma es revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y, con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial.

Con esa referencia, el Tribunal local fue la punta de lanza para implementar la medida de las acciones afirmativas a favor de las mujeres a fin de que pudieran participar y ocupar un cargo de elección popular, pues a través de la historia eran discriminadas y

marginadas, pero con esa medida se logró garantizar la paridad de género en la postulación en sus dos vertientes, “horizontal” y “vertical”, lo que causó un gran avance en la participación de las mujeres a cargos públicos.

En el proceso electoral 2017-2018, el Tribunal Electoral local estudió si el actuar de la autoridad electoral de emitir los lineamientos relativos a garantizar la paridad de género al aplicar las acciones afirmativas a favor de las mujeres, mediante la implementación de bloques de porcentajes de votación —alta, media y baja— tanto en las diputaciones como ayuntamientos; así también que las mujeres encabecen en primer lugar la lista de candidaturas para las diputaciones de representación proporcional en la postulación, se encuentran sujetas a los principios de constitucionalidad y legalidad, o bien transgreden los postulados de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.

En ese sentido, el órgano jurisdiccional en la sentencia de estudio analizó los fundamentos legales tanto de las Constituciones federal y local como las leyes electorales, a fin de realizar una interpretación, sistemática y funcional de dichas normas para valorar si los lineamientos impugnados que pretendían garantizar la paridad de género de las candidaturas en la postulación, violentan los principios de autodeterminación de los institutos políticos, regulados en el artículo 41 fracción I, de la Constitución federal, reforzando con lo dispuesto en las normas convencionales e internacionales y criterios relevantes.

#### LA SENTENCIA EN ANÁLISIS

Planteamiento relacionado con la sentencia dictada en el expediente TEEM/RAP/81/2017-3 y sus acumulados TEEM/RAP/82/2017-3, TEEM/RAP/83/2017-3 y TEEM/RAP/02/2018-3.

La sentencia que se analiza fue pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM, 2018) en los Recursos de Apelación (RAP) promovidos por los partidos políticos Verde Ecologista de México, Morena, Socialdemócrata de Morelos y Humanista de Morelos.

El caso que se examina se relaciona con las medidas afirmativas a favor de las mujeres, acorde con el principio constitucional de paridad de género en la postulación de los cargos de elección popular, como lo son diputaciones y ayuntamientos, derivada de los lineamientos para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular postulados para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, que fueron aprobados mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/123/2017 del 22 de diciembre del 2017 (IMPEPACa, 2017).

En los lineamientos (IMPEPACb, 2017), se determinó en los artículos 15 y 16 que, con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados los distritos o municipios en los que el partido político, coalición o candidatura común haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el proceso electoral local anterior, se deben tomar en consideración en las postulaciones tres bloques con base al porcentaje de mayor, media y menor votación, verificando que la mitad de las candidaturas que integran cada bloque sean ocupadas por mujeres y la otra por hombres.

En el artículo 27, las listas de candidatos de representación proporcional se integrarán por fórmulas que observen la paridad vertical y homogeneidad en las fórmulas, al ser compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género y se alternarán las fórmulas de distintos géneros para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional y como acción afirmativa, la lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.



En opinión de los partidos políticos recurrentes, el haber expedido estos lineamientos se violentan los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal, transgrediendo los principios de debido proceso, seguridad jurídica, certeza y legalidad, ya que el Consejo Estatal Electoral, de manera incorrecta, realizó una interpretación de la paridad de género al no considerar el derecho de ser votado, extralimitándose e imponiendo distintas prohibiciones a las establecidas en la ley, ya que de la norma jurídica se interpreta que la voluntad de quien legisla se limita sólo a prohibir que se registre a un sólo género en los distritos de menor votación, no así en los de mayor votación, ni tampoco dispone que la paridad horizontal se deba llevar a cabo por bloques, lo que afecta la auto organización de los partidos políticos.

Los recurrentes sostenían que las autoridades responsables contravienen la libre autodeterminación de los partidos políticos respecto de su vida interna, al colocar a una mujer a la cabeza de las listas, pues corresponde a los partidos políticos determinar estos criterios.

Los partidos recurrentes aludieron que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana realizó una interpretación incorrecta del principio de paridad de género, al no tomar en consideración el derecho humano a ser votado, ya que corresponde a los partidos políticos determinar los criterios de dicho principio.

Por tales razones fue que los partidos recurrentes promovieron sus respectivos recursos de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, el que, en su sentencia del 12 de enero del 2018, resolvió confirmar el acuerdo IMPEPAC/CEE/123/2017, emitido por la autoridad administrativa electoral (IMPEPACa, 2017), por el que se aprueban los lineamientos para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular postulados para el proceso electoral local 2017-2018.

A continuación se presenta el análisis de los fundamentos legales en los que se basan los argumentos del Tribunal Electoral en la sentencia, respecto a la aplicación del principio de paridad de género, mediante las acciones afirmativas.

En los respectivos recursos se destacan dos agravios principales.

### *Primer agravio*

**Planteamiento.** Le causa agravio los lineamientos aprobados por el Consejo Estatal Electoral del impepac (b, 2017), en los artículos 15 y 16 de los Lineamientos al establecer tres bloques con base al porcentaje de votación en el proceso electoral anterior, en el distrito o municipio de que se trate, estableciendo paridad de género en la postulación de candidaturas en cada bloque, con el siguiente procedimiento:

- 1) Por cada partido político se enlistarán los distritos o municipios en los que postuló candidatas y candidatos a diputaciones o ayuntamientos en el proceso electoral inmediato anterior, ordenados conforme porcentaje de votación que en cada uno de ellos hubiese recibido en términos de lo establecido en el estadístico que a efecto hubiese realizado el Consejo.
- 2) Después de ello se dividirán en tres bloques los distritos o municipios que hubiesen postulado candidatas y candidatos, en orden decreciente (de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en el estadístico precisado en el inciso anterior) a fin de obtener un bloque de distritos con alto porcentaje de votación, un bloque intermedio de votación y un bloque de baja votación.
- 3) Si al hacer la división de distritos en los tres bloques señalados sobrare uno, este se agregará al bloque de votación más baja; si restasen dos, se agregará uno al de votación más baja y el segundo al de votación más alta.

- 4) En los bloques con los distritos o municipios de mayor, medio y menor votación, se verificará que la mitad de las candidaturas que integran cada bloque sean ocupadas por mujeres y la otra por hombres.

El Tribunal Electoral determinó como infundado el agravio planteado por los recurrentes, al considerar que la división por bloques obedece a una interpretación adecuada de las disposiciones legales aplicables, siempre que tenga como referente el principio de equidad de género bajo una perspectiva de eficacia en su implementación a favor de las mujeres, lo cual tiene plena justificación, ya que no establece una carga desproporcionada para los partidos políticos ni desnaturaliza sus derechos de autodeterminación.

Se analizó el artículo 3º, párrafos 3, 4 y 5 de la Ley General de Partidos Políticos (2014) que dispone que los institutos políticos determinarán y harán públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a las legislaturas federales y locales, sin que en ningún caso se admitan criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente a aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Los numerales 179 y 180, del Código Electoral (2014) local tiene esta misma previsión en lo que respecta a las candidaturas para integrantes de los ayuntamientos y diputaciones locales.

En tal sentido, si bien, las legislaciones antes referidas no establecen la aplicación de lo que se denomina *bloques de competitividad*, cierto es que el procedimiento que regula la autoridad responsable es una medida afirmativa que establece una posibilidad a la ley, en favor de las mujeres, que supone un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados a conseguir, porque se encuentran dirigidas a eliminar la exclusión de la que históricamente han sido objeto las mujeres.

Razonó que la paridad de género debe de existir en cada bloque y debe entenderse como un mínimo aceptable en beneficio del género femenino, por lo cual no existe impedimento legal para que los partidos políticos postulen la mitad de candidaturas que integren cada bloque a mujeres, dado que esta medida tiene sustento legal en el principio de igualdad.

No establecer la paridad en cada bloque para el registro de las candidaturas supondría una disminución del derecho de las mujeres a ser votadas basadas en su género, lo cual no es acorde a los fines de la Constitución y leyes electorales.

Por esa razón, establecer los bloques en los distritos o municipios de mayor, medio y menor porcentaje de votación, es que los partidos políticos deben verificar que la mitad de las candidaturas que integran cada bloque sean ocupadas por mujeres y la otra por hombres, a fin de garantizar el principio de igualdad de los géneros.

### *Segundo agravio*

**Planteamiento.** Le causa agravio los lineamientos aprobados por el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC (b, 2017), en el artículo 27, segundo párrafo, relativo a las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional que deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres. En opinión de los recurrentes, se viola la Constitución federal, ya que no se establece que la primera posición de las listas de representación proporcional sea encabezada por una fórmula de mujeres, lo que no resulta equitativo para el género masculino, transgrediendo la autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.

Agravio que el Tribunal local estimó como infundado, al considerar que en la reforma a la Constitución local en materia político electoral (Código Electoral, 2014), específicamente el artículo 23,

prevé que los procesos electorales deberán apegarse a la Constitución y leyes, así como sujetarse a los principios rectores de la materia, entre ellos, destaca el principio de paridad de género, el cual propició el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a garantizar este principio, tales como la alternancia en las listas de candidatas y candidatos a cargos de elección popular, así como la paridad vertical y horizontal.

De tal forma, resulta necesaria la implementación de una serie de medidas tendentes a hacer efectivo el principio de igualdad sustantiva.

Las reglas que contienen este principio en las listas de representación proporcional son transcendentales puesto que, por un lado, pueden propiciar la paridad en la integración de los congresos y por el otro, lo pueden desequilibrar.

En efecto, la Constitución y las leyes electorales reconocen la igualdad formal entre hombres y mujeres, pero la realidad es que no se ha alcanzado la igualdad sustantiva entre los géneros.

Por ello, el que se postule una fórmula compuesta por mujeres en el primer lugar de la lista de representación proporcional, no afecta la autodeterminación u autoorganización de los partidos políticos, en virtud que estas reglas son complementarias, porque finalmente los institutos políticos conservan la facultad de implementar los procedimientos atinentes para la selección de sus candidatas y candidatos conforme a sus estatutos y reglamentos correspondientes, que se emplean para la definición de las candidaturas.

En esa línea, el Tribunal Electoral local consideró que, al aprobarse los lineamientos en los que se establece la regla de encabezar la lista de diputaciones por el principio de representación proporcional, era con el fin de armonizar el principio de autodeterminación de los institutos políticos con el principio de paridad de género, a efecto de converger en nuestro sistema democrático para maximizar la participación política de las mujeres, lo cual no impide que

los partidos políticos seleccionen a sus candidatas y candidatos de manera libre.

En efecto, la Constitución y leyes obligan a los partidos políticos a garantizar la paridad entre los géneros, de tal forma que los principios de autodeterminación y autoorganización de los institutos políticos no pueden interpretarse en el sentido de que la postulación de candidatos no puede ser revisado o reglamentado por una autoridad administrativa, toda vez que dichos principios coexisten con otros reconocidos en la Constitución federal: el de igualdad y paridad de género.

Máxime que los partidos políticos tienen el deber de respetar el principio de igualdad y paridad de género, y las autoridades administrativas electorales el de remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de tales principios en la integración de órganos de representación popular.

Por lo que no se vulnera el principio de autodeterminación de los partidos recurrentes con tal medida, dado que la autoridad administrativa electoral armoniza de manera correcta el principio de autoorganización partidista, con los principios de igualdad y paridad de género, porque son los propios institutos políticos los que van a determinar qué mujeres dentro de sus militantes o simpatizantes encabezarán las listas de candidaturas a diputadas por el principio de representación proporcional; de tal forma que los mecanismos internos con que cuenten los partidos para alcanzar en la postulación de candidatos la paridad exigida a nivel constitucional debe ejercerse respetando la modulación impuesta en los lineamientos (IMPEPACb, 2017), de manera que el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular se debe ajustar a los mismos, porque dicha restricción es mínima en comparación con el fin constitucionalmente exigido de igualdad.

Regla que el Tribunal estimó que es adecuada para garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

## ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS E INTERPRETACIÓN CON BASE JURISPRUDENCIAL Y CONVENCIONAL

En la sentencia en estudio se presenta el análisis de los fundamentos en los que se basan los argumentos del Tribunal Electoral local en la resolución, respecto a los lineamientos dictados por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

En principio, es de destacar que el Tribunal Electoral argumentó que la exigencia para el Estado mexicano en el sentido de garantizar los derechos fundamentales de las personas en términos igualitarios; es decir, prohibir cualquier forma de discriminación. Para que el Estado dé cumplimiento a este deber, es necesario asegurar las condiciones para que todas las personas puedan gozar y ejercer sus derechos de manera efectiva.

Para comprender este mandato constitucional, se parte del reconocimiento de la exclusión histórica que han sufrido las mujeres en los ámbitos educativo, económico, laboral, social y político.

En esa línea, señaló que el derecho a la igualdad sustantiva se ha contemplado en los artículos 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), y 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (ONU, 1979).

Se destaca la obligatoriedad de la adopción de medidas especiales de carácter temporal (medidas o acciones afirmativas), o del establecimiento de tratamientos preferenciales dirigidos a favorecer la materialización de una situación material de las mujeres, lo cual tiene fundamento en los artículos 4, numeral 1, de la CEDAW (ONU, 1979) y 7, inciso c), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

Lo anterior ha sido acorde con el criterio sustentado por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a, 2017), en el expediente SM-JDC-60/2017, relativo al principio de igualdad y no discriminación por razón de género, como orientación al desmantelamiento del contexto de segregación del que han sido objeto las mujeres, el cual se traduce en dos mandatos concretos:

- La prohibición de toda distinción, exclusión o restricción —de hecho o de derecho— basada en el sexo, que tenga por objeto o resultado el menoscabo o anulación de los derechos de las mujeres.
- La exigencia de adoptar las acciones afirmativas tendientes a lograr una igualdad material entre mujeres y hombres, tanto en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales como en la participación en los distintos ámbitos de trascendencia pública.

Además, las medidas especiales de carácter temporal, suponen un tratamiento diferenciado justificado entre ambos géneros, con el objeto de revertir la desigualdad existente y compensan los derechos del grupo de población en desventaja, como lo sustenta la Sala Superior en la Jurisprudencia 3/2015 (TEPJF, 2015).

#### BLOQUES POR PORCENTAJE DE VOTACIÓN

Respecto de constituir bloques con base al porcentaje de votación en el proceso electoral local anterior, en el distrito o municipio de que se trate, estableciendo paridad de género en la postulación de candidaturas en tres bloques —alto porcentaje de votación, intermedio porcentaje de votación y bajo porcentaje de votación—, el Tribunal local realizó un análisis a la Ley General de Partidos Políticos (2014) en el artículo 3º, párrafos 3, 4 y 5, y los numerales 179



y 180 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos (2008), que establecen que los institutos políticos determinarán y harán públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas, sin que en ningún caso se admitan criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros les sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Utilizando el criterio sustentado por la Sala Regional Monterrey, de la Segunda Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (b, 2017), en el expediente SM-JRC-48/2017 en el que se resolvió el juicio de revisión constitucional en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de San Luis Potosí:

Respecto del término “exclusivamente”, una interpretación literal supondría que se cumpliría ese criterio, si en el grupo de los ayuntamientos o distritos con la votación más baja no se postulará al cien por ciento de las mujeres. Bajo esa concepción, bastaría que entre los ayuntamientos o distritos de más baja votación —considerando el proceso electoral previo— se postulara una planilla o fórmula, respectivamente, encabezada por un hombre y el resto fuera ocupado por mujeres. Esta interpretación redundaría en una protección muy mínima que permitiría una postulación que, si bien sería numéricamente paritaria, estaría sesgada y alejada del objetivo de la Ley de Partidos y de la Ley Electoral, consistente en que el género femenino sea colocado mayormente en candidaturas con rendimientos históricos de votación bajos. Con ello se reducirían las posibilidades de que más ciudadanas lograran el acceso al poder público.

Respecto de la frase “porcentaje de votación más bajos”, la distinción podría hacerse, una vez enlistando los ayuntamientos o distritos

según su rendimiento electoral previo —de mayor a menor— de dos maneras:

- a) La primera, dividiendo en dos cada lista, para que quedara un bloque con los territorios más altos y el otro con los más bajos.
- b) La segunda, segmentando en más de dos bloques cada lista, a efecto de lograr una distribución paritaria más equitativa en términos de competitividad electoral.

Con base en ese criterio, el Tribunal Electoral consideró que la división por bloques obedece a una interpretación adecuada de las disposiciones legales aplicables, siempre que tenga como referente el principio de equidad de género bajo una perspectiva de eficacia en su implementación a favor de las mujeres, lo cual tiene plena justificación ya que no establece una carga desproporcionada para los partidos políticos ni desnaturaliza sus derechos de autodeterminación.

Por lo cual no existe impedimento legal para que los partidos políticos postulen la mitad de candidaturas que integren cada bloque a mujeres, dado que esta medida tiene sustento convencional y legal en el principio de igualdad, elemento fundamental de todo Estado democrático de derecho, que toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos tales como el de las mujeres, para revertir esta situación de desigualdad, conocidas como medidas afirmativas (TEPJF, 2014).

Concluyendo que, de no establecerse la paridad de género en cada bloque para el registro de las candidaturas supondría una disminución del derecho de las mujeres a ser votadas basadas en su género, lo cual no es acorde a los fines de la Constitución federal ni a los de los tratados internacionales. Por ello, fue correcto que la autoridad administrativa electoral estableciera los artículos 15 y 16 de los Lineamientos (IMPEPACb, 2017) ya que el fin de esta regulación es garantizar el principio de igualdad de los géneros.

## PRIMERA POSICIÓN EN LISTAS

Los lineamientos impugnados establecen, como una acción afirmativa, que una mujer debe encabezar la lista en primera posición en las diputaciones por el principio de representación proporcional.

Ante tal medida, los partidos políticos recurrentes aludieron que a nivel constitucional no se establece que la primera posición de las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional deba ser encabezada por una fórmula de mujeres, lo que resulta inequitativo para el género masculino, violentando la autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.

El Tribunal Electoral consideró aplicable el criterio expuesto por el Instituto Nacional Electoral (2017) en el acuerdo INE/CG508/2017 el cual aprueba los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos, en el que se estableció como regla que las mujeres deberán encabezar la lista de representación proporcional en el caso de senadores y diputados federales, lo cual fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (c, 2017), en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

Medidas tendentes a hacer efectivo el principio de igualdad sustantiva, ya que las reglas que contienen este principio en las listas de representación proporcional son muy importantes, puesto que por un lado pueden propiciar la paridad en la integración de los congresos y por el otro, lo pueden desequilibrar.

Muestra de ello es que en la integración de la LIII Legislatura del Congreso Local, sólo hubo una representación femenina en seis curules, siendo el congreso que a nivel nacional tuvo el porcentaje más bajo de mujeres, con el 20%, tomando en cuenta que dicha Legislatura se integra por un total de 30 diputados, atendiendo a la teoría de la *masa crítica* que sostiene que el 30% es el umbral mínimo

requerido para que un grupo subrepresentado pueda incidir en la toma de decisiones, transformar la agenda legislativa y obtener mayor poder e influencia, dicha conformación del congreso local no aseguró en modo alguno que las mujeres pudieran llevar a cabo estas actividades (ACNUDH, 1997, recomendación general 23).

En la línea, se determinó que los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos no pueden llevarse al extremo de estimar que lo decidido por dichos institutos acerca de la postulación de candidatos no puede ser revisado por las autoridades electorales administrativas, en tanto que los mismos también conviven con otros reconocidos en la propia Norma Suprema, que son los de igualdad (artículo 1), pluralismo cultural (artículo 2) y paridad de género (artículo 41, base I, párrafo segundo), los cuales, además de que obligan a los partidos políticos a respetarlos, igualmente constriñen a las autoridades legislativas y administrativas en la materia, para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de tales principios en la integración de los órganos de representación popular.

Es de señalar que si bien los partidos políticos están facultados para establecer sus propios procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, a fin de que se cumpla con la paridad de género y el principio de pluralismo nacional, lo cierto es que, de un análisis integral al sistema jurídico mexicano, dicha facultad puede ser modulada por las autoridades electorales, las cuales también están obligadas, por disposición de la ley fundamental y distintos ordenamientos internacionales, a garantizar que dichos principios constituyan una realidad material.

Así, el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres por parte del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se encuentra en armonía y coherencia con el nuevo modelo de protección y maximización de los

derechos humanos, y proporciona certeza y seguridad jurídica a los partidos políticos respecto a cómo deben solicitar el registro de las candidaturas a legisladores, así como a las ciudadanas y ciudadanos que pretendan participar, quienes de antemano conocen con la debida oportunidad, que dicho instituto ha definido medidas especiales con el objeto de cesar las condiciones de desigualdad que históricamente han enfrentado las mujeres en el acceso a los cargos de elección popular, a fin de cumplir con el mandato contenido en la constitución y los instrumentos internacionales de hacer efectiva la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Por ende, el Tribunal Electoral estimó que en modo alguno se vulneran los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos con la implementación de tales medidas, sino que solamente se ven modulados en busca de un bien mayor, dado que el instituto local armoniza de manera correcta los principios de autodeterminación y autorregulación partidista con los principios de igualdad, paridad de género y pluralismo cultural. Por tanto, dicha regla es adecuada para garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

## CONCLUSIONES

En la Constitución federal y local se establece que los procesos electorales se deberán efectuar bajo los principios rectores de la materia electoral, en los que se incluye el de paridad de género, regulando que los partidos políticos deberán de observar dicho principio en la postulación de sus candidaturas, lo que implica la obligación de promover la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, tales principios no han sido canalizados en las leyes secundarias a

fin de que se ejecuten en su totalidad los principios de paridad de género e igualdad entre mujeres y hombres.

En efecto, en el estado de Morelos, el Congreso del Estado no ha llevado a cabo una propuesta de iniciativa de ley, tanto en la Constitución local como en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de la obligatoriedad de los partidos políticos mediante la previsión de bloques con base en el porcentaje de votación en el proceso electoral local anterior, en el distrito o municipio de que se trate, estableciendo paridad de género en la postulación de candidaturas en tres bloques —alta, media y baja— ni tampoco que, en el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, la lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres. Reglas que son de suma relevancia para garantizar la paridad de género en la postulación de las candidaturas y así establecer condiciones de igualdad entre los hombres y las mujeres, para acceder a cargos de representación popular (diputaciones y miembros del ayuntamiento). Por ello, ante la omisión y prevención de ley, resulta necesaria la implementación de medidas especiales para eliminar los esquemas de desigualdad de las mujeres y alcanzar la participación igualitaria de las mujeres en la política y en los cargos de elección popular, que deben de observar los partidos políticos.

En ese contexto, el Poder Legislativo debió de legislar esas reglas en las leyes electorales, a fin de que estén previstas esas acciones afirmativas a favor de la mujer con la finalidad de favorecer la integración paritaria en los órganos de representación popular, de manera que las candidaturas sean efectivas.

En consecuencia, los lineamientos emitidos por el Consejo Estatal Electoral fueron correctamente planteados para hacer cumplir con el principio de paridad de género e igualdad ante la desventaja que viven las mujeres para tener representatividad en la vida política a acceder algún cargo de elección popular.

BIBLIOGRAFÍA

- Cepeda Espinosa, M. J. (1997). *Los derechos fundamentales en la constitución de 1991*. Bogotá: Temis.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos (CIPEEM). (2008). *Periódico Oficial*.
- Código Electoral para el Estado de Michoacán. (2014).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (impepac). (2015, 16 de enero). IMPEPAC/CEE/005/2015.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPACa). (2017, 22 de diciembre). IMPEPAC/CEE/123/2017.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPACb). (2017). Lineamientos para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular postulados para el proceso Electoral Ordinario 2017-2018.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2017, 28 de agosto). INE/CG508/2017.
- Ley General de Partidos Políticos. (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. (2006, 2 de agosto). *Diario Oficial de la Federación*.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1997, 13 de enero).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Belém do Pará”).

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014). 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014. *Diario Oficial de la Federación*.
- Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM). (2015). TEE/RAP/012/2015-1 y acumulados TEE/RAP/014/2015-1 y TEE/RAP/015/2015-1.
- Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM). (2018, 12 de enero). TEEM/RAP/81/2017-3 y sus acumulados TEEM/RAP/82/2017-3, TEEM/RAP/83/2017-3 y TEEM/RAP/02/2018-3.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2014). Jurisprudencia 43/2014. Rubro **“ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”**.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2015). Jurisprudencia 3/2015. Rubro **“ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS”**.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2017). SM-JDC-00060/2017. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2017/JDC/SM-JDC-00060-2017.htm>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2017). SM-JRC-48/2017. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0048-2017.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2017). SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Recuperado de: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf)



# *Nayarit*

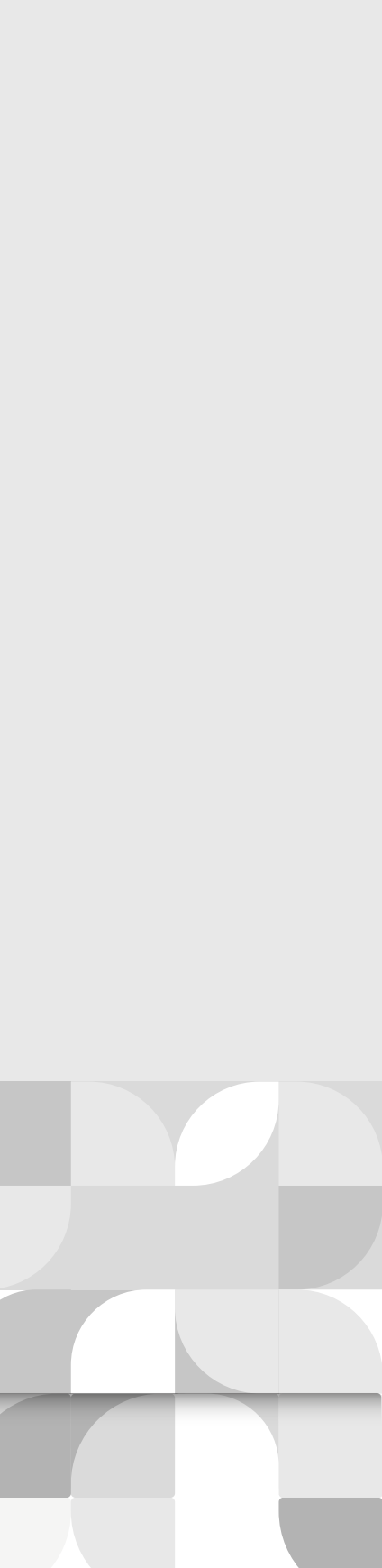
Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Género**



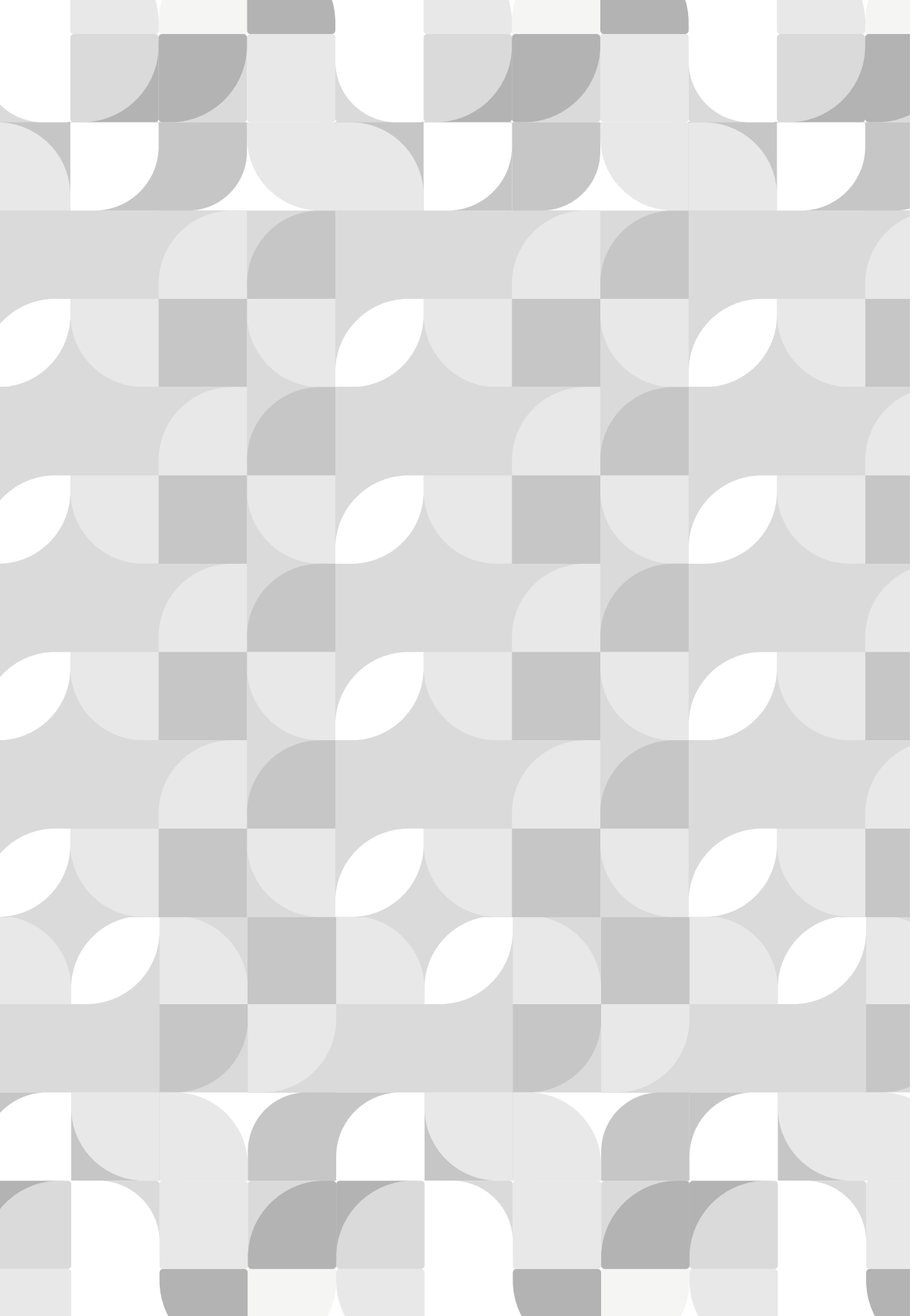


# ***Medidas eficaces de reparación a las víctimas de violencia política***

***Irina Cervantes Bravo  
Gabriel Gradilla Ortega  
Héctor Alberto Tejeda Rodríguez<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrada del Tribunal Electoral de Nayarit, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Nayarit, Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral de Nayarit, respectivamente.



## INTRODUCCIÓN

En el contexto del proceso electoral del año 2017 se presentó un caso paradigmático en el municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit; candidatos del mismo partido político se vieron envueltos en imputaciones de violencia política de género que uno de ellos ejerció sobre dos mujeres que fueron candidatas a regidoras en el ayuntamiento de Santiago Ixcuintla.

El tema central, originalmente, fue el ejercicio de los derechos político-electorales que a través de la interposición del juicio ciudadano pretendieron hacer valer las candidatas en cuestión. Situación que derivó en actos de violencia política de género que pretendieron inhibir su derecho a inconformarse con los resultados de la asignación de representación proporcional del municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit.

Esa circunstancia impulsó la labor jurisdiccional de la Magistrada ponente del expediente TEE-AP-05/2018 y acumulado TEE-AP-06/2018 (IEENb, 2018), quien presentó un proyecto rico en contenido teórico, y doctrinal legal y jurisprudencial, avalado de manera unánime por el resto del pleno de magistrados, con el propósito de sentar un precedente que en el futuro fije las bases para

prevenir y erradicar conductas encaminadas a amedrentar y socavar el derecho de las mujeres a participar en el proceso electoral en un ambiente de igualdad ante los hombres; pero sobre todo, en un ambiente libre de violencia política por razón de género.

#### DEFINICIÓN DE VIOLENCIA POLÍTICA

La violencia política de género es entendida como toda acción u omisión, cometida por una o varias personas, que cause daño físico, psicológico, económico, moral o sexual en contra de las mujeres, precandidatas, candidatas, electas o en ejercicio de cualquier cargo público, o en contra de su familia, con el fin de obstaculizar, limitar, impedir o suspender el goce de sus derechos político-electorales, o cumplimiento de sus funciones en el ejercicio de su cargo tomando como sustento su condición de mujer (Ley Electoral, 2016, art. 220, fr. III; Ley de Acceso, 2018, art. 19 bis).

El Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres (TEPJFb, 2016, p. 21) señala que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

#### ANTECEDENTES DEL CASO

Precisamente, la problemática que aborda la sentencia dictada en el expediente TEE-AP-05/2018 y acumulado TEE-AP06/2018 (TEEN, 2018), es la violencia política de género ejercida en el

desarrollo del proceso electoral para intentar amedrentar y socavar la voluntad de dos mujeres que, en su calidad de candidatas propietaria y suplente postuladas por el Partido Verde Ecologista de México al cargo de regidoras por el principio de representación proporcional del municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit, presentaron juicio ciudadano nayarita en contra de la asignación realizada por el consejo municipal electoral de Santiago Ixcuintla, Nayarit (consejo municipal), a favor de dos candidatos del género masculino del partido citado (TEEN, 2017).

En aquel juicio, las candidatas consideraron que la asignación realizada por el consejo municipal violentaba en su perjuicio el derecho político-electoral de ser electas para ejercer un cargo público, al no respetar el principio de paridad horizontal en la determinación de las regidurías de representación proporcional.

En la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Nayarit (TEENa, 2017), en el expediente TEE-JIN-03/2017 y acumulado TEE-JDCN-52/2017, se resolvió por mayoría de votos, modificar la asignación por el principio de representación proporcional realizada por el consejo municipal electoral de Santiago Ixcuintla, Nayarit; sin embargo, la modificación no resultó benéfica para los intereses de las ciudadanas impugnantes, pues con la nueva distribución, el partido político del que fueron candidatas quedó sin regidores de representación proporcional. En contra de la determinación anterior, las candidatas a regidoras por el principio de representación proporcional, postuladas por el Partido Verde Ecologista de México promovieron Juicio Electoral Ciudadano identificado con el número SUP-JDC-580/2017, mismo que fue acumulado al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC 369/2017 (IEEN, 2017).

El 6 de septiembre de 2017, en el expediente citado en el párrafo previo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a pesar de modificar de nueva cuenta la asignación

de representación proporcional y otorgarle una regiduría por ese principio al Partido Verde Ecologista de México, determinó desestimar las alegaciones de las denunciantes, en relación a la omisión de atender el planteamiento respecto de la paridad de género.

Ahora bien, para el análisis que nos ocupa, lo relevante del caso fue que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que las demandantes, en el capítulo de pruebas de su demanda, ofrecieron el acuse de recibido de un escrito presentado ante el Instituto Estatal Electoral de Nayarit, el 25 de julio del año 2017, en el cual solicitaron medidas preventivas contra actos de violencia de género en su perjuicio,<sup>1</sup> y hasta la fecha de presentación de la demanda no habían recibido respuesta.

Con base en ello, y en aplicación de lo dispuesto en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres (TEPJFb, 2016); así como en el artículo 4, inciso j) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (OEA, 1994); los artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer (ONU, 1954) y el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979); así como en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH, 1966) y el diverso 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), la autoridad a la que fue dirigida la petición, es decir, el Instituto Estatal Electoral de Nayarit, debía emitir respuesta a la solicitud y notificarla a las demandantes, por tratarse de una situación en la que se debía actuar con la mayor diligencia posible, frente a alegaciones de presunta violencia en perjuicio de personas del género femenino, por su sola condición de mujeres.

El 7 de septiembre de 2017, el Instituto Estatal Electoral del Estado de Nayarit (IEEN, 2017), en cumplimiento a lo ordenado dentro del Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC

369/2017 y acumulados, emitió un acuerdo mediante el cual, entre otras cosas, determinó radicar el procedimiento ordinario sancionador con nomenclatura CLE-POS-03/2017 (TEEN, 2018), y reservarse el pronunciamiento de medidas cautelares relacionadas con la violencia política de género. Contra dicha determinación, las ciudadanas agraviadas (quienes fueron candidatas a regidoras por el principio de representación proporcional, postuladas por el Partido Verde Ecologista de México), interpusieron juicio electoral ante el Instituto Estatal Electoral, al considerar que el acuerdo resultaba violatorio de la constitución, por no pronunciarse sobre las medidas preventivas.

El juicio electoral se registró en el Tribunal Estatal Electoral (TEENb, 2017), con el número de expediente TEE-MII-02/2017; medio de impugnación resuelto en sentencia dictada el 16 de octubre de 2017, en la que por mayoría de votos<sup>2</sup> se determinó confirmar el acto impugnado. Posteriormente, el 21 de marzo de 2018, el Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEENa, 2018), aprobó el acuerdo identificado con la clave IEEN-CLE-032/2018, mediante el cual resolvió el Procedimiento Ordinario Sancionador CLE-POS-03/2017 (TEEN, 2018), en el que resolvió la responsabilidad del denunciado y se le impone la sanción consistente en amonestación pública.

Finalmente, las dos ciudadanas agraviadas, promovieron recurso de apelación, mismo que se registró en el Tribunal Estatal Electoral (2018) como TEE-AP-05/2018 y su acumulado TEE-AP-06/2018, turnándose a la Ponencia de la Magistrada Irina Graciela Cervantes Bravo.



DESARROLLO DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL  
Y LEGAL DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

La sentencia en análisis profundiza desde un contexto histórico, constitucional y legal, en el reconocimiento jurídico de los derechos políticos de las mujeres mexicanas; el cual en sí mismo constituye un largo y complejo proceso histórico que ha ido de la mano de la construcción de un Estado democrático.

En la actualidad, la igualdad entre hombres y mujeres se garantiza expresamente en el artículo 4 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos se garantiza expresamente en los artículos 1, 2, 8, 9, 15, 26, 34, 35 y 41 de la misma Constitución federal. Empero, el reconocimiento y garantía constitucional de los derechos político-electorales de las mujeres, durante largo tiempo, no se tradujo necesariamente en una mayor participación de estas como candidatas y, principalmente, en el ejercicio de los cargos de elección popular. Para equilibrar la participación política de las mujeres, respecto al predominio de los varones, fue necesario el establecimiento de “cuotas de género”,<sup>3</sup> es decir, se estableció legalmente la obligatoriedad dirigida a los partidos políticos para postular cierto porcentaje de candidatas mujeres a los distintos cargos de elección popular, tratando con ello de reducir la brecha de desigualdad entre ambos géneros.

A partir de la reforma electoral 2013-2014 se previó de manera expresa en el artículo 41<sup>4</sup> de la Constitución federal, el principio de paridad entre los géneros en candidaturas a legisladoras federales y locales. Asimismo, posteriormente se desarrolló dicho principio en la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ciertamente, las cuotas de género y paridad se han traducido en una mayor participación política de las mujeres; sin embargo, esta

conquista histórica se ha ensombrecido por una mayor perceptibilidad de la violencia política por razón de género, tal como aconteció en el caso concreto que se analiza, en el que un candidato del género masculino ofendió verbalmente a dos candidatas del género femenino, utilizando expresiones que denotan violencia política por razón del género, es decir, por su sola condición de ser mujeres.

#### ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

La cadena impugnativa seguida por las denunciadas y su intento de tutelar el derecho político del voto pasivo se ensombreció por la actitud irascible del candidato del género masculino de su mismo partido político, que se sintió agraviado porque dos mujeres pretendían ejercer su derecho a impugnar la determinación de la autoridad administrativa electoral municipal; y profirió ofensas verbales en su contra, tal como quedó demostrado en el expediente del procedimiento ordinario sancionador CLE-POS-03/2017 (TEEN, 2018), donde consta que, mediante dos mensajes de texto enviados desde número de teléfono celular del denunciado a los números de teléfono celular de las denunciadas, se profirieron las siguientes ofensas verbales:

EMISOR	RECEPTOR	FECHA	MENSAJE
Candidato hombre	Candidata mujer	12/07/2017	“Tu postura de quererme afectar es inútil tu egoísmo es tan grande como tu rencor dios no cumple caprichos ni ayuda ni abona tu maldad. Relájate y aprende a respetar sino quieres que te falten al respeto. No utilices a tus hijas para ofenderme parece vulgares ni eso va a impedir lo que dios me dio. Parece que no tienes marido porque no tienes orden”. (sic)
Candidato hombre	Candidata mujer	12/07/2017	“Traigo dolor en la cabeza de la pe... as de ve...ga que me dan. Saludos pero ya un poco mejor”. (sic)

Por ello, en el afán de salvaguardar el derecho al voto pasivo de las mujeres y el derecho a inconformarse sin ser víctimas de violencia, cuando consideren que se afectan sus derechos político-electorales, la sentencia dictada en el expediente TEE-AP-05/2018 y su acumulado TEE-AP-06/2018, por el Tribunal Estatal de Nayarit (2018), se ocupó de realizar un análisis minucioso para desentrañar el sentido y contenido de las normas internacionales constitucionales y legales que tutelan el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia, y con ese mismo dogma, ejercer su derecho político-electoral de votar y ser votadas en igualdad de circunstancias con los candidatos del género masculino, así como de las circunstancias particulares del caso, a efectos de imponer al infractor de las normas que prohíben la violencia política por razón de género, la sanción correspondiente a la conducta desplegada, con el propósito de inhibir a futuro actos similares en el contexto del debate político.

Con base en el artículo 220 fracción III de la Ley Electoral del Estado de Nayarit (2016)<sup>5</sup> y en atención al Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres y con fundamento en la jurisprudencia 48/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2016, pp. 47-49) para

identificar la violencia política en contra de las mujeres con base en el género, en la sentencia fue necesario verificar:

- 1) Que el acto u omisión se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
- 2) sea perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
- 3) sea simbólico, verbal, patrimonial, económica, físico, sexual y/o psicológico;
- 4) tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres; y
- 5) se base en elementos de género, es decir: *i)* se dirija a una mujer por ser mujer, *ii)* tenga un impacto diferenciado en las mujeres; *iii)* afecte desproporcionadamente a las mujeres.

El primer elemento quedó acreditado, pues los mensajes de texto enviados vía telefónica por el denunciado a las impugnantes, que fueron objeto de la denuncia, se realizaron en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales de las actoras, en el contexto de la contienda electoral del pasado 4 de junio de 2017, en la que las actoras participaron como candidatas a regidoras por el principio de representación proporcional para integrar el ayuntamiento de Santiago Ixcuintla, Nayarit.

El segundo acreditó que el acto denunciado fue perpetrado por quien fuera candidato a regidor por el principio de representación proporcional, y delegado municipal del Partido Verde Ecologista de México en el Municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit.

Asimismo, se estimó acreditado el elemento número tres, en virtud de que, efectivamente, el denunciado envió mensajes escritos,

vía telefónica, a las actoras, con lo que ejerció violencia verbal en su contra.

Por lo que respecta al cuarto elemento, se acreditó que el denunciado envió los mensajes de texto a las denunciadas con la intención de menoscabar o anular el ejercicio de sus derechos político-electorales, toda vez que pretendía amedrentar a las actoras, quienes entablaron el día 13 de junio de 2017 un juicio para la protección de los derechos político electorales de las y los ciudadanos nayaritas, identificado con la clave TEE-JIN-06/2017 y acumulado TEE-JDCN-52/2017 (TEENa), en el que impugnaban la asignación de regidores por el principio de representación proporcional y, en concreto, pedían que se asignara a ellas la regiduría por el principio de representación proporcional en el ayuntamiento de Santiago Ixcuintla, Nayarit, atribuida al Partido Verde Ecologista de México.

En relación con el quinto elemento, se apreció que los mensajes enviados por el denunciado reproducían estereotipos de género. Al respecto, el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género (SCJN, 2015) señala que los estereotipos de género son aquellas características, actitudes y roles que estructuralmente le son asignadas —con distinta valorización y jerarquización— a hombres y mujeres a partir de sus diferencias sexo-genéricas.

Con todo lo anterior, se estableció categóricamente que el primer mensaje de texto enviado a una de las candidatas del sexo femenino muestra que el denunciado se sintió agraviado por la interposición del medio de impugnación y reaccionó con una amenaza; textualmente dijo: “Tu postura de quererme afectar es inútil tu egoísmo es tan grande como tu rencor dios no cumple caprichos ni ayuda ni abona tu maldad. Relájate y aprende a respetar sino quieres que te falten al respeto...”. Por lo tanto, con su acción el denunciado pretendió intimidar y amenazar a las actoras por haber interpuesto un juicio ciudadano para tutelar sus derechos político-electorales de votar y ser votadas.

Además, los mensajes enviados por el denunciado reprodujeron estereotipos de género. Al respecto, el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género (SCJN, 2015) señala que los estereotipos de género son aquellas características, actitudes y roles que estructuralmente le son asignadas —con distinta valorización y jerarquización— a hombres y mujeres, a partir de sus diferencias sexo-genéricas.

Así, en el caso concreto se observó que en uno de los mensajes de texto el denunciante, efectivamente, reproduce un estereotipo que ha perjudicado en gran medida el avance de las mujeres hacia el disfrute pleno de sus derechos político-electorales, y que es el de la sumisión y obediencia de la mujer casada a su esposo. En el mensaje el denunciado textualmente dijo: “Parece que no tienes marido porque no tienes orden...” (*sic*).

En el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género (SCJN, 2015) se destaca que, si bien es cierto los estereotipos afectan a hombres y a mujeres, tienen mayor efecto negativo en ellas, dado que “históricamente la sociedad les ha asignado roles invisibilizados en cuanto a su relevancia y aportación, y jerárquicamente considerados inferiores a los de los hombres”.

En este orden de ideas, quedó demostrada la violencia política de género en perjuicio de las actoras en el recurso de apelación TEE-AP-05/2018 y su acumulado TEE-AP-06/2018 (TEEN, 2018), y se consideró procedente confirmar en parte la actuación de la autoridad administrativa electoral local e imponer como sanción una amonestación pública al denunciado en el procedimiento ordinario sancionador CLE-POS-03/2017 (TEEN, 2018).

Sin embargo, también se advirtió que la autoridad responsable aplicó al sujeto en cuestión únicamente la sanción administrativa dispuesta por la Ley Electoral del Estado de Nayarit, pero omitió atender lo dispuesto en el artículo 63<sup>6</sup> de la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969) y pronunciarse respecto de las garantías de no repetición y medidas de satisfacción a las víctimas.

Por ello, a efecto de garantizar el acceso a las mujeres a participar en las contiendas electorales y el acceso a cargos públicos, libres de todo tipo de violencia, lográndose la máxima protección de los derechos político-electorales de las ciudadanas que participan en las diferentes elecciones, se procedió a dictar las medidas de reparación y garantías de no repetición pertinentes.

Como medida de satisfacción y reparación en beneficio de las actoras, se confirmó la sanción de amonestación pública que impuso la autoridad responsable al denunciado.

Asimismo, se ordenó al denunciado, emitir una disculpa pública a favor de las actoras, a fin de dar satisfacción y dignificar a las víctimas de violencia, pues a través de su disculpa realiza un reconocimiento público de su responsabilidad por actos que generaron violencia leve a las actoras y esta medida es tendente a un reconocimiento a su dignidad como persona y una ratificación de la voluntad de que no va generar este tipo de hechos violentos que menoscaban el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Por cuanto hace a la medida de no repetición, con fundamento en los artículos 81 fracción I, 86 fracción XII, 89 Bis fracción I, 91 fracción I inciso b) de la Ley Electoral (2016) y demás relativos aplicables, se vinculó a la autoridad responsable Instituto Estatal Electoral para impartir capacitación sobre violencia política al denunciado, a fin de sensibilizarlo con el tema de erradicación de violencia política contra la mujer, teniendo como principal objetivo la no repetición de los hechos que ocasionaron la violencia contra las mujeres candidatas.

## ANÁLISIS DE REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladoras federales y locales, dicho principio fue la piedra angular que enarboló la lucha emprendida por las candidatas a regidoras por el principio de representación proporcional que concluyó con la sentencia en la que se condenó al denunciado en el procedimiento ordinario sancionador CLE-POS-03/2017 (TEEN, 2018), y se procedió a dictar las medidas de reparación y garantías de no repetición pertinentes, a fin de suprimir conductas tendentes a realizar violencia política de género en contra de las mujeres que deciden participar en el desarrollo del proceso electoral, como candidatas a los diversos cargos de elección popular.

En ese tenor, se acudió a diversos instrumentos internacionales que tutelan los derechos político-electorales de las mujeres como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH, 1966) y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) que, en similitud de términos, señalan el derecho de todos los ciudadanos de gozar, sin distinciones y sin restricciones indebidas, a participar en la dirección de los asuntos públicos, 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, tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En relación a la violencia política de género, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (ONU, 1979), en el artículo 1 señala que la discriminación contra la mujer



Denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

El artículo 7 de la misma convención, establece que:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.

Vale la pena destacar el contenido normativo del artículo 220 fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit (2016) y el contenido del Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres (TEPJFb, 2016), así como la jurisprudencia 48/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa, 2016) previamente citada, pues dichas disposiciones normativas y jurisprudenciales establecen los elementos a considerar y analizar para identificar la violencia política en contra de las mujeres con base en el género.

Finalmente, resulta de relevancia trascendental para intentar evitar prácticas a futuro que tengan por objeto menoscabar los derechos político-electorales de las mujeres y ejercer violencia política en su perjuicio por su sola condición de mujer, el contenido del artículo 1º de la Constitución que obliga a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, así como lo dispuesto en el citado artículo 63 de la Convención Americana de Derechos

Humanos (OEA, 1969) en relación a las garantías de no repetición y medidas de satisfacción a las víctimas, pues ello sirvió de base para dictar las medidas de reparación y garantías de no repetición, en contra del denunciado.

## CONCLUSIONES

Ciertamente, la gran aportación que realiza la sentencia analizada son las medidas de reparación y satisfacción a las víctimas de violencia política, interpretando y aplicando los instrumentos internacionales mediante un control de convencionalidad, en razón de que el marco legal que protege la violencia política en Nayarit es insuficiente, dado que sólo define la violencia política y se olvida de su tipificación, a fin de que puedan inhibirse ese tipo de conductas contra las mujeres que participan en política. Además, la sanción que contempla la normativa electoral en Nayarit se traduce en amonestación, falta o sanción; por tanto, la respuesta que ofrece la ley ante este tipo de conductas violatorias contra las mujeres es insuficiente. Por ello, el órgano jurisdiccional electoral acertadamente interpreta medidas de reparación y satisfacción a las víctimas con la intención de ofrecer una tutela judicial efectiva y reparadora, porque no sólo se trata de sancionar al infractor sino de sensibilizarlo para erradicar de su conducta este tipo de comportamientos; pero sobre todo se trata de que las mujeres que son víctimas de violencia política puedan tener un marco de protección y satisfacción de sus derechos político-electorales, para que puedan ejercerlos en plena libertad, igualdad y lejos de todo tipo de discriminación por su género, incentivando la participación plena y equitativa de las mujeres en la contienda electoral.

Asimismo, a través de nuestras decisiones, las y los juzgadores electorales debemos garantizar el empoderamiento real y efectivo

de la mujer en el destino del país, a través de su participación política, del ejercicio de la función pública en la toma de decisiones, el respeto y la protección de sus derechos fundamentales. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia política, coadyuvando a impulsar políticas públicas que permitan a la mujer una conciliación entre su vida familiar y laboral.

Una de las principales funciones de la jurisdiccional electoral es impartir una tutela judicial efectiva, integral y oportuna a los justiciables, alejada de formalismos y obstáculos que empañen el acceso a la justicia electoral, a fin de no se permita ningún tipo de indefensión ni vulneración de los derechos políticos. Dentro del universo de controversias que la jurisdicción electoral resuelve, se destacan aquellas que dirimen conflictos generados por la violencia que se ejerce contra las mujeres por participar y hacer efectivo su derecho fundamental de ser votada. Si bien es verdad que este tipo de violencia ha estado presente a lo largo de la incursión de las mujeres en la toma de decisiones del poder público, también lo es que poco a poco las cosas están cambiando, al menos hoy en día se visibilizaba y se atiende este tipo de violencia cuya cifra en el pasado proceso electoral federal fue alarmante. Aun cuando no contamos con una completa ni acabada normativa nacional para prevenir y erradicar esta violencia, sí contamos con diversos instrumentos internacionales tales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (“Belém do Pará”), instrumento internacional que reconoce la violencia contra la mujer y obliga a los Estados miembros a prevenirla, investigarla y sancionarla con la debida diligencia. Ahora bien, la reflexión que deseo poner sobre la mesa es lo que conlleva juzgar con perspectiva de género, pues en nuestro actuar jurisdiccional debemos evitar descontextualizar los hechos de violencia y revictimizar a las mujeres; por el contrario debemos dar una respuesta integral ante la violencia política, identificándola no sólo a petición

de parte sino de oficio. En tal sentido el protocolo para atender la violencia política contra la mujer es un instrumento de gran ayuda; se deben dictar actos de protección y medidas cautelares urgentes (que conserven su integridad su bienestar), hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo, la carga de la prueba no debe recaer en la mujer que está sufriendo la violencia, pues las circunstancias en las que se desarrollan estos casos complican la obtención e interpretación de las pruebas, debe existir mayor activismo judicial para hacer efectiva la facultad para mejor proveer.

Una democracia que inhibe la participación plena de la mujer en la política es desigual, sectaria e inquitativa; por tanto, mediante el control jurisdiccional electoral debemos procurar esa participación igualitaria y efectiva de las mujeres en el espacio público.

#### BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Instituto Estatal Electoral del Estado de Nayarit (IEEN). (2017, 6 de septiembre). SUP-JRC 369/2017 y acumulados. Recuperado de [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0369-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0369-2017.pdf)

Instituto Estatal Electoral del Estado de Nayarit (IEENa). (2018, 21 de marzo). IEEN-CLE-032/2018.

Instituto Estatal Electoral del Estado de Nayarit (IEENb). (2018, 6 de diciembre). TEE-AP-05/2018 y su acumulado TEE-AP-06/2018. Disponible en <http://trieen.mx/wp-content/uploads/filestrieen/TEE-AP-05-2018%20y%20acumulado.pdf>

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Nayarit. (2018, 21 de diciembre). *Periódico Oficial*. Recuperado de <http://www.congresonayarit.mx/wp-content/uploads/compilacion/leyes/ACCESO-MUJERES.pdf>

- Ley Electoral del Estado de Nayarit. (2016, 5 de octubre). *Periódico Oficial*. Recuperado de: [http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral\\_del\\_estado\\_de\\_nayarit\\_ley.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral_del_estado_de_nayarit_ley.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: <http://www.orden-juridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1954). Convención de los Derechos Políticos de la Mujer.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). (1969). Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Belém do Pará”).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2015). Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad. Disponible en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo\\_perspectiva\\_de\\_genero\\_REVDIC2015.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2016). Jurisprudencia de rubro: **“VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO, LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES”**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. Año 9.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2016). Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. Disponible en [https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)
- Tribunal Estatal Electoral del Estado de Nayarit (TEEN). (2018). TEE-AP-05/2018 y acumulado TEE-AP06/2018. Recuperado de <http://trieen.mx/wp-content/uploads/filestrieen/TEE-AP-05-2018%20y%20acumulado.pdf>
- Tribunal Estatal Electoral del Estado de Nayarit (TEENa). (2017). TEE-JIN-03/2017 y acumulado TEE-JDCN-52/2017. Recuperado de: <http://trieen.mx/wp-content/uploads/filestrieen/TEE-JIN-06-2017%20y%20su%20acumulado.pdf>
- Tribunal Estatal Electoral del Estado de Nayarit (TEENb). (2017, 16 de octubre). TEE-MII-02/2017. Recuperado de: <http://trieen.mx/wp-content/uploads/filestrieen/TEE-MII-02-2017.pdf>

## NOTAS

<sup>1</sup> El 25 de julio de 2017, las demandantes, presentaron escrito de denuncia ante el Instituto Estatal Electoral, a través de la cual refieren amenazas y ofensas (verbales y escritas), por parte del ciudadano que fue designado regidor de representación proporcional en el municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit, por el Partido Verde Ecologista de México.

<sup>2</sup> Con el voto en contra de la Magistrada Irina Graciela Cervantes Bravo por considerar —entre otras cosas— que la autoridad responsable debió actuar inmediatamente y emitir un pronunciamiento en relación a la procedencia o no de la adopción de medidas cautelares relacionadas con la violencia política de género.

<sup>3</sup> Formalmente, fue hasta el 24 de junio de 2002, fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la reforma por la cual se estableció en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la obligatoriedad del sistema de cuotas de género, en la que se exigía a los partidos políticos a respetar la ecuación 70/30 (70% hombres y 30% mujeres) de candidaturas para ambos sexos en los comicios federales.

<sup>4</sup> **Artículo 41.-** [...] La ley determinará las formas y modalidades que correspondan,

para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

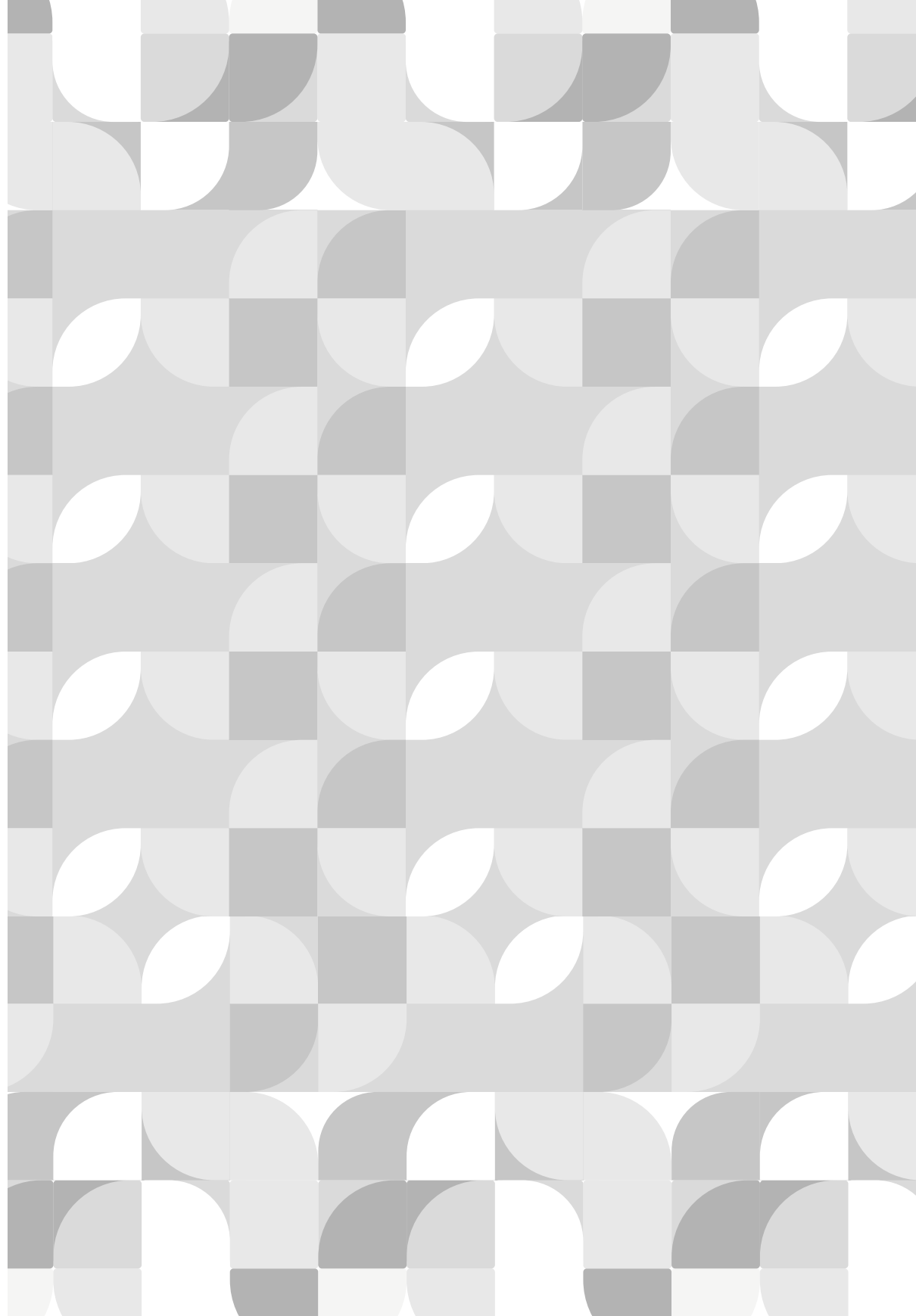
La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

<sup>5</sup> **Artículo 220.-** Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley: [...].

- III. Ejercer Violencia Política de Género, entendida como toda acción u omisión, cometida por una o varias personas, que cause daño físico, psicológico, económico, moral o sexual en contra de las mujeres, precandidatas, candidatas, electas o en ejercicio de cualquier cargo público, o en contra de su familia, con el fin de obstaculizar, limitar, impedir o suspender el goce de sus derechos políticos-electorales, o cumplimiento de sus funciones en el ejercicio de su cargo tomando como sustento su condición de mujer, y [...].

<sup>6</sup> **Artículo 63.-** Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada [...].





# *San Luis Potosí*

Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Género**



# ***La perspectiva de género***

VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO  
POR MEDIOS DE COMUNICACIÓN

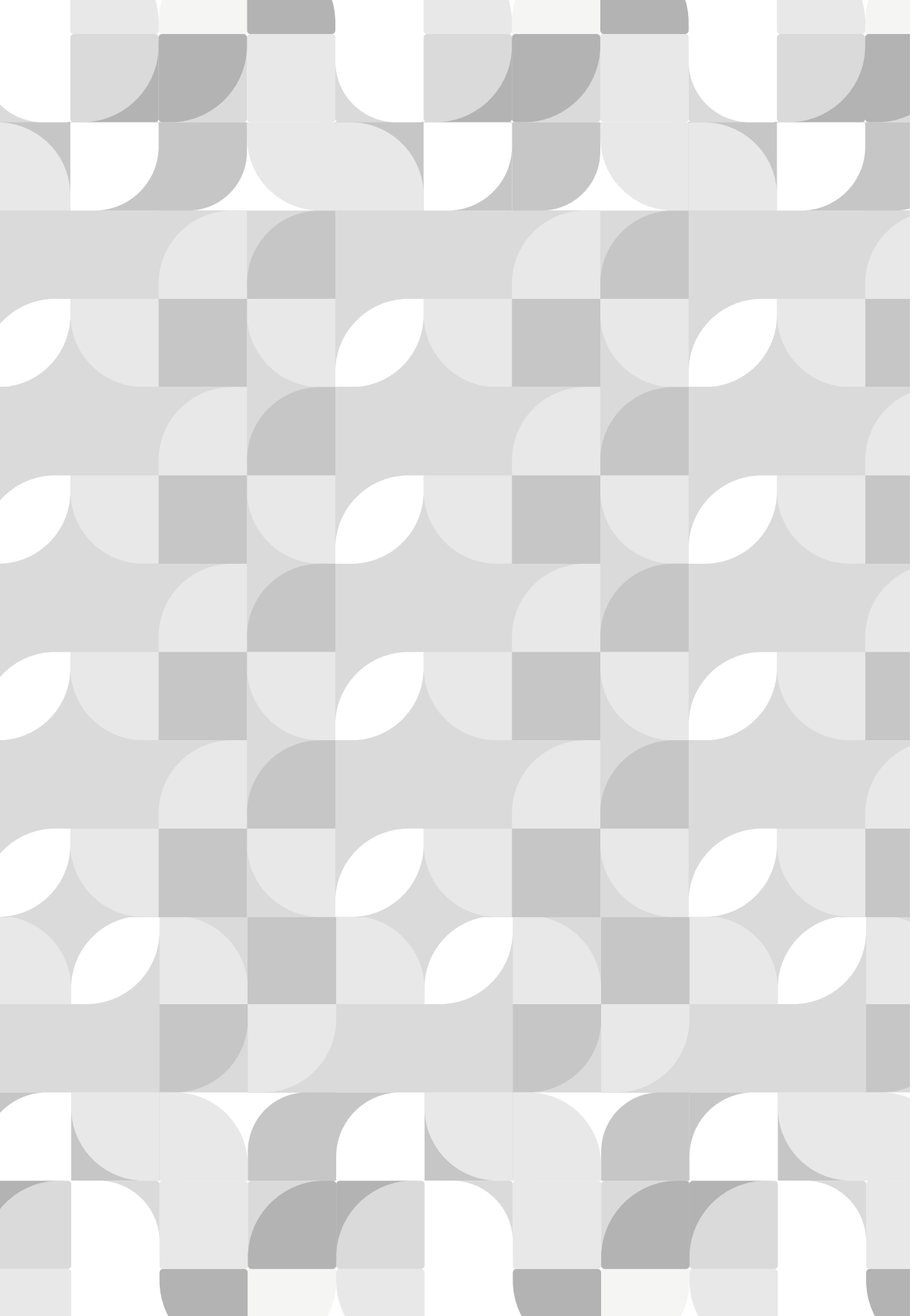
***Yolanda Pedroza Reyes***<sup>1</sup>

Para liberarse, la mujer debe sentirse libre,  
no para rivalizar con los hombres,  
sino libre en sus capacidades y personalidad.

Indira Gandhi

---

<sup>1</sup> Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral de San Luis Potosí.



## INTRODUCCIÓN

A 65 años de la conquista del voto femenino en México, la lucha de las mujeres por hacer valer sus derechos político-electorales, entre ellos la oportunidad de decidir sobre la vida política del país y la posibilidad de ser electas para estar en cargos de representación pública, no ha tenido descanso.

En ciertas ocasiones, la masculinización de la vida política hace que las reglas en la competencia y participación política, entre los contendientes —mujeres y hombres— no tenga un resultado igualitario, al encontrar la desigualdad como una característica representativa de mujeres en cargos de representación popular. Actualmente, la mayoría de las legislaciones electorales locales establecen que, en la postulación de candidatos a puestos de elección popular, los partidos políticos y las coaliciones deberán satisfacer, entre otros requisitos, el de equidad de género.

En materia de derechos políticos electorales de las mujeres, la legislación ha sentado un precedente relevante que implica un incremento de participación de las mujeres a cargos de elección popular. Como resultado de lo anterior, la participación femenina ha requerido del análisis de acciones orientadas a incorporar a más

mujeres en espacios de toma de decisiones, en la contienda del proceso de elecciones y sus resultados.

En ese sentido, los avances normativos para promover a un mayor número de mujeres en puestos de representación popular ha significado en algunos casos una intensificación de dinámicas de discriminación y violencia política hacia aquellas mujeres que pretenden incursionar en la vida política, ya sea dentro de los partidos políticos, como aspirantes, candidatas y hasta electas.

Las prácticas de violencia política de género son un fenómeno relacionado con presión, bloqueo y obstaculización en el desempeño normal de sus actividades; prohibiciones al ejercicio de la libertad de expresión, difamación, calumnia, acoso mediante medios de comunicación; agresiones físicas y psicológicas; dominación económica en el plano político; renunciadas forzadas de mujeres una vez electas, así como la persecución de parientes, seguidoras y seguidores.

Contemplando todo lo anterior, la violencia basada en género implica para los órganos jurisdiccionales un análisis del contexto social en el que se origina la violación a sus derechos político-electorales, dado que puede ir acompañada de distintas modalidades, ya sea violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.

Algunas de las prácticas de este fenómeno son las renunciadas forzadas de mujeres una vez electas; presión, bloqueo y obstaculización en el desempeño normal de sus actividades, prohibiciones al ejercicio de la libertad de expresión; difamación, calumnias, acoso; agresiones físicas y dominación económica en el plano político, entre otras.

Cuando a la noción de violencia se le introduce el término basado en el género se hace hincapié en que sus raíces se encuentran en la desigualdad entre mujeres y hombres (Krantz y García Moreno, 2005). Es decir, la violencia política es el resultado de la

desigualdad entre los géneros, que denota discriminación sustentada en la noción sociocultural del hombre como superior a la mujer.

La perspectiva de género es el estudio de las ciencias sociales que, a través de diversos mecanismos, nos permite identificar y analizar la desigualdad de la mujer en las distintas sociedades. Iniciando con el reconocimiento racional y dirigido por un fundamento de justicia social, la perspectiva de género incide en acciones en aras de la transformación de la sociedad y la construcción de estructuras sociales más incluyentes y equitativas, que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

Por ende, como las y los juzgadores tenemos el deber de impartir justicia con perspectiva de género, esto se resume en la obligación de administrar justicia sobre la base del reconocimiento de la situación singular de desventaja en la que históricamente se han encontrado las mujeres entorno a la posición y al papel que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo.

## CONTEXTO NORMATIVO

Mientras que históricamente se había vulnerado el derecho de las mujeres a tomar decisiones en los espacios políticos, las convenciones internacionales y el marco normativo mexicano han reordenado progresivamente la presencia de mujeres en el ámbito político, buscando una igualdad de oportunidades para participar en la contienda.

El derecho internacional en los derechos humanos ha establecido mecanismos de protección para todas las personas con independencia de su raza, sexo, origen étnico, edad o condición social; para ello, han desarrollado criterios relevantes que permiten identificar los estereotipos que provocan acciones discriminatorias en la mujer.

La convención internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará (OEA, 1994), en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, constituye una contribución positiva para proteger los derechos de la mujer y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarla, reconociendo a la mujer el derecho al goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos, para poder ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, reconociendo que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

En el mismo sentido, en su artículo 8° de la convención en cita conviene adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respecto a la dignidad de la mujer.

La ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres en la vida política define, en su artículo 3°, a la violencia política como cualquier acción, conducta u omisión realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.

En el artículo 48 de la ley en cita se establece que las medidas de reparación deberán garantizar la plena satisfacción de los derechos de las víctimas en caso de que hayan sido afectadas por actos de violencia, considerando como medidas de reparación la indemnización de la víctima, la restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia, la determinación de medidas de seguridad y otras para asegurar el ejercicio del cargo y la retractación de las ofensas en contra de las mujeres víctimas de violencia.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH), adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966, forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ACNUDH, 1976). Además de estos, también los tratados regionales impulsados por la Organización de Estados Americanos (OEA) incluyen disposiciones que tienen por objetivo promover y proteger los derechos humanos de las mujeres, tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), mejor conocida como Pacto de San José, que entró en vigor el 18 de julio de 1978 y fue ratificada por México el 7 de mayo de 1981, en donde se hace alusión al derecho que tienen las personas de participar en asuntos públicos, ya sea directa o indirectamente, así como el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas.

En el título primero, capítulo I, denominado derechos humanos y garantías, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

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. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y



progresividad. [...] 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.

El principio de igualdad entre hombres y mujeres se encuentra previsto en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; menciona que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

El artículo 7º de la Constitución Política federal reconoce el derecho de la ciudadanía a la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. Ese derecho no se puede restringir por vías indirectas como periódicos, 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.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado a la libertad de expresión como una garantía no absoluta, sino objetivamente limitada para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, criterio establecido en la tesis 1a, CDXXI/2014 (10a) (SCJN, 2014), que a letra dice:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existe la presunción de que todas las formas de expresión, independientemente de su contenido, se encuentran protegidas por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *En contraposición, y por disposición expresa de la*

*Convención, escapan de dicha cobertura: toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Asimismo, por mandato constitucional deben entenderse protegidas todas las formas de expresión. Dicha presunción sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas.<sup>1</sup>*

Es decir, la difusión de información e ideas sobre asuntos políticos no podrá limitar las ideas, expresiones u opiniones que fomenten una auténtica cultura democrática, en el entendido que aquellas no rebasen el derecho a la honra y dignidad de otros; es decir, los derechos de expresión y ejercicio periodístico no deben violentar el derecho que tienen las mujeres a una vida libre de violencia y, en particular, a no ser objeto de violencia política por ser mujer, cuando aspiran a un cargo de elección popular.

El Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres (TEPJFb, 2016) surge de la ausencia de un marco normativo integral y de políticas concretas en la materia, convirtiéndose en una herramienta construida a partir de los estándares nacionales e internacionales vinculantes y aplicables a los casos de violencia política contra las mujeres por razón de género. Tiene como objetivo orientar a las instituciones ante situaciones de violencia política contra las mujeres por razón de género, facilitando la implementación de las obligaciones internacionales, nacionales y locales.

Se reconocen los siguientes tipos de violencia, a través de los cuales se ejerce violencia política contra las mujeres en el caso a analizar:

- Violencia simbólica contra las mujeres en política: se caracteriza por ser una violencia invisible, soterrada, implícita, que opera al nivel de las representaciones y busca deslegitimar a las mujeres a

través de los estereotipos de género que les niegan habilidades para la política.

- Violencia sexual: cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

### ¿QUÉ SE CONTROVIERTE?

Como resultado de la integración de la mujer en la vida política local, en el proceso electoral 2017-2018 en el estado de San Luis Potosí se dio origen a diversos asuntos relevantes que requirieron ser juzgados con perspectiva de género por las y los juzgadores de la materia.

Entre ellos, el de una aspirante a candidata a diputada local que presentó una denuncia por violencia política de género ante el Consejo Estatal de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (OPLE), en contra de un periódico local y de la autora del artículo, por la publicación de una nota periodística cuyo encabezado decía “Denuncian ventas de candidaturas en SLP del Partido del Trabajo”. En la que, a consideración de la denunciante, se producía un estereotipo sexual que demeritaba su participación dentro del Partido del Trabajo; el contenido de la nota publicada en el ejemplar el siguiente:

Militantes del partido del trabajo denuncian de forma anónima la venta de candidaturas, por parte del chiapaneco comisionado para asuntos electorales, Carlos N, Militante del Partido del Trabajo denunciaron de forma anónima la venta de candidaturas, por parte del chiapaneco comisionado para asuntos electorales, Carlos N.

Los quejosos señalan que hace unos meses llegó al Estado de San Luis Potosí, el exdiputado chiapaneco y hoy comisionado para asuntos electorales del partido del trabajo, Carlos N, y su función era únicamente velar y coadyuvar en las acciones del PT para los asuntos relacionados a los comicios, pero esto no fue así, ya que desde hace un par de semanas se ha encargado de vender las candidaturas para distintos puestos de elección popular.

La molestia entre los militantes del Partido del Trabajo se debe a esta cuestión, y más inconforme están, ya que las candidaturas y cargos al interior del partido son negociados con personas que no están ni afiliadas al mencionado equipo político.

Tal es el caso de la exdiputada de Nueva Alianza Patricia N, quien en repetidas ocasiones se le ha visto con Carlos N, en distintos restaurantes exclusivos en la entidad potosina, tomando la copa y muy cariñosa con él, tratando de conseguir el aval de Carlos N, para ocupar algún lugar ya sea en la boleta electoral o como presidenta del Partido Trabajo.

Señalan que de esta manera queda al descubierto una vez, que en la política sobresale más el que tiene para pagar (de la forma que sea) que el que trabaja para llegar.

Los agravios que la parte actora planteó en su demanda de violencia política de género fueron los siguientes: la recurrente argumentaba que la nota publicada desacreditaba su honorabilidad, reputación y labor dentro del partido político, por lo que los hechos le causaban perjuicio en el ámbito personal y profesional, ya que esta expresaba que, por ser mujer, no podía participar ni ejercer algún cargo público o de elección popular gracias a su capacidad, empeño y esfuerzo en el campo político; la discriminaba al dar a entender que el único medio que tiene para contender en cuestiones políticas es haciendo favores de índole sexual, es decir, se ejercía la violencia política de género hacia la aspirante por el hecho de ser mujer, al hacer alusión

a estereotipos de género, pues encauzaba un vínculo afectivo y connotaciones sexuales, para ocupar un cargo público.

Mientras que las pretensiones planteadas fueron:

- 1) Activar el protocolo para la atención de violencia política contra las mujeres en razón de género.
- 2) Las sanciones por infracciones a la Ley Electoral y la aplicación de medidas administrativas y de reparación de daño.

### ¿QUÉ SE RESOLVIÓ Y POR QUÉ?

El medio de impugnación fue conocido por el OPLE local dentro del procedimiento sancionador ordinario PSO-04/2018 (CEEPAC, 2019), determinándose acreditada la figura de violencia política de género (en su vertiente simbólica), al denotarse en la nota periódica el sexismo a la entonces aspirante a candidata, anteponiendo los clichés de género en el uso de verbos y adjetivos explícitos a su persona. Asimismo, fijó como medida de reparación y garantía de no reparación, una disculpa pública por parte de la periodista, así como del periódico local, y retirar la nota de sus sitios de difusión.

El Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, resolvió en el juicio TESLP-RR-02/2019 (TESLP, 2019), confirmar la resolución emitida en el procedimiento sancionador ordinario antes descrito; lo anterior, al analizar conforme al marco normativo las expresiones contenidas en la nota periodística en controversia, pues a consideración de la autoridad jurisdiccional de mérito, generaba desprestigio o difamación al presentarla a la sociedad como una persona que accedía mediante favores emocionales a las candidaturas y puestos intrapartidarios.

Ahora bien, dado que la política es un espacio de confrontación, debate y disenso, donde se hacen presentes diferentes expresiones

ideologías y partidistas, es importante distinguir la violencia política entre la que es propia del juego político y la que es ejercida en contra de la mujer por el hecho de ser mujer. Al ser este un esencial para que la autoridad electoral pueda conducirse e implementar las medidas de protección necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la mujer.

Los elementos para la actualización de la violencia política de género en el debate político son los siguientes (TEPJE, 2018, pp. 21-22):

- 1) Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público.
- 2) Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.
- 3) Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
- 4) Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
- 5) Se basa en elementos de género, es decir:
  - a) se dirige a una mujer por ser mujer,
  - b) tiene un impacto diferenciado en las mujeres,
  - c) afecta desproporcionadamente a las mujeres.

En lo que concierne al primer elemento, los hechos tuvieron lugar en el terreno político-electoral, ya que la nota fue emitida en fechas de registro de candidaturas a la diputación local por la vía plurinominal por el partido político, es decir, era hecho notorio el registro de la recurrente como candidata. En cuanto al segundo elemento, se configuró al ser perpetrado por un medio

de comunicación y sus integrantes, esto al ser un periódico quien realizara la publicación de la nota en controversia.

En la nota periodística se denota el tercer elemento, consistente en violencia simbólica pues busca deslegitimar a la promovente a través de los estereotipos de género que le niegan habilidades para la política, en tanto que refiere que la denunciante trató de conseguir un puesto como candidata o presidenta del partido político a cambio de comportamientos cariñosos, desacreditando su capacidad para ocupar un lugar en la vida política local. Esto resulta evidente del siguiente fragmento:

Tal es el caso de la exdiputada de nueva alianza Patricia N, quien en repetidas ocasiones se le ha visto con Carlos N, en distintos restaurantes exclusivos en la entidad potosina, tomando la copa y muy cariñosa con él, tratando de conseguir el aval de Carlos N, para ocupar algún lugar ya sea en la boleta electoral o como presidenta del Partido Trabajo.

Señalan que de esta manera queda al descubierto una vez, que en la política sobresale más el que tiene para pagar (de la forma que sea) que el que trabaja para llegar.

En relación con lo anterior, surge el cuarto elemento, que es menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. En el caso en concreto, claramente el mensaje que se difunde entre la ciudadanía merma el reconocimiento, capacidades y cualidades de la denunciante en su labor política y niega la idoneidad para que la misma ostente una candidatura o, en su caso, un puesto directivo dentro de la institución partidaria que compromete su derecho político a acceder a un puesto público, al afectar su reputación y poner en duda sus aptitudes frente a los demás contendientes.

De la connotación de la nota periodística se descarga el quinto elemento de cuestionamientos que resaltan lo masculino y desvalorizan

lo femenino, reduciendo la participación de las mujeres en el ámbito político a determinadas conductas con connotaciones sexuales que muestran una cuestión histórica en donde rara vez se pone en duda o se califica si un hombre logra un cargo público por motivo de sus relaciones personales o íntimas, en tanto que una mujer es cuestionada de manera repetitiva por sus logros obtenidos (TEPJF, 2019).

Se advierte un contenido despectivo que, además de sexista, tiene sustento en perjuicio de género que representan a la mujer en una situación de inferioridad y subordinación a un hombre, al enaltecer la figura masculina, dando como resultado la negativa de capacidad de la mujer para hacer política y tener un buen desempeño tanto en su cargo público como en la función partidista que afecta la vida personal de la denunciante de forma totalmente diferente al objetivo de la información que trataba de transmitir.

Por lo que hace a la sanción impuesta al periódico local y a la escritora de la nota periodística, idealmente consiste en volver las cosas al estado que tenía antes de la publicación de la nota; sin embargo, tras la naturaleza de la acción combatida se imposibilitaba que las cosas regresaran a su estado original; por ende, se buscó como medida de reparación a efecto de no volver a repetir actos que ocasionen una afectación a los derechos humanos de las mujeres, el retiro de la nota periodística de los medios digitales del periódico así como su reproducción, además de una disculpa emitida por la autora del artículo, sin que se incurriera en acciones tendientes a revictimizar a la afectada.

Además de lo anterior, se compartió material especializado en periodismo con perspectiva de género, lo anterior para sensibilizar a los denunciados y evitar que la acción vuelva a suscitarse. Al respecto, la Jurisprudencia 48/2016 (TEPJFa, 2016, pp. 47-49) establece:



**VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.**- De lo dispuesto en los artículos 1º, 4º, 35 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, inciso j), de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*; II y III de la *Convención de los Derechos Políticos de la Mujer*; y 7, inciso a), de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*; así como lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, se concluye que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. El derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia, se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos. En consecuencia, cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso. Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

En la revisión del asunto SM-JE-25/2019, a criterio de Sala Regional Monterrey (TEPJF, 2019), se confirmó la configuración de violencia política en razón de género, pues la nota periodística puso en peligro el desarrollo en la escena política de la aspirante a candidata, comprometiendo su derecho político a acceder a un cargo público, pues se ve afectada su reputación y capacidad frente a las demás personas que ostentan al mismo cargo.

## CONCLUSIONES

La Constitución Política Mexicana y los tratados internacionales reconocen el derecho de las mujeres a ser elegibles en condiciones de igualdad y libres de participar en la vida política del país sin discriminación, en tanto el Estado debe garantizar la participación de las mujeres en una idea real.

En el caso en concreto, se percibe el criterio de juzgar con perspectiva de género al adoptar las acciones afirmativas necesarias para lograr una participación mayor de mujeres libres de estereotipos, y el reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y la no discriminación por razones de género. Pues la nota periodística daba un trato desigual y una representación estereotipada de la candidata, limitando su empoderamiento, su aceptación social y el posicionamiento de su palabra y acciones, de ahí que se llegue a la conclusión de que la violencia política es un acto de discriminación que no sólo afecta directamente los derechos político-electorales de las mujeres, sino que atenta contra la esfera de sus derechos humanos.

En el presente análisis se mostró que una garantía como la libertad de expresión no es absoluta, sino que está objetivamente limitada para asegurar el respeto a los derechos y la reputación de los demás. Mientras que la sanción implementada busca la adquisición de una

conciencia de género que permita reconocer que la situación de subordinación que experimenta la mujer en nuestras sociedades, estereotipa, bajo los papeles que son asignados por el patriarcado a hombres y mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de S.L.P. (CEEPAC). (2019, 31 de enero). PSO-04/2018
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Krantz, Gunilla y García Moreno, Claudia. (2005). Violence against women. *Journal of Epidemiology & Community Health*. Disponible en: <https://jech.bmj.com/content/59/10/818>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1976, 3 de enero). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948, 10 de diciembre). La Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

## Violencia contra la Mujer (“Belém do Pará”).

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014, diciembre). Tesis 1a, CDXXI/2014 (10a). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Libro 13.
- Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí (TESLP). (2019, 19 de marzo). TESLP-RR-02/2019.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018). 21/2018. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 11. Número 22.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2019, 25 de abril). SM-JE-25/2019.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2016). Jurisprudencia 48/2016. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 9. Número 19.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2016). Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. Disponible en: [w https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)

## NOTA

<sup>1</sup> Énfasis de la autora.

# *Sinaloa*

Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Género**



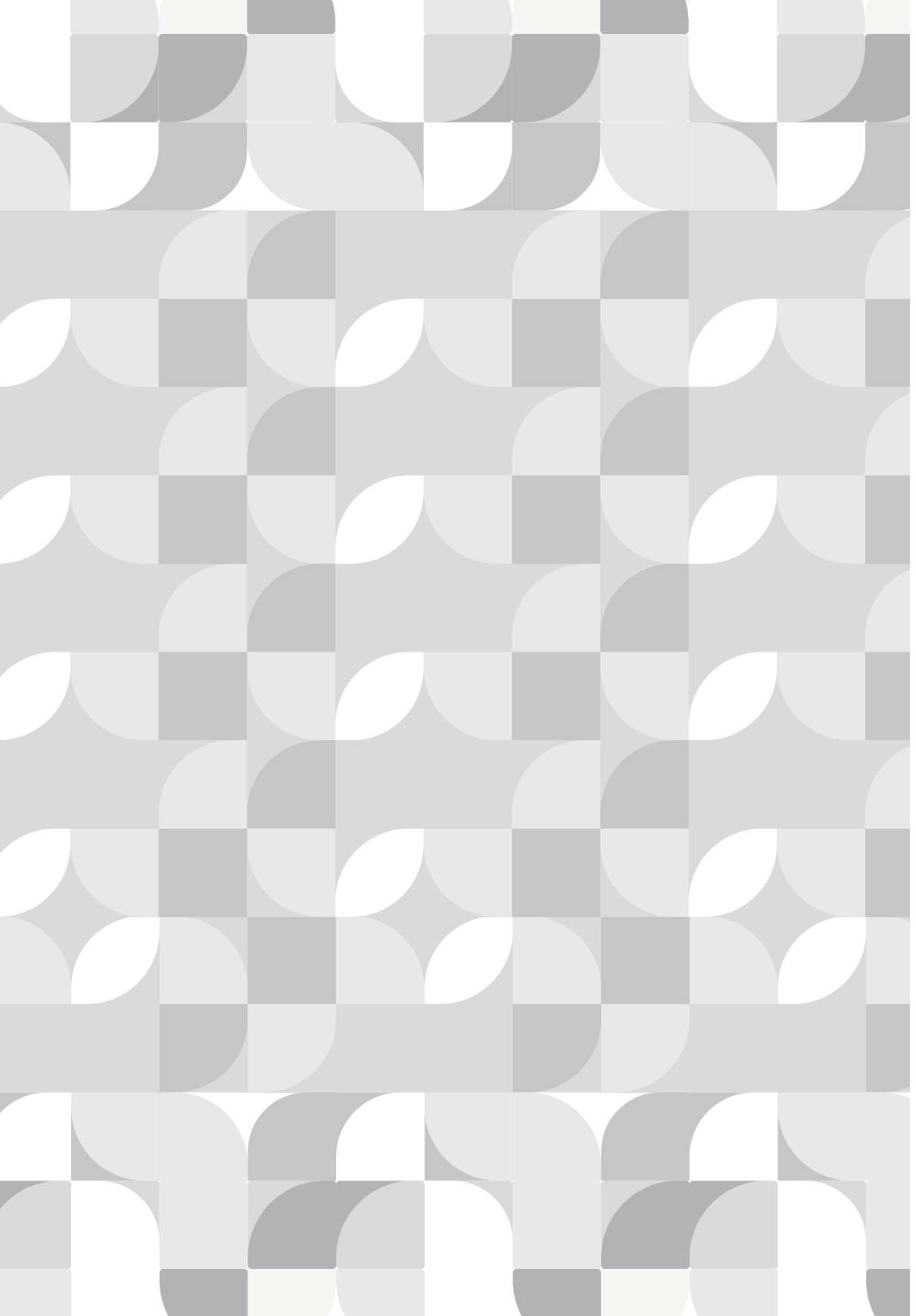


# ***Acción afirmativa y representación proporcional***

***Guillermo Torres Chinchillas***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Sinaloa.



## INTRODUCCIÓN

En la sentencia que a continuación se comenta (TESIN-REV-01/2018, TESIN-REV-02/2018 y TESIN-REV-03/2018 Acumulados), el Pleno del Tribunal Electoral de Sinaloa (2018) se pronunció acerca de las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Electoral de la misma entidad respecto de las listas estatales de diputaciones y de las listas municipales de regidoras y regidores, en ambos casos por el principio de representación proporcional.

## ANTECEDENTES

El 16 de enero de 2018 el Consejo General del Instituto Electoral de Sinaloa (IEES) emitió un acuerdo (IEES/CG005/18) por el que expidió el Reglamento para el registro de candidaturas a ocupar cargos de elección popular para el proceso electoral local 2017-2018.

Inconformes con algunos aspectos del citado Reglamento para el registro de candidaturas, el 19 de enero de 2018 los partidos políticos del Trabajo (PT), Acción Nacional (PAN) e Independiente de Sinaloa (PAIS) presentaron recursos de revisión en contra del acuerdo dictado por la autoridad administrativa electoral.



Mediante acuerdo dictado por la presidencia del Tribunal Electoral de Sinaloa el 23 de enero del citado año, se determinó acumular los mencionados recursos de revisión, formándose el expediente TESIN-REV-01/2018, TESIN-REV-02/2018 y TESIN-REV-03/2018 acumulados, con la finalidad de resolverlos en una misma sentencia.

#### AGRAVIOS EXPUESTOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De la lectura de sus escritos de demanda, el Tribunal Electoral de Sinaloa (TESIN) advirtió que los agravios expresados por los institutos políticos eran coincidentes, por lo que se adoptó una metodología de estudio sustentada en los siguientes temas: 1) Facultades del IEES para expedir reglamentos que contemplen acciones afirmativas en materia de paridad de género; 2) Exceso en las facultades del IEES al reglamentar la aplicación de medidas o acciones afirmativas para regular el principio de paridad de género, lo cual, a juicio de los partidos recurrentes, vulnera el principio de no discriminación y autodeterminación de los partidos políticos; 3) Fundamentación y motivación del considerando 24 del acuerdo IEES/CG005/18, respecto a los artículos 23 y 27 del Reglamento de candidaturas; 4) Violación al principio de congruencia y legalidad por pretender aplicar una acción afirmativa a un partido político local de nueva creación.

Por cuestiones de espacio, se abordarán los dos primeros temas, en virtud de que en ellos se contiene lo medular respecto de la controversia sobre las acciones afirmativas en torno a la paridad de género.

## ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

*1) Facultades del IEES para expedir reglamentos que contemplen acciones afirmativas en materia de paridad de género*

En la exposición de su agravio, el PAN básicamente señaló que la autoridad administrativa electoral, sin tener competencia para ello, pretendía legislar en la materia al momento de emitir el Reglamento de candidaturas. Asimismo, imponer a los partidos políticos la obligación de que sus listas estatales para las diputaciones por el principio de representación proporcional sean encabezadas por una fórmula integrada por el género femenino, transgredía los principios constitucionales de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

De igual forma, el PAIS expuso que el acuerdo impugnado vulneraba el principio de legalidad, en razón de que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sinaloa (LIPES) no le otorgaba competencia al IEES para establecer como obligación para los partidos políticos que encabezaran sus listas estatales de diputaciones de representación proporcional con una fórmula integrada por un determinado género. A juicio del partido, la ley electoral local no establece facultades al órgano administrativo electoral para crear o imponer acciones afirmativas, por lo que el acuerdo impugnado era inconstitucional.

Para resolver lo anterior, y en aras de una debida fundamentación y motivación de la sentencia, el TESIN estimó necesario destacar lo siguiente:

En coordinación con el Instituto Nacional Electoral (INE), el IEES es el organismo local encargado de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales, así como la información

de los resultados. Como autoridad administrativa en la materia, es un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género (LIPES, 2015, art. 138, párr. 1 y art. 139, párr. 1).

En el desempeño de su función, el IEES deberá interpretar la ley electoral local conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo establecido en los artículos 1º, segundo párrafo, y 14, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Asimismo, en el ámbito de sus atribuciones dispondrá lo necesario para garantizar el cumplimiento de la citada ley local y demás disposiciones jurídicas aplicables (LIPES, 2015, art. 3, párr. 2, fr. I y IV).

Corresponde al Consejo General del IEES, como órgano de dirección superior, entre otros, la atribución de dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de la ley electoral local; esto es, la LIPES otorga al órgano administrativo electoral la facultad de realizar actos materialmente legislativos, aunque formalmente administrativos, consistentes en normas generales, abstractas, impersonales y de observancia general (LIPES, 2015, art. 146, fr. II).

En otras palabras, el IEES puede ejercer la facultad reglamentaria; siempre y cuando, en su ejercicio, se respeten los principios de reserva de ley, esto es cuando una disposición constitucional reserve expresamente para la ley la regulación de una materia, excluido otro tipo de normatividad y el de subordinación jerárquica, el cual estriba en que el acto de reglamentar no modifique o altere el contenido de una ley, pues los reglamentos “tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga

distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar” (SCJN, 2007, p. 1515).

Ahora bien, como se argumentó correctamente en la sentencia, en el ejercicio de su facultad reglamentaria, el IEES no puede ni debe limitarse a expedir disposiciones que regulen la sola operatividad de las etapas de los procesos electorales, sino que debe atender también los aspectos sustantivos relacionados con los derechos humanos previstos en el orden constitucional y convencional.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017) ha señalado que:

[...] a la par de las reglas y principios organizativos de los procesos electorales, la Constitución federal consagra una serie de derechos fundamentales y prerrogativas de estructura sustantiva, lo que pone de relieve que el Derecho Electoral no supone un conjunto de normas de un mismo tipo, sino un bloque de disposiciones diversas que comparten una naturaleza jurídica, pero cuya estructura y finalidad dentro del régimen democrático es diferenciada y se encamina a salvaguardar aspectos diversos, pero que, sin embargo, se encuentran imbricados entre sí, por lo que su interpretación y aplicación no puede emprenderse de modo disociado, pues de lo contrario, se corre el riesgo de concretizar inconexamente el ordenamiento jurídico en la materia.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende con claridad que el IEES, como órgano electoral, debe interpretar, aplicar y, para cumplir cabalmente con su función, dictar disposiciones de carácter general que no sólo hagan efectivas las reglas y principios relacionados con la organización de los procesos electorales, sino también aquellas que garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales en su aspecto sustantivo, como lo es el principio

constitucional de paridad de género en las distintas etapas de los procesos electorales locales.

El principio de paridad de género, así como la obligación de los estados nacionales de adoptar acciones afirmativas a favor de las mujeres, según se destacó en la resolución del TESIN, tiene sustento en ordenamientos jurídicos de carácter internacional, nacional y local, de cuyas normas se advierten una serie de reglas y principios como los siguientes:

- a) El varón y la mujer son iguales ante la ley (CPEUM, art. 4; CPES, art. 13).
- b) Los partidos políticos son entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con sus programas y principios que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas de la ley electoral respectiva para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los diversos cargos de elección popular, tanto federales como locales (CPEUM, art. 41, párr. 3, base I).
- c) La ley garantizará que la mujer no sea objeto de discriminación y que tenga los mismos derechos y obligaciones que el varón, en la vida política, social, económica y cultural del Estado (CPES, 1922, art. 13, párr. 2).
- d) Los Estados parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos (ACNUDH, 1966, art. 3).
- e) Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (ONU, 1954, art. 3).

- f) Todos los ciudadanos deben tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país (OEA, 1969, art. 23, c], párr. 1).
- g) Todas las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección (OEA, 1969, art. 24).
- h) Las mujeres tienen el derecho de igualdad y protección ante la ley, así como el derecho de igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones (OEA, 1994, art. 4, f] y j]).
- i) Los Estados otorgarán a la mujer los mismos derechos civiles que al hombre (OEAA, 1948, art. 1).
- j) El derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo (OEAB, 1948, art. 1).
- k) Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos en igualdad de condiciones con los hombres (ONU, 1979, art. 3).
- l) Los Estados Parte adoptarán todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de las mismas; ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas (ONU, 1979, art. 7, b]).
- m) Los Estados Parte están obligados a adoptar medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y representación política con el fin de lograr la paridad institucional (CEPAL, 2007).
- n) La finalidad de las medidas especiales es acelerar la mejora de la situación de las mujeres para lograr su igualdad sustantiva o *de facto* con los hombres y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias

pasadas y presentes de discriminación en contra de ellas (ONU CEDAW, 2004).

Ahora bien, para hacer realidad el principio de paridad de género en nuestro sistema político electoral, en el orden nacional y local se establecen diferentes reglas que buscan garantizar la efectividad de dicho principio, las cuales se resumieron en la sentencia del TESIN de la siguiente manera:

- Es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular (LIPES, 2015, art. 4, párr. 1; LGIPE, 2014, art. 7.1).
- El Congreso del Estado de Sinaloa se integrará con 40 diputaciones, 24 de ellas electas por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 16 diputaciones electas por el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista de candidaturas postuladas con paridad de género y votada en una sola circunscripción plurinominal (LIPES, 2015, art. 8, párr. 2).
- Los municipios del estado de Sinaloa serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una o un presidente municipal, una o un síndico procurador, y regidoras y regidores por el sistema de mayoría relativa y el principio de representación proporcional (LIPES, 2015, art. 14, párr. 1).
- La elección de regidurías por el sistema de mayoría relativa se hará por planilla, dentro de la cual se integrará al síndico procurador, y que encabezará la candidatura a la presidencia municipal. Las planillas deberán integrarse con un 50% de fórmulas de candidaturas a regidores de un género y 50% de fórmulas del otro género, mismas que se incluirán alternadamente, de tal manera que a una fórmula de un género siga siempre una fórmula de género distinto (LIPES, 2015, art. 14, párr. 7).

- La elección de regidurías por el principio de representación proporcional se hará mediante listas municipales votadas en sus respectivas demarcaciones, aplicando los porcentajes y el criterio de alternancia a que se refieren los párrafos anteriores (LIPES, 2015, art. 14, párr. 9).
- Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales, los cuales deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros (LGPP, 2014, art. 3.4).
- Es obligación de los partidos políticos garantizar la paridad de género en candidaturas de legisladores locales (LGPP, 2014, art. 25, r)].
- En la postulación de candidatos a cargos de elección popular en los Congresos de los Estados, los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de género (LGIPE, 2014, art. 232.3).
- El Instituto cuenta con facultades para verificar que las listas estatales de candidaturas a diputaciones de representación proporcional cumplan con el principio de paridad de género y para rechazar, en su caso, el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad (LGIPE, 2014, art. 232.4; LIPES, 2014, art. 193, fr. I y III).

Luego de examinar la normatividad internacional, nacional y local expuesta, el TESIN concluyó, de manera acertada, que el IEES sí contaba con facultades para expedir el acuerdo impugnado por virtud del cual se emitió el Reglamento de candidaturas, pues, como se mostró en los párrafos anteriores, tanto las normas jurídicas internacionales como las nacionales y locales le otorgan competencia para emitir disposiciones de carácter general, con la finalidad de concretizar y darle efectividad al principio de paridad de género.

Conforme a lo anterior, los agravios que se estudiaron se declararon infundados.



*2) Exceso en las facultades del IEES al reglamentar la aplicación de medidas o acciones afirmativas para regular el principio de paridad de género, lo cual vulnera el principio de no discriminación y autodeterminación de los partidos políticos*

En su recurso de revisión, el PT esgrimió como agravio que el IEES, como autoridad responsable, se había excedido en sus facultades al imponer a los partidos políticos en Sinaloa la obligación de que encabezaran sus listas estatales para las diputaciones y sus listas municipales para las regidurías, ambas de representación proporcional, con una fórmula integrada por el género femenino, en razón de que, a su juicio, con tal obligación se daba un trato preferente a ese género de forma excesiva, pues para garantizar el principio de paridad de género establecido en la LIPES se debe considerar el universo de candidaturas que van a integrar un órgano, pero no privilegiar a un sólo género para que encabece las referidas listas. Por lo que el IEES, al expedir el Reglamento impugnado, excedió sus facultades reglamentarias.

Por lo que respecta al PAIS, de igual forma en su agravio manifestó que el IEES excedió sus facultades reglamentarias, ya que el acuerdo impugnado transgredía, según afirmó, el principio de igualdad entre los ciudadanos y la búsqueda de la equidad de género. Esto porque, argumentó el PAIS, al emitirse acciones afirmativas para alcanzar la paridad de género, particularmente la establecida en el artículo 23 del Reglamento de candidaturas (cuya inaplicación solicitó), se discrimina a los hombres al negarles la posibilidad de estar en el primer lugar de la lista estatal de diputados de representación proporcional, además de que se vio la autodeterminación de los partidos en la postulación de sus candidatos, al no poder determinar libremente el género de quienes ocupen el mencionado primer lugar.

Para analizar los agravios expuestos por los partidos políticos recurrentes, el TESIN determinó estudiar la legalidad y

constitucionalidad de las acciones afirmativas, implementadas por el IEES en el Reglamento de candidaturas, en dos apartados: *a)* por una parte, la acción afirmativa relacionada con la lista estatal de candidaturas a diputaciones de representación proporcional que deberán presentar los partidos políticos, la cual deberá ser encabezada por una fórmula integrada por el género femenino, establecida en el artículo 23, segundo párrafo, del citado Reglamento; *b)* por otra, la relativa a las listas municipales de candidaturas a regidurías de representación proporcional que, de igual forma, deberán presentar los institutos políticos, las cuales deberán ser encabezadas por una fórmula de género femenino en el 50% de la totalidad de los ayuntamientos de Sinaloa, regla que está contenida en el artículo 27 del mencionado Reglamento de candidaturas.

*a) Listas estatales de candidaturas a diputaciones de representación proporcional encabezadas por una fórmula del género femenino*

A partir de la evidencia que el IEES expuso en el acuerdo impugnado en el sentido de que las diversas acciones compensatorias a favor de las mujeres sinaloenses, impuestas a los partidos políticos en los pasados procesos electorales, no han sido suficientes para revertir la desigualdad sustantiva, real, entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos de elección popular, y por lo que no se ha logrado la paridad en la conformación del órgano legislativo, el TESIN estudió la viabilidad de adicionar en el orden jurídico reglamentario las acciones afirmativas cuestionadas, llevando a cabo un test de proporcionalidad para decidir si dichas acciones incidían de manera desproporcionada en, por ejemplo, la libertad de autodeterminación de los partidos políticos u otros derechos.

Para el examen de proporcionalidad de las medidas afirmativas, se tomó en cuenta la metodología desarrollada por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la tesis de rubro “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**”, en la cual se establece el siguiente esquema de análisis:

- 1) **Fin constitucionalmente legítimo.** En esta primera etapa corresponde verificar si la intervención legislativa persigue un fin constitucionalmente reconocido y, por ende, válido.
- 2) **Idoneidad.** Si la medida resulta idónea para satisfacer el propósito constitucional.
- 3) **Necesidad.** Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.
- 4) **Proporcionalidad en sentido estricto.** La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido.

En ese sentido, el resultado del escrutinio de proporcionalidad de la acción afirmativa contenida en el artículo 23, segundo párrafo, del Reglamento de candidaturas, fue el que se expone a continuación:

- a) La medida tiene como finalidad *el cumplimiento de un fin constitucionalmente reconocido*, como es la participación de las mujeres en un plano de igualdad, pues con dicha medida se garantiza que todos aquellos partidos políticos que obtengan diputaciones por el principio de representación proporcional, sea una mujer el primer lugar de la lista que obtenga una curul, lo cual contribuye a cumplir con los principios de paridad de género y de igualdad, contenidos en la Constitución federal y local.

- b) La medida resulta *idónea* en tanto que su implementación garantiza que las mujeres tengan acceso efectivo a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional, es decir, la posibilidad en términos reales de integrar el órgano legislativo, lo cual contribuye a la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer en la vida política del estado.
- c) La medida adoptada por el IEES es *necesaria* en el sentido de que no resulta gravosa para los partidos políticos, puesto que no vacía de contenido la facultad de los institutos políticos de configurar libremente sus listas y fórmulas, así como postular a sus candidatos de conformidad con su normativa interna sino que la medida sólo establece que la primera fórmula de la lista debe estar integrada por el género femenino, pudiendo decidir los partidos políticos quiénes la integrarán, así como el orden subsecuente de las personas que integran las demás fórmulas, por tanto, constituye una modalización en el ejercicio de la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos en cuanto a la forma de cómo estos institutos políticos deberán presentar sus listas.
- d) Finalmente, por lo que respecta a la *proporcionalidad en sentido estricto*, la medida impuesta por el IEES pretende lograr la paridad sustancial en la integración del órgano legislativo y, por otro lado, como se dijo anteriormente, no resulta gravosa para los partidos políticos dado que tienen libertad para decidir quiénes integrarán las fórmulas, así como el orden de quienes integren las fórmulas.

Así las cosas, y de acuerdo con los razonamientos anteriores, el TESIN concluyó que la acción afirmativa impugnada únicamente constituía una modalización al derecho de autodeterminación de los partidos políticos, y no su vulneración, en razón de que la norma jurídica sólo obliga a los partidos a encabezar sus listas estatales de candidaturas a diputaciones de representación proporcional con una fórmula de género femenino, pero deja en libertad a los

institutos para que determinen quiénes la integran, lo cual es razonable y proporcional, dado que con dicha medida se cumple con el fin constitucionalmente establecido de garantizar la igualdad real o sustantiva entre hombres y mujeres.

De ahí que la acción afirmativa prevista por el artículo 23, segundo párrafo, del Reglamento de candidaturas no fue violatoria del principio de igualdad ni resultó discriminatoria, dado que el trato diferenciado entre los géneros masculino y femenino no es desproporcional y la medida era de carácter temporal, hasta que se logre la paridad de género en la postulación de las candidaturas de diputaciones de representación proporcional y en el acceso al órgano legislativo. En consecuencia, tampoco fue dable inaplicar el citado artículo del Reglamento.

### *3) Listas municipales de candidaturas a regidurías de representación proporcional encabezadas por una fórmula del género femenino*

El PT expuso en su recurso de revisión que la acción afirmativa contenida en el artículo 27 del Reglamento de candidaturas resultaba excesiva y discriminatoria al obligar a los partidos políticos para que sus listas de regidurías de representación proporcional fueran encabezadas por el género femenino en un 50% de la totalidad de los ayuntamientos de Sinaloa.

Sin embargo, contrario a lo que afirmaba dicho partido político, el TESIN estimó que la acción afirmativa impugnada no constituía una medida adicional a la que ya estaba prevista por la ley electoral local (LIPES, 2015) en el antepenúltimo párrafo del artículo 14, cuya disposición normativa establece lo siguiente:

En la conformación de planillas de candidatos a integrantes de los Ayuntamientos los partidos políticos y coaliciones *no podrán postular*

*a menos del cincuenta por ciento de los candidatos a Presidencias Municipales y síndicos procuradores a personas de un mismo género, respecto del total de ayuntamientos en el Estado o de aquellos para los cuales solicite el registro de candidaturas. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior. En las planillas en que hubiere candidato a presidente municipal de un género, la candidatura a síndico procurador corresponderá a persona del otro género, debiendo integrarse el resto de la planilla cumpliendo con el criterio de alternancia a que se refieren los párrafos anteriores.*

Como puede observarse, es la propia ley sustantiva electoral la que busca garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, la dimensión de la paridad vertical, esto es, los partidos políticos deberán postular candidaturas de un mismo ayuntamiento en igual proporción de géneros, cumpliendo con la alternancia prevista en la última parte de la porción normativa antes transcrita. Y por otra, la dimensión de la paridad horizontal, es decir, los institutos políticos no podrán postular a menos del 50% de las candidaturas a presidencias municipales y síndicos procuradores a personas de un mismo género, lo que traerá como consecuencia que el 50% de las planillas se encuentren encabezadas por un género y el 50% por otro,<sup>1</sup> bajo el principio de mayoría relativa (TEPJF, 2015).

Bajo ese tenor, las listas de regidurías de representación proporcional que presenten los partidos políticos para su registro deberán contener las fórmulas, de manera alternada, entre ambos géneros, para así cumplir con la paridad vertical.

Y para satisfacer la dimensión de la paridad horizontal, los partidos políticos deberán presentar el 50% de sus listas de fórmulas de

regidurías encabezadas por un género (nueve ayuntamientos) y el 50% restante encabezadas por el otro (nueve ayuntamientos).

Con base en lo anterior, el TESIN advirtió que el órgano administrativo electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, únicamente detalló la modalidad en que debían presentarse las listas municipales de regidurías de representación proporcional, tomando en cuenta los criterios y los porcentajes establecidos en el artículo 14 de la LIPES (2015).

Por todo lo razonado se declaró infundado el agravio.

## CONCLUSIONES

Al haber resultado infundados tres agravios e inoperante otro, el Tribunal Electoral de Sinaloa resolvió confirmar el acuerdo emitido por el IEES, garantizando así, con esta sentencia, el respeto y la efectividad del principio constitucional de paridad de género en el estado de Sinaloa, tanto en la postulación a los cargos de elección popular como en la consecuente integración de los órganos de gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Constitución Política del Estado de Sinaloa (CPES). (1922).

Instituto Electoral de Sinaloa (IEES). (2018, 16 de enero). IEES/CG005/18.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sinaloa (LIPES). (2015, 15 de julio). *Periódico Oficial*.

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). (2014, 23 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP). (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>.
- ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (2004). Recomendación General 25.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1954). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Belém do Pará”).
- Organización de los Estados Americanos (OEAA). (1948). Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.
- Organización de los Estados Americanos (OEAB). (1948). Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2007, 14 de diciembre). P./J.30/2007, de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA.



SUS LÍMITES”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXV.

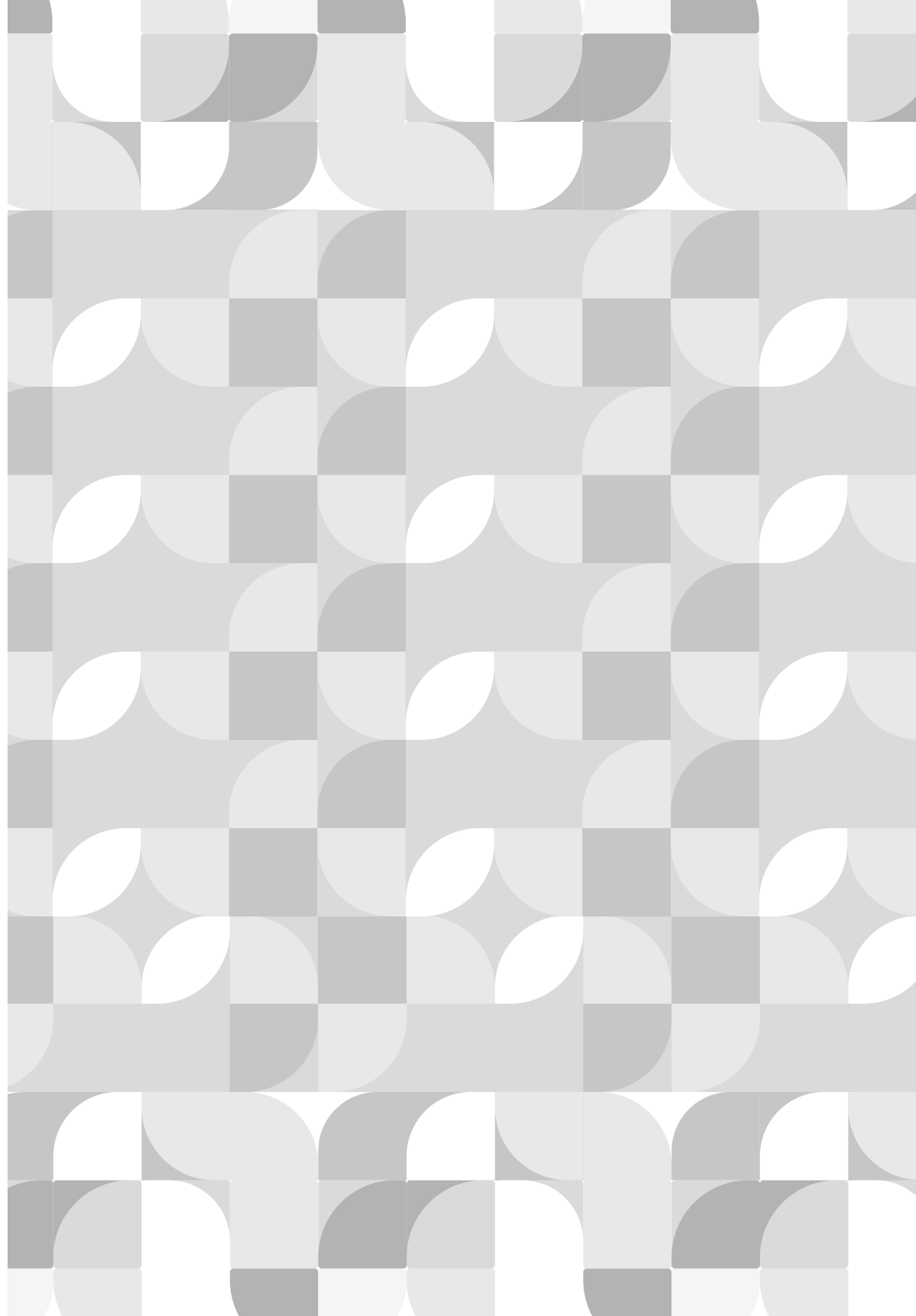
Tribunal Electoral de Sinaloa (TESIN). (2018, 19 de febrero). TESIN-REV-01/2018, TESIN-REV-02/2018 y TESIN-REV-03/2018 acumulados.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2015). 7/2015, de rubro “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2017). SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

#### NOTA

<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, el territorio se divide políticamente en 18 municipios.



# *Tamaulipas*

Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Género**



# ***La mujer y su acceso a los cargos de elección popular***

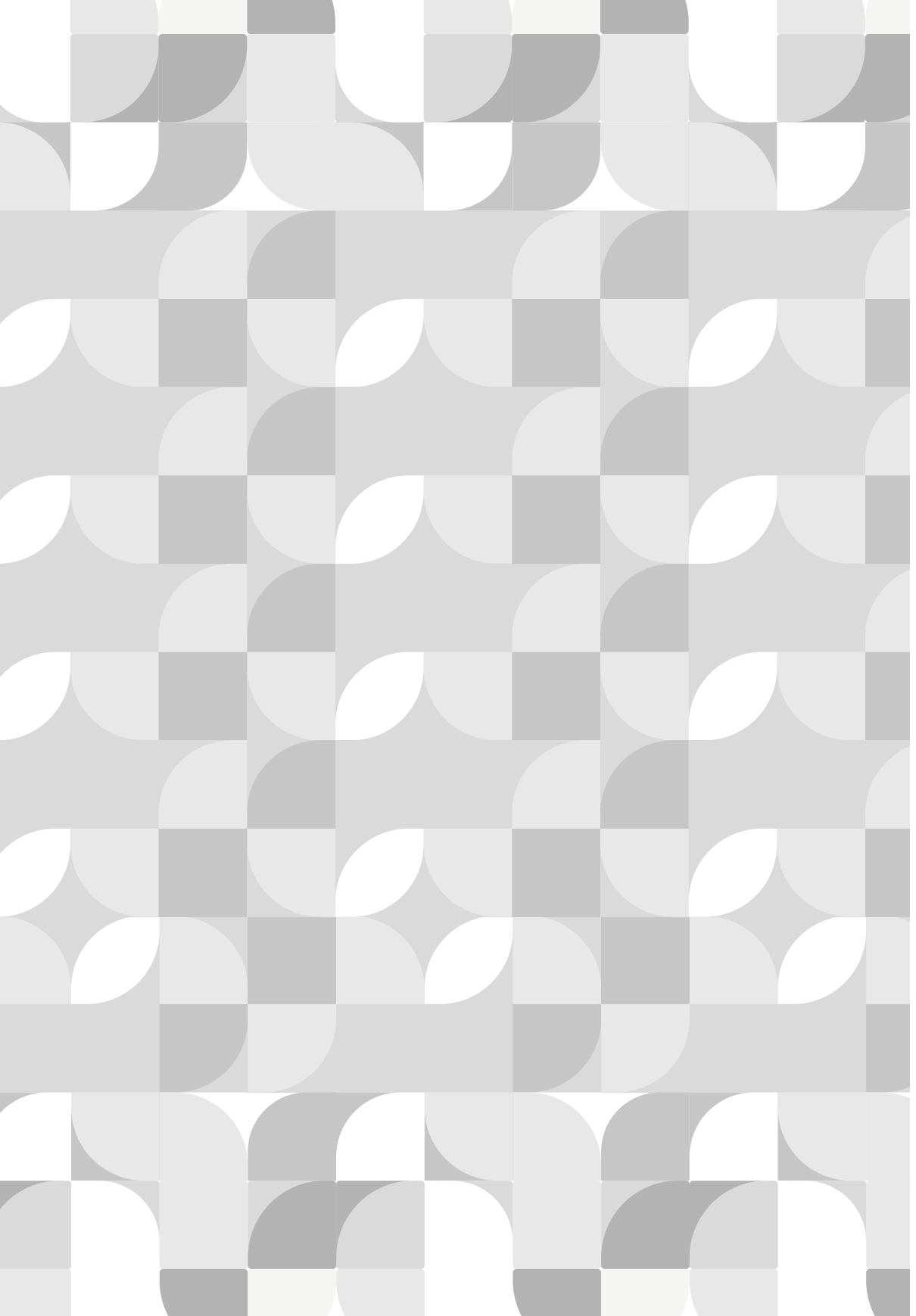
SENTENCIA DEL 15 DE MARZO DE 2019

EN EL JUICIO TE-RAP-62/2018

***Blanca Eladia Hernández Rojas  
Edy Izaguirre Treviño <sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral de Tamaulipas y Magistrado ponente de la sentencia analizada, respectivamente.



## INTRODUCCIÓN

Hacer realidad la participación de la mujer en los asuntos públicos del país e incorporarla a ejercer los cargos de representación política en las instituciones republicanas del Estado mexicano, es una tarea que corresponde a los partidos políticos, autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral.

En ese contexto, para lograr una integración paritaria del Congreso del Estado de Tamaulipas, el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas (2018), emitió el Acuerdo IETAM/CG-106/2018 que contenía los Criterios Aplicables para Garantizar la Paridad de Género en la integración del Congreso del Estado para el Proceso Electoral Ordinario 2018-2019. Inconforme con el contenido del Acuerdo, el representante propietario del Partido del Trabajo interpuso recurso de apelación ante la autoridad emisora para controvertir la constitucionalidad de los referidos Criterios, aduciendo que la autoridad responsable se había extralimitado en su atribución reglamentaria.

Derivado del planteamiento de los agravios del apelante, la problemática se centró en determinar si el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas contaba con atribuciones para

reglamentar la manera en que se integraría paritariamente el Congreso del Estado, so pretexto de la aplicación del principio de paridad de género.

Para dar respuesta a los planteamientos del partido actor fue necesario establecer los antecedentes legislativos de las normas que regulan la paridad de género, así como los tratados internacionales que protegen los derechos políticos de las mujeres; sobre todo, dejar claramente establecido en la sentencia que se analiza, que dichos criterios los expidió la autoridad administrativa electoral en acatamiento a los ordenado por el Consejo General

del Instituto Nacional Electoral, que había reglamentado dicho tema por ser de trascendencia nacional.

A continuación nuestra reflexión del tema.

## DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO DE LA SENTENCIA

### *Definición*

En la sentencia que se analiza, la problemática a resolver consistió en determinar si el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas se había excedido en su facultad reglamentaria, al aprobar los Criterios Aplicables para Garantizar el Principio de Paridad de Género en la Integración del Congreso del Estado, en caso de que el género femenino quedara subrepresentado.

### *Antecedentes*

El 12 de septiembre de 2018, el Consejo General del INE (2018) emitió la resolución por la que se ejerce facultad de atracción y se

emiten criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, en relación con el principio de la paridad de género.

En relación a la paridad de género, dicha resolución, en su apartado 2, establece que “las soluciones jurídicas ante la imposibilidad de otorgar las constancias de asignación e, incluso de asignar las diputaciones y regidurías, por la falta de la totalidad de las fórmulas de candidaturas registradas, o todas las del género a que corresponda”.

En las referidas soluciones, para el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, en su numeral 2, se estableció lo siguiente:

En el caso de diputaciones de representación proporcional, si al partido político que le corresponde una o varias curules por este principio, ya no cuenta con candidaturas de mujeres porque fueron canceladas o renunciaron a la candidatura, las curules que corresponden a ese género no serán asignadas a los candidatos hombres del mismo partido político postulados por el principio de representación proporcional, en tanto que para garantizar el principio de paridad, la curul o curules que le corresponden a mujeres por el principio de representación proporcional serán asignadas a las fórmulas de candidatas mujeres que hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido el triunfo, tengan el porcentaje de mayor votación obtenida en su Distrito, en relación con las demás candidaturas postuladas por el partido, sea por sí mismo, en candidatura común o en coalición, conforme al respectivo convenio, invariablemente del mismo género y de entre los Distritos que integren la circunscripción correspondiente.

En relación con lo anterior, el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, el 18 de diciembre de 2018, emitió el Acuerdo en el que se aprueban los criterios aplicables para garantizar



el principio de paridad de género, en la integración del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en el proceso electoral ordinario 2018-2019.

Como ya se precisó, el 21 de diciembre del año próximo pasado, el Partido del Trabajo impugnó el Acuerdo referido.

### *Marco teórico*

En la sentencia que resolvió el acto impugnado se atendieron las disposiciones de orden internacional, así como normas constitucionales del ámbito federal y local, y la legislación secundaria en materia electoral.

Respecto de las disposiciones de orden internacional, se consideraron las siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948, arts. 2 y 21)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (ACNUDH, 1966, arts. 2, 3, 25 y 26)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (OEA, 1969, arts. 1, 23 y 24)
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. (ONU, 1979, arts.1-4 y 7)
- Convención de los Derechos Políticos de la Mujer. (ONU, 1954, arts. I-III)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (OEA, 1994, arts. 4-5)

En lo que atañe a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los preceptos abordados fueron los artículos 1, 4, 35, 41 y 116.

Por cuanto hace a la Constitución Política del Estado de Tamaulipas (1921), los artículos invocados en la sentencia fueron los siguientes: 117, fracción III, 20, apartado D, base II, último párrafo, 26 y 27.

Asimismo, se atendieron los artículos 66, 110, 190, 206, 229, 230, 234, 236, 238 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas (2015).

Referente a los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en tesis relevantes y jurisprudencias, se atendieron los siguientes:

- LXI/2016, de rubro “**PARIDAD DE GÉNERO. LAS MEDIDAS ADICIONALES PARA GARANTIZARLA EN LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS, DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN EMITIDA MEDIANTE EL SUFRAGIO POPULAR**” (legislación de Yucatán) (TEPJFa, 2016).
- Tesis IX/2014, de rubro “**CUOTA DE GÉNERO. DEBE TRASCENDER A LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**” (legislación de Oaxaca) (TEPJF, 2014).
- Jurisprudencia 11/201015, de rubro “**ACCIONES AFIRMATIVAS.ELEMENTOS FUNDAMENTALES**” (TEPJF, 2015).
- Tesis LXXVIII, de rubro “**PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES**” (TEPJFb, 2016).

Asimismo, a los asuntos relevantes que fueron del conocimiento de la Sala Superior y la Sala Regional Xalapa, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que fueron retomados por este Tribunal Electoral, se encuentran los siguientes:

- Caso Juanitas. SUP-JDC-3019/2009 y su acumulado (TEET, 2019).
- Felicitas Muñiz Gómez. SUP-JDC-1773/2016. (Guerrero) (TEPJFc, 2016).
- Samantha Caballero Melo. SX-JDC-750/2017. (Oaxaca) (TEPJF, 2017).
- Rosa Pérez Pérez. SUP-JDC-1654/2016. (Chiapas) (TEPJFd, 2016).

#### DESCRIPCIÓN, NARRACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

En la sentencia se estableció que la pretensión del partido actor fue que se revocara el acuerdo impugnado, toda vez que a juicio del impetrante, la autoridad responsable se excedió en su facultad reglamentaria al emitir criterios y establecer fórmulas novedosas que se deberán aplicar en la integración del Congreso del Estado; asimismo, refería que se vulneraban los principios constitucionales en lo relativo al principio de representación proporcional, además de que lo previsto en el criterio 3, inciso b) del anexo, en el que se estableció que, para el caso en que el un partido político ya no contara con más fórmulas integradas por mujeres en su lista de candidatos por el principio de representación proporcional, las asignaciones no se harían a las postulaciones integradas por varones, sino que dichas asignaciones, se otorgarían a las mujeres que hayan sido registradas bajo el principio de mayoría relativa, siempre y cuando no hayan obtenido el triunfo y tengan el mayor porcentaje de votación en su distrito, así como también por el hecho de que una vez agotado el procedimiento de asignación de diputado por el principio de representación proporcional, exista subrepresentación del género femenino, la autoridad administrativa procedería a hacer el ajuste respectivo por razón de género.

Al respecto, conviene precisar que, con la emisión de los referidos criterios, los Consejeros de Instituto Nacional Electoral realizaron una interpretación a la normatividad constitucional, convencional y legal, con el objeto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la integración de los congresos locales y los ayuntamientos, fijando también, las directrices en el actuar de los Institutos locales, por lo novedoso y relevante del asunto.

Conforme a lo anterior, el Tribunal Electoral consideró que la autoridad responsable no se extralimitó en su facultad reglamentaria, en virtud de que el mismo fue dictado en acatamiento a la resolución emitida por el INE, ya que en el cuerpo de la misma, el Instituto Electoral de Tamaulipas fue vinculado a su cumplimiento, por lo que el referido Instituto, en cumplimiento al principio de legalidad<sup>1</sup> que rige su actuar, adoptó tales criterios.

Asimismo, se sostuvo que el Instituto Electoral de Tamaulipas cuenta con la atribución para aprobar y expedir los reglamentos interiores para el debido ejercicio de sus facultades, tal y como lo dispone el artículo 110, fracción IV de la Ley Electoral Local (2015),<sup>2</sup> motivo por el cual, la emisión de los referidos criterios fue conforme a las atribuciones con las que cuenta el Instituto.

Por otro lado, este Órgano Jurisdiccional consideró que el tercer criterio del acuerdo impugnado no quebranta el principio de representación proporcional en la asignación de las diputaciones, ya que se considera que se trata de una acción afirmativa con el objeto de hacer efectivo el principio de paridad de género en la integración del poder legislativo de la entidad y, de esa manera, erradicar la exclusión de las mujeres y aumentar de manera cualitativa y cuantitativa el acceso a los cargos de elección popular.

Asimismo, en la sentencia se establece la necesidad de implementar las medidas necesarias para materializar el acceso de las mujeres al poder público en condiciones de igualdad, siendo una de ellas la expedición de los criterios impugnados.

En ese sentido, siguiendo la línea de precedente y criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia se estableció que la aplicación de las acciones afirmativas, como medidas adicionales, están encaminadas a cumplir con el principio de paridad de género. Al respecto, es de considerarse que existen dos tipos de medidas, las primeras consisten en aquellas que se adoptan al momento de la postulación de las candidaturas; las segundas, son aquellas que se implementan de manera posterior a la jornada electoral, mismas que consisten en ajustes que la autoridad electoral lleva a cabo para lograr una conformación paritaria, como en el caso del Congreso del Estado.

De la misma manera, en el cuerpo de la sentencia se expone que para que la implementación de las medidas adicionales encaminadas a garantizar la paridad en la integración de los órganos de gobierno esté constitucionalmente justificada, es necesario que se adopten previo al proceso electoral, o en su caso, durante la etapa de la preparación de la elección, para así lograr un equilibrio adecuado en relación con los principios de certeza, seguridad jurídica, el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el derecho a ser electo de quienes han sido postulados en un orden de prelación preestablecido.

En ese orden de ideas, el Tribunal Electoral consideró en el fallo que los criterios aprobados por el Instituto Electoral del Tamaulipas no están en contra de la votación recibida por los distintos partidos políticos y del derecho de acceder a las diputaciones por el principio de representación proporcional, sino que dichas medidas imponen a los institutos políticos la obligación de garantizar a las candidatas que postulen, el acceso a los cargos de elección popular al que fueron postuladas.

No hay que pasar por alto que el Constituyente Permanente y el legislador secundario impusieron, tanto a los partidos políticos

como a las autoridades electorales, la observancia del principio de paridad de género; a los institutos les corresponde atender dicho principio al momento de la postulación, mientras que a las autoridades electorales les toca velar que al momento del registro de las postulaciones, se cumpla dicho principio.

Como se ha mencionado, el marco normativo y jurisprudencial que ampara los criterios en cuestión son precisamente el sustento para su expedición, cuyo objetivo primordial es el de materializar el principio de la paridad de género de manera sustantiva en la integración del Poder Legislativo del Estado, por consiguiente, es claro que no se viola el marco constitucional y legal.

En ese orden de ideas, dentro del marco normativo internacional tenemos que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979) establece en sus artículos 3 y 7, que los Estados que forman parte de la misma tomarán en todos los ámbitos, en particular el ámbito político, social, económico y cultural, las medidas necesarias para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, garantizando además, el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre, así como eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.

También se hace referencia en la sentencia que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que en el país se ha evolucionado en un andamiaje legal electoral con el objeto de impulsar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, en un plano de igualdad de género entre hombres y mujeres, en un principio con la previsión de cuotas, posteriormente, con la paridad de género y, al día de hoy, con las acciones afirmativas para garantizar el principio constitucional de la paridad de género.

Por todo lo expuesto, el Tribunal Electoral arribó a la conclusión de que los criterios controvertidos, no infringen los supuestos constitucionales y legales relativos a la paridad de género.

ANÁLISIS DE REFERENCIAS NORMATIVAS  
Y JURISPRUDENCIALES NACIONALES  
E INTERNACIONALES Y/O COMPARADAS,  
RELACIONADAS CON LAS PROBLEMÁTICAS  
Y/O TEMAS MÁS RELEVANTES DE LA SENTENCIA

El partido apelante aduce que dicho criterio trastoca todo el diseño normativo previsto por el legislador y Constituyente local, respecto de la forma de asignar las curules plurinominales, en la que no contempla que estas se asignen, ni siquiera de manera extraordinaria, a fórmulas de candidaturas que participen en la elección por el principio de mayoría relativa, con lo cual, el Consejo General conculca el principio de reserva de ley y el de subordinación jerárquica, pues contravienen directamente lo previsto en los artículos 26 y 27 de la Constitución local,<sup>3</sup> en los cuales se establece un sistema mixto de elección de diputación por mayoría relativa y de representación proporcional.

El Tribunal Electoral advirtió que el partido apelante formuló su agravio a partir de la comparación de los criterios aprobados por la autoridad administrativa electoral con lo previsto en la Constitución local y en la Ley Electoral local; sin embargo, dicha comparativa partió de una premisa equivocada, es decir, la circunscribe en un ámbito local, siendo lo correcto analizar dichos criterios a la luz de los parámetros constitucionales e internacionales. Normas nacionales e internacionales que le han permitido a las Sala Superior y Regionales del TEPJF, como órganos garantes de los derechos políticos de las mujeres, emitir diversos criterios en tesis y jurisprudencias en materia de paridad de género (TEPJFe, 2016).

Ello es así porque México y Tamaulipas, este último como parte integrante de la federación, han transitado en un proceso de adaptación de normas jurídicas cuyo propósito es maximizar la

participación de la mujer en el ámbito político y, en consecuencia, materializar su acceso al poder público.

Así, tenemos que de conformidad con lo previsto en el artículo 41, base I, de la Constitución federal, es obligación de los partidos políticos acatar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.

En el marco jurídico internacional en el cual se encuentra inmerso el Estado mexicano, particularmente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979), impone en cuanto a la participación política de las mujeres y la paridad de género, dos cuestiones fundamentales:

- a) El reconocimiento del deber de las naciones de garantizar a plenitud de sus derechos, y con ello, el acceso a espacios de toma de decisión; a la representación efectiva de las mujeres en los órganos de poder y autoridad; y,
- b) la modificación del marco legal y la realización de acciones, incluidas desde luego las estatales, que posibiliten, en forma sustantiva, en los hechos, la eliminación de barreras estructurales y culturales generadoras de las asimetrías existentes.

En efecto, los artículos 3 y 7 de la citada Convención establecen que los Estados partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, *incluso de carácter legislativo*, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre, como también, tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:



- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos, y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y,
- c) participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

En igual sentido, el artículo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH, 1966) establece que cada uno de los Estados partes se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Así como adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

En ese contexto, al emitir la ejecutoria SUP-REC-7/2018, la Sala Superior (TEPJF, 2018) estableció que México transitó en un andamiaje legal electoral acorde con el mandato de impulsar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, en un plano de igualdad de género entre los varones y las mujeres, primero con la previsión de cuotas (TEPJF, 2014) y acciones afirmativas (TEPJF, 2015) y, después, al establecer reglas tendentes a garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas.

Asimismo, el TEPJF ha determinado que el principio consti-

tucional de igualdad sustantiva es una exigencia de la democracia representativa y una meta para erradicar la exclusión estructural de alguno de los géneros.

De manera que la postulación de candidaturas sólo constituye la etapa del proceso comicial a partir de la cual se sientan las bases del mandato constitucional de hacer realidad el principio de paridad reconocido en el artículo 41 de la Constitución federal.

Pero en la actualidad el principio de paridad ha adquirido un desarrollo más sustantivo. Asegurada la paridad —a partir de diversas acciones afirmativas—, es necesario dar un *paso hacia el acceso efectivo de la mujer como sujeto presente en la arena pública, en puestos y ámbitos de poder público*.

En ese sentido, este Tribunal Electoral comparte el criterio sostenido por la Sala Superior, relativo a que la paridad de género debe trascender a la asignación de espacios a las mujeres en el Congreso del Estado por el principio de representación proporcional; esto es, la paridad de género también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido, porque de otra manera no tendría sentido el establecimiento de la paridad de género en la designación de candidaturas a cargos de elección popular, ya que el número determinado de *candidaturas reservadas para las mujeres* es únicamente el primer paso para lograr su ingreso al órgano legislativo (TEPJFb, 2016).

En el caso que se analizó, la autoridad responsable estableció en el inciso b) del criterio 3, que:

[...] para garantizar el principio de paridad, la curul o curules que le corresponden a mujeres por el principio de representación proporcional serán asignadas a las fórmulas de candidatas mujeres que hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido el triunfo, tengan el porcentaje de mayor votación obtenida en su Distrito, en relación con las demás candidaturas postuladas por

el partido, sea por sí mismo, en candidatura común o en coalición, conforme al respectivo convenio, invariablemente del mismo género y de entre los Distritos que integren la circunscripción correspondiente.

En caso de que no sea posible cubrir los cargos de representación proporcional aplicando el criterio referido, entonces las diputaciones por este principio que le correspondan a algún partido político, coalición o candidatura común, deberán reasignarse entre los demás partidos que, tendiendo derecho a la asignación, cuenten con fórmulas de mujeres que puedan asumir dichos cargos [...]

Al respecto, en la sentencia se sostuvo que dicho criterio tenía como finalidad garantizar la paridad sustantiva en la integración de la legislatura local; es decir, lograr que el mayor número de mujeres, en la medida de lo posible, accedan a ocupar una curul por el principio de representación proporcional, evidentemente, respetando a cada partido político la votación obtenida y su derecho de acceder a las diputaciones. Incluso, en un extremo puede acudir a las candidatas de mayoría relativa, lo que no debe entenderse como una vulneración a los principios que regulan la integración del Congreso del Estado, sino como un esfuerzo de la autoridad responsable de respetar la votación otorgada por el electorado a dicho partido político.

Y de no contar con opciones de candidatas mujeres por ninguno de los principios, es válido que prive al instituto político infractor del derecho a acceder a las diputaciones, lo que no debe entenderse como una violación a la autenticidad del sufragio, sino como una sanción por no cumplir con la encomienda constitucional y jurisprudencial de permitir el acceso a las mujeres a los cargos de elección popular. En ese sentido, la medida constituye una medida inhibitoria para quienes no acaten el principio de paridad de género.

Asimismo, en la sentencia se señaló que para que la autoridad administrativa electoral procediera a aplicar la medida aprobada, significó que los partidos políticos ubicados en dicho supuesto desatendieron la obligación constitucional de cumplir con el principio de paridad.

En ese orden de ideas, se señaló que el hecho de que la autoridad administrativa electoral establezca el extremo previsto en el inciso b) del criterio 3, debe considerarse como el *ultima ratio*<sup>4</sup> para garantizar el principio de paridad, la cual no aplicará la autoridad responsable a los partidos políticos que hayan cumplido de manera ordinaria con el principio de paridad de género, primero en el registro de candidatas mujeres y, segundo, en el ejercicio al cargo al que fueron electas.

Tal como lo sostiene la autoridad responsable al emitir el acuerdo impugnado, al establecer:

[...] con la implementación de las cuotas de género y la posterior incorporación del principio de paridad de género en el orden Constitucional, se ve reflejado un mayor acceso de las mujeres en el Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas y en consecuencia una tendencia a lograr la integración paritaria, toda vez que de 11 electas en el 2010, se incrementó a 12 en el año 2013, hasta llegar a 16 en el año 2016, y que si bien es cierto, de los resultados del Proceso Electoral 2015-2016, la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional fue paritaria, también lo es que la misma no se vio reflejada en la integración total del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas. La cantidad de mujeres que han formado parte de cada legislatura, siempre han sido menor que la cantidad de hombres que las han conformado. En la historia del Congreso del Estado no ha existido legislatura alguna con una conformación paritaria, lo que ha limitado la participación e incidencia de las mujeres en los asuntos públicos en Tamaulipas.

Entonces, los criterios aprobados por el Consejo General del IETAM (2018), mediante Acuerdo IETAM/CG-106/2018, deriva de una interpretación con perspectiva de género que tiene por objeto alcanzar el fin constitucional de igualdad material de los órganos de representación popular y, que en igual sentido, los tratados internacionales exigen a cada uno de los Estados parte el compromiso de adoptar medidas oportunas y necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos.

Por tanto, resultó *infundado* el agravio del partido apelante, al sostener que se vulnera el principio de reserva de ley, así como el principio de representación popular como vía para integrar la legislatura del congreso local, pues tal y como se razonó en la sentencia, el principio de paridad de género, debe reflejarse tanto en la postulación de candidatos como en la integración de los órganos de gobierno, aspecto que cuenta con sustento constitucional y convencional.

## CONCLUSIONES

La paridad de género debe ser analizada siempre bajo los contextos de la legislación internacional, nacional y local, y con apoyo en criterios de jurisprudencias en las que se potencialicen los derechos políticos de la mujer.

En ese tenor, la sentencia analizada constituye un instrumento que fortalece los derechos políticos de las mujeres en su acceso a los cargos públicos de elección popular y, a la vez, robustece los criterios que deben observarse por los partidos políticos y autoridades electorales para garantizar el principio de paridad de género en la integración del Poder Legislativo del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas. (1921). *Periódico Oficial*.
- Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM). (2018). IETAM/CG-106/2018. Criterios Aplicables para Garantizar la Paridad de Género.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2018). INE/SE/AT-08/2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98353/CGex201809-12-rp-unico.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. (2015). *Periódico Oficial*.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1954). Convención de los Derechos Políticos de la Mujer.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf).

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Belém do Pará”)*.
- Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas (TEET). (2019). SUP-JDC-3019/2009 y su acumulado. Caso Juanitas.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2014). Tesis IX/2014, de rubro **“CUOTA DE GÉNERO. DEBE TRASCENDER A LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”** (legislación de Oaxaca).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2015). Jurisprudencia 11/201015, de rubro **“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES”**.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2016). LXI/2016, de rubro **“PARIDAD DE GÉNERO. LAS MEDIDAS ADICIONALES PARA GARANTIZARLA EN LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS, DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN EMITIDA MEDIANTE EL SUFRAGIO POPULAR”** (legislación de Yucatán).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2016). Tesis LXXVIII, de rubro **“PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES”**.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2016). SUP-JDC-1773/2016. (Guerrero). Felicitas Muñiz Gómez.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFd). (2016). SUP-JDC-1654/2016. (Chiapas). Rosa Pérez Pérez.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFe). (2016). La creación Jurisprudencial del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016. México:TEPJF 5.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2017). SX-JDC-750/2017. (Oaxaca). Samantha Caballero Melo. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018). SUP-REC-7/2018.

## NOTAS

<sup>1</sup> **Artículo 104.-** Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto.

<sup>2</sup> **Artículo 110.-** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del IETAM, así como los Consejos Distritales y Municipales, en su caso.

<sup>3</sup> Constitución local.

**Artículo 26.-** El Congreso del Estado se integrará por 22 Diputados electos según el principio de votación de Mayoría Relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales, y con 14 Diputados que serán electos según el principio de Representación Proporcional y el sistema de lista estatal, votadas en la circunscripción plurinominal que constituye el Estado.

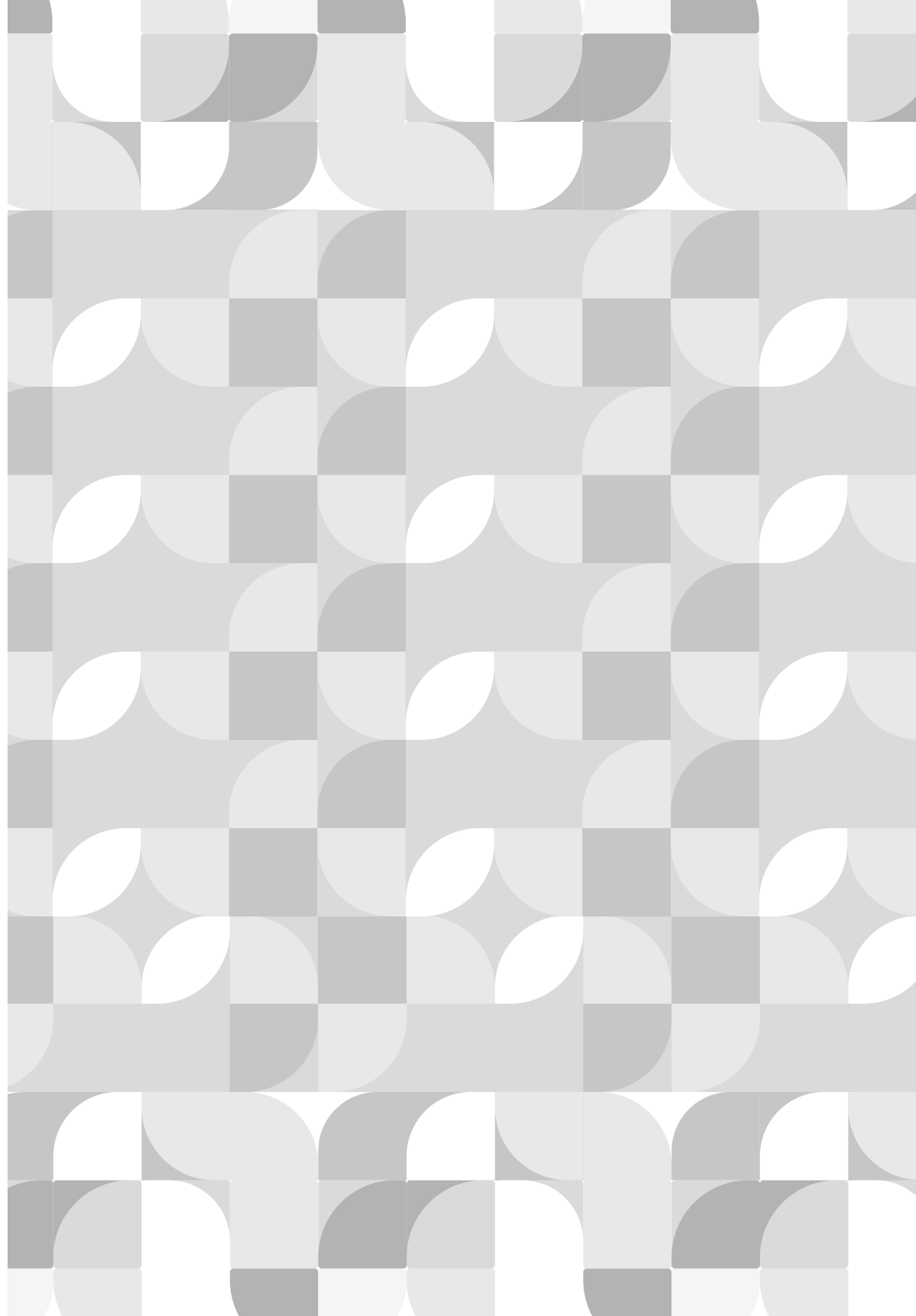
**Artículo 27.-** La asignación de los 14 Diputados electos según el principio de Representación Proporcional y el sistema de asignación por lista estatal, se sujetará a lo que disponga la ley y a las siguientes bases:

- I.- Un partido político, para obtener el registro de su lista estatal, deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por el principio de Mayoría Relativa en, por lo menos, las dos terceras partes de los Distritos Electorales Uninominales;
- II.- A los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 3.0% del total de la votación válida emitida, se les asignará un Diputado y tendrán derecho a participar en la asignación restante de Diputados por el principio de Representación Proporcional;



- III.- Para la asignación de las diputaciones de Representación Proporcional se estará a las reglas y fórmulas que la ley establezca para tales efectos;
- IV.- Ningún partido político podrá contar con más de 22 Diputados por ambos principios;
- V.- Tampoco podrá contar con un número de Diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal efectiva. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal efectiva más el ocho por ciento;
- VI.- Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación estatal efectiva que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; y
- VII.- Los Diputados electos según el principio de Representación Proporcional se asignarán en el orden en que fueron registrados en la lista estatal de cada partido político.

<sup>4</sup> Última razón o argumento.



# *Tlaxcala*

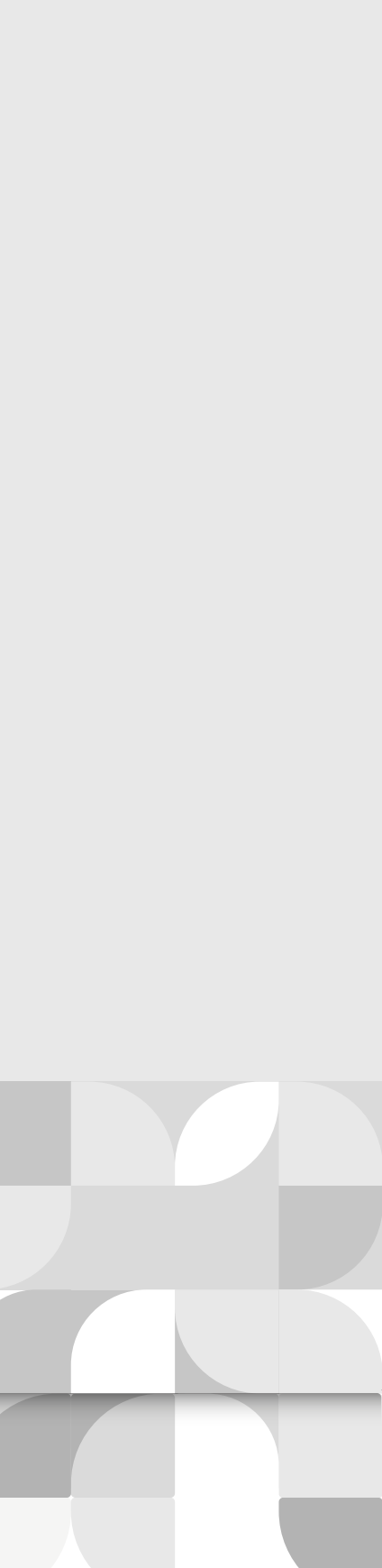
Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Género**





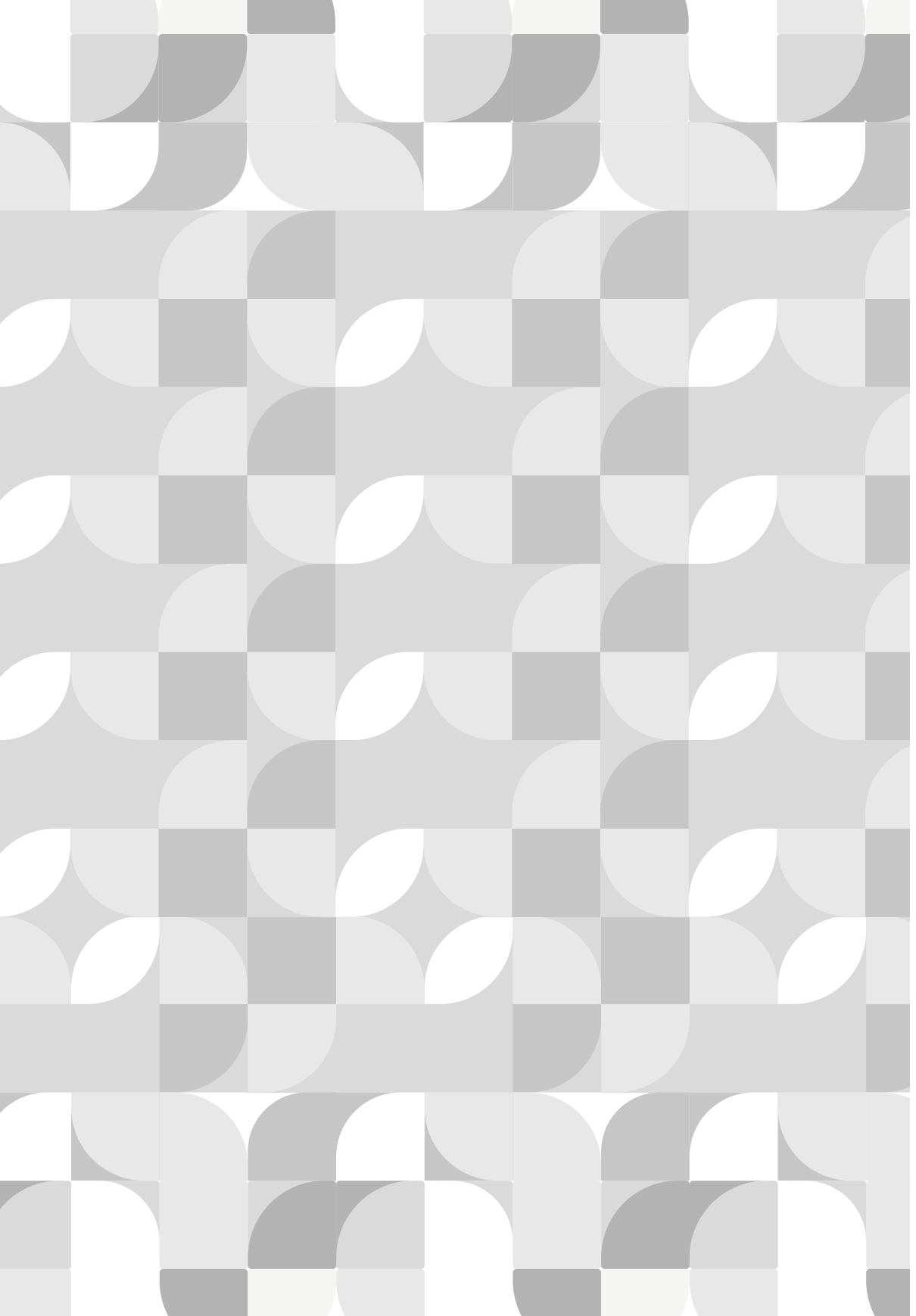
***Implementación de acción  
afirmativa para garantizar  
la paridad entre géneros***

LXIII LEGISLATURA LOCAL DE TLAXCALA

*Luis Manuel Muñoz Cuahutle*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Tlaxcala.



## INTRODUCCIÓN

Para las mujeres de México, el derecho a ser reconocidas con la calidad de ciudadanas, y por consecuencia a tener el derecho a votar y a ser votadas en elecciones constitucionales federales, les fue otorgado el 17 de octubre de 1953, en razón de la promulgación de la reforma al artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Si bien los textos constitucionales de 1857, y el original de 1917 expresamente no les negaban dichos derechos, tampoco se los reconocían, al limitarse ambas en su redacción a señalar que: “[...] Son ciudadanos de la República todos los que teniendo la calidad de mexicanos...”, propiciando con el uso del sustantivo masculino “los”, la interpretación de que ello estaba reservado a los varones (la Constitución de 1824 no incluía una redacción específica para determinar la calidad de ciudadanos).

Tradicionalmente, los asuntos de género han sido tratados a través de la asignación de papeles, mediante los cuales se ha pretendido establecer tareas específicas para cada uno, lo que resulta discriminatorio y puede generar la estigmatización pública sobre quienes pretendan ir contra las predeterminaciones. La igualdad no es un

asunto de concesión de cuotas de parte de un género hacia el otro, sino una acción de protección amplia de los derechos del género históricamente discriminado. La ONU (Mujeres, 2007) ha definido la igualdad de género como:

[...] la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños [...] no significa que las mujeres y los hombres serán iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependerán de si nacieron con determinado sexo... La igualdad entre mujeres y hombres se considera una cuestión de derechos humanos y tanto un requisito como un indicador del desarrollo centrado en las personas.

A lo anterior, se suma la adhesión de México a diversos instrumentos internacionales como la convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, las cuales, han comprometido a sus firmantes a garantizar a las mujeres su derecho al acceso igualitario a las funciones públicas en sus respectivos países, incluida la participación en los asuntos de toma de decisiones en un ambiente libre de violencia.

La participación de las mujeres en lo público es un derecho respaldado por el sistema de derechos humanos emanado de la Declaración Universal sobre ellos, proclamada por la ONU el 10 de diciembre de 1948, a través de la resolución 217 A (III), la cual, en su primer artículo establece la universalidad y amplitud de dichos derechos; en el segundo compromete a los Estados adherentes a su observancia obligatoria; en el 21 reconoce para toda persona el derecho a participar en la integración del gobierno de su país y a tomar parte en la definición del sentido de las decisiones públicas;

en el 30 advierte a los estados que no tendrán excusa admisible para suprimir alguno de los derechos establecidos en ella.

El derecho a la participación paritaria de las mujeres en el ámbito público representa un mecanismo que previene abusos y reduce su exclusión, al empoderarlas frente a los hombres. La ONU (Mujeres, 2007) ha definido al empoderamiento de las mujeres y las niñas como:

[...] tener poder y control sobre sus propias vidas. Implica concienciación, desarrollar autoestima, ampliar sus opciones, más acceso y control de los recursos, y acciones para transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación y la desigualdad de género. Esto implica que para estar empoderadas no solo deben tener las mismas capacidades (tales como educación y salud) e igual acceso a los recursos y oportunidades (tales como tierra y empleo), sino que también deben poder usar esos derechos, capacidades, recursos y oportunidades para optar y tomar decisiones estratégicas (como las que brindan las posiciones de liderazgo y participación en instituciones políticas).

En razón de ello, toda acción jurídica de carácter temporal que procure la protección amplia de los derechos humanos resulta perfectamente aplicable, en tanto no se establece en ley una norma que lo asegure.

#### ANTECEDENTES

El 1 de julio de 2018 se celebraron elecciones para renovar al Legislativo local de Tlaxcala, los triunfadores habrían de integrar la LXIII legislatura del estado, lo cual podría considerarse como un hecho rutinario; sin embargo, resulta pertinente recapitular lo que



ha sido la participación de las mujeres en la conformación de las diputaciones locales.

La primera legislatura local en que hubo una diputada fue la XLV, la cual, tuvo su ejercicio legal entre 1965 y 1968. En ese entonces, el Congreso de Tlaxcala se componía de siete miembros. A partir de ese periodo recurrentemente habría representación femenina en la legislatura local, aunque siempre reducida en comparación con el número de hombres diputados, ya que el porcentaje de mujeres legisladoras locales entre 1965 y 2018, espacio que comprende 18 legislaturas locales, osciló entre el 14 y el 28%, de acuerdo con datos del Archivo y Biblioteca del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Históricamente, la falta de normas jurídicas claras sobre la obligatoriedad para los partidos políticos de garantizar la paridad de género en la conformación de sus listas de candidatos a las legislaturas, dejó siempre a criterio de sus dirigencias su interpretación e implementación, aun cuando en las leyes pudiese haber disposiciones que las indicaran.

Previo al concepto de paridad, se establecieron las cuotas de género para la integración de listas de candidatos de los partidos políticos a cargos legislativos, cuotas que tienen su primer antecedente en la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (COFIPE, 1993), publicada con fecha 24 de septiembre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación* la cual, mandató a los partidos políticos promover una mayor participación de las mujeres en la política, a través de su postulación a cargos de elección popular. Aún y cuando la reforma no estableció cómo debían darse dichas postulaciones, puede considerarse como el inicio de un proceso que llevaría 21 años hasta el establecimiento de medidas para mandar la paridad de género en las listas de candidatos al congreso.

El siguiente antecedente se da en el año 2002, al emitirse una nueva modificación (COFIPE, 2002), la cual mandataría a los

partidos políticos no sólo promover sino garantizar la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres en las postulaciones a cargos en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. La reforma, impuso un máximo del 70% de candidatos propietarios a diputados y a senadores de un mismo género, así como que las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas, con una candidatura de género distinto en cada uno.

Sin embargo, las medidas resultaron insuficientes para procurar mayores oportunidades a las mujeres, ya que generalmente los partidos interpretaban que el límite del 70% correspondía a los hombres y el del 30 a las mujeres, a ello agregaban asignar a estas candidaturas en demarcaciones con menores posibilidades de triunfo o ubicar suplentes masculinos en donde las mujeres eran propietarias, para posteriormente recurrir a obligarlas a renunciar o pedir licencia, para que el suplente ocupara el cargo propietario.

En el año 2008 se expide un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 2008), el cual dispuso que los partidos políticos garantizarán la paridad de género en las postulaciones a cargos de elección popular tanto de mayoría relativa como de representación proporcional en el Congreso de la Unión. Asimismo, señaló un mínimo del 40% de candidatos propietarios de un mismo género en las candidaturas a diputados y senadores de los partidos políticos o coaliciones. De igual manera, mandató que las listas de representación proporcional se integren por segmentos de cinco candidaturas y que en cada segmento hubiera dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

En esta tercera fase, se elevó el porcentaje máximo de candidaturas propietarias del mismo género y las listas de representación se agruparon por segmentos de cinco candidaturas con un máximo de tres del mismo género por segmento, sin embargo, la posibilidad de favorecer a los hombres fue similar a la aplicada anteriormente,

ante ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, para subsanar los vacíos prevalecientes en el Código Electoral y garantizar la aplicación de las disposiciones que pretendían favorecer una mayor participación de las mujeres en la integración de las cámaras legislativas, emitió la jurisprudencia 16/2012 (TEPJF, 2012, pp. 19-20), de rubro **“CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO”**, en la cual se argumentó:

[...] la finalidad es llegar a la paridad y que la equidad de género busca el equilibrio en el ejercicio de los cargos de representación popular. Por tanto, las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral citado.

La jurisprudencia buscó garantizar el cumplimiento cabal de lo previsto en el código federal en materia electoral, corrigiendo vacíos que permitían a los partidos forzar la renuncia de las mujeres que ocupaban las candidaturas propietarias para que sus suplentes hombres ocuparan el cargo, lo cual se subsanó al mandarse que las suplencias debían ser del mismo género y con ello favorecer la protección más amplia del derecho tutelado.

En el año 2014, una nueva reforma político-electoral incluyó dos decisiones en busca de garantizar la paridad de género; la primera, elevar esta a rango constitucional, al mandarla en el párrafo segundo de la fracción I, del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución (Decreto por el que se reforman..., 2014),

imponiendo a los partidos políticos garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

La segunda, fue emitir la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Decreto por el que se expide..., 2014), en la cual se incluyeron previsiones para obligar a los partidos políticos a garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a cargos legislativos, estableciendo en su artículo 232 que las candidaturas a diputados y a senadores por ambos principios se registrarían por fórmulas de candidatos propietario y suplente del mismo género, generalizando la previsión a la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De igual manera, la citada reforma mandató en su artículo 233 a los partidos políticos y coaliciones el salvaguardar la paridad entre los géneros en sus postulaciones, y en su artículo 234, que las listas de representación proporcional se integraran por fórmulas de candidatos propietario y suplente del mismo género, y que se alternaran las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad en cada lista.

#### EXPEDIENTE TET-JDC-003/2018

El Tribunal Electoral de Tlaxcala, al resolver el expediente TET-JDC-003/2018, estableció criterios temporales aplicables sólo al proceso del año 2018, a través de los cuales determinó que resultaba necesaria una medida que superara la disparidad entre géneros y facultar al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para que pudiese evitar que los partidos políticos recurrieran a argucias que favorecieran a los hombres sobre las mujeres en la integración de sus listas de representación proporcional que contendrían en la elección de la Legislatura, mandatándoles la obligación de encabezar estas con

fórmulas integradas por mujeres, resolución que fue confirmada tanto por la Sala, Regional Ciudad de México como por la Superior. La parte conducente de la sentencia señala:

[...] Al haber resultado sustancialmente fundado el agravio argumentado por la parte actora, se ordena al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que, considerando el déficit democrático y normativo que en materia de paridad se expone en la presente sentencia, así como las razones que sobre la acción afirmativa exigida por la parte actora, que se exponen en el considerando Tercero de esta sentencia, adopte una acción afirmativa para la elección de diputados locales por el principio de representación proporcional, debiendo ajustar para tal efecto, los lineamientos vigentes que deberán observar los Partidos Políticos, Coaliciones, Candidaturas Comunes, así como candidatas y candidatos independientes en la postulación de candidaturas para dar cumplimiento al principio constitucional de paridad de género en el estado de Tlaxcala en el proceso electoral local ordinario 2018 [...] (TET, 2018).

El Tribunal Electoral de Tlaxcala consideró que la paridad de género surte plenos efectos al momento del registro de las candidaturas, pero esta no siempre trasciende con el mismo efecto a la integración de los órganos de representación popular, en cuanto a aquellos que se definen por vía del principio de mayoría relativa, ya que en ello el voto de la ciudadanía es el que define quiénes obtienen la representación, situación que tiene un efecto diferente en los cargos que se eligen por el principio de representación proporcional, ya que en dichos cargos la aplicación de la alternancia en la integración de fórmulas del mismo género sí permite una aproximación mayor a la paridad entre géneros en la representación popular.

Por tanto, para lograr la igualdad de derechos y de oportunidades a partir del criterio de paridad de género en ámbitos de

representación política, de acceso a espacios de toma de decisión y de ejercicio de autoridad que se resuelven por el principio de mayoría relativa se dificulta en razón de que no es dable introducir en dicho principio interpretaciones que rigen al principio de representación proporcional, puesto que la implementación de medidas adicionales que garanticen la igualdad de género debe atender a criterios que no se traduzcan en falta de seguridad jurídica para los contendientes en el proceso electoral.

Lo anterior impide la adopción de medidas específicas permanentes para favorecer en determinados casos una integración paritaria a fin de promover la participación política de determinados sectores de la sociedad, en particular de las mujeres, si es que con ello se afectan otros principios; por lo que es necesario atender a las circunstancias particulares de cada caso. La Sala Superior ha reiterado, a través de sus resoluciones, que la cuota de género que deben respetar los partidos políticos y coaliciones al momento de registrar a sus candidatos, no es un requisito de elegibilidad para ocupar el cargo para el que resulte electo, por tanto, sólo es exigible durante la etapa del proceso electoral, entendiéndose el periodo comprendido desde la preparación hasta la jornada electoral.

Este criterio puede ser actualizado cuando se trata de la paridad de género, principio que sustituye al de equidad de género en la reforma político-electoral de 2014, y que fue una medida de igualdad sustantiva y estructural que pretende garantizar condiciones absolutamente plenas desde el punto de partida, esto es, en la postulación.

En esa lógica, la conformación paritaria de los órganos deliberativos de elección popular se define por el voto ciudadano, ya que son los electores quienes eligen a las candidaturas de sus preferencias de entre aquellas que participan en la contienda electoral en un porcentaje igualitario de cada género. El poder reformador de la Constitución federal estableció la paridad como un principio rector

en materia electoral para la integración de los órganos de representación popular al garantizarla desde la postulación de candidaturas.

#### LÍNEA JURISPRUDENCIAL POSTERIOR

#### A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2014

La ley electoral del 2014, que sustituyó al Código vigente desde 2008, buscó dar garantías sobre el cumplimiento a lo establecido en relación con la paridad entre géneros, superando lo que pretendían las cuotas porcentuales, ya que el término paridad obliga la postulación de candidaturas en un número igual por cada género; a ello, agregó la alternancia de géneros en las listas de representación proporcional. No obstante, ante la recurrencia de estos y de legislativos locales en tratar de evadir lo impuesto en la ley general, la Sala Superior emitió diversas jurisprudencias posteriores a la reforma del 2014 para eliminar los posibles vacíos y no dejar nada a la interpretación sesgada de la ley, entre ellas están las siguientes:

Jurisprudencia 3/2015, de rubro: **“ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS”**, en la cual se argumentó:

[...] las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán. Es por ello que las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado. (TEPJFa, 2015, 12-13).

Esta jurisprudencia combate los argumentos que tratan de sostener que las medidas especiales temporales que favorecen a las mujeres resultan discriminatorias para los hombres, sin considerar la desigualdad endémica entre ambos géneros.

Jurisprudencia 6/2015, de rubro: **“PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES”**, en la cual se argumentó:

[...] la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno. (TEPJFb, 2015, pp. 24-26).

La jurisprudencia referida trata de evitar que los legislativos locales, al redactar sus leyes electorales, traten de evadir el mandato de las leyes generales en la materia, al amparo de su libertad de configuración legislativa, la cual se ve acotada por la generalidad de la ley rectora emitida por el legislativo federal.

Jurisprudencia 8/2015, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE**



**PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”**, en la cual se argumentó:

[...] cuando se trata de impugnaciones relacionadas con medidas vinculadas al derecho fundamental de paridad de género cualquiera de ellas cuenta con interés legítimo para solicitar su tutela. Esto debido a que la paridad de género produce un impacto colateral en la esfera jurídica de las mujeres, ello genera el interés legítimo para acudir a juicio, tomando en cuenta, en primer lugar, su pertenencia al grupo colectivo a favor del cual se pretende la instauración de la medida alegada; y en segundo, el perjuicio real y actual que genera en las mujeres al pertenecer al grupo que histórica y estructuralmente ha sido objeto de discriminación, incluso cuando la norma no confiere un derecho subjetivo o la potestad directa de reclamarlo. (TEPJFc, 2015, pp. 18-20).

La tesis pretende garantizar el legítimo derecho de cualquier mujer para acudir ante las instancias jurisdiccionales a solicitar la salvaguarda de los derechos relacionados con la paridad entre géneros, aun cuando no sean candidatas a cargo alguno, simplemente por razón de buscar la protección amplia de un derecho humano en peligro de ser conculcado.

Jurisprudencia 11/2015, de rubro: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES”**, en la cual se argumentó:

[...] se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, son: 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. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos. (TEPJFd, 2015, pp. 13-15).

La tesis indica los elementos fundamentales para el establecimiento de acciones afirmativas para garantizar la paridad de género, los cuales sirven de sustento a resoluciones de instancias jurisdiccionales locales y federales.

Jurisprudencia 36/2015, de rubro: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA”**, en la que se argumentó:

[...] en relación con el derecho de autorganización de los partidos políticos y el deber de tales institutos políticos de respetar los derechos de las personas y los principios del estado democrático, permite concluir que, por regla general, para la asignación de cargos de representación proporcional debe respetarse el orden de prelación de la lista de candidaturas registrada. Si al considerarse ese orden se advierte que algún género se encuentra subrepresentado, la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, para lo cual deberá atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad

sustantiva y no discriminación, así como el de autorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico, a los cuales debe darse vigencia a través de la aplicación de reglas, como la de alternancia, cuya aplicación no constituye condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla, por lo que debe aplicarse cuando las condiciones del caso y la legislación aplicable así lo dispongan para hacer efectivo ese principio. De esta forma para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, a fin de armonizar los principios que sustentan la implementación de una medida especial en la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados. (TEPJFe, 2015, pp. 49-51).

La tesis busca garantizar el respeto a la alternancia en la conformación de las listas de candidatas y candidatos a cargos legislativos por parte de los partidos políticos, facultando a la autoridad a modificar la prelación de estas cuando se advierta una sobre representación de alguno de los géneros.

Jurisprudencia 11/2018, de rubro: **“PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES”**, en la cual se argumentó:

[...] la paridad y las acciones afirmativas de género tienen entre sus principales finalidades: 1) garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, 2) promover y acelerar la participación política

de las mujeres en cargos de elección popular, y 3) eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural. En consecuencia, aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio. Lo anterior exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres. Una interpretación de tales disposiciones en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de dichas normas y a la finalidad de las acciones afirmativas, pues las mujeres se podrían ver limitadas para ser postuladas o acceder a un número de cargos que excedan la paridad en términos cuantitativos, cuando existen condiciones y argumentos que justifican un mayor beneficio para las mujeres en un caso concreto. (TEPJF, 2018, pp. 26-27).

La tesis pretende acortar la desigualdad histórica entre hombres y mujeres en la integración de los órganos legislativos, señalando que debe procurarse el mayor beneficio para estas al aplicar las acciones de género, sin limitar su posibilidad de alcanzar más del 50% de los cargos.

Jurisprudencia 4/2019, de rubro “**PARIDAD DE GÉNERO. ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA SU CUMPLIMIENTO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A TRAVÉS DE UNA COALICIÓN**”, en la cual se argumentó:

[...] estándares mínimos para el cumplimiento del mandato constitucional de paridad de género por los partidos políticos cuando contienen mediante una coalición: 1. Cada partido debe observarlo en la totalidad de sus postulaciones y su verificación debe hacerse en lo individual; 2. Las coaliciones deben cumplir también con el mandato de paridad en todas sus postulaciones; y 3. Debe considerarse el tipo de coalición para definir la manera de cumplir con el mandato de paridad. De esta manera, tratándose de una coalición flexible o parcial se debe observar lo siguiente: *i)* La coalición debe presentar sus candidaturas paritariamente, para lo cual no es necesario exigir que cada uno de los partidos políticos registre el mismo número de mujeres y hombres en las postulaciones que le corresponden dentro de la asociación; y *ii)* Los partidos coaligados deben presentar de manera paritaria la totalidad de sus candidaturas, lo que implica que la suma de las que se presentan a través de la coalición y de forma individual resulte al menos la mitad de mujeres. Por otra parte, en el supuesto de una coalición total, cada partido coaligado debe postular de manera paritaria las candidaturas que le corresponden al interior de la asociación, pues esta es la única manera de cumplir con el mandato de postulación paritaria en lo individual. (TEPJF, 2019).

La tesis trata de garantizar la paridad de género cuando existan coaliciones electorales, haciendo exigibles sus normas para cada partido en lo individual y en el total de las candidaturas en coalición. Se establece el contexto que rige a las elecciones federales, el cual es plenamente trasladable a los ámbitos locales en razón de la emisión de un marco jurídico general en la materia.

## CONCLUSIONES

El logro pleno de la paridad entre géneros en la integración de órganos de representación o de ejercicio de gobierno está pendiente de lograrse en nuestro país; los límites de la acción legislativa para procurarla están dados en razón del derecho que también tienen los varones para competir en condiciones de igualdad por dichos espacios contra las mujeres dentro de un sistema que se basa primordialmente en el principio de mayoría relativa.

Lo anterior pone a debate la vigencia plena del principio de mayoría relativa como mecanismo para definir una representación equitativa en los órganos de representación popular cercana a las proporciones que representa cada una de las fuerzas políticas contendientes. A ello, siempre habrá que agregar los efectos no deseables de una cultura tradicionalmente excluyente de las mujeres en las tareas políticas, siempre pendiente de cómo lograr soslayar la ley en materia de paridad de género.

Sin embargo, las autoridades jurisdiccionales electorales no pueden permanecer inertes en tanto el Legislativo resuelve como dar vigencia plena al principio constitucional de la paridad de género, ni tampoco sólo expectantes de como la cultura excluyente hacia las mujeres cambia en un futuro lejano, cuando la sociedad haya evolucionado lo suficiente para erradicar dichas prácticas sin tener que llegar a que estas tengan que tutelarse jurisdiccionalmente para obligar a que se cumpla el principio de paridad entre géneros.

Tras los resultados de la elección de 2018, el Congreso local quedó conformado por 15 mujeres, 60% del total, siete de mayoría relativa y ocho de representación proporcional; y diez hombres, ocho de mayoría relativa y dos de representación proporcional, lo que constituyó un hecho histórico, ya que la mayor participación femenina en el legislativo tlaxcalteca había sido del 28 por ciento.

Con base a lo expuesto, podemos afirmar que la razón fundamental del sentido de la resolución del expediente TET-JDC-03/2018, fue garantizar la paridad entre géneros y la igualdad sustantiva como principios democráticos y de protección de los derechos humanos, a través de la justicia electoral, sustentada en las leyes de la materia, y en las jurisprudencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### BIBLIOGRAFÍA

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). (1993, 24 de septiembre). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4786683&fecha=24/09/1993](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4786683&fecha=24/09/1993)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). (2002, 24 de junio). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=730128&fecha=24/06/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=730128&fecha=24/06/2002)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). (2008, 14 de enero). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008)

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Orden Jurídico Nacional. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Orden Jurídico Nacional. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)
- Decreto mediante el cual se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1953, 17 de octubre). *Periódico Oficial de la Federación*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_053\\_17oct53\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_053_17oct53_ima.pdf)
- Decreto por el que se expide La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014, 23 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014od\\_diario=256841](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014od_diario=256841)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014, 10 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5332025&fecha=10/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5332025&fecha=10/02/2014)
- ONU Mujeres Glosario de igualdad de género. (2007). Disponible en <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=I&sortkey=&sortorder=asc>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convenci%C3%B3n%20pdf.pdf?la=es>



- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Belém do Pará”). Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>
- Tribunal Electoral de Tlaxcala (TET). (2018). TET-JDC 003/2018. Disponible en <http://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Sentencia-TET-JDC-003-2018.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2012). Jurisprudencia 16/2012 *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 5, Número 10. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=16/2012&tpo-Busqueda=S&sWord=jurisprudencia,16/2012>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2015). Jurisprudencia 3/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 8, Número 16. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpo-Busqueda=S&sWord=Jurisprudencia,3/2015>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2015). Jurisprudencia 6/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 8, Número 16. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=6/2015&tpo-Busqueda=S&sWord=Jurisprudencia,6/2015>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2015). Jurisprudencia 8/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 8, Número 16. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2015&tpo-Busqueda=S&sWord=Jurisprudencia,8/2015>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFd). (2015). Jurisprudencia 11/2015 *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 8, Número 16. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpo-Busqueda=S&sWord=Jurisprudencia,11/2015>

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFe). (2015). Jurisprudencia 36/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 8, Número 17. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=36/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,36/2015>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018). Jurisprudencia 11/2018 *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 10, Número 21. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,11/2018>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2019). Jurisprudencia 4/2019, Pendiente de publicación en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2019&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,4/2019>

# *Veracruz*

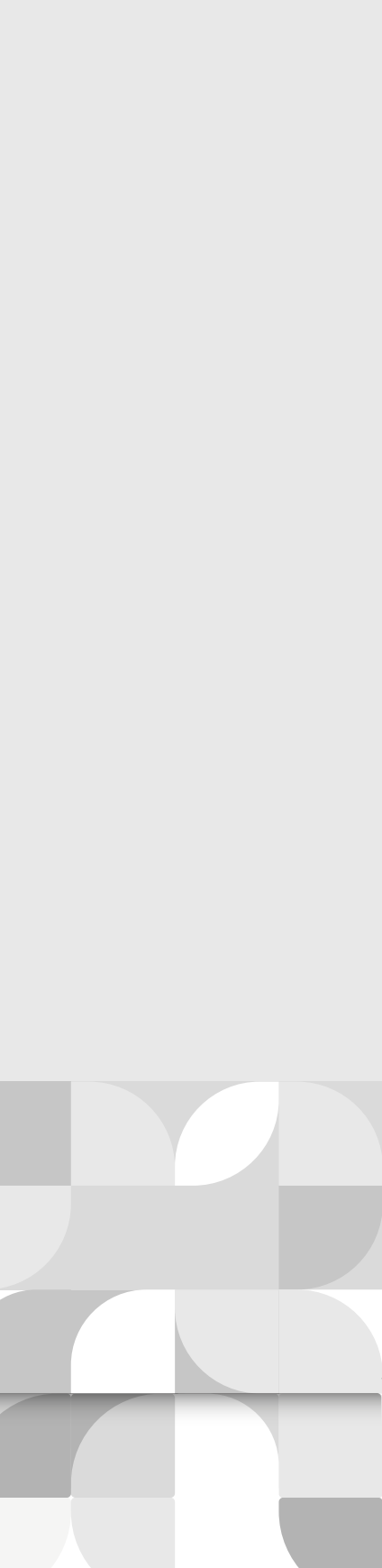
Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Género**



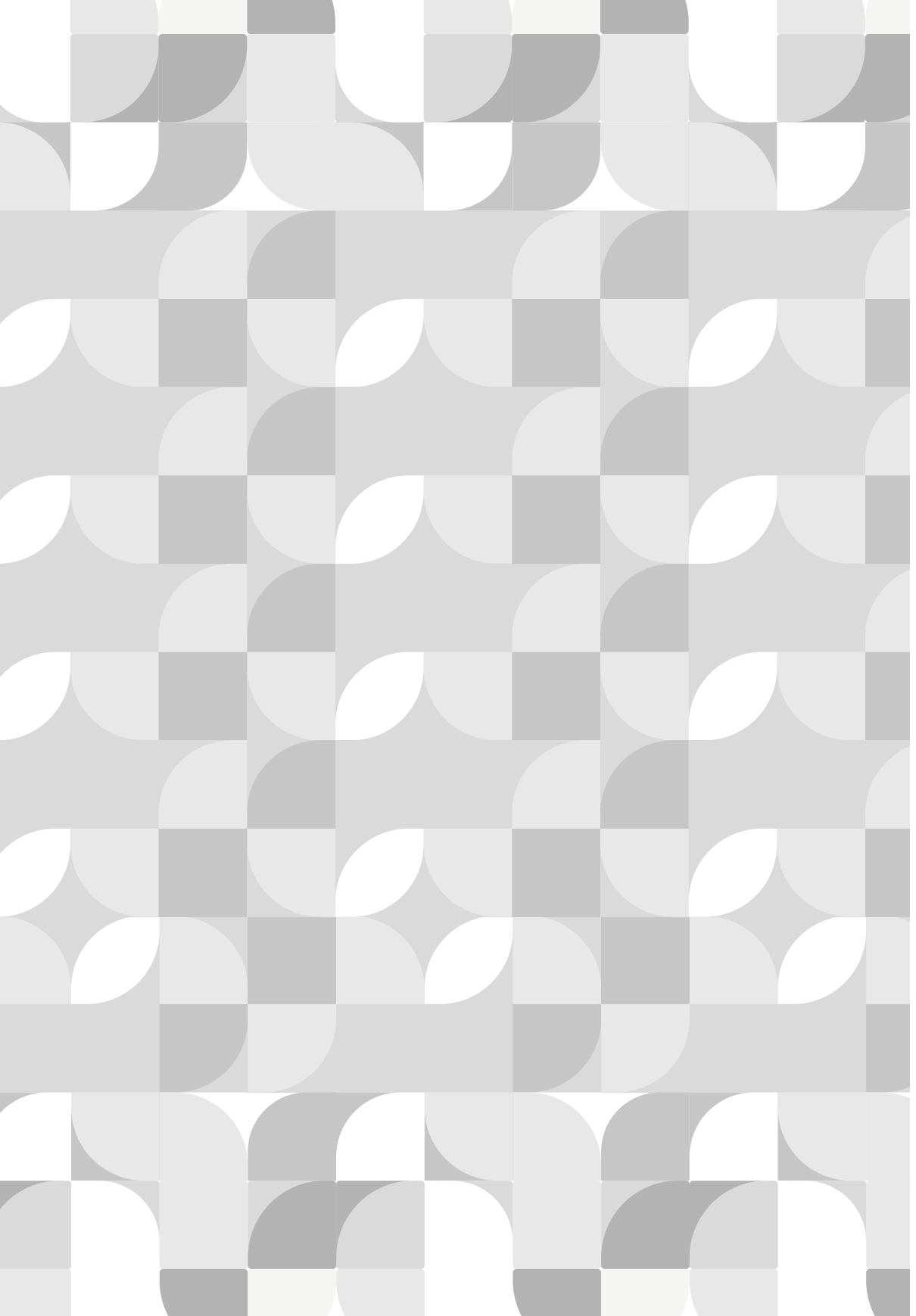


***Violencia política  
de género por candidatos  
en actos de proselitismo***

***José Oliveros Ruiz***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Veracruz.



## INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se realiza una exposición y análisis de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz (a, 2018) en el Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave TEV-PES-92/2018, donde se abordó el tema de violencia de género contra las mujeres.

En dicho asunto, acontecido durante la etapa de campaña del Proceso Electoral 2017-2018, el partido político quejoso denunció ante la autoridad administrativa electoral que un candidato a diputado local se presentó en una comunidad veracruzana portando un machete en la mano, donde pronunció un mensaje que incitaba a la violencia contra las mujeres, lo que el denunciante estimó violatorio de la normativa electoral.

El problema toral planteado consistió en que la autoridad administrativa electoral debía indagar sobre los hechos motivo de la controversia. Se adujo la contravención a las normas de propaganda política o electoral, por incitar a la violencia en general y, en concreto, contra las mujeres, para que el Tribunal Electoral de Veracruz determinara si se acreditaba o no la existencia de la infracción denunciada, con las consecuencias conducentes.

En ese tenor, luego de resolverse el asunto en el sentido de declarar la existencia de la infracción denunciada, se aplicó al candidato denunciado la sanción consistente en una multa económica. Mientras que a los partidos políticos que lo postularon se les impuso una amonestación pública por culpa *in vigilando*.

En las siguientes líneas se aborda el papel y la postura adoptada por el Tribunal Electoral de Veracruz al emitir la sentencia que motiva el presente estudio, con especial énfasis en el marco normativo utilizado para resolver, atendiendo el Protocolo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

De igual forma, se evidencia la manera de juzgar del mencionado órgano jurisdiccional para garantizar el efectivo cumplimiento y respeto de los derechos humanos de las mujeres. También se destaca la trascendencia social de la determinación en un contexto en el que la violencia de género se ha convertido en una problemática social en la entidad veracruzana y en el país, como se verá más adelante.

Bajo las premisas citadas, en los siguientes párrafos se abordará el marco teórico de la problemática considerada en la sentencia en estudio. Asimismo, se realizará una descripción de la normativa y jurisprudencia local e internacional, así como un análisis de los argumentos y criterios más relevantes, para finalizar con las conclusiones sobre el tema.

## MARCO TEÓRICO, NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

En primer término, debe precisarse que por violencia contra la mujer debe entenderse cualquier acción o conducta basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (OEA, 1994, arts. 1-6).

Al respecto, conviene recordar que el primer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia 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.

Asimismo, en el quinto párrafo se señala que 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.

También, el artículo 6.º prevé en sus dos primeros párrafos que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo 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; y que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, por cualquier medio de expresión.

Por su parte, el artículo 7º de la misma Constitución federal establece que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en ese mismo ordenamiento.

En similares términos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) precisa, en sus numerales 1 y 2, que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y



de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

No obstante, el ejercicio del citado derecho no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, además de la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

Asimismo, el numeral 5 del mismo precepto señala que estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH, 1966) señala en su artículo 19, párrafo 2, que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En el numeral 3 se señala que el ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de ese mismo artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley.

Finalmente, el párrafo 2 del artículo 20 del mismo Pacto, señala que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Por otro lado, respecto a la violencia contra la mujer, los artículos 1 y 4 constitucional; 1 y 16 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979).; 2, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belém do Pará” (OEA, 1994), constituyen el bloque de los derechos humanos de la mujer a una vida libre violencia y discriminación.

Mientras que en el orden nacional se encuentran la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), así como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).

La Convención “Belém do Pará” considera como violencia contra las mujeres cualquier acción o conducta basada en su género, que produzca una afectación psicológica a la mujer, tanto en el ámbito público como el privado, y también aquellas conductas tendentes a incitar que se produzca una afectación a las mujeres.

Así, finalmente, el artículo 70, fracción V, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2008), establece la prohibición para las organizaciones políticas de emitir expresiones que inciten al desorden y a la violencia durante las campañas electorales, lo que desde luego incluye aquellas manifestaciones relativas a la violencia en contra de las mujeres.

Ahora bien, toda vez que en la sentencia que motiva el presente estudio se denunciaron mensajes que aducen ese tipo de violencia, es necesario enfatizar el contenido del Protocolo de la SCJN, que orienta el actuar de las y los juzgadores para deliberar con perspectiva de género y establece, entre otras praxis, las siguientes:

- 1) Revisar si procede otorgar medidas especiales de protección.
- 2) Analizar la admisibilidad de los asuntos de acuerdo al control de convencionalidad.

- 3) Aplicar un escrutinio estricto en casos en los que estén involucradas categorías sospechosas como sexo, género y/o preferencia/orientación sexual.
- 4) Prestar particular atención a los casos en donde confluyan categorías sospechosas sumadas a ciertos contextos.
- 5) Verificar la existencia de estereotipos en la norma o en el actuar de las autoridades y determinar la manera de combatirlos por medio de la resolución o sentencia.
- 6) Argumentar de tal manera que la sentencia se haga cargo de las desigualdades detectadas, entre otras.

Lo anterior, tomando como base la exigencia de juzgar mediante la adopción de posicionamientos que garanticen la defensa y protección de las mujeres, quienes requieren de una visión especial por su condición ligada al género, para garantizar el efectivo cumplimiento y respeto de sus derechos.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la SCJN han estimado que la obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos de especial vulnerabilidad, como las mujeres, por lo que la o el juzgador debe determinar la operabilidad de derecho conforme a los preceptos fundamentales de orden constitucional y convencional, procurando en todo momento que los paradigmas imperantes de discriminación por razón de género no tengan una injerencia negativa en la impartición de justicia.

Por el contrario, atendiendo precisamente a tales prejuicios o estereotipos, el juzgador debe considerar las situaciones de desigualdad que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen una eventual discriminación o violencia en su contra, aunado a que dichos órganos jurisdiccionales han puntualizado que en asuntos donde se denoten situaciones

que apunten violencia de género, se deben delinear las acciones que se tomaran, para no dejar impunes los hechos y reparar el daño.

Asimismo, se deben tomar en consideración las jurisprudencias y tesis emitidas por el máximo órgano jurisdiccional en México, como la 22/2016 (10a.), de rubro “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO” (SCJN, 2016).

De igual forma, los criterios de rubros “DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN” (SCJN, 2015) y “JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN” (SCJN, 2017).

#### ANÁLISIS DE LA SENTENCIA TEV-PES-92/2018

Para que se comprenda lo resuelto en el procedimiento especial sancionador TEV-PES-92/2018 (TEVA, 2018), se establece una narrativa y análisis de esa sentencia. El propósito es abordar los principios, argumentos y criterios más relevantes para abordar la problemática total planteada por el quejoso.

El 15 de junio de 2018, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante ante el Consejo Distrital Electoral número 2 del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (OPLEV), con cabecera en Tantoyuca, Veracruz, presentó escrito de queja ante la Oficialía de Partes del mismo organismo, por la presunta contravención a las normas de propaganda política o electoral.

Tal infracción se hizo valer en contra del ciudadano Manuel Francisco Martínez Martínez, otrora candidato a diputado local en

ese distrito. Asimismo, contra los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la coalición Por un Veracruz Mejor, por culpa *in vigilando*.

En concepto del quejoso, el candidato denunciado recorrió los municipios que integran el Distrito 2, con el fin de promover su plataforma política durante la etapa de campaña, donde se presentaba con vestimenta de la región indígena y un machete en la mano.

En ese tenor, el 31 de mayo se presentó en la comunidad de Monte Grande, perteneciente al municipio de Tantoyuca, Veracruz, frente a un grupo de militantes de los partidos de su coalición, y emitió un mensaje político electoral de naturaleza misógina y sexista que incitaba a la violencia hacia la mujer. En concreto, refirió lo siguiente:

Mi abuelo también tenía un machete, como este machete, sirve para limpiar la milpa, chapolear el potrero, pero también sirve para otra cosa, sirve para darles de planazos a las mujeres que se portan mal y también hay unas personitas que se portan mal, también hay que darle pajuelazos, no cortarlos pajuelazos.

Con esa conducta, a decir del denunciante, se propiciaba violencia contra la mujer, lo que vulneró los derechos humanos, pues al promover su plataforma política y a través de su propaganda electoral, el otrora candidato denunciado influyó en el ánimo de los hombres para violentar al género femenino, lo que ameritaba una sanción.

Por su parte, en términos generales, los denunciados negaron los hechos al contestar la queja; objetaron los elementos de prueba por estimar que en su mayoría se trataba de pruebas técnicas. También adujeron que con el material probatorio aportado no se comprobaban los hechos, razón por la cual debía estarse al principio de presunción de inocencia para eximirlos de responsabilidad.

Ahora bien, luego de la valoración del acervo probatorio se acreditó el acto de carácter proselitista del candidato denunciado, realizado el 31 de mayo en la comunidad Monte Grande, en Tantoyuca, Veracruz. Principalmente, a través de la información remitida por el Instituto Nacional Electoral, la cual da cuenta de que el citado acusado reportó el evento en el sistema de rendición de cuentas y resultados de fiscalización. Además, que así lo informó uno de los partidos denunciados.

De igual forma, se demostró que los indicios de autos resultaban suficientes para acreditar que en el evento citado, el candidato denunciado emitió un mensaje con alusiones generadoras de violencia contra las mujeres. Dicho hecho se demostró, esencialmente, a través de la valoración concatenada de notas periodísticas, audios y testimonios rendidos ante fedatario público. Mientras que el imputado sólo señaló haberse retractado de su dicho.

A partir de la concatenación de los elementos de prueba mencionados, también se tuvo por demostrado que en el referido evento proselitista, el otrora candidato denunciado refirió que el machete sirve para darle de planazos a “personitas que se portan mal”.

Ahora bien, con los hechos acreditados, el Tribunal Electoral local advirtió que el candidato acusado mencionó el uso de un machete y le atribuyó, entre otras de sus características, el servir “para darle de planazos a las mujeres que se portan mal”, por lo que sus expresiones se traducen en alusiones unívocas a la violencia. Este tipo de comunicación se estimó como no permitida dentro de la propaganda política o electoral que difunden los candidatos.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 70, fracción V, del Código Electoral (2008), correlacionado con el numeral 317, fracción IV, del mismo ordenamiento. En consecuencia, se razonó que el actuar del denunciado actualizó la conducta antijurídica, lo que resultó contrario a la finalidad de la propaganda política electoral, que es incentivar el debate público enfocado a presentar ante la

ciudadanía las candidaturas registradas. Asimismo, propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral registrada para la elección conducente.

Consecuentemente, las opciones políticas representadas por los candidatos pueden exponer problemáticas de violencia y dar soluciones a la misma, más no propiciar que se genere, como en la especie aconteció, resaltando la pretendida justificación de violencia contra las mujeres.

Bajo este panorama, el órgano jurisdiccional consideró que las expresiones del candidato denunciado incitaron a la violencia en un evento de campaña electoral, al normalizar dicho comportamiento en contra de las mujeres, lo que por ningún motivo es tolerable. Habida cuenta que con su mensaje nada se aporta a la formación de una opinión pública libre, sino por el contrario, se traduce en un detrimento al Estado de derecho y a la protección de los grupos vulnerables.

Sin pasar por alto que, en su defensa, el candidato denunciado señaló haberse retractado de dicho mensaje. No obstante, las expresiones de violencia no admiten tolerancia alguna, pues la flexibilidad con manifestaciones como las analizadas podría tener como consecuencia la permisividad de mensajes en perjuicio de la lucha contra la violencia de género.

De igual forma, al momento de resolver se tomó en cuenta que el sitio donde el inculcado dirigió el mensaje materia de la controversia se trataba de una localidad rural e indígena, donde es común observar el estereotipo de la permisividad de pegarle a las mujeres, aunado a que se advirtió que dicha comunidad poseía reportes de antecedentes de violencia contra las féminas.

En tales circunstancias, el Tribunal Electoral de Veracruz tuvo por acreditada la infracción denunciada, consistente en la contravención a las normas de propaganda política o electoral, por incitar

a la violencia en general y, en concreto, contra las mujeres, por lo que resolvió sancionar con una multa al candidato denunciado por la realización de la conducta infractora, así como con amonestación pública por *culpa in vigilando* a los partidos políticos que lo postularon.

Cabe precisar que, en la sentencia, el órgano jurisdiccional estimó la conducta del candidato como grave ordinaria, además que sólo se acreditó en el acto de campaña de la localidad Monte Grande, perteneciente al Distrito de Tantoyuca, Veracruz, por lo cual justificó la imposición de una multa de 129.34 Unidades de Medida y Actualización, que equivalen a la cantidad de \$10 425.00 (diez mil cuatrocientos veinticinco pesos, 00/100 M.N.), en términos del artículo 325, fracción III, inciso b), del Código Electoral (2008), misma que debía ser pagada en una sola exhibición ante la Secretaría Ejecutiva del OPLEV, en un plazo improrrogable de 15 días.

Asimismo, conforme al artículo 458, párrafo octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014), los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas, cuando sean impuestas por autoridades locales, deben destinarse a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, lo que en el caso recayó en el Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (COVEICYDET), dependiente a la Secretaría de Educación de Veracruz.

En ese sentido, se vinculó al Consejo General del OPLEV para que, dentro de las 24 horas siguientes a que el candidato denunciado realizara el pago de la multa precisada, lo hiciera del conocimiento del Tribunal Electoral local, adjuntando los documentos idóneos para acreditar el depósito realizado al COVEICYDET, con motivo de la multa impuesta en la sentencia.

De lo expuesto, se advierte que el órgano resolutor consideró dicha multa como una retribución por los derechos afectados por



el infractor, con la finalidad de que este internalizara las pautas de su comportamiento. Mismo que provocó la imposición de esta sanción, la cual afecta su patrimonio individual.

No obstante, más allá de la multa impuesta como medida de reparación y no repetición, la sentencia buscó sensibilizar al infractor, así como a la sociedad en general, para sentar bases que permitan contar con precedentes que inhiban a futuro la comisión de hechos similares.

Por otro lado, atento al principio de máxima publicidad, el Tribunal Electoral local ordenó la publicación de la sentencia en estudio, en el Catálogo de Sujetos Sancionados en los procedimientos especiales sancionadores de dicho órgano jurisdiccional, así como en la página oficial de internet del mismo, con la finalidad de dar a conocer la determinación a la sociedad en general, a través de los medios electrónicos disponibles.

La sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz se controvertió por el candidato sancionado ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018), a través del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, identificado con la clave SX-JDC-668/2018. Dicha instancia federal resolvió confirmar el fallo recurrido al estimar que el tribunal responsable valoró adecuadamente el caudal probatorio para acreditar la transgresión a la normativa electoral y, en consecuencia, consideró legal imponerle la multa.

Entre los principales argumentos del citado órgano jurisdiccional federal, se razonó que el Tribunal Electoral local realizó una correcta valoración de los elementos de prueba al cumplir con la obligación de juzgar con perspectiva de género, lo que implicó reconocer un estándar de valoración probatoria de especial naturaleza, empleando de manera adecuada la cláusula de libre valoración probatoria con un estándar diferenciado.

Además, la Sala Regional Xalapa evidenció que el candidato sancionado reconoció tajantemente las manifestaciones denunciadas en el evento controvertido, bajo el argumento de “tratarse de una broma”, lo que robusteció las pruebas que de manera adecuada valoró el órgano resolutor local.

De esta forma, la citada Sala confirmó que la naturaleza del mensaje emitido fue considerada acertadamente como una conducta grave por el Tribunal Electoral de Veracruz, además de valorarse adecuadamente las demás circunstancias en que se produjo la contravención de la norma administrativa para la individualización de las sanciones, conforme a lo previsto en el artículo 328 del Código Electoral (2008) de la entidad, al momento de imponer la multa al candidato denunciado.

En suma, al haber resultado infundadas las alegaciones del actor, la Sala Regional Xalapa estimó procedente confirmar la resolución impugnada, lo que evidencia que el actuar del Tribunal Electoral de Veracruz fue apegado a derecho al momento de resolver el asunto que motiva el presente estudio.

## CONCLUSIONES

El marco jurídico convencional, constitucional, legal y jurisprudencial en el que México está inmerso, lo que desde luego abarca la firma de diversos protocolos internacionales, da cuenta de que el diseño del sistema electoral estima prioritaria la defensa de los derechos humanos de las personas. De forma reforzada, se protege a las mujeres contra cualquier conducta que pudiera vulnerar sus derechos, incluidas desde luego aquellas acciones que inciten a la violencia por razón de género o discriminación.

En ese tenor, las autoridades jurisdiccionales electorales están obligadas a impartir justicia con perspectiva de género, de tal suerte

que al conocer aquellos casos donde puedan estar en riesgo los derechos humanos, primordialmente de las mujeres como grupos de especial vulnerabilidad, se debe observar el deber de juzgar con particular énfasis en su beneficio, con la finalidad de garantizar el efectivo cumplimiento y respeto de sus derechos.

Desde esa óptica, se advierte que en la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz (a, 2018) en el diverso TEV-PES-92/2018, el órgano jurisdiccional local buscó en todo momento actuar y juzgar con perspectiva de género, atendiendo el Protocolo de la SCJN. En este orden la determinación en comento resulta relevante porque contribuye en sede jurisdiccional a la lucha contra la violencia de las mujeres. También recalca una postura de cero tolerancia frente a ese tipo de prácticas indeseables, lo que trasciende socialmente desde un punto de vista inhibitorio y abona a la construcción de un Estado de derecho.

En este orden, el estricto escrutinio de todas las constancias de autos, con un estándar probatorio diferenciado, en atención al marco normativo sobre el tema en el caso en análisis, permitió determinar las medidas necesarias para combatir la violencia de género y contar con precedentes que inhiban a futuro la comisión de hechos similares.

En tales circunstancias, si bien en la sentencia se relató la imposición de una multa al candidato infractor como medida de reparación y no repetición, además de una amonestación a los partidos que lo postularon bajo la figura de culpa *in vigilando*, lo cierto es que también, en una reflexión posterior, se advierte necesaria la adopción de otras medidas que inhiban la comisión de conductas similares, como podría ser la imposición de sanciones más severas, sobre todo en los procesos electorales.

Asimismo, si bien el Tribunal Electoral de Veracruz ha resuelto diversos asuntos en el sentido de que el importe de las multas se destine al COVEICYDET, se considera que tratándose de asuntos

vinculados con violaciones a los derechos de las mujeres, la cuantía de las sanciones recaudadas debería destinarse hacia aquellas instituciones u organizaciones encargadas de proteger sus derechos, como el Instituto Veracruzano de las Mujeres, por citar un ejemplo.

Lo anterior hace necesario que los legisladores del Congreso del Estado de Veracruz, consideren esta problemática y el precedente judicial en estudio, para una eventual reforma al Código Electoral. En especial, se estima necesario incrementar las sanciones de forma ejemplar para inhibir las conductas lesivas de los derechos de las mujeres,<sup>1</sup> así como para reforzar el presupuesto que reciben los entes encargados de la protección de los derechos de las mujeres, en los términos expuestos.

De igual forma, es necesario enfatizar que además del procedimiento especial sancionador, la violencia de género puede también ser conocida por el órgano jurisdiccional resolutor a través de otras vías. Por ejemplo a través de medios de impugnación como el Recurso de inconformidad (RIN) y el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), tal como se resolvió en los expedientes RIN 115/2016 y su acumulado RIN 116/2016 (TEV, 2016), así como el TEV-JDC-277/2018 (TEV, 2017), asuntos en los cuales se analizó la violencia política en razón de género.

Inclusive en otros asuntos, como el diverso JDC 333/2017 y sus acumulados, el Tribunal Electoral de Veracruz también resolvió con perspectiva de género, lo que ha contribuido a que en instancias superiores se debatan temas como la observancia del principio de paridad de género en la integración de ayuntamientos. Sobre este tópico, la cadena impugnativa atinente provocó que la scjn estableciera jurisprudencia a partir de un asunto local relacionado con el tema de la tutela de los derechos de las mujeres.

Con determinaciones como la analizada en el presente estudio, el Tribunal Electoral de Veracruz coadyuva a inhibir la violencia

contra las mujeres en esa entidad federativa, en un contexto donde esta problemática social ha llegado al extremo de que se realicen dos declaratorias de alerta de violencia de género a nivel local,<sup>2</sup> en búsqueda de enfrentarla y erradicarla, debido a la existencia de situaciones de emergencia que impiden el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2008). *Gaceta Oficial*. Recuperado de: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODIGO%20ELECTORAL%2016-11-18.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_260319.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf)

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2007, 1 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_130418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). (2014). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres (2006, 2 de agosto). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH\\_140618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1999). Recomendación General

N.º 25 sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recuperado de: [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Belém do Pará”). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Portal del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en <http://www.veracruz.gob.mx/avgm/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2015, mayo). Tesis 2009084. 1a. CLX/2015 (10a.), de rubro “DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 18. Recuperado de: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2009/2009084.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2016, abril). Tesis 2011430. 1a./J. 22/2016 (10a.) de rubro “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO”. *Gaceta*

- del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 29. Recuperado de: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2011/2011430.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2017, marzo). Tesis 20138661a. XXVII/2017 (10a.), de rubro “JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 40. Recuperado de: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013866.pdf>
- Tribunal Electoral de Veracruz (TEV). (2016, 24 de agosto). RIN 115/2016 y su acumulado RIN 116/2016. Recuperado de: <http://www.teever.gob.mx/files/SENTENCIA-RIN-115-2016-Y-ACUMULADO-116-2016--PARTE-1--.pdf>
- Tribunal Electoral de Veracruz (TEV). (2017, 27 de julio). JDC 333/2017 y sus acumulados JDC 334/207 y JDC 335/2017. Recuperado de: <http://www.teever.gob.mx/files/RESOLUCION-JDC-333-Y-ACUM-JDC-334-Y-335-2017.pdf>
- Tribunal Electoral de Veracruz (TEVA). (2018, 9 de agosto). TEV-PES-92/2018. Recuperado de: <http://www.teever.gob.mx/files/RESOLUCI-N-TEV-PES-92-2018.pdf>
- Tribunal Electoral de Veracruz (TEVb). (2018, 13 de diciembre). TEV-JDC-277/2018. Recuperado de: <http://www.teever.gob.mx/files/RESOLUCI-N-TEV-JDC-277-2018.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018, 31 de agosto). SX-JDC-668/2018 Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0668-2018.pdf>

NOTAS

<sup>1</sup> Sobre el tema, se destaca que el 18 de julio de 2019, las diputadas integrantes de la LXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz presentaron una Iniciativa de Decreto para reformar y adicionar distintas disposiciones al artículo 396 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, de modo que la violencia política en razón de género sea una causal de nulidad de elección, aplicable por la autoridad jurisdiccional. La iniciativa puede consultarse en el siguiente vínculo: <http://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXV/GACETA%2046.pdf>

<sup>2</sup> Para mayor información sobre las declaraciones de alerta de violencia de género contra las mujeres, véanse los portales electrónicos del Instituto Nacional de las Mujeres y del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739> y <http://www.veracruz.gob.mx/avgm/>



# ***Ciudad de México***

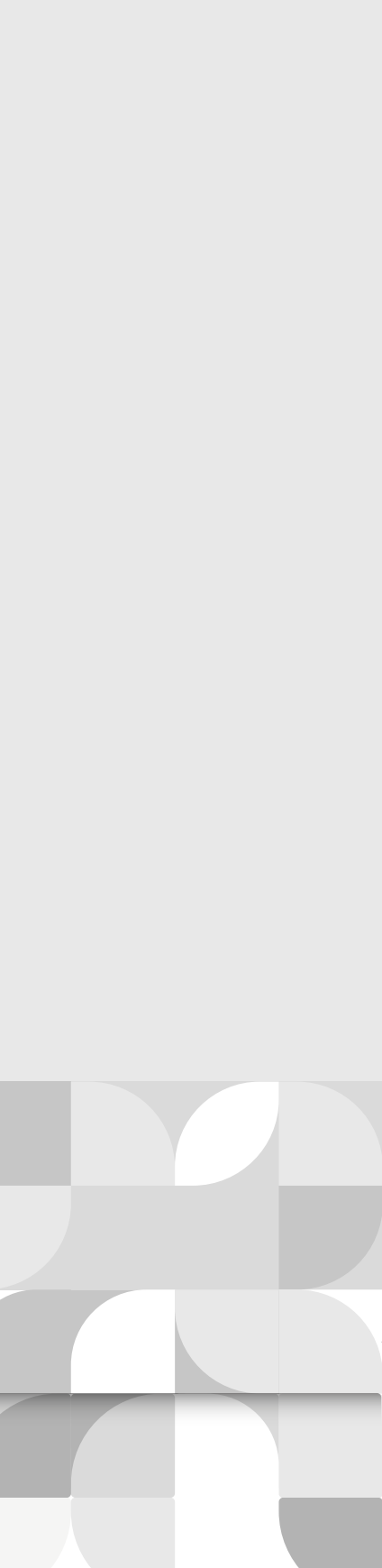
Rubro

**Grupos vulnerables**

Temática

**Inclusión y discapacidad**



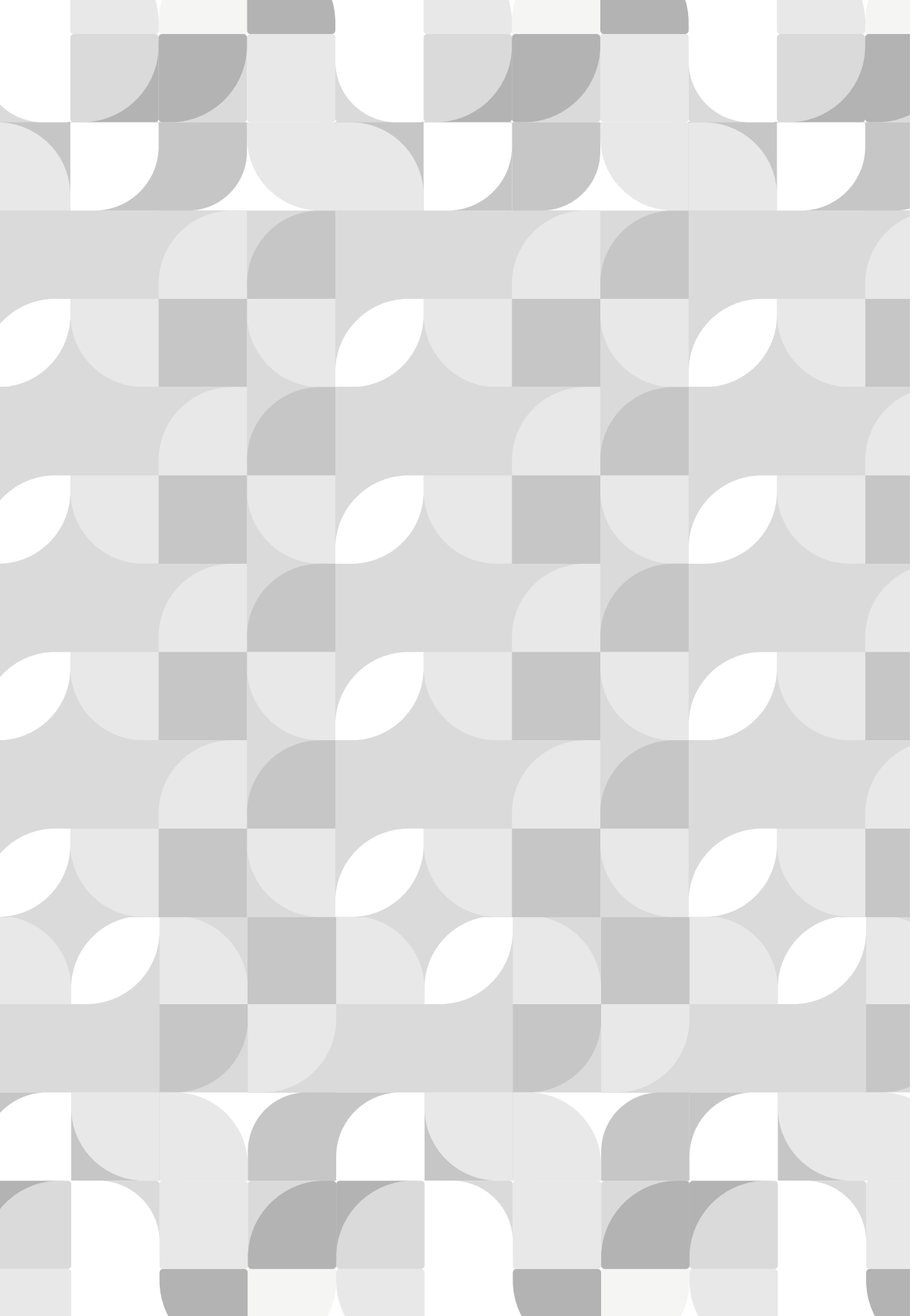


***La aplicación de acciones  
afirmativas en procesos de  
contratación de personas  
con discapacidad***

***Armando Hernández Cruz***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.



## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es analizar por qué esta sentencia es relevante dado que es considerada como la primera en que el Tribunal Electoral de la CDMX (en adelante TECDMX) juzga con perspectiva de discapacidad aplicando el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad, emitido por la SCJN, siendo que el Tribunal salvaguardó el derecho del actor a poder participar en el concurso de designación ante el Instituto Electoral de la CDMX (en adelante IECM), tomando en cuenta su discapacidad.

## DESCRIPCIÓN

En el juicio electoral promovido por el actor, se inconformó con la determinación de improcedencia del registro para participar en el concurso de designación al cargo de técnico especializado “C”, acordado por la Comisión de Educación Cívica y Construcción de la Ciudadanía del IECM.

Como cuestión previa, los agravios hechos valer por el actor se analizan con perspectiva de discapacidad, y en atención a ello se determinó aplicar un marco legal que incluye la Constitución federal, los Tratados y en particular el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, el tribunal concluyó que la Comisión responsable omitió resolver y dar trámite a un escrito de impugnación presentado por el actor, en el que controvertió la negativa para ser registrado como aspirante al cargo de técnico especializado y, a su vez, también omitió el darle un tratamiento de persona con discapacidad, cuando el actor se reconoce como tal. También fue omiso en aplicar al caso particular lo resuelto previamente por el TECDMX en las sentencias de los juicios electorales 022 y 051, ambos de 2018, los cuales previamente habían determinado el permitir la participación a quienes tuvieran interés en hacerlo.

#### ANTECEDENTES DE LA SENTENCIA

Para entender el acto del que esta sentencia habla es menester remontarnos al comienzo del proceso electoral, el cual fue emitido con fecha del 6 de octubre de 2017 por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, (Consejo General). Para con posterioridad y con fecha del 12 de enero de 2018, la Comisión Permanente de Participación Ciudadana y Capacitación aprobó el acuerdo CPCyC/06/2018, con el que designó ganadoras y ganadores, así como la lista de reserva para cada cargo del concurso de oposición antes mencionado. Particularmente en el considerando 36, se aprobó el cargo de asistente operativo de capacitación electoral y con base en la acción afirmativa para personas con discapacidad en el distrito 19.

Tiempo después, el 13 de marzo de 2018 el Consejo General emitió el acuerdo IECM/ACU-CG-056-2018, por el que se aprobó la convocatoria, mismo que fue publicado en la página de internet del Instituto Electoral. Pocos días después, el 15, 16, 17, 26 y 29 del mismo mes varias ciudadanas y ciudadanos inconformes con el contenido de la base decimocuarta, presentaron trece medios de impugnación.

El 6 de abril del mismo año, el TECDMX, emitió sentencia en los trece Juicios Electorales. Siendo que se resolvió modificar la base decimocuarta, al estimar que el requisito ahí contenido consistía en impedir participar en el concurso a personal eventual, consejeras o consejeros distritales y personal del servicio social, lo cual resultaba discriminatorio por lo que se ordenó tomar las acciones necesarias para restituir el derecho transgredido de los impugnantes.

Acatando lo ordenado por el TECDMX, la Comisión responsable realizó los cambios pertinentes para restituir los registros denegados a los actores. A su vez, el 13 de abril del mismo año, basándonos en el informe presentado por la Unidad Técnica del Centro de Formación y Desarrollo del Instituto Electoral, la Comisión determinó improcedentes las solicitudes, entre otras, las del actor para ser registrado como aspirante del concurso de oposición por haber sido presentadas fuera del plazo establecido en la convocatoria.

Inconforme con la determinación de la Comisión, el actor presentó el 21 de abril del mismo año un escrito de impugnación por la improcedencia de su solicitud de registro. Con fecha de 30 de abril el Tribunal determinó que los efectos de la sentencia debían aplicar a todos aquellos que se encontraran en la misma situación de la restricción de la base decimocuarta y no sólo para quienes hubieran impugnado. A su vez, el 26 de mayo de ese año, el actor presentó un escrito ante el Instituto Electoral, en el cual solicitaba que al cumplir con la totalidad con los requisitos establecidos en la

base tercera, le pidió su registro al cargo de técnico especializado C de dicha convocatoria. Después, el 31 de mayo se recibió en la oficialía de partes, del Tribunal Electoral, el escrito de demanda, el cual fue remitido por el instituto.

## PRINCIPIOS RELEVANTES DE LA SENTENCIA

### *Abordaje de la discapacidad desde el modelo social y de derechos humanos*

La inclusión social de personas con discapacidad es un tema que debe ser menester en la sociedad moderna. En particular, por parte de las instituciones jurisdiccionales, ya que estas deben buscar aplicar y respetar este principio desde el inicio del proceso, siempre que participe en estas actuaciones alguna persona de tales características, siendo que desde esta perspectiva se debe llegar a una resolución.

Retomando a la sociedad como punto de partida, es claro que las personas con discapacidad forman parte importante de esta; aunque se entiende que existen algunas diferencias, lo que se debe de resaltar son las capacidades que se tienen, no las discapacidades, ya que al acentuar las segundas sólo logramos hacer más grandes las brechas de la inclusión, haciéndoles socialmente más complicado su desarrollo.

Para esta sentencia se tomó en cuenta el reconocimiento de la titularidad de derechos de las personas con discapacidad, en aras de otorgar la protección más amplia de los mismos, lo cual favoreció su inclusión y participación plena, buscando no producir efectos adversos para las personas con discapacidad, que menoscabaran el ejercicio pleno de estos.

*Mayor protección de las personas con discapacidad (principio propersona)*

Este principio se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es una interpretación materia de derechos humanos. A su vez, también es contemplada por Tratados Internacionales en los cuales México se encuentra suscrito, siendo que estos buscan mantener los más altos estándares a favor de las personas.

Los juzgadores deben de aplicar el instrumento que más le convenga a la persona, buscando medidas contra la discriminación y, de este modo, garantizar la inclusión y participación social de las personas con discapacidad, prevaleciendo, claro está, el derecho a la igualdad de oportunidades.

Sobre este tema es importante remarcar que ante la sospecha de que alguna persona tiene una discapacidad, se debe optar por la aplicación de la norma más favorable para esa circunstancia, para lograr la protección más amplia. A su vez, los juzgadores deben de evitar retrasos en su resolución en atención a las personas con discapacidad.

Otro punto relevante es el de la comprobación de la discapacidad. Para la persona que participa en un juicio, no debe exigirse la presentación de un certificado para acreditar la condición de discapacidad, ya que la implementación de las medidas de carácter judicial desarrolladas deviene de la aplicación del marco jurídico nacional e internacional de protección de las personas con discapacidad, y no del cumplimiento o incumplimiento de la acreditación de algún tipo.

Por lo tanto, para estar en posibilidades de determinar si se está en presencia de una persona con discapacidad, lo más preciso es que las y los jueces partan de dos hechos.

- 1) Que la persona se identifique como persona con discapacidad, ya sea en su escrito de demanda o de contestación, o



- 2) ante la ausencia de un autorreconocimiento, se tenga la duda fundada acerca de la existencia de una discapacidad.

Respeto por la diferencia y la aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana (principio vinculado con la heterogeneidad y complejidad de la discapacidad).

Este apartado nos habla acerca de la conciencia y la comprensión acerca de una cultura de la discapacidad, para lo cual es menester reconocer:

- 1) La existencia de las personas con discapacidad y el respeto a su dignidad.
- 2) La presencia de barreras en el entorno, que son las que provocan la discapacidad en su interacción con las diversidades funcionales de las personas.
- 3) La necesidad de llevar a cabo medidas para la eliminación de las barreras producidas por el entorno, las actitudes o la cultura, asumiendo que es la sociedad quien tiene que adaptarse a las necesidades particulares de las personas con discapacidad.
- 4) La titularidad de derechos y el respeto a los mismos por parte de las personas con discapacidad.
- 5) La eliminación de concepciones negativas acerca de las personas con discapacidad, producida por estigmas y perjuicios.
- 6) La existencia de diversos tipos de discapacidad, así como la gran variedad de casos dentro de cada tipo de discapacidad y sus necesidades particulares.

Por lo anterior, notamos que este principio se basa en la inclusión plena y efectiva de las personas con distintos tipos de discapacidad, siendo que desestima cualquier acto discriminatorio y al contrario, favorece cualquier visión positiva e integral de la discapacidad.

## CRITERIOS RELEVANTES

Igualdad y no discriminación, características del escrutinio a que deben sujetarse en el amparo los ajustes razonables como garantía secundaria de los derechos relativos cuando sean referentes de una de las denominadas categorías sospechosas

Consiste en que, al no haber actuado el Instituto de esta manera progresista y no haber propiciado un entorno accesible y adecuado, cae en discriminación y desigualdad, toda vez que es su obligación realizar los ajustes razonables con la finalidad de adecuación.

## ARGUMENTOS RELEVANTES DE LA SENTENCIA

En el caso concreto, el Tribunal salvaguardó el derecho del actor a poder participar en el concurso mencionado, tomando en cuenta su discapacidad, como a continuación se expone: la autoridad responsable declaró improcedente la solicitud de registro del actor, por haberla presentado de manera extemporánea. Sin embargo, el actor hizo de su conocimiento que no solicitó el registro de manera oportuna, dado que se encontraba en la hipótesis de prohibición establecida en la convocatoria respectiva, consistente en ser trabajador eventual, pero que, al haber quedado sin efecto tal restricción, procedió a efectuar la solicitud. No obstante, además de haber omitido darle una respuesta clara y sencilla al planteamiento del actor hecho en dos ocasiones, la responsable debió haber llevado a cabo un ajuste razonable, otorgándole el registro aun cuando lo hubiera solicitado fuera de plazo, y no hubiera formado parte de aquellos aspirantes a quienes se les canceló su registro, por encontrarse en el supuesto de restricción. Lo anterior, atendiendo a la situación concreta del actor, quien se reconoció como persona con discapacidad mental, de ahí que la negativa se tradujo en una barrera que inhibe

la participación de personas con discapacidad, en particular en este tipo de concursos, y en general, en los distintos ámbitos laborales del país.

#### REFERENCIAS NORMATIVAS INTERNACIONALES

##### *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas (CDPD)*

La Convención es un tratado internacional que articula los derechos de las personas con discapacidad. Específicamente, los Estados que son parte de la Convención convienen en promover, proteger y asegurar el pleno disfrute, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por parte de todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad intrínseca.

La Convención supone un cambio de paradigma en los enfoques de la discapacidad, al pasar de un modelo en el que las personas con discapacidad son tratadas como objeto de tratamiento médico, caridad y protección social, a un modelo en el que son reconocidas como titulares de derechos humanos, activas en las decisiones que influyen en su vida y capacitadas para reivindicar sus derechos. Este enfoque considera que las barreras de la sociedad, como los obstáculos físicos y las actitudes negativas a que se enfrentan las personas con discapacidades, son los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos.

##### *Derechos del convenio mencionados en esta sentencia*

- 1) Derecho a igual reconocimiento como persona ante la ley: a través del principio de respeto de la dignidad inherente, autonomía

individual y la libertad de tomar las propias decisiones, que engloba uno de los mayores cambios en la forma de percibir la discapacidad.

Resaltando la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, pensando en un modelo de situación a uno de asistencia en la toma de decisiones, acciones apropiadas para el respeto de la autonomía de las personas con discapacidad y de su capacidad jurídica.

Siendo que debe prevalecer la autonomía de las personas, toda vez que, aunque requieran asistencia, eso no significa que se haga de lado su capacidad.

- 2) Derecho a la accesibilidad: este derecho puede ser considerado como una condición indispensable para ejercer los demás derechos, también como contenido específico del derecho a no ser discriminado, que da pauta a la efectiva realización de la igualdad de oportunidades y como derecho independiente, lo cual es mencionado en su artículo noveno, que se señala para que también sea considerado como un medio de prevención para la discapacidad.
- 3) Ajustes razonables: son las adaptaciones necesarias para garantizar que las personas con discapacidad tengan garantizado el goce y ejercicio, en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Siendo que, de no realizar estas adaptaciones, no se consideran igualdad de condiciones y se entendería como una situación de discriminatoria.

Cabe destacar que las modificaciones a realizar deben atender al caso en concreto de una manera particular, ya que de no ser así se estaría colocando a una persona con discapacidad en clara desventaja con otra persona que no tiene ninguna discapacidad. Claro está que lo anterior es sin olvidar que se deben de llevar acabo ajustes al procedimiento para asegurar que las personas con discapacidad tengan un acceso efectivo a la justicia. Esto quedará

al criterio de la o el juzgador, quien deberá tener un gran conocimiento acerca de la discapacidad.

- 4) Derecho de acceso a la justicia: en lo particular de esta convención, este derecho se encuentra previsto en su artículo 13, que dispone que existe la obligación para las autoridades judiciales de asegurar un acceso a la justicia, que implica que lleven a cabo todas las medidas necesarias para que la persona con discapacidad pueda ejercer ese derecho de igualdad de condiciones, así como el resto de la población, debiendo realizar los ajustes al procedimiento que se requieren.

*Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Organización de los Estados Americanos, firmada en Guatemala, el 7 de junio de 1999)*

Reafirma que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.

#### REFERENCIAS NORMATIVAS NACIONALES

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Se han realizado reformas constitucionales que establecen que es menester eliminar la brecha de desigualdad que existe entre los ciudadanos mexicanos en razón de alguna condición particular. Por

ello, en junio de 2011 se reformó el artículo 1.º de la Constitución Política, el cual manifiesta que:

**Artículo 1º** 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.

Como podemos apreciar en el articulado, este rechaza cualquier forma de discriminación por cualquier motivo, además de que habla que ninguna garantía podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y condiciones establecidas en la propia normativa federal. De igual forma prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y anule o menoscabe derechos y libertades de las personas.

Aunado a esto y en relación con los puntos antes expuestos, el Estado mexicano se ha adherido a diversos instrumentos internacionales para la promoción y defensa de los derechos humanos, en los que el orden judicial se basa para legitimar las acciones afirmativas.

A lo anterior se suma la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que todas las personas que imparten

justicia, no apliquen aquellas normas que contravengan los tratados internacionales.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011. Esta ley, en su artículo primero, expresa que: “Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos”.

Su objeto es reglamentar, en lo conducente, el Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

De manera enunciativa y no limitativa, esta ley reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.

Es decir, que el Tribunal electoral atendió los aspectos necesarios de los derechos de las personas con discapacidad para resolver la sentencia a la cual nos referimos en esta ocasión.

Mientras que esta misma ley (2011) en su artículo 31 manifiesta que: “El Poder Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas, en coordinación con el Consejo, promoverán que las instancias de administración e impartición de justicia, cuenten con la disponibilidad de los recursos para la comunicación, ayudas técnicas y humanas necesarias para la atención de las personas con discapacidad en sus respectivas jurisdicciones”.

Lo que reitera lo ya mencionado acerca de la adaptación que se deben de realizar para garantizar la igualdad ante la justicia de las personas con alguna discapacidad.

Así como también es importante remarcar el artículo 28 de este ordenamiento, el cual menciona que: “Las personas con discapacidad

tendrán derecho a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos administrativos y judiciales en que sean parte, así como asesoría y representación jurídica en forma gratuita en dichos procedimientos, bajo los términos que establezcan las leyes respectivas”.

*Ley para la Integración del Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal*

De la siguiente ley (2010) podemos considerar relevantes para esta sentencia el artículo segundo, que dice: “En el Distrito Federal todas las personas con discapacidad contarán con las condiciones necesarias para el libre ejercicio de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los derechos consagrados en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano, sin limitación ni restricción alguna. Además, tendrán los derechos y obligaciones que establece esta Ley y demás legislación aplicable”.

Así como el artículo tercero que expresa: “La creación de las condiciones adecuadas para la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad, es una causa de interés público y por consecuencia además de la Administración Pública del Distrito Federal, todos los sectores de la sociedad deberán participar activamente en el cumplimiento de la presente Ley, la cual establecerá las obligaciones y derechos que les corresponden”.

De esta manera podemos apreciar que, de igual forma, esta ley local refuerza lo que hemos observado tanto en tratados y convenios internacionales como en leyes federales, las cuales también abordan las condiciones de igualdad que se les deben de garantizar a las personas con alguna discapacidad.



*Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal*

De igual manera, esta normativa garantiza que las personas con discapacidad puedan actuar en igualdad de circunstancias a la par de las personas que no tienen ninguna discapacidad, a través de erradicar los obstáculos que, para el caso en específico, se le presente a una persona discapacitada. Esto lo podemos estudiar en el artículo segundo de esta ley (2010).

**Artículo 2º** Es obligación de todas las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, en colaboración con los demás entes públicos, garantizar que todas las personas gocen, sin discriminación alguna, de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales firmados y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos, en la presente y demás leyes y en general los derechos fundamentales del ser humano.

Se obligan a impulsar, promover, gestionar y garantizar la eliminación de obstáculos que limiten a las personas el ejercicio del derecho humano a la igualdad y a la no discriminación e impidan su pleno desarrollo, así como su efectiva participación en la vida civil, política, económica, cultural y social del Distrito Federal. Asimismo, impulsarán y fortalecerán acciones para promover una cultura de sensibilización, de respeto y de no violencia en contra de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación.

CONCLUSIONES

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal resolvió revocar en lo que fue materia de impugnación, el punto 1.º del Acuerdo impugnado, así como su parte considerativa. Asimismo, dejar sin efectos el

oficio del secretario técnico de la Comisión responsable. Mientras que la Comisión responsable, después de la notificación de la sentencia, debió emitir un nuevo acuerdo, en el que, de acreditar los demás requisitos, otorgue el registro al actor y llevar las etapas del concurso. Siendo que, de acreditar las evaluaciones, confrontar los resultados de los servidores designados ganadores y de quienes se encuentren en la lista de reserva, distrital o por demarcación, según corresponda.

De advertir que la calificación del actor es superior a quien se designó en la Dirección Distrital 19, o de quien se encuentre en la lista de reserva con menor promedio, se deberá modificar el acuerdo de designación para llevar a cabo la sustitución que corresponda, notificando de manera personal al posible afectado y, en su caso, la autoridad responsable deberá expedir el nombramiento y realizar los trámites administrativos que conforme a derecho procedan.

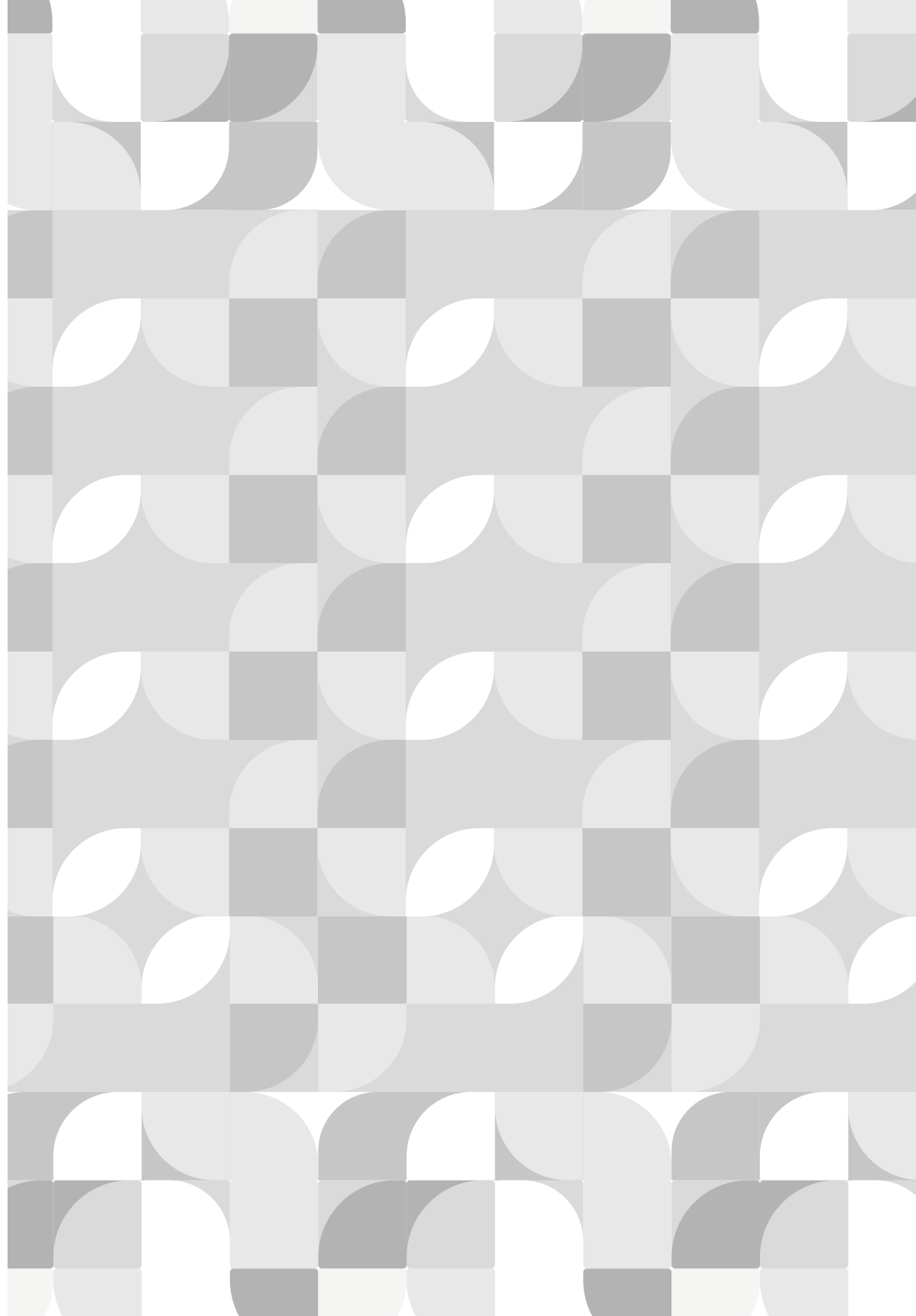
Por lo tanto podemos apreciar que la resolución del Tribunal Electoral de la Ciudad de México estuvo concordante con los tratados internacionales y los lineamientos normativos tanto federales como locales, siempre en aras de que prevalezca la igualdad de condiciones, en la plena observancia de las diferencias que pudieran darse entre las personas con alguna discapacidad y las que no; de igual manera, señalar los cambios que deben de realizarse para buscar la igualdad material de las personas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (2011). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley para la Integración del Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. (2010). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal. (2011). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

OEA. (1999). Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.





***Capítulo II***  
***Ejercicio de derechos***  
***político-electtorales***



# ***Aguascalientes***

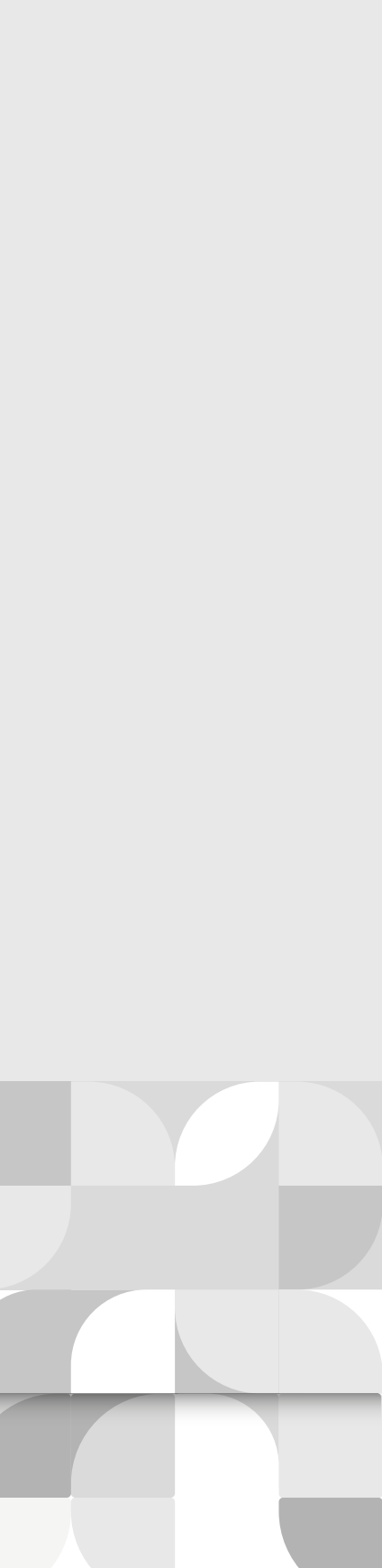
Rubro  
**Ejercicio de derechos  
político-electorales**

---

Temática  
**Sufragio pasivo**

---





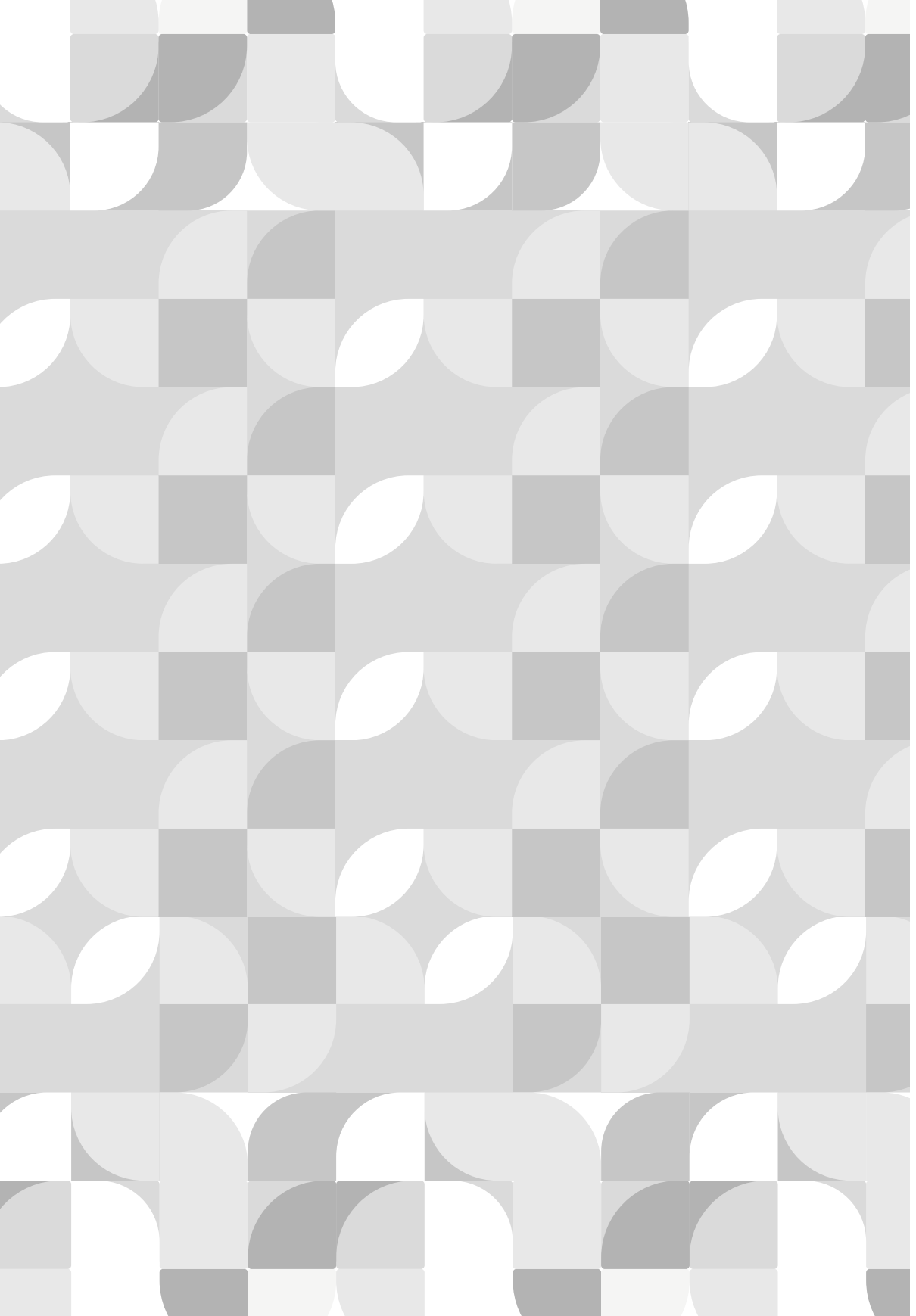
***Derecho a ser votado  
para ciudadanas y  
ciudadanos naturalizados***

***Héctor Salvador Hernández Gallegos<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes.





## INTRODUCCIÓN

El medio de impugnación consiste en un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, identificado con el número TEEA-JDC-006/2019 (TEEA, 2019), promovido por un ciudadano, en contra de la resolución CG-R-02-19, emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante la cual se resolvió la consulta relativa a determinar si tal ciudadana o ciudadano, nacida/o en otro país y naturalizada/o mexicano, es apto para participar como candidato integrante de un ayuntamiento en el proceso electoral local 2018-2019.

## DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO DE LA PROBLEMÁTICA QUE SE ABORDA DE LA/LAS SENTENCIA/S

El 24 de enero de 2019, el promovente presentó consulta ante al Consejo General del Instituto Electoral local, mediante la cual solicitó que se le diera respuesta en relación a si existía la posibilidad legal de que una ciudadana o ciudadano mexicano por naturalización,

podía postularse a un cargo de elección, integrando un ayuntamiento.

El 28 de enero del mismo año, el Consejo General emitió la resolución mediante la cual dio respuesta acerca de la consulta presentada por el promovente, negándole la posibilidad de poder registrarse por no tener ciudadanía mexicana por nacimiento.

Inconforme con tal determinación, el primero de febrero de 2019, el promovente interpuso juicio para la protección de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos en contra de la Resolución CG-R-02/19, pues consideró que la respuesta que emitió la autoridad responsable no se encontraba apegada a derecho.

Al respecto, en su escrito de demanda el promovente hizo valer que el artículo 66 de la Constitución local (1917) que contraviene sus derechos humanos previstos en la Constitución, al establecer la restricción de ser mexicano por nacimiento, para contender por un cargo edilicio, haciendo una diferenciación entre los tipos de nacionalidad; cuestión que a su ver, no está prevista por la Carta Magna.

Además, señaló que tal requisito no debía considerarse necesario, pues su finalidad es salvaguardar la seguridad nacional y, por tanto, que las atribuciones de un cabildo no ponen en riesgo ese concepto. Por lo que invocó a su favor el principio propersona, manifestando que debe de aplicarse la norma o interpretación más favorable a la persona, o la que menos requisitos o restricciones imponga para el ejercicio o goce de un derecho.

También expuso que tal requisito no era proporcional, pues la Constitución local impone mayores requisitos que los previstos por la Constitución federal, haciendo una distinción ilegal entre las y los mexicanos por nacimiento y por naturalización, violentando los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y demás tratados internacionales.

De tal manera que el Tribunal local consideró que, ante la relación que guardaban los agravios planteados por el promovente, era necesario estudiarlos de manera conjunta y en un orden distinto al que había planteado el actor en su escrito de demanda.

DESCRIPCIÓN, NARRACIÓN Y ANÁLISIS DE  
LA/LAS SENTENCIAS/S, HACIENDO HINCAPIÉ  
EN LAS CUESTIONES A TRATAR, LOS PRINCIPIOS,  
ARGUMENTOS Y CRITERIOS MÁS RELEVANTES  
PARA ABORDAR LAS PROBLEMÁTICAS CENTRALES

En la sentencia se abordaron diversos marcos normativos, a fin de definir el contenido y alcance de ciertos temas, tales como el bloque de constitucionalidad, el derecho a ser votado, el derecho a la nacionalidad y sus prerrogativas, así como el control de constitucionalidad y convencionalidad, en cuanto al método del test de proporcionalidad propuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Primeramente, en cuanto al contexto histórico y el bloque de constitucionalidad, el tema se abordó desde una perspectiva funcional respecto a la evolución de las reformas constitucionales del requisito de elegibilidad para aspirar a un cargo de elección popular, a fin de determinar las razones por las cuales se homologaron diversos requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución federal y, posteriormente, en la Constitución local.

En tal sentido, se expuso el marco normativo del bloque de constitucionalidad en donde se destacó que dicha figura atiende a aquellas normas y principios que son parámetro del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución, y que son el conjunto de normas

constitucionales y convencionales que serán contrastadas con la norma local aplicada en el caso concreto.

Al respecto, se precisó que la Constitución federal, en su numeral 35, fracción VI, señala que son derechos de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

Además, se indicó que el principio de igualdad y no discriminación se encuentra previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). De lo cual se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos y de las garantías para su protección que la Constitución federal le otorga y que estas no podrán restringirse ni suspenderse, sino únicamente en los casos y con las condiciones que en ella se establecen.

Por otro lado, en un plano de derecho internacional se señaló el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH, 1966), en lo que respecta al artículo 3º, que precisa que los Estados Partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos ahí enunciados.

También, se sustentó en la Convención Americana (1969), específicamente el artículo 23, párrafo 1, inciso c), que establece que toda la ciudadanía debe gozar los siguientes derechos y oportunidades: “Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

En suma, de lo anterior se refirió que el artículo 25, párrafo, inciso c) del Pacto Internacional (ACNUDH, 1966), señala que todos las y los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 (raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social), de los siguientes derechos y oportunidades: “Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

De tal manera que fue posible advertir la obligación de garantizar el respeto a los derechos de las y los ciudadanos mexicanos, sin discriminación de ninguna índole, a fin de que pudieran tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país y la participación política, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Al respecto, se indicó que el último párrafo del artículo primero de la Constitución federal establece de manera expresa que estará prohibido todo tipo de discriminación que sea motivada, entre otras, por cuestiones de origen étnico o nacional, condición social y, de manera conclusiva, cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En tal sentido, se sostuvo que era conveniente observar el contenido y alcance del derecho a la igualdad jurídica, según lo emitido por el máximo Tribunal del país, al señalar que el referido derecho contiene dos vertientes, la primera consiste en la igualdad ante la ley y, la segunda, la de igualdad en la ley.

Así, se puntualizó que la primera dimensión estriba en una obligación, a efecto de que las normas jurídicas sean aplicadas de manera uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, sin excepción.

Ahora, en lo que respecta a la segunda dimensión, se destacó que esta actúa contra la autoridad materialmente legislativa, teniendo la firme intención de regular el contenido de las normas jurídicas, esto con objeto de evitar las diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional, o bien, que dejen de observar el principio de proporcionalidad en un sentido amplio.

A causa de lo anterior, fue posible concluir que el derecho a la igualdad jurídica no sólo es un aspecto formal o de derecho, sino que también responde a una cualidad sustantiva o, de hecho, teniendo la finalidad de eliminar o disminuir los obstáculos que se

generen por aspectos políticos, culturales, económicos o sociales, que impidan a las personas gobernadas ejercer de manera efectiva el conjunto de derechos reconocidos en el marco normativo legal, constitucional y convencional que exista en un determinado tiempo y espacio.

Finalmente, se sostuvo que si bien el contenido jurídico del derecho a la igualdad, en su sentido formal, ya se encontraba presente en el texto constitucional, la reforma constitucional de 2011 estableció una protección más amplia con sustento en los tratados internacionales.

Lo mencionado implicó que, cuando se alegue una vulneración al referido derecho, el juzgador no puede desatender dichas convenciones, por lo que tiene que realizar controles de constitucionalidad o, de ser el caso, de convencionalidad, aún más cuando es solicitado por la o el promovente, tal y como se mencionaba en el caso concreto.

Por otra parte, en cuanto al derecho a ser votado se indicó que tal prerrogativa es reconocida por los artículos 35, fracción II, de la Constitución federal (1917) y el artículo 12, fracción II, de la Constitución local (1917), al establecer que es un derecho de las y los ciudadanos del estado poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley.

En la sentencia se refirió que la Sala Superior emitió el criterio de tesis II/2014 (TEPJF, 2014) al respecto, en donde se sostuvo que el derecho a ser votado deberá ser regulado por el legislador federal y los congresos locales, a efecto de establecer calidades, requisitos y condiciones debidas, pero tal ejercicio deberá ser atendiendo al principio de proporcionalidad y razonabilidad.

En cuanto a la multicitada prerrogativa, se destacó que es con la finalidad de emplear lineamientos legales de mayor especificación que los establecidos en el derecho reconocido, pero dicha facultad no deberá recaer en condicionar o establecer restricciones excesivas o desmedidas.

Consecuentemente, se abordó el marco normativo relativo al derecho a la nacionalidad y sus prerrogativas, lo cual fue definido como un derecho que representa un vínculo jurídico, ya que une al Estado y a su población para pertenecer a una misma identidad, siendo un factor que tiende a generar derechos y obligaciones de manera mutua, lazo que genera fidelidad y compromiso entre los individuos y su respectivo país. Asimismo, se citó el artículo 38, el cual establece los supuestos en los que es posible suspender los derechos o prerrogativas a las y los ciudadanos. En consecuencia, fue posible advertir que, dentro del sistema jurídico mexicano, de manera particular en la Constitución federal, se encuentran las formas de adquirir la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización, es decir, contemplando la originaria y la derivada.

Así, se estableció que, en lo que respecta a la nacionalidad derivada o adquirida, esta es una forma legal y constitucional de conseguir la ciudadanía, prevista con el concepto de naturalización. Ante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011), sobre la ciudadanía por naturalización, ha señalado lo siguiente:

[...] es aquella que se adquiere u obtiene por voluntad de una persona, constituyendo un acto soberano del Estado que otorga la nacionalidad, acogiendo al individuo como parte de su pueblo, una vez que se surten los requisitos que el propio estado, en ejercicio de dicha soberanía, establece para tal efecto.

De los anteriores artículos constitucionales fue posible determinar que, además de las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización, se considerarán ciudadanas o ciudadanos mexicanos naturalizados, la mujer o el varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o con mujer mexicano, esto cuando establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos legales.



Ante ello, fue posible observar que, de la exposición de motivos de la reforma al artículo 32, entre otras cuestiones se justificó que ciertos cargos se encuentran reservados y limitados a favor de las personas que sean mexicanos por nacimiento, esto es con el objeto de preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacional, armonizando así leyes secundarias en el mismo sentido.

ANÁLISIS DE REFERENCIAS NORMATIVAS  
Y JURISPRUDENCIALES, NACIONALES,  
INTERNACIONALES Y/O COMPARADAS,  
RELACIONADAS CON LAS PROBLEMÁTICAS  
Y/O TEMÁTICAS MÁS RELEVANTES DE LAS SENTENCIAS

El último marco normativo abordó el control de constitucionalidad y convencionalidad en donde se desarrollaron las jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que atañe a la aplicación del test de proporcionalidad, el cual se desarrolló en la resolución de la siguiente manera:

Los derechos político-electorales del ciudadano constituyen una rama muy particular de los derechos humanos, su garantía y protección corresponde a la jurisdicción electoral. En ese tenor, los tribunales electorales, ya sea en el ámbito federal o local, han desarrollado los contenidos de esta clase de prerrogativas en diferentes sentidos, lo cual ha coadyuvado en mayor o medida con el desenvolvimiento del paradigma democrático.

A partir de la reforma constitucional de 2011, se incorporaron ciertas directrices y parámetros en materia de derechos humanos, de manera particular, recayendo en el artículo 1º y el 133 de dicho cuerpo normativo. Estas bases establecen los parámetros de regularidad, los cuales han tenido como finalidad facultar a los órganos

jurisdiccionales, a efecto de realizar controles de constitucionalidad y convencionalidad a normas jurídicas, para que así, sea posible garantizar el goce y desarrollo pleno de los derechos humanos.

En tal sentido, estos controles de regularización consisten en que los Tribunales pueden estudiar las normas que deriven de la Constitución Federal, con el fin de contrastarlas con el propio texto constitucional o con los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, este ejercicio que se realizará con el objeto de verificar si dicha norma se encuentra conforme a tales parámetros o, en su caso, declararla contraria a los mismos e inaplicarla, únicamente al caso concreto, a fin de restituir los derechos vulnerados.

Sobre la anterior base, existen diversos métodos para efectuar los controles de constitucionalidad y convencionalidad para analizar las medidas legislativas que intervengan o restrinjan un derecho fundamental. Tal ejercicio debe realizarse a través de dos etapas. En la primera debe establecerse la medida legislativa cuestionada, para ver si efectivamente limita al derecho fundamental. Después de haber hecho tal análisis se deberá verificar si la norma impugnada incide o transgrede otro derecho o principio fundamental, por lo que, si la respuesta es negativa, dicho examen debe concluir determinando que la medida legislativa es constitucional y, por ende, válida.

Por el contrario, si la respuesta fuese positiva, deberá realizarse otro análisis a fin de observar si en el caso concreto existe una justificación razonable y constitucional, para que tal medida legislativa limite o restrinja un derecho reconocido. De tal manera que, si la medida legislativa no superara el test de proporcionalidad, la restricción resultará desproporcionada, por ende, inconstitucional y contraria a lo establecido en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Por otra parte, si la ley que limita el derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido del derecho que se obtuviera, será más reducido que el contenido inicial del mismo. Este

método es sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir el criterio identificado con número de registro: 2013156, de rubro: **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**

Sobre la indicada base, el test de proporcionalidad se compone de cuatro fases:

- i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

La primera radica en la fijación de una finalidad constitucionalmente válida que, de manera general, consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida legislativa que limita un derecho fundamental, a efecto de determinar si resulta ser una medida limitativa de manera desproporcionada e innecesaria de tal derecho; como se establece en la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.) de rubro **PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**

La segunda fase consiste en el examen de la idoneidad de la medida legislativa, la que, implica identificar la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, con el objeto de distinguir si de algún modo se logra el propósito de

que el legislador; como se establece en la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de rubro **SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

En ese orden, la tercera etapa estriba en el examen de la necesidad de la medida legislativa, la cual corresponde en analizar si la medida restrictiva es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental; como se establece en la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.) de rubro **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

Por último, corresponde analizar la cuarta etapa, denominada examen de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida legislativa. Este filtro consiste, en realizar una ponderación entre los beneficios que se obtienen de una limitación, desde la perspectiva de los fines que se persiguen. Esta línea argumentativa tiene sustento en la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de rubro **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

De esta manera, en la sentencia se sostuvo que, aplicando el test de proporcionalidad, sería posible determinar si la medida impugnada, en este caso el requisito de elegibilidad relativo a tener ciudadanía mexicana por nacimiento era desproporcional y, en su caso, inconstitucional y/o inconvencional, o bien, si era necesario e idóneo para alcanzar el fin que el legislador local trató de conseguir al establecer en la Constitución estatal tal requisito.

En ese orden, se procedió a estudiar la porción normativa “por nacimiento”, prevista en el artículo 66, párrafo décimo, numeral I, de la Constitución local, el cual establece lo siguiente:

Para ser presidente municipal, Regidor o Síndico de un Ayuntamiento se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

A causa de lo anterior, se indicó que el principio de idoneidad se analiza en dos vertientes para determinar la intervención al derecho político citado, de la siguiente manera: 1) *Que persiga un fin legítimamente válido.* 2) *Que dicha intervención sea idónea.*

Así, respecto al elemento de la persecución de un fin legítimamente válido, se indicó que para que una medida legislativa se considere ilegítima, no debe buscar proteger ningún derecho fundamental ni otro bien jurídico constitucional ni convencionalmente relevante. Luego, se analizó que tal y como se observa, los requisitos de elegibilidad imponen la carga de que, para ser integrante de un Ayuntamiento en el estado de Aguascalientes, debe ser ciudadana o ciudadano mexicano por nacimiento.

Por tal motivo, se destacó que la restricción “por nacimiento” establece una limitante de derecho al voto pasivo, a los cargos de integrantes de un cabildo, al negar la posibilidad de que la ciudadanía naturalizada goce de la totalidad de los derechos político-electoral.

Ante ello, se destacó que para determinar si el fin que perseguía dicha restricción era legítimamente válido, era necesario adentrarse al estudio de las razones que sostuvieron la regulación restrictiva de los cargos de Presidente de la República, diputados y senadores, establecidos en la Constitución federal, pues los mismos recaen a los cargos de los ayuntamientos en el estado de Aguascalientes, por lo que las razones que fueron establecidas en el ámbito federal para limitar tales supuestos son tomadas en consideración para establecer si existe o no un fin justificado.

Aunado a lo anterior, fue posible observar que el ayuntamiento de Aguascalientes se encuentra subordinado a normas estatales y

federales, laborando en coordinación con diversas autoridades del estado y de la federación, lo que desprende limitantes para los ciudadanos naturalizados que deseen participar en el ejercicio de las funciones de los integrantes de un cabildo.

Al respecto, este Tribunal determinó que la porción normativa restrictiva no perseguía un fin constitucionalmente válido.

En cuanto al elemento de idoneidad en sentido estricto, se estableció que, a fin de que la intervención sea considerada idónea, debe contribuir de alguna manera a la protección de otro derecho o de otro bien jurídico constitucional y convencionalmente válido.

Por lo tanto, se concluyó que la medida evaluada, al no perseguir fines legítimamente válidos, no puede determinarse idónea. De acuerdo con el inciso anterior, ya que no existía una finalidad constitucionalmente válida, como consecuencia carece de un objeto a alcanzar, y ante esa inexistencia, no puede considerarse tal restricción como idónea.

En lo que atañe al elemento de necesidad, se indicó que la tal fase atiende a verificar si efectivamente la restricción que impone la medida legislativa es necesaria para salvaguardar un fin constitucionalmente legítimo. Por lo cual, a causa del estudio realizado por este Tribunal en la sentencia, fue posible advertir que tal restricción no era necesaria para proteger el bien jurídico que el legislador buscaba garantizar.

Lo anterior fue así, ya que la restricción contemplada en el artículo 66 de la Constitución local —ciudadanía mexicana por nacimiento—, tiene como objeto proteger o garantizar los bienes jurídicos consistentes en la seguridad nacional, soberanía y lealtad del Estado mexicano.

En tal sentido, el hecho de que el legislador local, haya homologado la Constitución local con la Carta Magna, de manera particular contemplando tal restricción, no necesariamente se justifica como sucede en los cargos de diputaciones, senadurías, gubernaturas y

presidencia de la República, puesto que el ámbito de competencia, territorialidad y facultades, son distintas.

Dicho en otros términos, las facultades previstas en el marco normativo municipal y estatal se apartan de las ejercidas por las de las y los servidores públicos que ostentan un cargo de elección popular en el ámbito nacional, puesto que sus funciones no guardan relación con las áreas estratégicas o prioritarias del país, tampoco cuentan con facultades que, de alguna manera, puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacional.

Finalmente, en lo relativo al elemento de proporcionalidad en estricto sentido, en la sentencia se determinó que al no superarse el test de proporcionalidad la restricción referida en el artículo 66, párrafo undécimo, numeral I de la Constitución local, se consideró inconstitucional e inconveniente la porción normativa “por nacimiento”, por lo cual era procedente su inaplicación.

El indicado criterio se sustentó con la siguiente tesis de rubro: **“ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES, PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES”**.

Así, de tal estudio fue posible determinar que no se acreditaba un fin legítimamente válido, ya que tal restricción del derecho del voto pasivo no es considerada idónea, necesaria, ni proporcional, para integrar cargos de representación en un cabildo, al negar la posibilidad de que la ciudadanía naturalizada gozara de la totalidad de los derechos político-electorales.

Lo anterior se debió a que se analizó la exposición de motivos del artículo 32 de la Constitución federal, en donde fue posible observar que la finalidad de permitir desempeñar ciertos cargos únicamente a quienes sean mexicanos por nacimiento fue con la intención de preservar y salvaguardar la identidad, soberanía y lealtad

nacional. Esto con el objeto de que se encuentren libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

Por lo que, en el caso concreto, se consideró que las funciones que desempeña un integrante del ayuntamiento no ponen en riesgo tales bienes jurídicos, pues la naturaleza del cargo persigue otros fines y actividades. Así, fue posible concluir que la medida restrictiva establecida en la porción normativa “por nacimiento”, violentaba los principios de igualdad consagrados en la Constitución federal, además de ser considerados discriminatorios.

Ante ello, se determinó que, al no superarse el test de proporcionalidad, la norma impugnada era inconstitucional e inconvencional, por lo cual se procedió a su inaplicación exclusivamente al caso concreto.

Lo anterior permitió garantizar el derecho a ser votado de la o el promovente, maximizando los derechos político-electorales de la ciudadanía, pues conforme al principio de igualdad y no discriminación debe gozar de su derecho al voto pasivo, ya que en el caso no existe una justificación para que se le excluya de la posibilidad de solicitar su registro para el cargo de edil.

## CONCLUSIONES

La relevancia del indicado juicio ciudadano radica en que, comúnmente, los órganos jurisdiccionales locales son aplicadores estrictos de la norma; es decir que únicamente llevan a cabo controles de legalidad, a pesar de observar que en ciertos casos una norma local posiblemente es inconstitucional o inconvencional.

No obstante, este Tribunal Electoral, al haber evidenciado una restricción al derecho político de ser votado, por un requisito legal de elegibilidad, implicó la necesidad de llevar a cabo un control de constitucionalidad a través del test de proporcionalidad propuesto

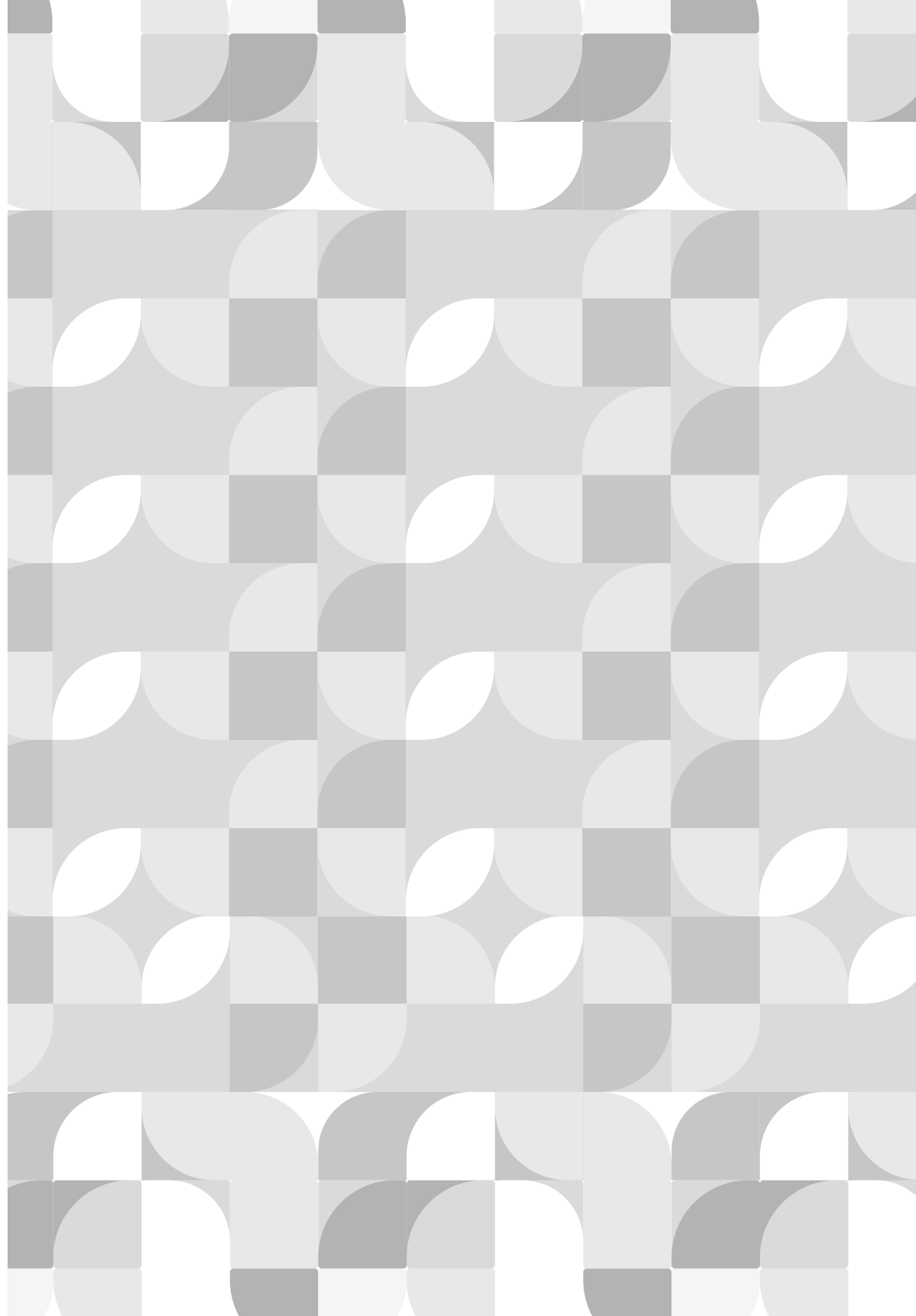


por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de evidenciar si tal porción normativa se encontraba justificada.

Esto, ya que los tribunales electorales locales se encuentran facultados dentro de su competencia para realizar tales parámetros de regularidad constitucional, por lo que estos entes también son garantes de los derechos humanos y principios reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes. (1917).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2011). Sentencia 31/2011. *Diario Oficial de la Federación*.
- Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes (TEEA). (2019, 7 de febrero). TEEA-JDC-006/2019.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2014). Tesis II/2014. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 7, Número 14.



# *Guerrero*

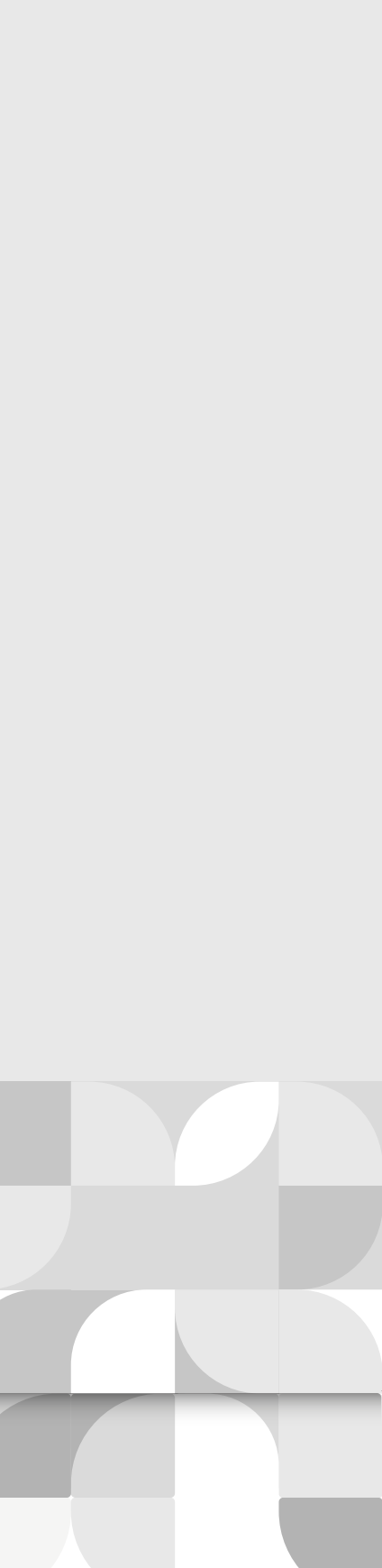
Rubro  
**Ejercicio de derechos  
político-electorales**

---

Temática  
**Sufragio pasivo**

---



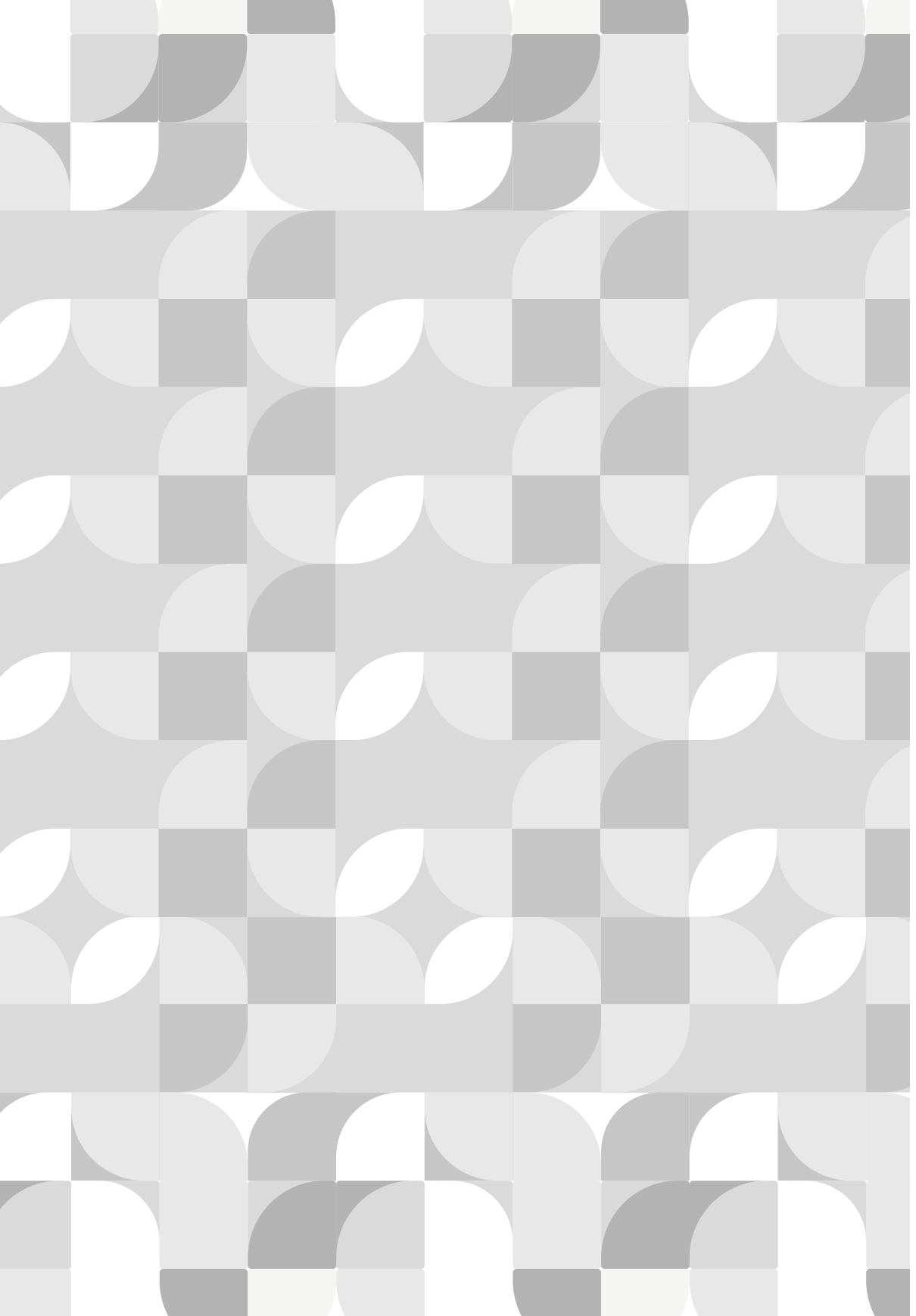


***Derecho de asociación  
como elemento  
fundamental del sistema  
partidario en Guerrero***

***Ramón Ramos Piedra<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.



## INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene como fin realizar un estudio de la cadena impugnativa originada con motivo de las razones y fundamentos sostenidos en la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG, 2019), en el expediente TEE/JEC/014/2019, en el cual las actrices y los actores, de manera preponderante, señalaron la tesis de que el acto que impugnaban, del órgano administrativo electoral local, vulneraba en su perjuicio, el derecho de asociación y voto pasivo, tutelado por los artículos 9 y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cadena impugnativa que nos permite reflexionar sobre los límites que debería tener el control de constitucionalidad, desde la perspectiva del derecho de asociación.

El análisis del presente caso se llevará a cabo mediante de una cronología de los elementos que dieron origen al acto reclamado. Asimismo, se hará una descripción de las consideraciones sostenidas en las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral local así como de las emitidas por la Sala Regional Ciudad de México y Sala Superior, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al final, se formularán algunas conclusiones resultantes de la temática

tratada y determinará, a partir de la lectura del caso, la pertinencia de los límites al control de constitucionalidad.

## MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN

El artículo 9, párrafo primero; artículo 35, párrafo primero, fracción III, en relación con el 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutelan el derecho ciudadano de asociación en materia política en los términos siguientes:

**Artículo 9.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país [...].

Este derecho consiste en la libertad de todas las ciudadanas y ciudadanos para asociarse y conformar asociaciones para tomar parte en los asuntos políticos del país; en ese sentido, el artículo 41 constitucional habla de asociaciones ciudadanas que toman la forma de partidos políticos y los define como 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, así como hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

La misma porción constitucional establece que la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de las asociaciones políticas y partidos políticos. Así, en el ámbito federal contamos con la Ley General del Partidos Políticos (2014) que rige el procedimiento

para su constitución e impone requisitos para la conformación de dichos entes políticos, sea en el ámbito nacional o local.

Por su parte, el artículo 116 de la misma normatividad establece que los partidos políticos sólo se constituyen por ciudadanas y ciudadanos, sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente, y sin que haya afiliación corporativa. Este dispositivo constitucional le reconoce a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Como se observa, el derecho de asociación política es un derecho exclusivo de la ciudadanía, que se ejercerá con estricto respeto a las normas y requisitos que establezca la propia Constitución y las leyes reglamentarias locales y federales.

#### ACTO IMPUGNADO

Tiene su origen en el reclamo que hacen las actoras y los actores, al considerar que la determinación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2019) vulnera su derecho político de asociación y voto pasivo porque, en su concepto, la autoridad responsable aplicó de forma literal el texto del artículo 11, de la Ley General de Partidos Políticos (2014) en relación con el artículo 100 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014), sin tomar en cuenta lo establecido en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Porciones legales que se refieren a la temporalidad en que se debe informar al Organismo Público Electoral, del propósito de constituir un partido político local, que en este caso es en el mes de enero del año siguiente al de la elección a la gubernatura.



## DEFINICIÓN

Así, es importante definir el alcance del derecho de asociación, para luego analizar los motivos de agravios que retoma el Tribunal Electoral local para la solución del medio de impugnación que sometieron a su competencia.

De acuerdo con los dispositivos constitucionales previamente citados, el derecho de asociación es un derecho de las y los ciudadanos para asociarse libre e individualmente con la finalidad de crear agrupaciones políticas y partidos políticos para contribuir en la integración de los órganos de representación política y como organizaciones ciudadanas, y hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

## ACTO RECLAMADO

Deriva de la declaración de improcedencia del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, al escrito por medio del cual los actores expresan que, la asociación civil denominada Guerrero Pobre A. C, tiene la intención de constituirse en un nuevo partido político local.

- a) **Antecedentes del problema.** De la lectura de la sentencia se extraen los antecedentes siguientes:
- Escrito de intención de constituirse en partido político. El 23 de enero de 2019,<sup>1</sup> el ciudadano Eriberto Flores Terrero, ostentándose como secretario general de la asociación civil denominada Guerrero Pobre A. C, presentó ante la Secretaría General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, un escrito mediante el cual manifiesta que su representada tiene la intención de constituirse en partido político.

- Respuesta. El 7 de marzo, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado aprobó la resolución 001/SE/07-03-2019 (IEPCEG, 2019), mediante la cual declara la improcedencia del escrito de intensión, signada por el ciudadano Eriberto Flores Terrero.
- Medio de defensa. El 15 de marzo, los ciudadanos Rubén Valenzo Cantor y Eriberto Flores Terrero, ostentándose como presidente y secretario de la asociación civil de referencia, presentaron ante la autoridad responsable un escrito a través del cual interpusieron un juicio electoral ciudadano, alegando que la declaración de improcedencia de su escrito vulnera su derecho de asociación y del voto pasivo.
- Juicio electoral ciudadano. Dicho medio de defensa fue registrado en el Tribunal Electoral del Estado con la clave de expediente TEE/JEC/014/2019 (TEPJFb, 2019) y resuelto el 2 de mayo del año en curso, confirmando la resolución impugnada.

**b) Marco jurídico** en que se sustenta la determinación del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 1, 9, 35, 41, fracción I, 73, fracción XXIX-U, 116, fracción IV, inciso e) y Segundo Transitorio.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH, 1966). Artículo 22.2
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículo 16.2.
- Ley General de Partidos Políticos (2014). Artículos 1, párrafo primero, inciso a), y párrafo segundo, 3, 11, 15, 16.2 y 17.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1918). 19.1, fracción I, II y III, 32, párrafo uno y dos, 34, 35, párrafo cinco.

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (2014). Artículos 100, 103, 104.
- Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2014). Artículos 1, 5, 4, 5, 6 y 30.

De acuerdo a la sentencia, el marco normativo en cita reconoce los aspectos siguientes:

- Que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de estos al poder público.
- Que sólo las y los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos, sin intervención de organizaciones gremiales, y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro, las formas específicas de intervención en el proceso electoral y los derechos y obligaciones que les corresponden.
- Que la libertad de asociación en materia política es un derecho fundamental de la ciudadanía, cuyo ejercicio debe ser garantizado y potencializado para la consolidación de toda sociedad democrática, el cual no puede coartarse cuando la asociación o reunión tenga como objetivo un fin lícito.
- Que el derecho de asociación en materia política no puede entenderse como absoluto o ilimitado. Pues el ejercicio de este derecho sólo puede sujetarse a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para

proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de las personas.

#### DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL

El Tribunal Electoral local, al resolver el medio de impugnación, precisó que los motivos de agravios expuestos por los actores fueron encaminados a cuestionar la inconstitucionalidad e ilegalidad de la resolución que declara la improcedencia del escrito de manifestación de intención de constituir un partido político estatal que, tentativamente, denominaron Partido del Gallo Rojo.

#### *Motivos de informalidad de la parte actora*

Que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero aplicó literalmente el contenido del artículo 11 de Ley General de Partidos Políticos (2014) y, artículo 100 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (2014), acto que les causa una vulneración directa al derecho de asociación y al voto pasivo.

Ambos dispositivos legales señalan que el tiempo oportuno para informar de la intención de constituir un partido político es el mes de enero del año siguiente al de la elección a la gubernatura.

#### *Problema a resolver*

La constitucionalidad y legalidad del tiempo en que debe informarse al organismo público local de la intención de constituir un partido político local.

*Solicitud al Tribunal Electoral del Estado*

Que realice una interpretación conforme y/o inaplique dichos artículos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 1 y 133, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

*Pretensión y causa de pedir*

Teniendo como pretensión la revocación de la resolución impugnada con la finalidad de que se ordenara a la responsable declarar la procedencia del escrito de manifestación de intención de constituir un partido político estatal y garantizar el procedimiento para obtener el registro respectivo.

Se señaló que la causa de pedir se basó, fundamentalmente, en que las normas aplicadas por la responsable para negarle su derecho de asociación y de votos pasivo son restrictivas, indebidas, injustificadas y desproporcionadas.

*a) Análisis de la referencia normativas*

Al analizar las referencias normativas, el Tribunal local sostuvo que los derechos fundamentales de carácter político-electoral pueden ser objeto de restricciones, siempre que estas se encuentren previstas en la propia Constitución y en la ley, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Y precisó que en el Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional, del 10 de febrero de 2014, se estableció que el Congreso de la Unión emitiría la Ley General de Partidos Políticos

que contendría las normas sobre los plazos y requisitos para el registro legal de los institutos políticos, incluidos los de carácter local.

Citó como referencia para reforzar su determinación la acción de inconstitucionalidad 103/2015, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015), confirma la facultad reservada al Congreso de la Unión para emitir normas sobre la constitución y registro de partidos locales, y prohíbe a los congresos de los estados legislar en esta materia, ni siquiera reproduciendo el texto en disposiciones de nivel local (SCJN, 2016, p. 615).

*b) Análisis del estudio de fondo de la sentencia local*

El Tribunal local señaló, que si bien todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias están obligadas a ejercer el control de constitucionalidad o de convencionalidad, el ejercicio de esta facultad está supeditado a la certeza de que dicha necesidad se actualice; es decir, se debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una conforme en sentido estricto, o bien una inaplicación de la ley.

Consideró que, en el caso, no procedía llevar la interpretación conforme o inaplicación de los dispositivos legales, pues atendiendo a la jurisprudencia sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “**PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL**”, dicho cambio sólo conlleva a que, si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, esta se aplique, sin que tal

circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales o las restricciones que prevé la norma fundamental (SCJN, 2014, p. 772).

En ese sentido, señaló que no se advirtió del marco normativo un precepto constitucional o internacional que otorgue a los actores una protección más benéfica respecto al derecho de asociación política, por el contrario, todos son coincidentes en señalar que el derecho de asociación en materia política, no puede entenderse como absoluto o ilimitado, al señalar que el ejercicio de este derecho sólo puede sujetarse a las restricciones previstas por la ley.

Por ello, estimó que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado aplicó correctamente la norma general y local en la resolución que dio respuesta al escrito de intensión de los actores, con miras a constituir un partido político estatal.

Por ende, los artículos legales que sustentan dicha resolución no son restrictivos de derechos humanos, consagrados en los artículos 9 y 35, fracción III constitucionales, pues tal derecho puede ser válidamente limitado por los legisladores, tanto más si obedecen a una finalidad legítima a la luz de la propia Constitución federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, al resultar idóneos y necesarios para la consecución del objetivo de dotar certeza y objetividad a los procesos de creación de un partido político local.

En consecuencia señaló que, la interpretación que hace la responsable de los dispositivos constitucionales y legales no es restrictiva ni atenta contra los principios propersona o progresividad establecidos en el artículo 1 constitucional, pues se ciñe a los postulados en el diverso 41, base I, así como en la legislación federal y local, en el cual se destaca que su fin primordial es vigilar el cumplimiento de dichas disposiciones y observar a cabalidad los principios rectores

de certeza, legalidad independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Además, se analizó el supuesto que, de declarar procedente la manifestación de intención de las y los actores, la misma no estaría en tiempo, pues se deben de ejecutar diversos actos ajustados cronológicamente a los tiempos marcados por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, entre los que se encuentran las asambleas distritales, la estatal y posteriormente la solicitud de registro y aprobación en su caso.

Supuesto que el tribunal consideró que era imposible llevarse a cabo, ya que la solicitud de intención es apenas el primer paso de una serie que exige la ley, para obtener el registro legal como nuevo partido político estatal.

*Antecedentes de la participación de la asociación civil  
Guerrero Pobre A. C. en procesos electorales locales*

En la resolución se hace notar que la asociación civil Guerrero Pobre A. C., en el año 2014 y 2017 ejercieron su derecho de asociación política, tal como se advierte de los antecedentes del acuerdo 023/SE/0245-09-2014 (IEPCEG, 2014), y resolución 013/SE/30-06-2017 (IEPCEG, 2017) mediante el cual se les aprobó la solicitud de registro como partido político de las organizaciones ciudadanas denominadas Partido de los Pobres de Guerrero y Guerrero Pobre A.C.” mismas que eran representadas por el ciudadano Rubén Valenzo Cantor y Eriberto Flores Terrero, en su carácter de presidente y secretario, respectivamente.



*Resultados obtenidos en las elecciones que participaron como partido político*

En la elección a la gubernatura, ayuntamientos y diputados de 2015, el Partido de los Pobres de Guerrero, obtuvo 1.42 % de la votación total, motivo por el cual el Consejo General del Instituto de Participación Ciudadana del Estado declaró la pérdida de su registro como partido político (IEPCEG, 2015).

En la elección de ayuntamientos y diputados celebrada en el año 2018, obtuvo el porcentaje de votación siguientes:

Ayuntamientos: 1.31%

Diputados de mayoría relativa: 1.25%

Diputados de representación proporcional: 1.23%

Motivo por el cual, nuevamente el Instituto Electoral local, determinó la pérdida su registro partidista (IEPCEG, 2018).

Con estos antecedentes, la sentencia denota que a las y los actores políticos de este caso en ningún momento se les ha restringido la ejecución de sus derechos de asociación política, pues es evidente que han obtenido su registro como partido político y participado en las elecciones constitucionales que se han realizado, sin embargo, los resultados electorales no les han favorecido, teniendo como sanción la pérdida de sus registros partidistas.

En ese sentido, la sentencia determina que el derecho de constituir partidos políticos —asociación política—, está ligado al hecho de que deben representar una verdadera opción política para la ciudadanía, lo cual, de acuerdo a los resultados electorales, las asociaciones representadas por las y los actores no lo han logrado.

Y concluye que los preceptos legales que las y los actores cuestionan no restringen el derecho de asociación tutelado por el artículo 9 y 35 de la Constitución Política, pues ambos son compatibles con

la constitución y los instrumentos internacionales, ya que el marco legal en que se sustenta la resolución impugnada está supeditado a las fechas posteriores y anteriores de una elección ordinaria a la gubernatura.

#### SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL

La sentencia local fue impugnada ante la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019), que en el expediente SCM-JDC-137/2019 determinó revocar la resolución del Tribunal Electoral del Estado, pues consideró que debió realizar un estudio de control de constitucionalidad del artículo 11, de la Ley General de Partidos Políticos (2014) y 100 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (2014).

En su sentencia, la Sala Regional estableció que de las consideraciones jurídicas observadas en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 (SCJN, 2008) únicamente resultaban un criterio ilustrativo, más no obligatorio; por tanto, dicha situación le permitía llevar a cabo un examen sobre la pertinencia constitucional de la limitante temporal, para presentar el aviso de intención para constituir un nuevo partido político local.

Así, en su conclusión la Sala Regional sostuvo que la restricción temporal de seis años para presentar la solicitud de intención de la conformación de un nuevo partido político local no cumplía con el criterio de necesidad y proporcionalidad.

Consideró que si bien el fin constitucionalmente válido es el de no fomentar la inestabilidad de creación de nuevos partidos políticos (es decir, fortalecer el sistema de partidos), así como de dotar del principio de certeza tanto a la ciudadanía como a los institutos locales para que puedan llevar a cabo el proceso de registro, bajo

la lógica de que en años no electorales se desarrolle y se concluya justo en la anualidad en que dará inicio el proceso comicial respectivo, afirmó que existen medidas menos lesivas para preservar dichos valores constitucionales que derivan de nuestro sistema democrático.

Sin embargo, si con la previsión de que la formación de nuevos partidos políticos se limite a tres años (después de cada proceso electivo local) se dotaría de certeza en los plazos, tanto para la ciudadanía como al instituto local del proceso de registro de referencia, acotando los plazos para que la ciudadanía (en asociación) tenga la posibilidad de ejercer su derecho de asociación política (vía partido político) y, a la vez, de otorgar a la población de nuevas opciones políticas, sin que tales actos interfieran con los procesos electorales.

Lo anterior lo sustentó a partir de la premisa de que no es únicamente a través de las normas establecidas en la legislación en que se puede dotar de certeza y seguridad jurídica a las personas que deseen ejercer su derecho político de asociación, pues consideró que conforme a los artículos 101, 174 fracciones II y IV, 188 fracciones III, XI y LXXIV de la Ley Electoral local (2015), el Consejo General del Instituto local, cuenta con facultades para emitir acuerdos generales para efectivizar sus atribuciones, como las relacionadas al procedimiento de registro de partidos políticos locales.

Y, con su emisión, se pueden definir las fechas y plazos en los que la ciudadanía puede solicitar su registro como partido político local y con ello, además de salvaguardar los principios referidos, cuidan que no se afecten sus actividades.

De modo que, en lugar de generalizar la limitante de seis años para que la ciudadanía pueda expresar su posición política a través de la constitución de un partido político, se podrían implementar medidas alternas en los requisitos para la conformación de los partidos políticos o mejores sistemas de vigilancia y límites para

que este tipo de procedimientos no resulten en un abuso; esto es, buscar opciones encaminadas a evitar que la constitución de los partidos políticos resulte efímera o que se utilice para abusar del sistema, pero sin sacrificar la libertad de asociación política y pluralismo (como un valor democrático del Estado mexicano) durante un periodo tan largo; máxime cuando dicha restricción impide a la ciudadanía que así lo desea participar en cualquier proceso electoral, evitando el ejercicio del derecho de asociación y postulación a través de partidos políticos, en uno de cada dos procesos electorales ordinarios.

Estimó que la medida de seis años también resulta desproporcionada porque el grado de beneficio es menor al grado de restricción del principio de pluralidad política que permea como un valor democrático de nuestro país, y del derecho de asociación política y de ser votada o votado, que se consigue primordialmente mediante las candidaturas postuladas por los partidos políticos.

Por lo que limitar el derecho a solicitar el registro como partido político cada seis años, denota una afectación grave no únicamente al derecho de asociación política sino al de pluralismo político, pues la satisfacción que se pretende conseguir con esa limitante, además de no ser necesaria, resulta excesiva.

Advirtió que la medida de seis años también contraviene el principio de progresividad de los derechos humanos, porque resulta evidente que la limitante temporal señalada implica una regresión en el ejercicio del derecho de asociación política en beneficio de la ciudadanía y del pluralismo político.

Por tanto, en atención a las consideraciones señaladas por la Sala Regional, consideró que respecto de las porciones normativas controvertidas, sí resultaban inconstitucionales, por lo que determinó su inaplicación.

- La resolución fue aprobada por mayoría, con voto particular del Magistrado José Luis Ceballos Daza, quien se opuso a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.
- Los efectos de la ejecutoria fueron ordenar al IEPCEG que emitiera una nueva resolución sobre la procedencia o no de la solicitud presentada por la asociación, tomando en cuenta la inaplicación de los artículos mencionados.

#### SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR

En el expediente SUP-REC-398/2019 y SUP-REC-399/2019 y acumulados, la Sala Superior (TEPJFa, 2019) determinó revocar la sentencia de Sala Regional, por considerar que las porciones normativas cuestionadas son constitucionales y que la medida establecida de seis años para constituir partidos políticos es proporcional.

Porque señalo que, lejos de ser una medida restrictiva del derecho de asociación, en realidad es una previsión que busca dar efectividad al proceso de formación de partidos políticos, atendiendo a una funcionalidad concreta. Esto es, generar la viabilidad para que los partidos políticos que se formen puedan contender objetiva y eficazmente para acceder a los cargos de representación popular, y para que, durante ese lapso, el partido político formado logre también cumplir efectivamente sus actividades permanentes.

Pues consideró que los partidos políticos deben ser representativos, competitivos y como organizaciones ciudadanas, permitir el acceso al ejercicio del poder público, de ahí que no pueden crearse para tener una existencia efímera, sino contar con la fuerza y estructura necesaria para apostar en todo momento por su permanencia y garantizar con ello la estabilidad del sistema de partidos políticos, al generar la certeza necesaria en la ciudadanía de contar

con opciones ciertas para, en un momento, dado afiliarse a las mismas, o bien para emitir el sufragio a su favor.

Precisó que la Ley General de Partidos Políticos (2014) —de cuyo artículo 11 se controvierte— surge como resultado de esa reforma constitucional que, en la Base I del artículo 41 de la Constitución federal, dispuso que los partidos políticos son entidades de interés público, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Que contrariamente a lo señalado por la Sala Regional, los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos (2014) y 100 de la Ley Electoral local (2014), en la parte que prevé que los ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos locales deberán informar tal propósito en el mes de enero siguiente al de la elección de la gubernatura, no vulnera el ejercicio de la libertad de asociación ni implica una temporalidad excesiva o desproporcionada.

Considerar lo contrario y determinar que en cualquier momento es permitido que exista la posibilidad de constituir nuevas entidades de interés público en materia electoral conculcaría la certeza y seguridad jurídica del sistema integral de partidos políticos, en razón de que estaría sujeto a una dinámica en la que, en cualquier ejercicio fiscal, ante la existencia de nuevos institutos políticos las prerrogativas serían redistribuidas y, por consiguiente también disminuidas, lo cual además generaría una dificultad significativa para diseñar los programas anuales de trabajo y proyectos de esas entidades de interés público.

Además, estimó que, de permitir el registro de nuevos partidos políticos sin la acreditación de mayores requisitos, podría incentivar la pulverización del voto del electorado en los procesos electorales, lo cual implicaría un deterioro en la legitimidad política de las y los

candidatos que resulten electos, como lo es establecer una temporalidad para su creación.

Por tanto, establecer que sólo se podrán constituir partidos políticos después de la elección de la gubernatura es una medida esencial temporal que no resulta aislada o inconexa, sino que forma parte del conjunto de disposiciones legislativas que tienen como propósito configurar una participación progresiva de los institutos políticos de reciente creación, a fin de ofrecer a la ciudadanía opciones político-electorales eficaces y competitivas.

Se concluye que la medida establecida de los seis años es proporcional, porque lejos de ser una medida restrictiva del derecho de asociación, en realidad es una previsión que busca dar efectividad al proceso de formación de partidos políticos, que atiende a una funcionalidad concreta.

Esto es, generar la viabilidad para que los partidos políticos que se formen puedan contender objetiva y eficazmente para acceder a los cargos de representación popular, y para que, durante ese lapso, el partido político formado, logre también cumplir efectivamente sus actividades permanentes.

Con tales argumentos, la sala superior revocó la sentencia emitida por la Sala Regional en el juicio ciudadano SCM-JDC-137/2019 (TEPJFc), así como todos los actos realizados en cumplimiento a ella; confirmando, en consecuencia, la resolución 01/SE/07-03-2019, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral local (2019).

## CONCLUSIONES

Como se puede observar, queda de manifiesto que en el ejercicio de control de convencionalidad o constitucionalidad debe tenerse en cuenta que es extraordinario, es decir, *es el fin último a que debe recurrirse cuando no sea posible salvaguardar la validez de la norma,*

mediante el ejercicio de interpretación conforme, en sus dos acepciones (amplio y estricto).

Así, si bien es cierto que es obligación de todas las y los jueces realizar estudio de control de convencionalidad y constitucionalidad, tal facultad no es absoluta ni debe suponer la vulneración al debido proceso o de facultades explícitas exclusivas otorgadas al legislador.

En este sentido, el artículo 1° de la Constitución federal condiciona que el control de constitucionalidad debe realizarse siempre y cuando sea útil para optimizar el derecho humano, es decir, tal como lo sostuvo la Sala Superior, al señalar que la inaplicación de una norma debe estar sujeta a límites razonables, proporcionales y adecuados a la finalidad que persigue y, en el caso en estudio, se determinó que la inaplicación de las normas cuestionadas por parte de Sala Regional no reunían tales requisitos, resultando criticables algunas consideraciones sustentadas por esta, para fundar su conclusión.

En este sentido, es pertinente hacer notar que los argumentos que sustenta la Sala Superior para justificar la constitucionalidad de la porción legal impugnada, es coincidente con la sostenida por el Tribunal Electoral Local, al declarar la constitucionalidad de las mismas, porque es precisamente esta norma suprema que dispone que la creación de los partidos políticos se sujetará a los requisitos que se establezcan en las leyes; disposición que es conforme a las normas internacionales, teniendo su justificación en que el derecho de asociación en materia política no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que tiene que sujetarse a las restricciones previstas por las normas secundarias.

Por lo anterior, la sentencia dictada por la Sala Superior establece una línea clara respecto de los límites que deben atender las juezas, los jueces y los órganos jurisdiccionales en materia electoral, al ejercer el control de convencionalidad o constitucionalidad.



Dicho límite consiste en que el ejercicio de control de convencionalidad o constitucionalidad no debe quedar al arbitrio del resolutor, so pretexto de innovar la norma o quitarle requisitos, con la excusa de hacerla más accesible al ciudadano, como sostuvo la Sala Regional en la temática de fondo del asunto en análisis.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1918).  
Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG). (2019). Resolución 01/SE/07-03-2019. *Diario Oficial de la Federación*.  
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCEG). (2014). Acuerdo 023/SE/24-09-2014. Recuperado de: <http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2014/Quinta%20Ext/Acuerdo%20023.pdf>  
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCEG). (2015). Resolución 013/SO/08-20-2015). <http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2015/Decima%20Ord/Resolucion%20013.pdf>  
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCEG). (2017). Resolución 013/SE/30-06-2017). Recuperado de: <http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2017/15EXT/2.-%20Resoluci%C3%B3n%20013-SE-30-06-2017.PDF>  
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCEG). (2019). Resolución 001/SE/07-03-2019.  
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCEG). (2018). Resolución 016/SE/16-10-2018). Recuperado de: <http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2018/43ext/RESOLUCION016.pdf>

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (2014). *Periódico Oficial*.
- Ley General de Partidos Políticos (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). (1969).
- Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2014). *Periódico Oficial*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2008, 3 de octubre). Acción de inconstitucionalidad 61/2008. *Diario Oficial de la Federación*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014, mayo). Tesis 2a/J. 56/2014 (10a). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 6, t. II.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2015, 3 de diciembre). Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 103/2015. *Diario Oficial de la Federación*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2016, marzo). Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 103/2015. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 28, t. I. Recuperado de:

2c27806%2c27711%2c27690%2c27636%2c26812%2c26316%-  
2c26300%2c26215&tipoTesis=&Octava=1&Semana=0&ta-  
bla=&Referencia=&Tema=#

Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG). (2019). TEE/  
JEC/014/2019.

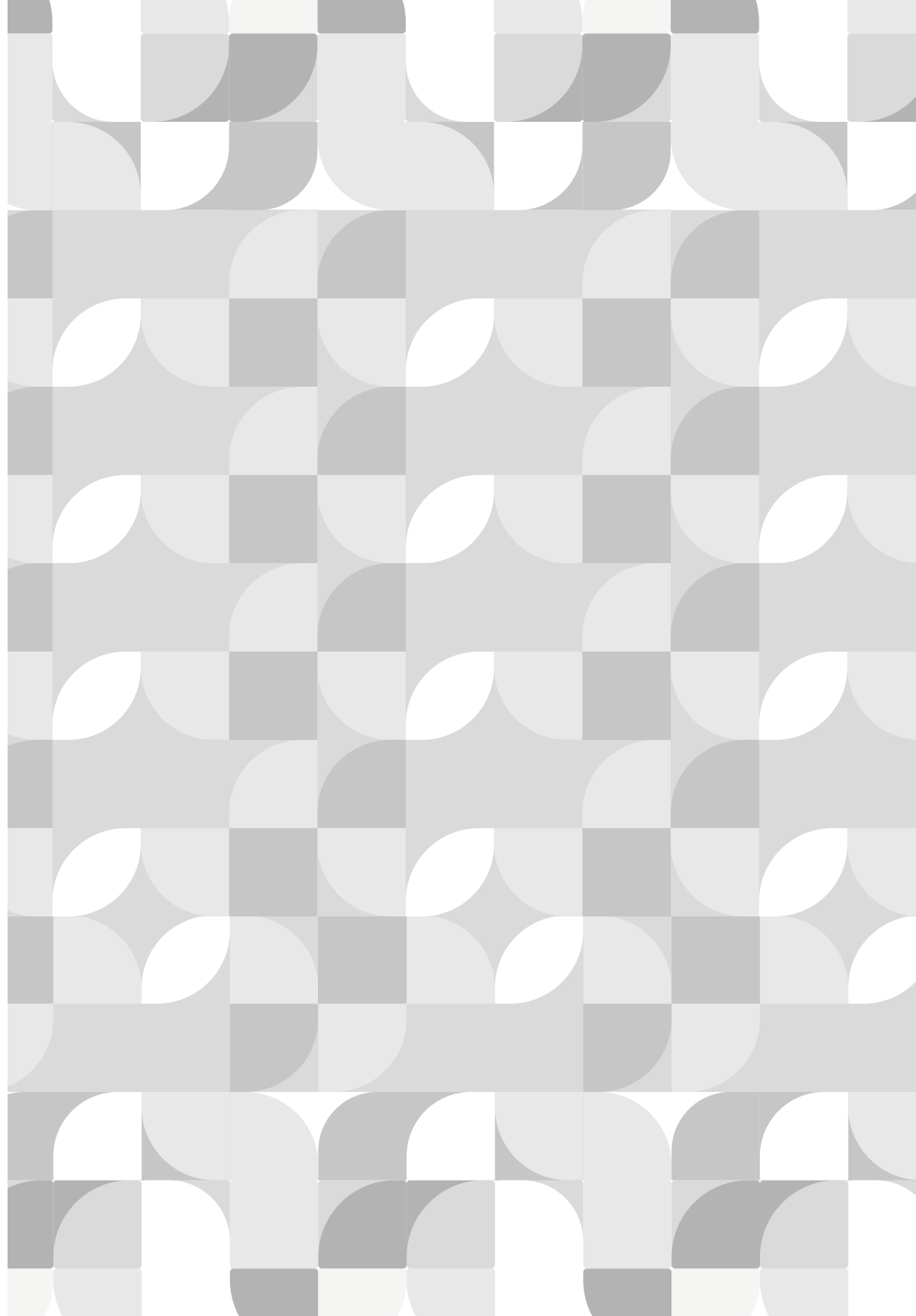
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa).  
(2019, 10 de julio). SUP-REC-398/219 y SUP-REC-399/2019  
y acumulados.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb).  
(2019). TEE/JEC/014/2019.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc).  
(2019). SCM-JDC-137/2019.

#### NOTA

<sup>1</sup> Todas las fechas corresponden al año 2019, salvo precisión que se haga.



# *Quintana Roo*

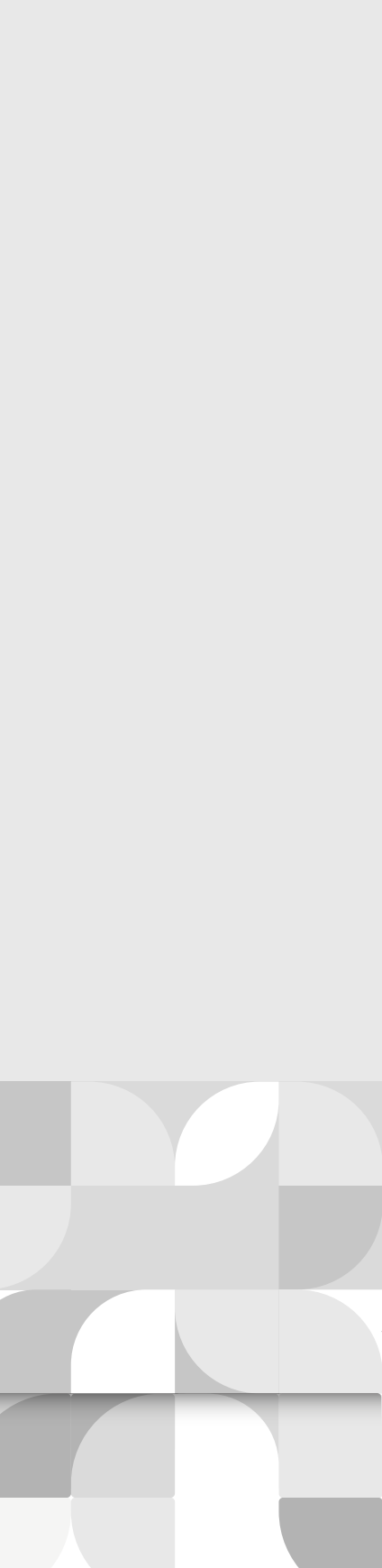
Rubro  
**Ejercicio de derechos  
político-electorales**

---

Temática  
**Sufragio pasivo**

---



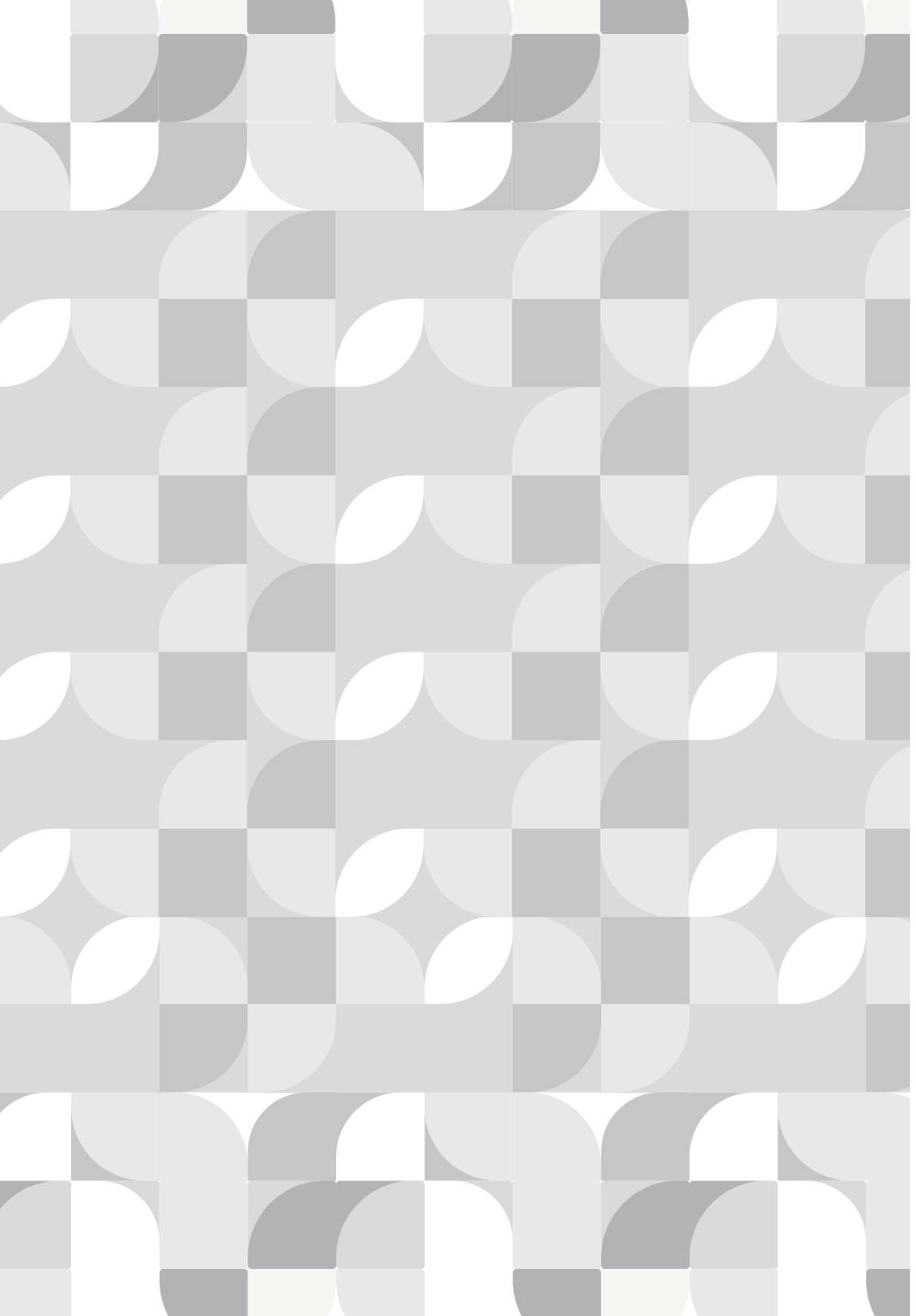


# ***Consideraciones para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo***

***Nora Leticia Cerón González <sup>1</sup>  
Estefanía Carolina Caballero Vanegas***

---

<sup>1</sup> Magistrada Presidenta del Estado de Quintana Roo y Secretaria Auxiliar de Estudio y Cuenta, respectivamente.



## INTRODUCCIÓN

El derecho a ser votado se encuentra previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece el derecho de los ciudadanos a ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha precisado, por cuanto a este derecho, que corresponde a la o el legislador ordinario y a las legislaturas locales, contar con facultades para establecer las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que cumplan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que significa que en las disposiciones normativas donde se regulen deben emplearse términos concretos, precisos y acotados a fin de brindar mayor especificación de los supuestos previstos y evitar restricciones excesivas.

Como se sabe, la nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización; es decir, nuestro sistema contempla la nacionalidad mexicana originaria y derivada. La primera, contenida en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* —derecho de suelo—, y de *ius sanguini* —derecho de sangre—; esto



es, la nacionalidad en razón del lugar del nacimiento y en razón de la de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

En dicho artículo se señala que son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o con mujer mexicano, que tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional y reúna los requisitos establecidos en la ley relativa; entre los cuales, se exige que para otorgar la nacionalidad por naturalización, se requiere la renuncia de la nacionalidad que se detente.

#### DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

Es el caso que, durante el proceso electoral local ordinario del 2018 en el estado de Quintana Roo, derivado de una consulta a la autoridad administrativa, que fuera confirmada por el Tribunal Electoral local, que posteriormente llegó a la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo esta última quien determinó por mayoría de votos que los agravios de la actora eran *sustancialmente fundados*, debido a que consideró que la porción normativa “por nacimiento”, prevista en la fracción I, del artículo 136 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, restringe desproporcionalmente el derecho a ser votado, y discrimina de manera injustificada a los ciudadanos mexicanos por naturalización.

En dicho análisis se consideró el principio de igualdad y no discriminación que se encuentra previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De dicho precepto constitucional, la mayoría de los integrantes del Pleno, señalaron que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos y las garantías que dicho ordenamiento legal le otorga

para su protección, mismas que no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen. Asimismo, que tal precepto contiene un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el *principio de igualdad* que debe imperar entre los gobernados.

Por otro lado, la Sala Xalapa refirió que la reforma efectuada al artículo 32 Constitucional, entre otros, estableció que *diversos cargos se reservan a quienes sean mexicanos por nacimiento, con el objeto de preservar y salvaguardar la identidad y seguridad nacionales*; así, se prevé además que en las leyes del Congreso de la Unión deberán señalarse expresamente los cargos respecto de los cuales opere dicha reserva, lo que derivó que múltiples leyes secundarias se ajustaran a aquella.

En ese sentido, se advirtió que la Ley de Nacionalidad (1998) prevé el procedimiento y los requisitos para obtener la nacionalidad mexicana por naturalización; siendo relevante que se deberán formular las renunciaciones y protestas a que se refiere el artículo 17 de dicho ordenamiento; esto es, el interesado deberá renunciar, en forma expresa, a la nacionalidad que le sea atribuida de origen, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente la de aquel que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros.

La Sala Xalapa concluyó que, de acuerdo a la Convención Americana (OEA, 1969) se considera a la nacionalidad como *un derecho humano*, que si bien compete soberanamente a cada Estado, ya que corresponde a una materia de derecho interno y atiende particularidades de cada Nación, al regularlo, el Estado debe respetar los demás derechos humanos. Además, que en ejercicio de esa soberanía, al Estado le compete decidir si acepta como sus nacionales a

extranjeros, así como los requisitos que deben satisfacer para ello, que permitan acreditar que la persona tiene vínculos efectivos, reales y perdurables con esa nación, destacando que el cambio de nacionalidad no es un acto menor, pues implica la ruptura de un vínculo de fidelidad y el establecimiento de otro igual, con consecuencias definitivas para la persona y su proyección.

#### ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SX-JDC-74/2018

En el presente caso, la actora buscaba contender a través de una planilla al cargo de integrante de un ayuntamiento en el estado de Quintana Roo; sin embargo, atendiendo a la respuesta otorgada por el Consejo General local, se encontró restringida para ello debido a que tiene la calidad de mexicana por naturalización, cuando la normativa estatal refiere que debe contar con la calidad de nacional por nacimiento.

La Sala Superior, al señalar que si bien al interpretar los artículos 1º, 35, 41, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral, estas facultades no son irrestrictas, toda vez que se deben ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la Constitución federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de igualdad. Consecuentemente, toda la legislación que se emita en la materia debe respetar los derechos de igualdad y no discriminación (TEPJE, 2016, pp. 31-32).

Debe decirse que el principio de igualdad y no discriminación se aplica de manera transversal a los demás derechos humanos y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho, que además se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.

La discriminación puede operar de manera legal o de hecho, por objeto o resultado (directo o indirecto) o a través de la omisión de adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural. Además, la discriminación puede tener un efecto único en el tiempo o puede operar también de manera continuada. La mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una persona o grupo de personas, o bien puede discriminar de forma indirecta debido a un impacto diferenciado (SCJN, 2014, p. 150).

Así, se sabe que los jueces cuentan con la posibilidad de inaplicar normas que deben partir de la presunción de su validez y aplicar el control de convencionalidad.

En la sentencia en análisis, la Sala Xalapa analizó el artículo 136, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (1974), mismo que establece que para ser miembro de un ayuntamiento se requiere *ser mexicano por nacimiento, ciudadano quintanarroense en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia y vecindad en el municipio no menor a cinco años anteriores al inicio del proceso electoral*.

La actora señaló específicamente que la frase “ser mexicano por nacimiento” era contraria a derecho, pues la privaba para contener o integrar un cargo de ayuntamiento en el estado de Quintana Roo, por lo que la Sala Xalapa procedió a realizar el test de proporcionalidad expuesta por la actora, a fin de determinar si la porción normativa resultaba conforme a la constitución o si, por el contrario, debe declararse su inaplicabilidad al caso concreto.

Señalaron que, en efecto, la norma de elegibilidad establece que para ser integrante de un ayuntamiento en el estado de Quintana Roo debe tenerse la calidad de mexicano por nacimiento, pero la mayoría de los integrantes del Pleno consideraron que la porción normativa “por nacimiento” se establece como una calidad que delimita el derecho de votar a los cargos de integrantes de un cabildo;

esto es, veda la posibilidad de que aquellos sujetos, en su calidad de naturalizados, puedan ejercer el derecho político-electoral en comento.

Por lo que, atendiendo a tales parámetros, el examen de proporcionalidad de la porción normativa “por nacimiento” establecida en la fracción I, del artículo 136, de la Constitución estatal, los llevaba a concluir que esta es contraria a la Constitución general y a los tratados internacionales ya que la restricción que en ella se establece, no es proporcional a la razón que sustenta la creación de la previsión, por lo que supone una exclusión discriminatoria en el ejercicio del derecho a ser votado a cargos edilicios por parte de la ciudadanía que tenga la nacionalidad mexicana por naturalización.

Es así que por mayoría de votos, la Sala Xalapa consideró que las razones que imperaron en la regulación de los cargos a la presidencia de la República, diputaciones y senadurías establecidos en nuestra Carta Magna, pueden extrapolarse a los cargos de ediles en el estado de Quintana Roo, por lo que las razones que fueron establecidas a nivel federal para limitar tales cargos son tomadas en consideración para establecer si existe o no un fin justificado.

En esos términos, adujeron que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de marzo de 1997, siendo relevante que se establecieron como limitantes al derecho a ocupar cargos y funciones a mexicanos naturalizados en el ámbito de las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacional.

El constituyente federal estableció otra razón al limitar a los naturalizados a ocupar cargos de elección popular establecidos en la propia norma fundamental que, al ocupar tales cargos, puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacional. Por tanto, afirmaron que se puede entender a la lealtad nacional como el cumplimiento de lo que exigen las leyes de fidelidad hacia una nación determinada.

El artículo 32 de la Constitución general tiene como finalidad que diversos cargos se reserven a quienes sean mexicanos por nacimiento, con la intención de preservar y salvaguardar la identidad, soberanía y lealtad nacional, esto con el objeto de que se encuentren libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países, pero tal justificación no puede tenerse como sustento de la restricción en estudio.

Arribaron a la conclusión que las restricciones de ocupar funciones a mexicanos naturalizados son las que expresamente establecen la Constitución general y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, *más no así para cargos que se regulen en las legislaciones estatales*, considerando que las restricciones previstas en la Constitución general al derecho a ser votado se encuentran relacionadas, de algún modo, con los intereses o el destino político-económico de la nación, o bien, con la seguridad y defensa del país.

Por lo que su argumentación se centró en que la norma fundamental ha establecido ciertos cargos que, por corresponder a la titularidad de los poderes de la Unión, o bien en aspectos relativos *a la soberanía nacional o a la defensa* de esta, se limitan a mexicanos de nacimiento y sin otra nacionalidad; no obstante, adujeron que en todo caso la limitante al derecho a ser votado se circunscribe a cargos que *guarden relación con las áreas estratégicas o prioritarias del país* y a los que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, tales como los de la presidencia, senaduría diputaciones y gubernaturas, así como la secretarías de Estado, ministerios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión. En ese sentido, a mi juicio se consideró equivocadamente que el artículo 32 de la Constitución federal que, relacionado con la exposición de motivos antes mencionada, era posible advertir que la actividad legislativa del Congreso de la Unión, al establecer reservas para cargos y funciones que excluyan *a mexicanos con doble nacionalidad*, no es una

carta en blanco, sino que se encuentra delimitado, debido a que la reserva respectiva debe ser sustentada en que el cargo o la función corresponda a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, que por su naturaleza sustenten el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales y, por lo tanto, exija que sus titulares se encuentren libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países. Considero equivocado lo anterior, porque confunde lingüísticamente a los mexicanos por naturalización con los mexicanos con doble nacionalidad, situaciones que son distintas en razón de que existen mexicanos por nacimiento con otra nacionalidad.

Concluyeron equivocadamente que resultaba erróneo afirmar que la facultad que la Constitución otorga a la o el legislador para fijar como requisito la calidad de ciudadanos para el desempeño de ciertos empleos públicos, autorice para imponer dicho requisito el acceso a cualquier cargo público, pues no todos conllevan las mismas responsabilidades ni tienen la misma importancia.

Consecuentemente, señalaron que no se encuentra vedada la posibilidad a los mexicanos naturalizados de ocupar cargos públicos que no incidan en la esfera soberana, *de defensa, ni estratégica* o prioritaria de la nación, ya que las facultades y funciones de los integrantes de los ayuntamientos no guardan relación con las áreas estratégicas o prioritarias del país que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales.

Argumento del todo falaz, pues es evidente que un municipio es al mismo tiempo una división territorial y una entidad administrativa de nivel local, constituida por territorio, población y poderes públicos. En este sentido, es un ente organizativo dentro del Estado que goza de autonomía gubernamental y administrativa, cuya función es gestionar los intereses de una comunidad y dar solución a sus problemas, y son precisamente los integrantes del ayuntamiento quienes fungen como sus autoridades y tienen entre sus facultades la seguridad pública.

Esto fue reconocido por la mayoría, al señalar que: *si bien es cierto que los presidentes municipales tienen facultades de seguridad pública, pues se encuentran al mando del cuerpo policiaco municipal*, también lo es que no deben confundirse los aspectos de seguridad o defensa nacional a que atiende la reserva que la propia Constitución federal establece respecto de los cargos en el ejército, la Fuerza Aérea, la Armada o la Marina, con los cuerpos policiacos o de seguridad pública que, definitivamente, no tienen una función o desempeño en la defensa o seguridad nacional, esto es, del Estado mexicano frente a otros Estados.

Ante ese argumento, añadieron uno más que debe tomarse en consideración: que la calidad de mexicano por naturalización exige la renuncia a una anterior nacionalidad y la lealtad a la Nación mexicana, exigencia requerida por la Constitución general.

Aunado a que se encuentran supeditados a normas estatales y federales, fiscalizados por órganos locales y que laboren en coordinación con diversas autoridades del Estado y de la Federación, lo que conlleva a que exista un complejo sistema de limitantes para los naturalizados que deseen participar en el ejercicio de las funciones de los integrantes de un cabildo.

Por lo tanto, concluyeron equivocadamente que al ser el ayuntamiento una autoridad que no tiene funciones que incidan en áreas estratégicas o prioritarias del país, ni guardan relación con ellas, ni que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales; además de que los mexicanos naturalizados guardan una presunción de lealtad hacia nuestro país que aceptan por propia voluntad, y la composición y estructura jurídica del ayuntamiento permite la existencia de contrapesos internos y externos que limitan las funciones de los ediles; estimaron que la restricción del derecho a ser votado por parte de los mexicanos naturalizados no tiene una finalidad constitucionalmente válida.

Por otro lado, señalaron que en el caso de que se considere que la finalidad constitucionalmente válida es que el individuo que



obtenga el cargo guarde una relación veraz y estrecha con el país, y específicamente con el municipio, a fin de que desempeñe sus funciones con una debida diligencia y con una mayor probidad con miras al desarrollo del municipio; como ya se dijo, los individuos naturalizados tienen la calidad de mexicanos en términos de la Constitución general, que han adquirido un vínculo con la nación, equiparable a aquellos que lo son por nacimiento, situación que a mi juicio no está en duda.

En ese sentido, señalaron que la igualdad jurídica que les reconoce la Constitución federal permite estimar que pueden obtener el cargo popular y desempeñarlo con la misma relación veraz y estrecha con el municipio, desempeñándose con la debida diligencia y probidad, como si de mexicanos nacidos se tratara.

Así, al llevar a cabo el test de proporcionalidad, lo desarrollaron de la siguiente manera:

### *Idónea*

Ahora bien, por cuanto a su idoneidad, por mayoría de votos la Sala Xalapa consideró que no puede concebirse como idónea la restricción de la fracción I, artículo 36 de la Constitución local puesto que, al no existir una finalidad constitucionalmente válida, no existe parámetro a alcanzar; es decir, ante la inexistencia de un fin no existe la posibilidad de que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr algún propósito.

Partieron de la hipótesis de *que la finalidad fuera el correcto desempeño del cargo*, argumento que tampoco puede concluirse idóneo, puesto que la delimitación a ocupar cargos populares únicamente a mexicanos por nacimiento no es una garantía de un desempeño adecuado y fiel a los valores inherentes a los cargos, por lo que se parte de calidades subjetivas sin sustento alguno. Tal argumento

carece de una racionalidad, pues no es el fin que se persigue al analizar la idoneidad de la norma, pues debió analizarse por cuanto a la seguridad nacional y no por cuanto al correcto desempeño del cargo.

### *Necesidad*

De igual manera, consideraron que la porción normativa no es necesaria porque la disposición legal exige que para el ejercicio del derecho a ser votado para un cargo de edil debe tenerse la calidad de mexicano por nacimiento.

En ese sentido, concluyeron que la distinción entre nacionales por nacimiento y por naturalización no puede ser un elemento para cuestionar la satisfacción *del perfil idóneo de una persona para ocupar un cargo público*, pues realmente el correcto desempeño de una persona no encuentra una “garantía” en ese aspecto, en todo caso ello deriva de otras cualidades de las personas, como son: la capacidad, experiencia, honorabilidad, responsabilidad, compromiso, imparcialidad, independencia e inclusive, lealtad de una persona en el desempeño de una función pública, las cuales son medibles a través de otros elementos que permitan advertir esos aspectos y, de ser el caso, que una persona no desempeñe debidamente el cargo en cuestión, existen los mecanismos legales para separarlo y en su caso, sancionarlo, sea nacional por nacimiento o por naturalización.

Consideraron que la exigencia de la nacionalidad por nacimiento *no es el único medio para garantizar un adecuado desempeño de las funciones públicas, ni para avalar un fiel y adecuado desempeño en el cargo*, puesto que el proceso de naturalización exige del individuo el compromiso con la nación a fin de generar un vínculo con el país como si de un mexicano por nacimiento se tratara, de ahí que el cargo pueda ser cubierto por un naturalizado. Tal argumento carece

de racionalidad, pues no es el fin que se persigue al analizar la necesidad de la norma, ya que debió analizarse en cuanto a la seguridad nacional y no por el correcto desempeño del cargo, como se insiste al realizar el test de proporcionalidad.

Advirtieron que la Constitución estatal no exige la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar una diputación local, ya que no distingue entre mexicano de nacimiento o naturalizado, haciendo alusión únicamente que se necesita tener la calidad de ciudadano quintanarroense, siendo este quien tenga la calidad de mexicano (nacido o naturalizado) y que obtenga un vínculo con la entidad federativa en comento.

Por tales razones, señalaron que la medida implementada no es la única que pueda entenderse como *necesaria* para desempeñar *adecuadamente las funciones correspondientes a un cargo de elección popular*.

### *Proporcional*

Por último, concluyeron que tampoco puede considerarse *proporcional* —en sentido estricto— puesto que la exigencia de ser mexicano “por nacimiento” discrimina sin justificación alguna a aquellos con la calidad de naturalizados. Es decir, la exigencia de una calidad originaria como lo es el nacimiento restringe los derechos de los mexicanos naturalizados, entre los cuales se encuentra su derecho a ser votado.

Por lo que señalaron que la medida restrictiva conferida en la porción normativa “por nacimiento”, regulada en el artículo 136, fracción I de la Constitución local, trasgrede los principios de igualdad y no discriminación, y lesiona a su vez el derecho de los mexicanos naturalizados a ser votados, el cual se encuentra vinculado a su derecho de nacionalidad, situación que me parece equivocada porque en ningún momento perdieron su derecho a la nacionalidad.

En ese tenor, adujeron que la norma limitativa hacia una distinción discriminatoria que parte de una visión en la que los mexicanos naturalizados mantienen una calidad de extranjería, pierde de vista que la Constitución federal les otorga la calidad de mexicanos, como si de nacimiento se trataran. Afirmaron que, pese a la calidad de mexicano que se les otorga a los naturalizados, *persiste en ubicarlos como extranjeros*, ya que no reconoce el vínculo que guardan con la Nación derivada de su naturalización, por lo que discrimina atendiendo a la categoría sospechosa del origen nacional. Lo anterior resulta una argumentación artificiosa con ánimo de persuadir más que de justificar una decisión apegada a la norma.

Así las cosas, continúan afirmando que aun cuando han adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización, con todo lo que su obtención implica, no obstante, por no ser mexicanos por nacimiento, se les excluye de acceder a cargos como el que ahora se examina, lo que sí constituye una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1º constitucional.

Por lo todo lo anterior, la mayoría de los integrantes de la Sala Xalapa consideraron que la restricción referida en el artículo 136, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo no superaba el test de proporcionalidad, que considera inconstitucional la porción normativa “por nacimiento”.

## ANÁLISIS FINAL

Comparto los razonamientos que fueron dados por la mayoría de los integrantes de la Sala Xalapa en el sentido que su racionalidad en la aplicación del derecho no la hicieron depender de la racionalidad en la legislación local; los argumentos que esgrimieron en esta sentencia no consideraron los alcances que, independientemente de los que tiene lugar en el órgano legislativo, producen una nueva

norma jurídica. Para estudiar este aspecto de la argumentación jurídica debieron considerar las razones de la o el legislador; pero, además, el razonamiento jurídico en la fase de interpretación y aplicación del derecho no alcanza un grado de racionalidad.

Este asunto contó con un voto particular que se realizó de manera estricta el test de proporcionalidad, y el resultado fue completamente distinto. En primer término, se mencionó que la igualdad es una categoría que hace referencia a la existencia de dos o más personas o cosas de un mismo rasgo o elemento desde donde se establece la comparación entre ellas —lo que se denomina el término de comparación.

Señaló que, como principio, es entendido unas veces como una exigencia de trato rigurosamente igual, y prescinde de cualquier diferencia que pueda existir entre los destinatarios de la acción —trato paritario— y en otras, como una necesidad de adecuar la acción a las diferencias existentes en la realidad, es decir, tratar como igual lo igual y lo diferente como diferente —trato igual.

Voto particular que, a mi juicio, consideró que sí se alcanzan los criterios de racionalidad, al atender la cuestión alcanzando los niveles de racionalidad lingüística o comunicativa, sistemática, pragmática, teleológica e incluso la ética, en virtud de la argumentación vertida por el Magistrado con relación a su interpretación del artículo 136, fracción I, de la Constitución local, a fin de determinar si se lesionaba el derecho de igualdad en relación al derecho a ser votado, ya que la actora en el asunto que se estudia adujo que se le discriminaba con motivo de su nacionalidad de origen.

Así, realizó su análisis teniendo como primer paso para agotar un juicio de igualdad el establecimiento de la existencia de una norma en la que se trate de forma diferenciada a un grupo de destinatarios que alega estar en situaciones jurídicas iguales. No trató únicamente de mostrar bajo qué condiciones puede considerarse justificado lo que él propone como decisión jurídica, sino que

pretende, además, persuadir sobre lo que él considera cómo debió ser la decisión jurídica.

En el caso, el artículo 136, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (1974), *excluye a los individuos que adquirieron la calidad de mexicanos por naturalización* del derecho a acceder a los cargos de integrante de un ayuntamiento, pues dicha legislación reserva esta posibilidad a los mexicanos por nacimiento.

Dicha exclusión representa el término de comparación, pues coloca a los mexicanos naturalizados en una categoría menos benéfica que la otorgada a aquellos por nacimiento, pues sólo estos últimos pueden acceder a los cargos de integrantes de un ayuntamiento.

Como un siguiente paso dentro del juicio de igualdad, buscó determinar si aquella distinción tiene una razón de ser o finalidad constitucionalmente imperiosa, esto es, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad importante desde el punto de vista constitucional.

Así, al aumentar la intensidad del escrutinio consideró que debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: *debe perseguir un objetivo constitucionalmente trascendental*. Una forma de entender este concepto en la tradición continental podría ser que la medida debe perseguir la satisfacción o protección de un principio de rango constitucional. Considero que, con esta búsqueda, el Magistrado realizó un ejercicio de racionalidad teleológica.

Para ello, consideró necesario *ponderar la libertad de configuración* que, en materia de cargos de integrantes de ayuntamientos, *tienen las legislaturas estatales en contraposición con el principio de igualdad y no discriminación*.

Por otro lado, analizó el principio de igualdad y no discriminación, considerando que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o

preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.

Dado el margen de libertad que tiene reconocido la o el legislador para definir las bases generales para reglamentar el derecho a ser votado, en términos del artículo 35, fracción II de la Constitución general, el nivel de escrutinio que debe aplicarse en el test de proporcionalidad de las restricciones respecto al principio de igualdad debe ser estricto, porque la mencionada restricción está sustentada en una categoría sospechosa, como lo es la nacionalidad, consecuentemente, la diferencia establecida en el precepto jurídico debe, forzosamente, perseguir la satisfacción o protección de un principio de rango constitucional.

## CONCLUSIONES

De todo lo anterior, debe considerarse que la nacionalidad que se adquiere por naturalización confiere a la persona la condición de nacional, pero no la coloca necesariamente en una situación de absoluta igualdad con relación al nacional de origen, argumento con el cual estoy completamente de acuerdo.

Ello porque, en efecto, el principio de igualdad nos permite entender que el derecho fundamental de ser votado para determinados cargos de elección popular no es absoluto y tiene limitaciones. Por tanto, coincido en que no constituye una prohibición concreta de discriminación el que la normativa local limite el derecho del voto pasivo.

Es por esta razón que tanto la o el legislador federal como el local han determinado establecer límites al ejercicio del derecho al voto pasivo. Lo cual no permite reconocer un derecho de igualdad que la propia Constitución federal y la Constitución local no

reconocen a los mexicanos naturalizados, para ocupar determinados cargos de elección popular, incluso de impartición de justicia u otros dentro de la Administración Pública federal y estatal; es por ello que la Corte Interamericana ha considerado invariablemente que la discriminación se configura cuando existe una distinción arbitraria, esto es, una distinción carente de justificación objetiva y razonable.

Inclusive, dicha libertad configurativa conlleva a concluir que si el Poder Legislativo estatal hubiera querido establecer la posibilidad de que los mexicanos naturalizados pudieran ocupar cargos de ediles en Quintana Roo, lo hubiera establecido expresamente, tal y como lo hizo al establecer los requisitos para ser diputado local, cargo para el cual no existe la limitante en comentario. Ello demuestra claramente que fue voluntad del legislador quintanarroense la restricción para cargos edilicios a los mexicanos por naturalización, sumado que, a mi juicio, la porción normativa controvertida no trasgrede ninguna norma o principio de derecho humano contenido en el *corpus iure*.

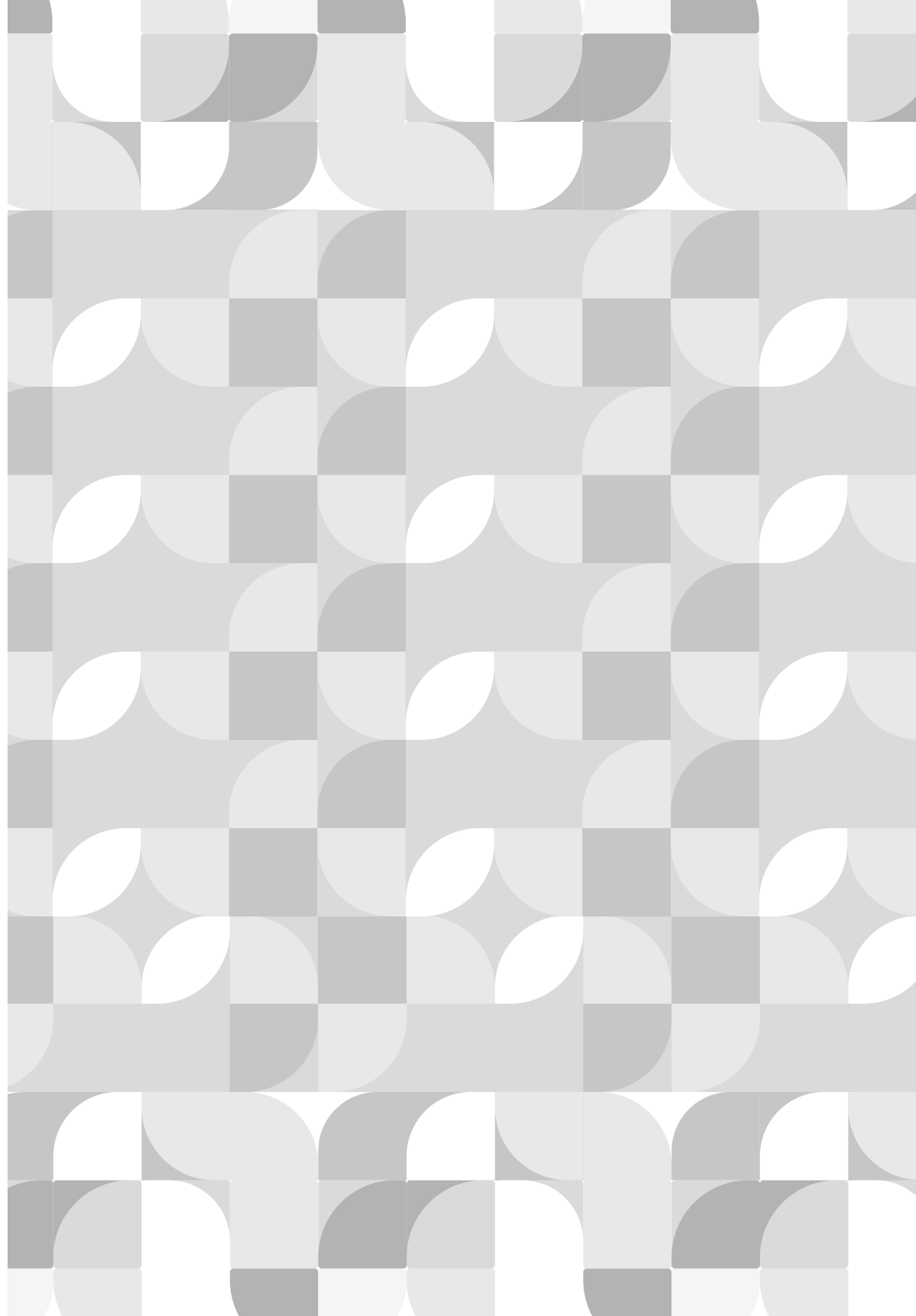
Por último, es importante señalar que la resolución emitida por la Sala Xalapa fue impugnada ante la Sala Superior; sin embargo, la actora del medio impugnativo en cuestión se desistió del mismo, por lo que nunca existió un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala Superior.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. (1974).  
 Ley de Nacionalidad. (1998, 23 de enero). *Diario Oficial de la Federación*.



- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014, julio). CCLVIII/2014 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro VIII, t. I.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2016). 5/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 9. Número 18.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018, 16 de marzo). SX-JDC-74/2018. *Periódico Oficial*.



# ***Tabasco***

Rubro  
**Ejercicio de derechos  
político-electorales**

---

Temática  
**Nombramientos**



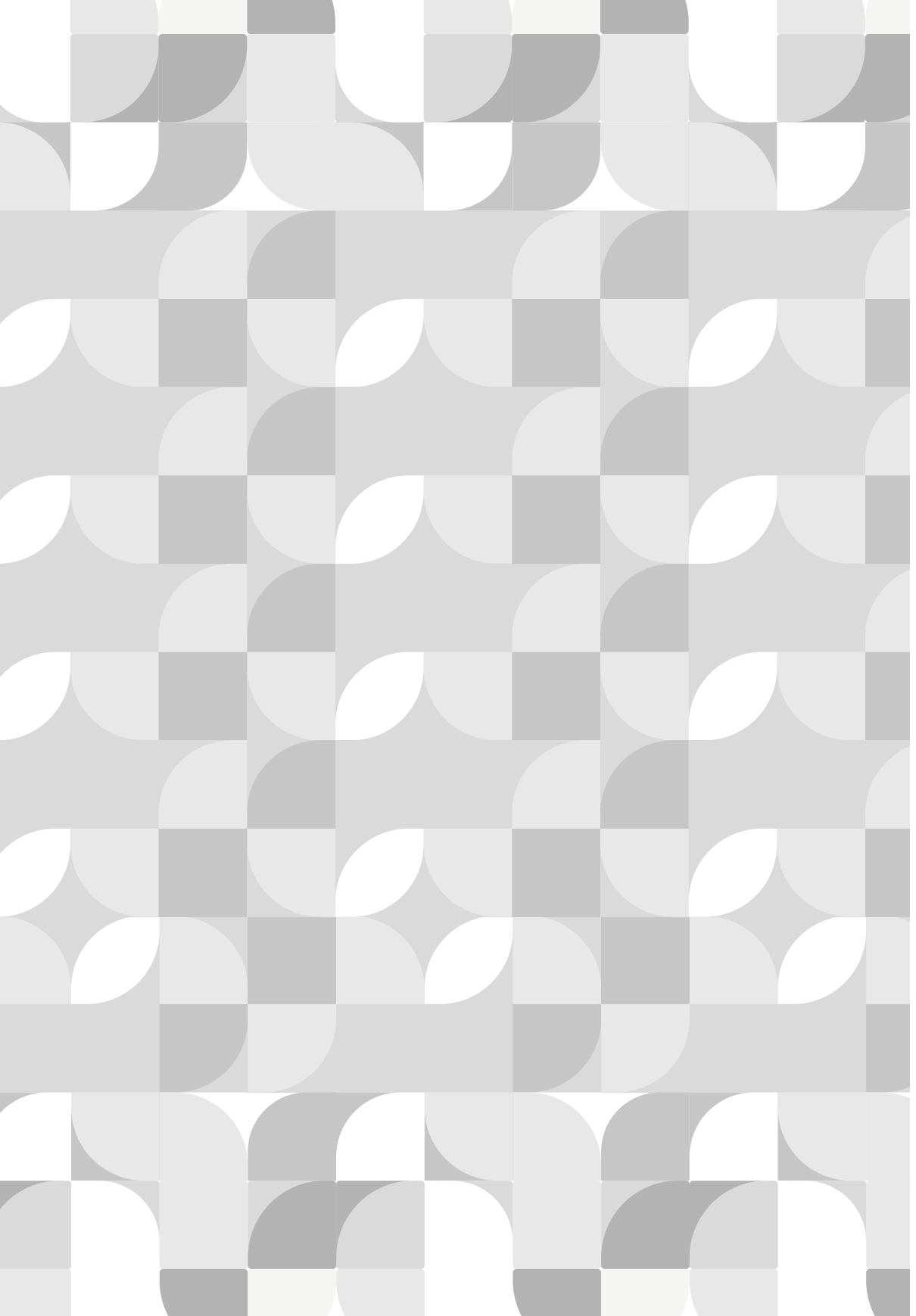


# ***La suplencia en puestos de elección popular***

***Jorge Montaña Ventura*** <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.



## INTRODUCCIÓN

El problema jurídico planteado ante el Tribunal Electoral de Tabasco en dos medios de impugnación que a la postre se acumularon, consistió en dilucidar si ante la licencia definitiva al cargo a la presidencia municipal de Cárdenas, Tabasco, presentada por el propietario Rafael Acosta León, le asistía el derecho a su suplente de ocupar ese cargo, no obstante que el Cabildo ya había designado a quien, hasta entonces, había fungido como secretario del Ayuntamiento.

En la sentencia se hizo un análisis conjunto de los agravios planteados por el enjuiciante, partiendo de la legalidad o validez del acta de sesión extraordinaria número 61 del 23 de marzo de 2018, en la que se aprobó la licencia definitiva presentada por Rafael Acosta León y se designó a David Sixto Cuevas Castro como presidente municipal, a la luz de lo dispuesto en diversos preceptos constitucionales y legales.

## ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

Con motivo del inicio del proceso electoral ordinario local 2017-2018, el ciudadano Rafael Acosta León, entonces presidente muni-

cipal propietario del Ayuntamiento Constitucional de Cárdenas, Tabasco (periodo 2016-2018), solicitó licencia para participar como aspirante para contender por el mismo cargo (vía de reelección), en el proceso interno del Partido de la Revolución Democrática, obteniendo la candidatura.

Ante esa eventualidad, el ciudadano Eduardo Fuentes Naranjo manifestó haber realizado una solicitud ante el Cabildo, con el fin de que se le notificara oportunamente de la sesión en la que se aprobaría la licencia, y así poder estar en condiciones de asumir el cargo para el que fue electo en el proceso anterior; sin embargo, no se le requirió ni se le hizo del conocimiento de sesión alguna, y tampoco se atendió su petición.

Debido a ello, el 20 de marzo de 2018 el actor presentó escrito ante el Tribunal Electoral de Tabasco (a, 2018), manifestando su deseo de ocupar el cargo de presidente municipal suplente de Cárdenas, ya que con esa calidad resultó electo en el proceso electoral 2014-2015; dicho medio de impugnación fue radicado con la clave de expediente TET-AG-03/2018-III.

El 23 de marzo siguiente, Rafael Acosta León solicitó licencia para separarse definitivamente del cargo, la cual fue aprobada por el Cabildo mediante acta de sesión número 61 de la misma fecha; además, por unanimidad de votos nombró como presidente municipal a David Sixto Cuevas Castro, quien hasta entonces fungía como secretario del Ayuntamiento.

Inconforme con la designación de referencia, el actor Eduardo Fuentes Naranjo interpuso un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral de Tabasco (a, 2018), el que fue registrado con el número TET-JDC-31/2018-III. En su oportunidad, ambos expedientes fueron acumulados.

Por su parte, la autoridad responsable sostuvo en su informe circunstanciado que, si bien es cierto se recibió el escrito al que alude

el actor, a través del cual manifestó su deseo de ocupar el cargo de presidente municipal cuando quedare vacante, también lo es que de la lectura minuciosa que el Cabildo realizó, se advirtió que no traía aparejada la renuncia al cargo de asesor que el actor desempeñaba en la administración pública municipal de Cárdenas, Tabasco, por lo que de haberse aprobado su petición, se hubiera estado ante una dualidad de funciones.

Así, la problemática expuesta se enmarca en los artículos 1; 35, fracción II y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 64, fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (1919); 24, inciso c) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco (2014) y 62 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco (2003).

#### DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

En esencia, el actor se agravió del hecho que el Cabildo del Ayuntamiento de Cárdenas, Tabasco, de manera arbitraria nombrara a quien fungía como secretario de la mencionada institución y no a él, pues al haber resultado electo presidente municipal suplente en el proceso electoral ordinario 2014-2015, le asistía el derecho de ser llamado y designado por el Cabildo para ocupar el cargo, en sustitución del propietario.

En consecuencia, estimó que la sesión de Cabildo y el acta que recayó a la misma afectaba sus derechos político-electorales, al negarle el derecho de ocupar el cargo de presidente municipal de Cárdenas, Tabasco y por ende, violentado en su perjuicio el artículo 62 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco (2003), el cual establece que si alguno de los miembros propietarios de los ayuntamientos dejara de desempeñar su cargo, será sustituido



por su suplente o en su caso, por una de las o los regidores, o por una o un vecino del municipio, que deberán ser del mismo género de la persona que genera la vacante; supuestos en los cuales, cualquiera de ellos será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento.

El Tribunal inició su estudio partiendo del contenido del acta de sesión cuestionada, y a continuación enfocó su análisis en el artículo 35, fracción II de la Constitución federal, para enfatizar que es derecho de toda ciudadana o ciudadano, entre otros, el de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo la calidad que establezca la ley.

En ese sentido, destacó el criterio asumido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a que el derecho humano en referencia no sólo comprende el ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular, si no también abarca *el derecho de acceder al cargo para el cual resulta electo*, el derecho a permanecer en él y el de ejercer las funciones que le son inherentes.

En ese hilo conductor, en la sentencia se razonó que el artículo 115 fracción I de la Constitución federal establece, entre otras cosas, una *reserva de ley* que posibilita a las legislaturas de los estados establecer que si alguno de los miembros de un ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

Al respecto, el poder revisor permanente de la Constitución reconoció la posibilidad de que los integrantes de los ayuntamientos (presidenta o presidente municipal, síndica o síndico y regidoras o regidores) pueden dejar de desempeñar su cargo, sin precisar cuáles pueden ser esas posibles causas, lo que implica que los supuestos para dejar de desempeñar el cargo son amplios, es decir, por muerte, incapacidad física o jurídica, renuncia, licencia o cualquier otra que imposibilite al servidor público continuar con el ejercicio del cargo,

supuestos que en algunos casos implican la imposibilidad permanente y/o temporales de ejercerlo.

Igualmente, se dijo que la Constitución es clara al señalar que, ante la ausencia de uno de los integrantes de los ayuntamientos, el que deberá ocupar el lugar es el suplente. Sin embargo, se tuvo presente que al analizar la tercera hipótesis del artículo 115 constitucional, existen dos supuestos: el primero es una excepción al elemento que refiere que ante la ausencia de uno de los integrantes de los ayuntamientos, el que sustituirá al servidor público que deje de desempeñar el cargo será el suplente; y, el segundo, es una reserva de ley, a fin de que el legislador de la entidad federativa establezca el procedimiento para el caso de que considere que no será el suplente el que sustituya al integrante del Ayuntamiento que dejó de desempeñar su cargo.

En esa tesitura, en consonancia con esa reserva a favor de la legislación estatal, el artículo 64, fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (1919), menciona que si alguno de los miembros del gobierno municipal dejare de desempeñar su cargo, *será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.*

De manera que el contenido del diverso 62, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal (2003), llevó a los magistrados que integran el Pleno a considerar que al dejar de desempeñar el cargo quien ocupe la Presidencia Municipal, el que deberá ocupar el lugar es el suplente; por ende, concluyó que la autoridad responsable debió aplicar el marco legal de referencia, y citar al suplente Eduardo Fuentes Naranjo a la sesión de Cabildo para otorgarle el cargo de presidente municipal, y sólo en caso de que este no se presentara, seguir el procedimiento establecido en la Ley para cubrir dicho espacio (LOMET, 2003, art. 62).

En ese orden de ideas, el Pleno consideró fundados los motivos de disenso expuestos por el promovente, al haberse acreditado la

vulneración de su derecho de ser votado en sus vertientes de acceso y ejercicio del cargo público.

## CONCLUSIONES

La sentencia tuvo como efectos que se ordenara citar al ciudadano Eduardo Fuentes Naranjo a través de la Secretaría del Ayuntamiento, y se convocara a sesión de cabildo del H. Ayuntamiento de Cárdenas para que le tomara la correspondiente protesta de Ley como presidente municipal.

Se destaca que en la sentencia se aclaró que lo resuelto no implicaba la invalidez de los actos que hubiere efectuado David Sixto Cuevas Castro, durante el tiempo que se desempeñó en el cargo de presidente municipal de Cárdenas Tabasco, en razón de que la función municipal no se puede paralizar ni afectar por una decisión de Cabildo, tomando en consideración las atribuciones tanto constitucionales como legales que son reconocidas al Honorable Ayuntamiento como gobierno del municipio.

Por esa causa, se puntualizó que todos los actos que efectuó durante su encargo debían prevalecer firmes e intocados, desde la fecha en que fue designado hasta la fecha en que se dio cumplimiento al fallo; es decir, cuando se hizo entrega del cargo de presidente municipal a Eduardo Fuentes Naranjo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.  
(1919).  
Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. (2014).

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco (LOMET).  
(2003).

Tribunal Electoral de Tabasco (TETa). (2018, 7 de junio). TET-AG-  
03/2018-III Y TET-JDC-31/2018-III acumulados.

Tribunal Electoral de Tabasco (TETb). (2018). TET-JDC-31/2018-  
III.

# *Durango*

Rubro  
**Ejercicio de derechos  
político-electorales**

---

Temática  
**Registro de partido**

---

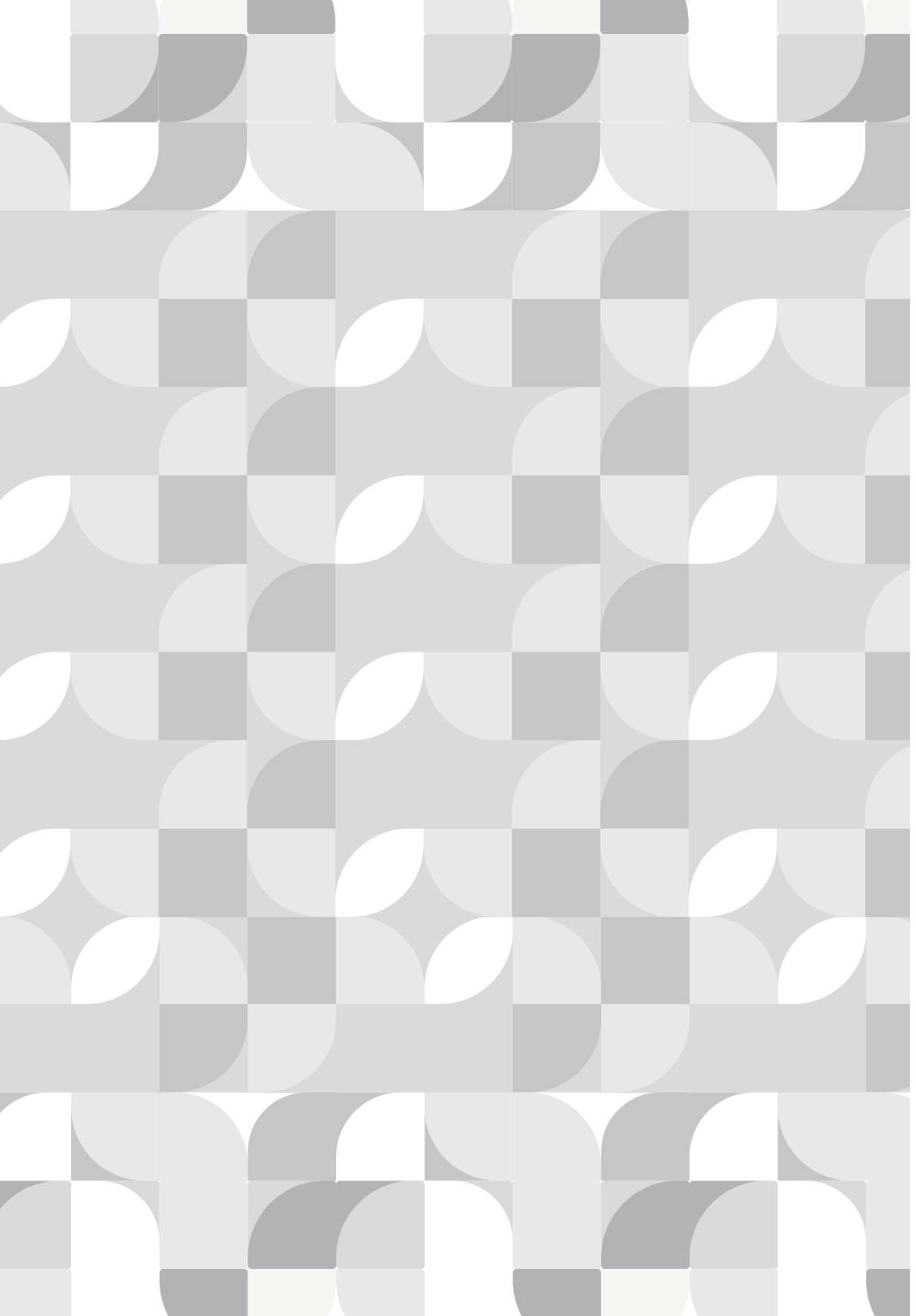


***¿La votación recibida en la  
elección de ayuntamientos  
es un parámetro  
contemplado en el marco  
constitucional y legal para  
la pérdida de registro de  
un partido político local?***

***Javier Mier Mier <sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Durango.



## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se abordarán de manera sistematizada las consideraciones que dieron sustento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Durango, en fecha 5 de julio de 2019, dentro del expediente del juicio electoral de clave TE-JE-073/19 y acumulado.

En el asunto de mérito, el acto impugnado lo constituyó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, por el que se designó al interventor y se otorgó la garantía de audiencia al Partido Duranguense, al encontrarse en la hipótesis jurídica de pérdida de registro, en virtud de no haber obtenido por lo menos el 3% de la votación válida emitida en la elección ordinaria local, celebrada el 2 de junio de este año.

Así, con el fin de dar a conocer los parámetros y directrices por los que el órgano jurisdiccional que presido llegó a la conclusión de revocar el acuerdo referido, en los apartados posteriores se analizará la ejecutoria citada, misma que cabe señalar, salvaguarda de manera plena los derechos políticos del partido actor.



En ese tenor, en primer término se adentrará al caso en cuestión mediante la exposición de las generalidades del mismo, en donde se relatarán los antecedentes del caso y la problemática atinente.

Posteriormente, se procederá a la descripción y análisis de la sentencia, en el cual se narrarán las consideraciones, principios, argumentos, criterios y referencias normativas y jurisprudenciales que dieron sustento al fallo citado.

Por último, se presentarán las conclusiones y reflexiones sobre esta ejecutoria relevante y su impacto en la ciudadanía duranguense.

## GENERALIDADES

### *Antecedentes*

El 1 de noviembre del 2018 dio inicio el proceso electoral ordinario en el estado de Durango, para elegir a integrantes de los ayuntamientos de la entidad.

El 2 de junio de ese año se celebró la jornada electoral aludida; el 5 de junio posterior, se celebraron las sesiones de cómputo correspondientes y una vez concluidas, se procedió a la declaración de validez de las elecciones y se entregaron las constancias de mayoría atinentes.

De los referidos cómputos, se desprendió que el Partido Duranguense, partido político local, no alcanzó el porcentaje del 3% de la votación válida emitida en la elección de ayuntamientos, contemplado en el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos (2014), así como del diverso 55 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (2014), como supuesto para la conservación del registro de los partidos políticos locales.

En virtud de lo anterior, el 17 de junio del presente año, la

Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, emitió y publicó una convocatoria a los interesados a participar como interventor en el procedimiento de pérdida de registro del partido citado.

El 26 de junio posterior, el Consejo General del Instituto Electoral local (2019), aprobó el acuerdo de clave IEPC/CG95/2019, por el que se designó al interventor y se otorgó la garantía de audiencia al Partido Duranguense, al encontrarse en la hipótesis jurídica de pérdida de registro, al no haber obtenido el porcentaje contemplado en la Ley General de Partidos y en la Ley de Instituciones local ya aludido.

En contra de la convocatoria y el acuerdo ya referidos, el Partido Duranguense, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral local, presentó demandas de juicio electoral ante la autoridad responsable, los días 20 y 21 de junio.

### *Problemática a resolver*

En sus escritos de demanda, el partido actor hizo valer motivos de disenso relacionados con dos temáticas principales. En primer término, con lo que consideraron una indebida fundamentación que fue responsable, en la convocatoria y en el acuerdo controvertido, de iniciar el procedimiento de pérdida de registro del partido político local, ya que basaron su determinación en los artículos 94 de la Ley General de Partidos (2014), así como el diverso 55 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014) local, siendo que el artículo 116, inciso f), de la Constitución federal establece que la votación a tener en cuenta para el supuesto de pérdida de registro es el relativo a la renovación del Poder Ejecutivo y Legislativo locales, no el de las elecciones municipales.

En segundo lugar, la relativa a la presunta transgresión al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución federal, en virtud del cual las disposiciones que estipula deben prevalecer por encima de otras normas, por lo que, en este caso, la disposición instaurada en la Constitución federal concerniente a la votación válida para la hipótesis de pérdida de registro del partido político local, debía prevalecer sobre la estipulada en la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local.

Por su parte, la responsable hizo valer la causal de improcedencia, tocante a la falta de definitividad de los actos impugnados, al estimar que la pretensión del actor consistía en un acto futuro de realización incierta, mismo que debería sancionarse y deliberarse hasta una vez decretada o no, la pérdida de registro del partido actor.

De las consideraciones vertidas, se advirtieron las siguientes problemáticas jurídicas:

1. ¿Podían considerarse como actos definitivos y por tanto, transgresores del derecho del partido enjuiciante, la convocatoria y el acuerdo controvertidos?
2. ¿La votación recibida en la elección de ayuntamientos es un parámetro contemplado en el marco constitucional y legal para la pérdida de registro de un partido político local?

## DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

### *Cuestiones previas*

A efecto de dar respuesta a la primera de las interrogantes planteadas, en primer término fue necesario precisar cuál de los actos impugnados es el que le causaba agravio al partido incoante.

En esa tesitura, ante la impugnación de dos actos diversos, es decir, la convocatoria a los ciudadanos interesados en participar como interventoras o interventores en el procedimiento de pérdida de registro y el acuerdo por el que se designó a este y se inició tal mecanismo, se estimó que el primero de ellos no generaba una transgresión a la esfera jurídica del inconforme, en atención a que no se trataba de un acto firme y definitivo.

La determinación anterior encontró sustento en las disposiciones contempladas en los artículos 95 de la Ley General de Partidos Políticos (2014), así como en el 78, 80 y 83 del Reglamento para la Constitución, Registro y Liquidación de los Partidos Políticos Locales (IED, 2018), emitido por el Instituto Electoral local, al advertirse que correspondía a la Secretaría Ejecutiva del órgano señalado emitir la convocatoria, a efecto de iniciar el procedimiento de pérdida de registro de un partido político estatal, en tanto que sería el Consejo General en quien finalmente recaería la decisión final, a través de la declaratoria respectiva, de ahí que la convocatoria aludida no se considerara como un acto definitivo.

Ahora bien, en cuanto al acuerdo impugnado, se consideró necesario desestimar la causal de improcedencia relativa a la falta de definitividad; ya que para la Sala Colegiada este sí constituía un acto de autoridad que podía afectar los derechos fundamentales del partido actor, puesto que se traducía en un acto privativo, en razón de que el Consejo General del Instituto Electoral local, aprobó el inicio del procedimiento de pérdida de registro del Partido Duranguense, considerando y estableciendo que dicho instituto político se ubicaba en la hipótesis jurídica de pérdida de registro al no haber obtenido el 3% de la votación válida emitida en la pasada elección de ayuntamientos.

Por tanto, en el acuerdo controvertido la autoridad responsable ya había emitido un juicio de valor y consideró, e incluso determinó, que el Partido Duranguense se ubicaba en la hipótesis de

pérdida de registro; aunado a ello, dicho acto, en sí mismo y sus consecuencias, podía generar molestias al partido actor, al estar sujeto a la intervención de un ente o persona ajena a su organización con fines de su liquidación por la eventual pérdida de su registro, de ahí que se haya desestimado la causal de improcedencia alegada.

### *Estudio de fondo*

En la sentencia se resolvió que le asistía la razón al Partido Duranguense, en cuanto a que la votación obtenida en la elección de ayuntamientos no es una medida fijada para determinar la pérdida de registro de un partido político local; se llegó a tal conclusión, derivado de la exposición de tres razones fundamentales que se detallan a continuación.

#### *a) La Constitución federal no establece la votación de ayuntamientos como supuesto para la pérdida de registro*

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la votación a tomar en cuenta para efectos de la cancelación del registro de los partidos políticos locales, que no hayan obtenido el 3% del total de la votación válida emitida, es la de cualquiera de las elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo local, más no la de ayuntamientos.

Dicho criterio ya había sido objeto de pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 92/2015 y sus acumuladas (SCJN, 2016), en los términos que se transcriben a continuación:

[...]

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la votación para la elección de los integrantes de los ayuntamientos ni siquiera está prevista como referente para la conservación del registro de los partidos locales, sino que el parámetro que debe utilizarse para estos fines, conforme lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución Federal, es la votación válida emitida en las elecciones del “Poder Ejecutivo o Legislativo locales [...]”.

Como se advierte, el máximo órgano judicial del país ya había estipulado que la votación para la elección de integrantes de los ayuntamientos no estaba contemplada en la Constitución federal como referente para la conservación del registro de los partidos políticos locales; que el parámetro que debía utilizarse para tal fin era la votación válida emitida en las elecciones del Ejecutivo o Legislativo locales.

En ese tenor, al existir ya un pronunciamiento en cuanto al tema por parte del máximo órgano judicial del país, dicho criterio debía atenderse y acatarse en el asunto sometido a la consideración de la Sala Colegiada de mérito; de ahí que tal razonamiento fuera la base principal que dio soporte a la sentencia en análisis.

#### *b) Principio de supremacía constitucional*

En el fallo de mérito se previó que, si bien los artículos 94, inciso b), de la Ley General de Partidos (2014), así como el 55, párrafo 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local sí contemplan la votación válida emitida en la elección de ayuntamientos como parámetro para determinar la pérdida de registro de un partido político estatal, no debía perderse de vista la existencia del principio de supremacía constitucional y orden jerárquico,

previstos en el artículo 133 de la Constitución federal, los cuales consagran a este último ordenamiento como la Ley Suprema de toda la República; es decir, como norma fundamental del Estado mexicano, con fuerza vinculante como máxima norma jurídica.

Por lo anterior, se precisó que de la relación entre dicha fuerza vinculante y la supremacía constitucional, se genera la necesidad de que toda actuación de las autoridades y de los gobernados se someta a lo dispuesto en la Constitución federal; en otras palabras, que en el caso de existir disposiciones en contrario en las Constituciones, Leyes Generales o locales, son los jueces los que debe armonizar tales preceptos con las disposiciones del Código Supremo, pues estas tienen carácter predominante.

Así, se llegó a la conclusión de que en la especie, la norma que debía prevalecer era la contenida en la Constitución federal, pues esta se ubica en particular en un peldaño jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas, generales y locales, que rigen en el país.

A efecto de sustentar lo anterior, se citó la tesis 1a./J.80/2004, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2004, p. 264), de rubro: “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE”.

### *c) Principio prohomine*

En la ejecutoria referida, también se señaló que la disposición contenida en el artículo 116 de la Constitución federal, tocante a la votación a tomar en cuenta para determinar la pérdida de registro de un partido político local, otorgaba una protección más amplia y de mayor beneficio al partido actor, situación que estaba acorde con

el paradigma de protección de los derechos humanos, previsto en el artículo 1º, párrafos segundo y tercero de dicho ordenamiento.

En el tema, se razonó que la pérdida del registro de un partido político se traduce en la afectación directa del derecho humano de asociación en materia política de los militantes que lo integran.

Lo anterior se sustentó en el reconocimiento del derecho de asociación para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, estipulado en la fracción III, del artículo 35 de la Constitución federal.

Precisamente, una de las modalidades de ejercicio de este derecho es la conformación de los partidos políticos, que constituyen agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos con una ideología política y finalidades comunes, que buscan lograr que su visión de Estado se convierta en realidad por la vía democrática.

Asimismo, la propia Constitución federal, otorga a los partidos políticos una posición preponderante en la integración de la representación nacional; ello, si se atiende a lo establecido en el artículo 41, Base I del citado ordenamiento, el cual insta que los partidos políticos tienen el carácter de entidades de interés público, con finalidades específicas de gran importancia para el proceso democrático, como son la de promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En ese sentido, constituyen instituciones reconocidas a nivel constitucional, consideradas por el Constituyente Permanente, como la vía idónea para que la ciudadanía ejerza los derechos humanos de votar y ser votado, con el fin de lograr la elección de representantes populares legitimados en elecciones democráticas.

Sobre los partidos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2008), en el Caso Castañeda Gutman *vs.* México, consideró lo que se transcribe a continuación:



203. [...] La Corte estima que en el presente caso la exclusividad de nominación por partidos políticos a cargos electivos de nivel federal es una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido de organizar de manera eficaz los procesos electorales con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana.

Por ende, el papel fundamental otorgado a los partidos políticos por la propia Constitución federal, los tratados internacionales y los criterios jurisdiccionales, al ser una de las vías para el ejercicio ciudadano de los derechos político-electorales, justifica el otorgamiento de prerrogativas a cargo del Estado, como el financiamiento público para la realización de sus actividades ordinarias y de campaña, así como el uso permanente de los medios de comunicación social.

En este sentido, los partidos políticos son factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, ya que contribuyen a garantizar su pleno y libre desarrollo, y si bien los procesos comiciales no constituyen un ámbito reservado exclusivamente para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos, al preverse la posibilidad de candidaturas ciudadanas o independientes, ello no demerita o resta su calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que coadyuven a integrar la representación nacional y la formación del poder público.

Asimismo, a los partidos políticos se les reconoce un papel decisivo en el presente y el futuro del desarrollo institucional, pues al contar con los medios que les permiten difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que

formulan respecto de los problemas sociales, sin que ello se encuentre restringido a los periodos electorales, permite darle una mayor vigencia al derecho a la información, además de contribuir a mejorar la conciencia ciudadana, y a que la sociedad esté más enterada; además de que esta sea más vigorosa y analítica, todo ello como presupuesto esencial para alcanzar mejores niveles de progreso, lo cual se traducirá, a la vez, en mayor respeto al pluralismo ideológico, y permitirá el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la información.

En atención a las consideraciones antes expresadas, se estimó que la pérdida del registro de un partido político se traduce en la afectación directa del derecho humano de asociación en materia política de las y los militantes que lo integran.

Por ello, limitar la votación que puede ser considerada para conservar el registro de un partido político a lo instaurado en la Ley General de Partidos, así como en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local; es decir, a la votación válida emitida en la elección de ayuntamientos, y no tomar en cuenta la más benéfica para el Partido Duranguense, a saber, la contemplada en la Constitución federal, implicaría una restricción indebida a los derechos humanos de votar, ser votado y asociación en materia política, así como el papel preponderante otorgado a los partidos políticos como vías de concreción de las diferentes opciones políticas existentes en el Estado, lo cual constituiría una regresión en el contenido de dichos derechos, que debía ser rechazada.

De tal manera, la interpretación contenida en la Constitución federal, relativa a la votación como referente para la pérdida del registro de un partido político local, es concorde con las normas relativas a los derechos humanos, pues ofrece una protección más amplia al Partido Duranguense.

*Efectos de la sentencia*

Como consecuencia de los razonamientos expuestos; es decir, que la Constitución federal no contempla la votación válida emitida en elecciones de ayuntamientos como estándar para la pérdida de registro de un partido político local; que debido al principio de supremacía constitucional y orden jerárquico, garantiza el lugar preponderante de la Constitución federal por encima de los estipulados en otros ordenamientos, como en el caso, la Ley General de Partidos o la Ley de Instituciones; y por último, puesto que la disposición contenida en la Carta Magna otorga una protección más amplia al partido actor, en relación con el derecho humano de asociación política, la Sala Colegiada del Tribunal Electoral del Estado de Durango determinó revocar el acuerdo controvertido, con las siguientes consecuencias:

- 1) Dejar sin efectos jurídicos todo lo actuado dentro del procedimiento de pérdida de registro del Partido Duranguense, desde su primer acto de aplicación hasta los posteriores que con tal motivo se hubiesen llevado a cabo.
- 2) Se impuso al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, la obligación de hacer del conocimiento de la sentencia de mérito, dentro del término de 24 horas siguientes a la respectiva notificación, de todas las personas físicas o morales, públicas y privadas, que hubiesen tenido algún tipo de actuación, intervención o relación respecto del acto que se revocaba y sus subsecuentes, así como de las que se encontrasen involucradas con motivo de la etapa de prevención en la que se hallaba el citado partido, por los mismos medios que se utilizaron para la correspondiente publicitación de los actos impugnados.

## CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, la sentencia en comento tuvo gran impacto social a nivel local, dado que se trata del único partido con registro estatal en Durango.

En esa tesitura, con la sentencia en análisis se salvaguardan de manera plena los derechos del Partido Duranguense, quien si bien es cierto no obtuvo por sí solo en la pasada elección de ayuntamientos el 3% de la votación válida, de conformidad con lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha elección no es una medida que permita demostrar un mínimo grado de representatividad que debe tener un partido político local, pues considerarlo de esa manera desvirtuaría la regla que exige el referido mínimo de representatividad en las elecciones que reflejan la voluntad de la ciudadanía de todo el estado.

En ese sentido, el criterio sustentado en el fallo de mérito trasciende más allá del ámbito de la propia organización política y del sistema de partidos políticos, pues a la vez que protege la representatividad de un instituto político local, en los términos estipulados en la Constitución federal, abona al respeto de los derechos fundamentales de la ciudadanía de votar y ser votado, pues implica la permanencia de una opción política por la que podría optar la ciudadanía en las elecciones democráticas subsecuentes.

Lo anterior, pues no debe perderse de vista que uno de los fines de los institutos políticos consiste en hacer posible el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; en tanto, en el caso concreto, el órgano jurisdiccional que presido, como garante de la tutela y protección de los derechos político-electorales de la entidad, como derechos humanos, cumplió con la obligación de promover, respetar y garantizar los mismos, de conformidad con los principios de

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; pues a partir de la determinación tomada en la sentencia, se maximizan los derechos humanos de votar, ser votado y asociación en materia política, tanto del partido señalado y de sus militantes, como de la ciudadanía.

Cabe señalar que la sentencia en comento, fue materia de impugnación ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019), dentro del expediente SG-JRC-41/2019, misma que fue confirmada en fecha del 24 de julio de este año, situación que reafirma el compromiso de los órganos electorales del país, de derribar los obstáculos que restrinjan o hagan nugatorio el ejercicio de los derechos fundamentales de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos y sus instituciones políticas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Consejo General del Instituto Electoral de Durango (2019, 26 de junio), Acuerdo IEPC/CG95/2019.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2008, 6 de agosto). Caso Castañeda Gutman *vs.* México. Serie C N.º 184.
- Instituto Electoral de Durango (IED). (2018). Reglamento para la Constitución, Registro y Liquidación de los Partidos Políticos Locales. *Periódico Oficial*.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. (2014, 3 de julio). *Periódico Oficial*.
- Ley General de Partidos Políticos (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Sala Regional Guadalajara (2019, 7 de agosto). SG-JRC-41/2019. Recuperado en: <https://www.te.gob.mx/front/publicSessions/detail/183410/1>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2004, 1 de octubre). Tesis 1a./J.80/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2016, 8 de febrero). Acción de Inconstitucionalidad 92/2015 y acumuladas. *Diario Oficial de la Federación*.

Tribunal Electoral del Estado de Durango (TEED). (2019, 5 de julio). TE-JE-073/19 y acumulado.

# *Estado de México*

Rubro  
**Ejercicio de derechos  
político-electorales**

---

Temática  
**Justicia intrapartidista**

---



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

JDCL/164/2019 Y SU ACUMULADO

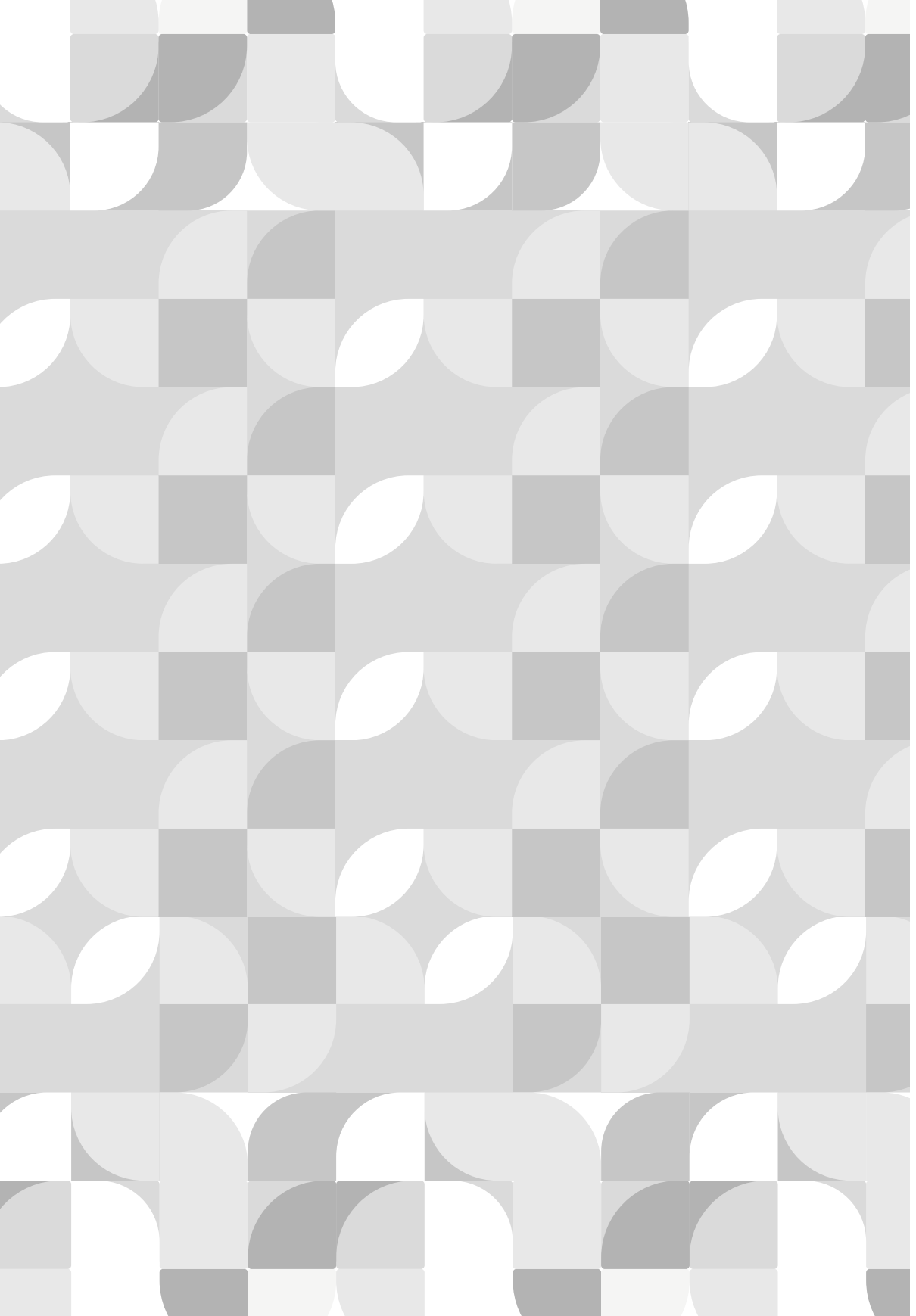
JDCL/167/2019

***Raúl Flores Bernal<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México.





## INTRODUCCIÓN

La sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM, 2019), recaída a los expedientes JDCL/164/2019 y JDCL/167/2019 acumulados, aborda un tema de vital importancia para la vida política del estado, ya que deriva de la impugnación a una resolución dictada por el órgano de impartición de justicia del partido Morena, mediante la cual se sancionaba a 32 diputados locales afiliados a ese partido político y que pertenecen a su grupo parlamentario, y cuyas sanciones consistían en la inhabilitación para participar en los órganos de dirección y de representación, para ser postulados a un cargo de elección popular, la suspensión de sus derechos partidistas, además de la inmediata destitución de cualquier cargo que ostentaran dentro de la estructura organizativa de referido instituto político. Lo anterior, porque en estima de la responsable, dichos legisladores habían incumplido con los principios ideológicos de Morena al momento de ejercer su encargo, dado que habían votado a favor de la aprobación del decreto mediante el cual se reformaba el artículo 77, fracción II, incisos A), B), C), D) y E) del Código Financiero del Estado de México y Municipios (1998), mismo que contiene los montos de los derechos que

la ciudadanía deberá de pagar por concepto de servicios de control vehicular prestados por la Secretaría de Finanzas.

De este modo, la problemática que circunscribía el asunto en cuestión estribaba en dilucidar si la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena podía o no sancionar a diversos diputados locales del Estado de México, por el desempeño de su encargo como servidores públicos electos mediante la vía popular, o si dicha determinación violentaba el principio de inmunidad parlamentaria.

En este contexto, en el presente documento se analizará lo que el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió en dicha sentencia, en la cual se exploraron, destacadamente, los alcances del principio de inmunidad parlamentaria de la cual gozan los legisladores en este país. Entendiendo a dicho principio, como lo señala Carro Martínez, como “la prerrogativa esencial del Parlamento y de los parlamentarios, consistente en que dentro de la Cámara, y en el ejercicio de las funciones propias de la misma, la libertad de palabra es plena (*freedom of speech*)” (Carro, 1981, p. 92).

#### DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO DE LA PROBLEMÁTICA QUE SE ABORDARÁ EN LA SENTENCIA

El poder público en México se deposita en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por lo que se refiere al Poder Legislativo, este se integra, a nivel federal, por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (Congreso de la Unión), y a nivel local, por una Legislatura Estatal en cada una de las entidades federativas del país, así como en la Ciudad de México (Congresos locales).

Este Poder Legislativo, ya sea a nivel federal o local, se conforma por ciudadanos postulados, mayoritariamente,<sup>1</sup> por los partidos políticos que cuentan con registro o acreditación ante las autoridades electorales administrativas encargadas de la organización de los

respectivos comicios, a saber, el Instituto Nacional Electoral (INE) o los organismos públicos electorales locales (OPLES); ciudadanos que al integrar dicho poder político adquieren la calidad de legisladores, puesto que su función principal es la de expedir leyes y decretos.

Así, en el ejercicio de sus funciones, los legisladores gozan de inviolabilidad parlamentaria, por lo que jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Por otra parte, 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 ciudadanas, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen.

De este modo, los partidos políticos cuentan con programas, principios e ideas que los caracterizan de otros partidos políticos, pues cada uno de ellos cuenta con sus propios estatutos, programas de acción y declaración de principios, siendo estos últimos, los que contienen los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postulan; para así generar, una diversidad de opciones políticas para el electorado, circunstancia que los votantes debieran tomar en cuenta al momento de elegir a sus representantes populares; pues a decir de Mejía (1999, p. 289), “el nombre de un partido político es como una ‘etiqueta’ que identifica la posición ideológica del candidato, y brinda seguridad a los electores sobre el tipo de acciones que pueden esperar de ese gobernante, o por lo menos, les advierte el tipo de cosas que el candidato no estaría dispuesto a hacer”.

Como se advierte de lo anterior, generalmente es a través de los partidos políticos que la ciudadanía a los integrantes del Poder Legislativo, por lo que, para optar por sus preferencias electorales,

deben tomar en consideración los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postulan dichos partidos políticos, en el entendido de que estos principios son los que deben permear durante el ejercicio de sus funciones como legisladores que, como ya se adelantó, se encuentra tutelada por el principio de inviolabilidad parlamentaria.

En este contexto, si la legisladora o el legislador en el ejercicio de sus facultades se aparta de los principios ideológicos de carácter político, económico y social que pretende como eje de gobierno el partido político al cual pertenece, ¿dicho instituto político puede aplicarle una sanción a la funcionaria o funcionario público en términos de su normativa interna?, o por el contrario, ¿si se aplica una sanción, ello implicaría una conculcación al principio de inviolabilidad parlamentaria de la cual gozan los legisladores?

De los antecedentes del caso se desprende que militantes afiliados al partido Morena presentaron un recurso de queja ante el órgano de justicia partidario, a fin de denunciar a las y los legisladores locales pertenecientes a Morena, que con la aprobación del decreto mediante el cual se reformó el artículo 77, fracción II, incisos A), B), C), D) y E) del Código Financiero del Estado de México y Municipios (1998), mismo que contiene los montos de los derechos que se deberán de pagar por concepto de servicios de control vehicular prestados por la Secretaría de Finanzas, se genera un detrimento en la economía de la población del Estado de México; circunstancia que, en estima de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena, resultaba contraria a los principios y postulados que el partido propaga y difunde.

En contra de tal determinación, por un lado, las y los actores del juicio ciudadano local JDCL/164/2019 (TEEM, 2019) —siendo las diputadas y los diputados denunciados—, pretendían que se revocara la resolución impugnada y, en consecuencia, se dejaran sin efecto las sanciones impuestas, porque en su concepto la

resolución combatida vulneraba el principio de inviolabilidad parlamentaria. Por su parte, las y los actores del juicio ciudadano local JDCL/167/2019 (TEEM, 2019) —siendo los entonces quejosos—, también pretendían que se revocara la resolución impugnada, pero para el efecto de que se ordenara la emisión de una nueva resolución en la cual se impusieran sanciones mayores, pues a su modo de ver, la responsable había emitido un veredicto incompleto al incurrir en falta de exhaustividad.

En razón de los anteriores planteamientos, el Tribunal Electoral local estimó que la *litis* se centraba en determinar si la resolución emitida por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena resultaba o no apegada a derecho.

DESCRIPCIÓN, NARRACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA,  
 HACIENDO HINCAPIÉ EN LAS CUESTIONES A TRATAR,  
 LOS PRINCIPIOS, ARGUMENTOS Y CRITERIOS MÁS  
 RELEVANTES PARA ABORDAR LA PROBLEMÁTICA CENTRAL

El Tribunal Electoral del Estado de México, al resolver la *litis* planteada, determinó que no resultaba posible que un partido político pudiera aplicar una sanción a una legisladora o legislador local en términos de su normativa interna, por actuar en cumplimiento de sus deberes en su ámbito de acción, pues ello implicaba una conculcación al principio de inviolabilidad parlamentaria de la cual gozan todos los legisladores.

En efecto, en la sentencia que se analiza se señaló que el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las diputadas y diputados, y las senadoras y senadores del Congreso de la Unión son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y que jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Por su parte, en el caso del

Estado de México, el primer párrafo del artículo 42 de la Constitución local dispone, que las diputadas y diputados de la Legislatura jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por las declaraciones o los votos que emitan con relación al desempeño de su cargo.

Con base en lo anterior, el Tribunal Electoral local desprendió que los integrantes del Poder Legislativo, tanto federal como local en el Estado de México, gozan de inviolabilidad parlamentaria; es decir, disponen de la protección en cuanto a las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su encargo. Se indicó que la inviolabilidad parlamentaria se refiere a la prerrogativa personal de los integrantes del Poder Legislativo para expresarse en su actividad parlamentaria con plena libertad a fin de que en sus intervenciones, escritos y votos, como legisladores no estén sujetos a censura o a posibles persecuciones judiciales que pudieran adjudicárseles por la expresión de sus ideas. Además, se señaló que era importante destacar que este privilegio sólo aplica para la persona en su ámbito de acción parlamentaria, pero no así para las actividades que realizara en su esfera particular, dado que la finalidad de esta prerrogativa es asegurar la libertad de expresión y de opinión en el ejercicio de las funciones parlamentarias, no únicamente la legislativa, sino también las de control, como las presupuestarias por ejemplo.

En esa tesitura, el Tribunal Electoral del Estado de México determinó que resultaba *fundado* el agravio esgrimido por los legisladores sancionados (expediente JDCL/164/2019 [TEEM, 2019]), en el tenor de que la resolución intrapartidista sí resultaba violatoria del principio de inviolabilidad parlamentaria. Las consideraciones torales de la sentencia fueron las siguientes:

- Que de lo dispuesto por los artículos 38 y 61, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1995) y 38, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995), se desprendía que

el ejercicio del poder legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, la cual está integrada por diputadas y diputados electos cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

- Que dentro de las atribuciones y facultades de dicha legislatura se encuentra, entre otras, la relativa a expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del estado, en todos los ramos de la administración del gobierno, lo que implica la manifestación de voluntad de los legisladores en lo individual, a través de la votación correspondiente a favor, en contra o mediante la abstención en pleno ejercicio de su facultad.
- Que cabía precisar que los artículos 38 y 61, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1995) y 38, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995) antes referidos, son acordes con el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ende dichas porciones normativas se ajustan a los parámetros constitucionales previstos en el referido ordenamiento supremo, puesto que salvaguardan el derecho político-electoral de ser votado de los integrantes de la Legislatura local del Estado de México, ya que dotan de contenido su actuar como legisladoras y legisladores. Lo anterior, dado que por medio de dichos preceptos, las diputadas y diputados locales desarrollan sus facultades como legisladores mediante la expresión de sus votos para la emisión, reforma o abrogación de leyes o decretos, tutelando así, su libre ejercicio y desempeño del cargo.
- Que de este modo, el acto por virtud del cual las y los entonces denunciantes sustentaron los hechos que dieron motivo a la queja primigenia, se encontraban al amparo del principio de inviolabilidad parlamentaria de que gozan las y los entonces accionantes,



ya que el decreto de reforma mediante el cual se determinó el monto a pagar por concepto de refrendo para vehículos de uso particular durante el año dos mil diecinueve por parte de la ciudadanía del Estado de México, es resultado de su actividad legislativa.

- Que en razón de lo anterior, el órgano partidista responsable había sido omiso en analizar si la conducta denunciada se encontraba al amparo del ejercicio de sus funciones, máxime que, la resolución impugnada conculcaba el principio de inviolabilidad parlamentaria del cual gozan todas y todos los legisladores, ya que actuaron en ejercicio de sus atribuciones y facultades que como legisladoras y legisladores les confiere la ley; por lo que el Tribunal Electoral debía asegurar la libertad de expresión y de opinión de las y los accionantes en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, tal y como acontecía en la especie, con la emisión del decreto número 14, por el cual se reformó el artículo 77, fracción II, incisos A), B), C), D) y E), del Código Financiero del Estado de México y Municipios (1998).
- De este modo, no era dable que el órgano impartidor de justicia interna de Morena les impusiera a los actores y actoras —en su calidad de militantes— sanción alguna, derivado del ejercicio de su función como legisladores, so pretexto de una supuesta conculcación a los documentos básicos del citado instituto político, toda vez que los hechos motivo de queja que se analizaron guardaban estrecha vinculación con su actuar como legisladoras y legisladores locales, por lo que estaban tutelados por el principio de inviolabilidad parlamentaria.
- Que acorde con lo previsto en el artículo 42, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1995), se deriva que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias en el ejercicio de

competencias y funciones que le correspondan como legisladora o legislador. Así, si las diputadas y los diputados no pueden ser reconvencidos por las manifestaciones que realicen en el desempeño de la función pública, con mayor razón no pueden ser sancionados por la emisión de su voto en un sentido determinado.

- Que de este modo, la potestad sancionadora partidaria de ninguna manera debe dirigirse a alterar, condicionar, restringir o reprimir el ejercicio de la función pública de una persona que ocupa el cargo de diputada o diputado local, mediante el inicio de procedimientos sancionatorios internos y la eventual imposición de sanciones, porque con ello se podría alterar el normal funcionamiento del órgano legislativo y se invadiría el ámbito de atribuciones de los representantes de elección popular del orden legislativo.
- En ese contexto, también se señaló en la sentencia en análisis que los partidos políticos no pueden restringir derechos fundamentales de sus militantes en mayor medida que las restricciones previstas a nivel constitucional, ni interferir con las obligaciones y funciones de los servidores públicos. Que lo anterior es así porque el ejercicio de la potestad sancionadora reconocida por el artículo 39, párrafo 1, inciso k), de la Ley General de Partidos Políticos (2014) a las organizaciones partidistas, no puede extenderse más allá del ámbito de actuación del partido político, entendido como el funcionamiento interno.
- Que por tanto, las normas internas de los partidos políticos no deben de traducirse en instrumentos coercitivos que, por cuestiones de hecho, se traduzcan en lineamientos incondicionales para las y los ciudadanos en el desempeño de cargos públicos y, con mayoría de razón, quienes son de elección popular, toda vez que estos últimos ejercen el cargo como resultado de la voluntad del electorado expresada en las urnas. De ahí, que los partidos políticos, como entidades de interés público, se encuentran

impedidos para imponer sanciones a los militantes que lo integran por ejercer el cargo de legisladora o legislador para el que fueron electos conforme a la normativa aplicable, porque ello implica la pretensión de subordinar el ejercicio de la función pública a las determinaciones e intereses partidarios, situación que es ajena a la naturaleza de los partidos políticos y escapa de su ámbito interno.

- Que ello es así, en virtud de que la atribución de los partidos políticos para reprimir conductas de sus militantes, se circunscribe al ámbito interno, y no pueden limitar o reprimir a las y los servidores públicos de elección popular en el ejercicio del cargo para el que resultaron electos, además de que tampoco deben contravenir disposiciones constitucionales y legales tendentes a proteger el normal desarrollo de las actividades del órgano legislativo, como en la especie aconteció.
- Que en este sentido, en razón de que a las actoras y los actores, en su carácter de diputadas y diputados de la Legislatura local del Estado de México, les asiste la prerrogativa que se ubica en la libertad en cuanto a su actuación tratándose de la función legislativa; ello permite sostener la división que entre poderes le asiste al poder Legislativo, respecto de otros poderes, por lo que tampoco en su actuar deben influir entes ajenos, como en el caso había acontecido.
- Que sobre dicha premisa divisoria convenía precisar que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.
- Así, que la intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, ya que se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro,

sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. Que la dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Y la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; que la diferencia con la dependencia es que mientras en esta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

- Que en ese sentido se señaló, que resultaba evidente la posición de autonomía entre poderes constituidos del estado, sustancialmente en razón de no actualizarse intromisión y subordinación, respecto de aquellas atribuciones que les son propias; de suerte tal que, si bien, atento a una base constitucional que sostiene la autonomía entre poderes constituidos, lo cierto es que, de ninguna manera resulta admisible la intervención directa o indirecta de actores externos que, aduciendo un interés en el actuar de quienes los conforman, vulneren esa autonomía que debe permear ante cualquier acción que transite por el cumplimiento de sus atribuciones y podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de otros poderes y órganos autónomos, violentando el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional.
- Que adoptar la interpretación de la responsable daría lugar a que las y los legisladores locales emanados del partido político que los postuló, como integrantes de la Legislatura del Estado de México, pudiera este intervenir en aquellos actos que, por mandato de la

constitución particular, se les tiene encomendados, pues en todo caso el instituto político, al haberlos postulado al cargo de elección que detentan, cumplió con el propósito de ser la vía para tal propósito, sin que al respecto le asista algún derecho en cuanto a la actuación de aquellos.

- Asimismo, se señaló, que el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal dispone que los partidos políticos contribuyen a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones ciudadanas, hacen posible el acceso de las personas al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. Que lo anterior, en modo alguno significa o permite que las y los ciudadanos que arriban al poder público, propuestos por un determinado partido político, deban en el ejercicio de su función legislativa, subordinar su actuar a los postulados o directrices emitidos por aquellos, pues ello supondría una suplantación de la soberanía popular, la cual no recaería en el pueblo representado por las y los legisladores, sino en los partidos políticos, cuestión totalmente inaceptable a la luz de lo previsto por el artículo 39 de la Carta Magna; además, anularía la protección constitucional otorgada a favor del poder legislativo a través de la figura de la inviolabilidad parlamentaria.

En razón de las consideraciones antes vertidas, en estima del Tribunal Electoral del Estado de México, procedía *revocar la resolución impugnada* y, por ende, *dejar sin efectos las sanciones* que les habían sido impuestas a los legisladores locales.

De modo que los disensos esgrimidos en el juicio ciudadano local JDCL/167/2019 (TEEM, 2019), se calificaron como *inoperantes*, puesto que con los mismos se pretendía aumentar las sanciones a los entonces denunciados y denunciadas, por emitir su voto a favor de la aprobación del decreto número 14, por el que se reformó el

artículo 77, fracción II, incisos A), B), C), D), y E) del Código Financiero del Estado de México y Municipios (1998); circunstancia que resulta inviable, dado que las sanciones impuestas fueron revocadas, en tanto que la resolución impugnada vulneraba el principio de inviolabilidad parlamentaria de la cual gozan las y los legisladores del Estado de México en el ejercicio de sus funciones.

ANÁLISIS DE REFERENCIAS NORMATIVAS  
Y JURISPRUDENCIALES, NACIONALES,  
INTERNACIONALES Y/O COMPARADAS,  
RELACIONADAS CON LAS PROBLEMÁTICAS  
Y/O TEMÁTICAS MÁS RELEVANTES DE LA SENTENCIA

La sentencia que se analiza se apoyó de los siguientes criterios emitidos por diversos órganos del Poder Judicial de la Federación.

Respecto a la garantía de inviolabilidad parlamentaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Primera Sala y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, han señalado lo siguiente:

- Que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa, es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos —manifestaciones— hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que, el ámbito de esta protección se delimita en tres condiciones: a) sólo opera en favor de los legisladores, b) por las opiniones, y c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, de tal suerte

que lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que ejerce su función de representante público. **“INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (SCJNA, 2000).**

- Que el bien jurídico protegido mediante la inviolabilidad parlamentaria es la función del Poder Legislativo, por lo que mediante esta figura no se protege cualquier opinión emitida por una legisladora o legislador, sino únicamente cuando lo haga en el desempeño de su función parlamentaria, es decir, que al situarse en ese determinado momento, la persona haya acudido a desempeñar una actividad definida en la ley como una de sus atribuciones de legislador. **“INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA” (SCJN, 2011, p. 7).**
- Que la inviolabilidad de las y los legisladores por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él, la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de las y los legisladores. **“INMUNIDAD PARLAMENTARIA. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE” (SCJN, 2009, p. 2734).**
- Que cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió, se deriva que pudo haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, por lo que, desde ese momento el juez debe dilucidar tal cuestión. **INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA**

**DE ORDEN PÚBLICO INDISPENSABLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR.** (SCJNb, 2000, p. 247)

Con relación a la división de poderes, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido lo siguiente:

- Que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a la no intromisión, b) a la no dependencia, y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. **DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS** (SCJN, 2004, p. 1122).

Por su parte, en la sentencia que es motivo de estudio también se hizo referencia a lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-2777/2014 (TEPJF, 2015), cuando determinó, modularmente, lo siguiente:

[...] los diputados gozan de inviolabilidad en sus opiniones, tienen la facultad de iniciar leyes y decretos y participar en la discusión, votación y aprobación de dichas normas, así como de aprobar, reformar, abrogar o derogar las existentes, en todos los ámbitos de competencia de la Legislatura... Que ese conjunto de atribuciones demuestra,



que el cargo de diputado efectivamente dota a quien lo ejerce de la calidad de funcionario del Estado, lo ubica en una posición de supra a subordinación frente a los particulares e incluso de otros entes, en tanto que el diputado, al formar la Legislatura, detenta el poder público que a ésta corresponde, a virtud del cual ejerce facultades de naturaleza pública cuyo origen es precisamente la ley... Que de igual modo se percibe que la voluntad individual del diputado conforma la voluntad del órgano colegiado, y por lo mismo el conjunto de las voluntades de los diputados constituyen la voluntad colectiva conforme a la cual se emiten acuerdos y toman las decisiones que (como las leyes) crean, modifican o extinguen, por sí y ante sí, pues no requieren acudir a otros órganos de gobierno ni precisan del consenso de la voluntad de los afectados [...].

Criterios que sirvieron de sustento al Tribunal Electoral del Estado de México para afirmar que si los diputados no pueden ser reconvenidos —por ningún órgano ajeno al Poder Legislativo— por las manifestaciones que realicen en el desempeño de la función pública, con mayoría de razón tampoco pueden ser sancionados por la emisión de su voto en un sentido determinado al aprobar una ley o decreto. En tal virtud, la potestad sancionadora partidaria de ninguna manera debe dirigirse a alterar, condicionar, restringir o reprender el ejercicio de la función pública de una ciudadana o ciudadano que ocupa el cargo de legisladora o legislador, mediante el inicio de procedimientos sancionatorios internos y la eventual imposición de sanciones, porque con ello se podría alterar el normal funcionamiento del órgano legislativo y se invadiría el ámbito de atribuciones de los representantes electos mediante el voto popular.

## CONCLUSIONES

Si bien la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena, al resolver el asunto que dio origen a la sentencia que se analiza, sostuvo, de manera destacada, que los hechos denunciados vulneraban los documentos básicos y principios que postula el referido partido político, ya que los entonces denunciados en su calidad de legisladores locales se apartaron de impulsar políticas públicas en beneficio de las mayorías y de los más desfavorecidos; lo cual *prima facie* pudiera guardar cierta lógica del porqué de la imposición de la multa, en razón de que 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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; lo cual implica que los partidos políticos tienen como una de sus mayores finalidades, la de obtener el poder público a través de sus candidatas y candidatos y, con ello, generar las políticas públicas que en su estima, resultan ser las más viables para la vida política del país; pues como dice Duverger (1957, pp. 392-393).

Los primeros partidos fueron organizaciones puramente electorales, cuya función esencial consistía en asegurar el éxito de sus candidatos: la elección era el fin, el partido era el medio. Luego, en lugar de utilizar a los partidos para asegurar el éxito de las elecciones, se han utilizado las elecciones para asegurar el crecimiento de los partidos: el partido se ha convertido en fin y las elecciones el medio.

Lo cierto es, que los partidos políticos no pueden sancionar a los legisladores que pertenecen a su fracción parlamentaria y que

actuaron en ejercicio de sus funciones y facultades, pues de ser el caso que así lo hicieran, ello implicaría una conculcación al principio de inviolabilidad parlamentaria de la cual gozan las y los legisladores; quienes no pueden ser reconvenidos por los partidos políticos en los cuales militan, so pretexto que, en el ejercicio de su encargo, hubieran incumplido con alguno de los principios que postulan los propios partidos políticos, puesto que ello conculcaría el derecho político-electoral de ser votado de las y los ciudadanos electos como representantes populares y, además, ocasionaría una invasión de atribuciones en el ámbito de los referidos representantes electos mediante el voto popular.

Por último, se estima oportuno hacer mención a que los actores y las actoras del juicio ciudadano local JDCL/167/2019 (TEEM, 2019), impugnaron ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la sentencia que se analiza en el presente documento, pues en su concepto, el Tribunal Electoral del Estado de México había aplicado indebidamente la suplencia de la queja deficiente, porque la sentencia combatida adolecía de una debida motivación, conculcaba el principio de exhaustividad, además porque violaba el derecho de petición y era incongruente; sin embargo, la referida Sala Regional al resolverse el expediente ST-JDC-104/2019 (TEPJE, 2019) desestimó dichos motivos de disenso y, por ende, confirmó la sentencia examinada.

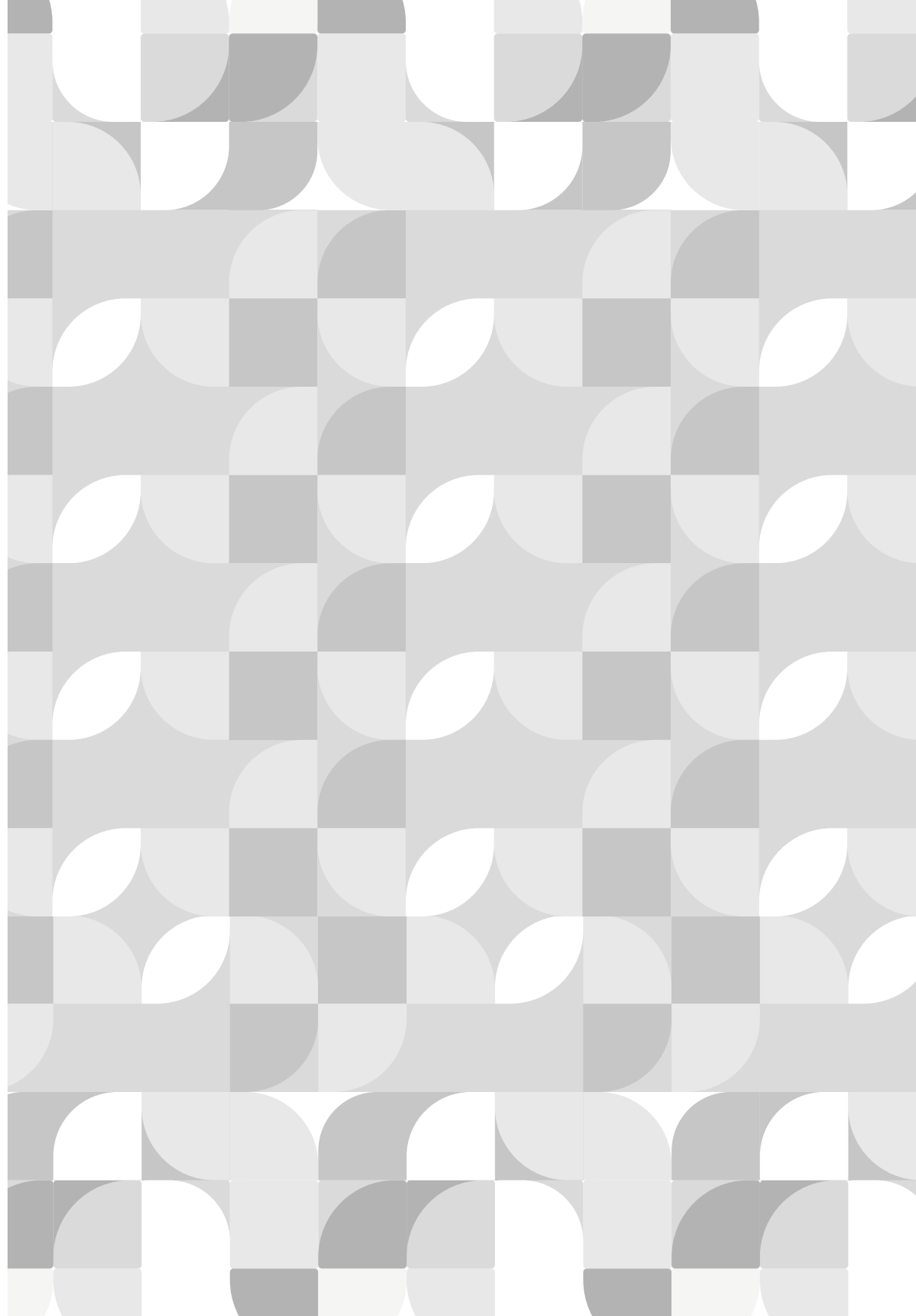
## BIBLIOGRAFÍA

- Carro Martínez, A. (1981). “La inmunidad parlamentaria. *Revista de Derecho Político*, (9). México: Porrúa.
- Código Financiero del Estado de México y Municipios. (1998, 4 de diciembre).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1995).
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley General de Partidos Políticos (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995).
- Mejía, A. (1999). Partidos Políticos: el eslabón perdido de la representación. En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNa). (2000, diciembre). Tesis Aislada 1a. XXX/2000. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNb). (2000, diciembre). Tesis Aislada 1a. XXVIII/2000. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2004, septiembre). Tesis Jurisprudencial P./J. 80/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2009, enero). Tesis Aislada I. 7°. C. 52 K. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIX.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2011, febrero). Tesis Aislada P.I/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIII.
- Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM). (2019, 6 de junio). JDCL/164/2019 y JDCL/167/2019 acumulados.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2015). SUP-JDC-2777/2014.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2019, 4 de julio). ST-JDC-104/2019.

NOTA

<sup>1</sup> Cabe recordar que en México, a partir de la reforma constitucional de 2012, existe la posibilidad de que puedan participar candidatos independientes en las contiendas electorales.





***Capítulo III***  
***Validez de elecciones y***  
***valoración de procesos***





# *Michoacán*

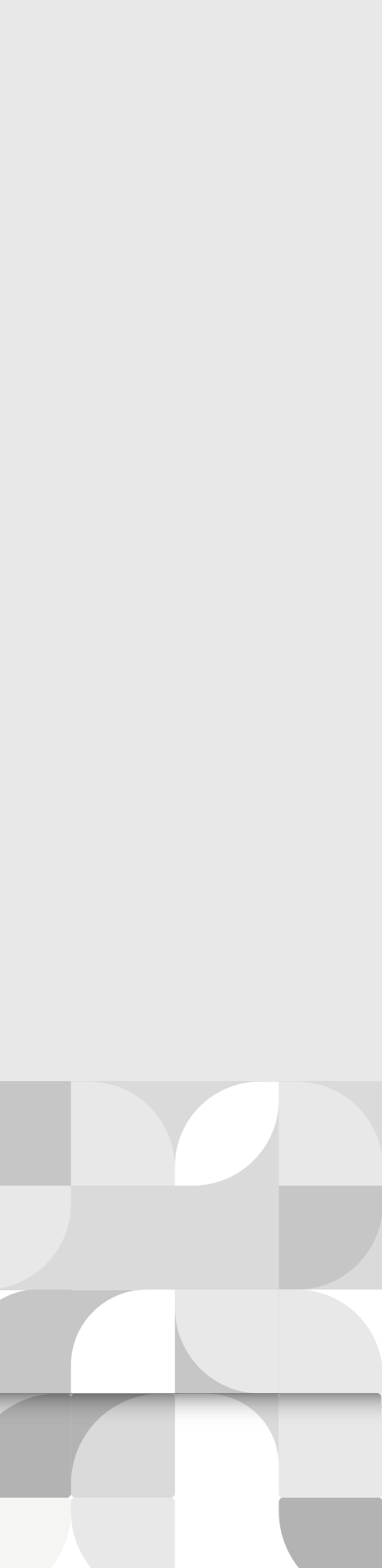
Rubro

**Validez de elecciones  
y valoración de procesos**

Temática

**Validez de elecciones**



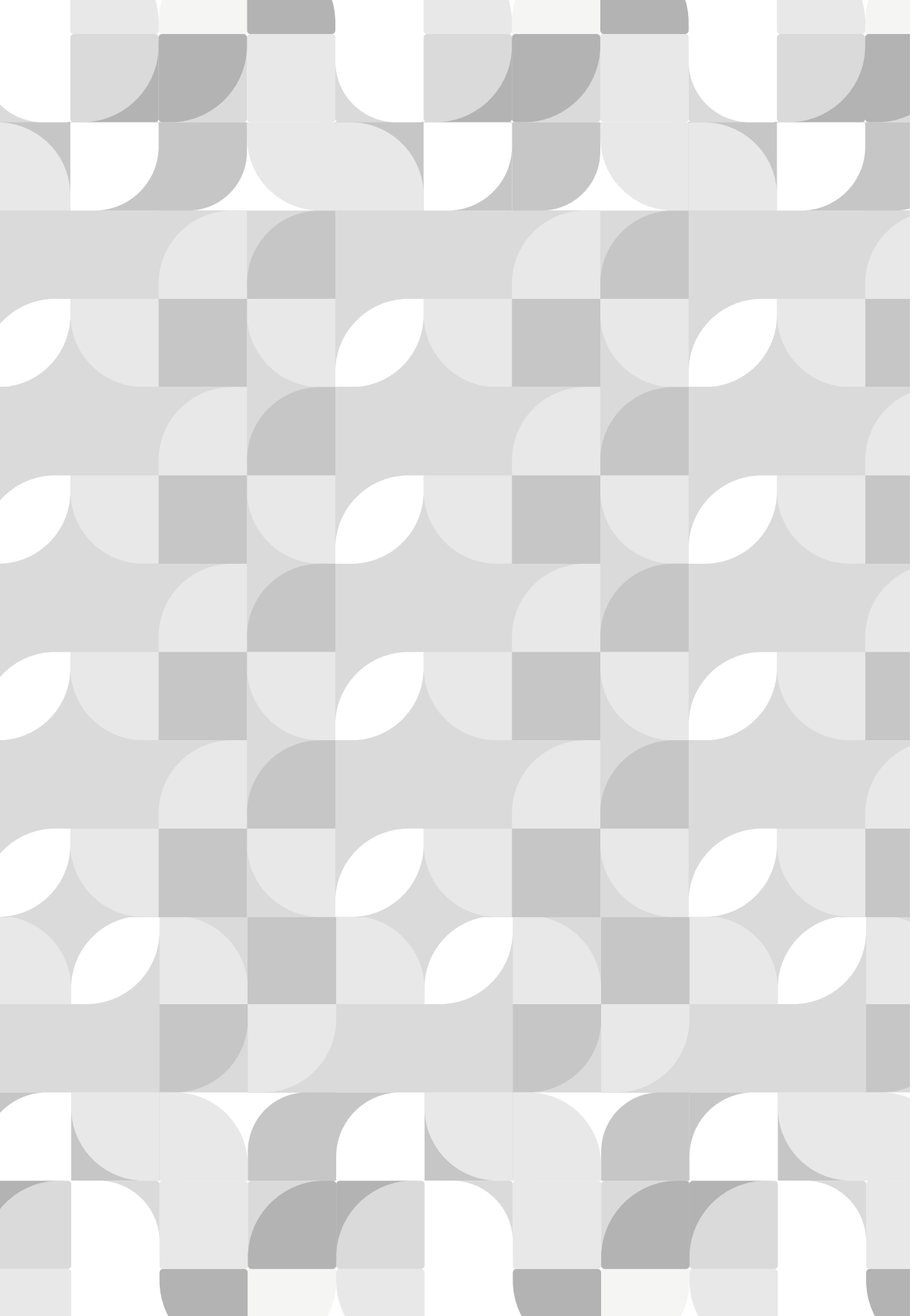


# ***Nulidad de elección y valoración de pruebas***

***Omero Valdovinos Mercado<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.



## INTRODUCCIÓN

El 8 de septiembre de 2017, el Instituto Electoral de Michoacán declaró el inicio del Proceso Electoral Ordinario Local 2017-2018 (IEM, 2018), mediante el cual la ciudadanía michoacana renovaría a los integrantes de los ayuntamientos, así como diputadas y diputados del Poder Legislativo del Estado.

El proceso electoral vivido en el estado de Michoacán representó un movimiento democrático que dejó una serie de reflexiones en torno a diversos temas que involucraron de manera directa al modelo político-electoral de nuestra entidad y, en términos generales, de todo el país.

Mediante una postura participativa, la ciudadanía se sumó a un nuevo proyecto de gobierno; los actores políticos<sup>1</sup> emprendieron una contienda más, con planes de trabajo definidos que generaran convencimiento en una ciudadanía desconfiada y escéptica; y, finalmente, las instituciones electorales —jurisdiccionales y administrativas—, asumían la encomienda de velar por el respeto a la constitucionalidad y legalidad durante el desarrollo de las elecciones.

Con el inicio de un nuevo escenario electivo, la voluntad popular jugaría un papel fundamental en el desarrollo de nuestro modelo

democrático, pues resulta incuestionable que la participación ciudadana en los asuntos políticos del país robustece la actividad pública en beneficio de todas y todos, y atribuye una mayor legitimidad a las autoridades electas popularmente. En ese contexto, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán asumió una encomienda esencial en la salvaguarda de los principios rectores del proceso electoral y, en general, de la constitucionalidad y legalidad de los actos, omisiones y determinaciones de las autoridades organizadoras de las elecciones y de los actores políticos. Así, dicho órgano jurisdiccional también se preparaba para garantizar, a través de la resolución de los medios de impugnación,<sup>2</sup> los derechos político-electorales de las y los contendientes, y de los intereses de toda la ciudadanía.

Como en cualquier proceso electivo, el vivido en Michoacán estuvo acompañado de diferencias marcadas entre los diversos actores políticos, por lo que el contexto comicial por sí mismo exigió la intervención de un órgano autónomo e independiente que, de manera imparcial y objetiva, resolviera los conflictos generados entre aquellos y, de manera paralela, garantizara una contienda equitativa, igualitaria y respetuosa de los derechos humanos e intereses ciudadanos.

De ese modo, el órgano jurisdiccional local, a través de la noble función de impartir justicia, adquirió un alto compromiso moral y profesional, no sólo con las actores y actores políticos, sino con la propia sociedad que, involucrada en los asuntos políticos del Estado, permanecía atenta al debido actuar de sus instituciones; máxime que a través de las sentencias se legitima el juzgador

## ANTECEDENTES

Particularmente en el marco del pasado proceso electoral para la renovación de integrantes del ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán, el 1 de julio de 2018 se llevó a cabo la jornada electoral de la

que derivó, entre otras cosas, la declaración de ganador al candidato postulado por el Partido de la Revolución Democrática.

El 12 de julio siguiente, los representantes propietarios de los partidos políticos Morena y Nueva Alianza ante el Consejo Municipal de ese municipio promovieron, respectivamente, juicios de inconformidad (TEEMc); el primero, en contra del cómputo de la elección al ayuntamiento en Zitácuaro, Michoacán, la declaración de validez, y la entrega de constancia de mayoría, el segundo respecto del último de los actos mencionados.<sup>3</sup>

El Pleno de este órgano jurisdiccional fue competente para resolver los juicios de inconformidad, con fundamento en los artículos 98-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (2008), 60 del Código Electoral del Estado (2018) y 58 de la Ley de Justicia (2014), por tratarse de juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de un cómputo municipal de la elección al ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán.

#### ARGUMENTACIÓN JURISDICCIONAL

En el juicio que se describe, las y los actores señalaron como motivos de disenso la existencia de violaciones sistemáticas, graves, no reparables y determinantes que viciaban de nulidad los comicios municipales de Zitácuaro, Michoacán, tales como:

- Participación del candidato del Partido de la Revolución Democrática en actos públicos cívicos de campaña, utilizando a su favor recursos públicos del ayuntamiento.
- La participación en conferencia de prensa realizada en plena veda electoral por parte de la dirigente del Partido de la Revolución Democrática en el municipio de Zitácuaro, Michoacán.

- Participación indebida de servidores públicos, en actos de campaña, entregando despensas como medio de proselitismo; intimidación, acoso y violación de garantías, por parte de la policía de mando único en Zitácuaro, Michoacán, en contra del equipo de campaña y de los simpatizantes de la candidata postulada por el partido político Morena; acoso a simpatizante e incautación de su vehículo; detención arbitraria de simpatizantes durante la jornada, y que la existencia de estas irregularidades, en su conjunto, llevaba a ocurrir que en la elección materia de la *litis* existió la intervención de servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal, de manera particular, la fuerza pública, que intervinieron indebidamente en los comicios, lo que a su decir vulneraba los principios de certeza e imparcialidad durante el recuento total de la elección, celebrado en el Comité Distrital del Instituto Electoral de Michoacán en aquel municipio.
- Y que mediante un acuerdo verbal sin motivar ni fundar, se determinó la no sustitución de los representantes de los partidos, ni la acreditación de nuevos representantes de los partidos políticos asistentes a la sesión especial de referencia; el no acceso de celulares, el cateo de la policía a los representantes de Morena y del Partido del Trabajo, y que derivado de ello, no hubo certeza respecto del total de votos emitidos para cada partido, candidata, candidato o coalición, votos nulos, porque no se llevó a cabo el procedimiento legal correspondiente.
- Añadieron que en la elección acontecieron irregularidades graves que vulneraban el sufragio universal, libre, secreto y directo, que impidió que la jornada se realizara con calma y, por tanto, debían anularse las votaciones de determinadas casillas, porque de acuerdo con los reportes de incidentes levantados, incidieron en el resultado de la votación. También mencionaron un posible rebase de tope en gastos de campaña.

Bajo los planteamientos apuntados por las y los actores, el órgano jurisdiccional resolvió con sustento en los argumentos siguientes.

Respecto a los hechos relativos a que el candidato del Partido de la Revolución Democrática, acudió y encabezó una celebración cívica, organizada por el ayuntamiento de Zitácuaro, a través de la tenencia de San Miguel Chichimequillas de Escobedo, consistente en un desfile tradicional en cuyo evento se utilizaron recursos públicos<sup>4</sup> para favorecer a una opción política o afectar la equidad en la contienda, se adjuntaron diversas fotografías, notas periodísticas y una publicación de la red social Facebook, que por su naturaleza tienen la calidad de pruebas técnicas.<sup>5</sup>

Con lo anterior se pudo tener por acreditada la existencia del hecho analizado; sin embargo, este por sí mismo; es decir, la presencia del candidato por sí sola no conllevó de manera automática una irregularidad grave y sustancial, a efecto de servir como base para declarar la nulidad de aquella elección.

Es decir, lo demostrado no resultó grave ni determinante para producir la anulación de la elección en el municipio de Zitácuaro;<sup>6</sup> pues el evento se llevó a cabo únicamente en esa tenencia, por ende, el resultado que reflejó la votación el día de la elección en ese lugar, el cual, además, le benefició a la actora y no al candidato ganador, por ende, no pudo tener un impacto de tal magnitud para anular la elección de todo el municipio, pues, de aceptar tal aseveración sería en contravención a la norma constitucional que protege el voto de la ciudadanía.

Por otra parte, la parte actora refirió en sus agravios, que el Partido de la Revolución Democrática realizó una conferencia de prensa, en plena veda electoral, para denunciar una conducta ilícita, pues su presidenta, el 30 de junio de 2018,<sup>7</sup> efectuó varios señalamientos y afirmaciones, en relación con la candidata a la presidencia municipal postulada por el partido Morena y algunas personas que formaban parte de su equipo de campaña, de cuyo mensaje



afirmaba que se desprendían violaciones a las prohibiciones a la ley, pues decía, se emitió en un periodo en el que a los partidos políticos les está prohibido hacer pronunciamientos o anuncios con relación al proceso electoral; se hizo referencia al candidato del Partido de la Revolución Democrática; también sostuvo la demandante, que aquella se refirió a la creación de un grupo “caza mapaches”, a hechos relacionados con distribución de propaganda negativa y que además actualizaban violencia política. Al respecto, se adjuntó una liga de Facebook, que por su naturaleza adquiriría la calidad de prueba técnica.<sup>8</sup>

Por sí solo, el indicio probatorio anterior resultó ineficaz para demostrar los hechos aducidos por el demandante, esto es, que el 30 de junio del mencionado año, mientras corría la veda electoral, la presidenta del Partido de la Revolución Democrática, en una conferencia de prensa, realizó actos proselitistas en favor del candidato propuesto por ese instituto político, a la creación de un grupo y respecto de la distribución de propaganda negativa atribuida al partido Morena; las que, aun adminiculado con las diversas probanzas, no resultaron aptas para justificar la pretensión del actor.

Lo anterior se consideró de esa forma, además, porque en el sumario la parte demandante no ofertó algún otro elemento de prueba tendente a corroborar su dicho, es decir, que adminiculada a la técnica fuera apta para perfeccionarla (SCJN, 2014).

Esto a pesar de que al demandante correspondía la carga de la prueba (TEPJF, 2007), pero además, porque la probanza técnica ofrecida al efecto pudo perfeccionarse con otras probanzas, incluso de la misma naturaleza, y a las cuales el actor estuvo en condiciones de acceder, tales como notas periodísticas o publicaciones en páginas web, entre otros; esto con la finalidad de corroborar la veracidad del contenido del mensaje referido en la demanda y de su temporalidad, pero como no se hizo, es inconcuso, que con la aportada no se consiguió demostrar de manera fehaciente las

circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se afirmó tuvo lugar la conferencia de prensa, como tampoco su contenido, lo que hubiese permitido a este tribunal analizar, además de su existencia, los supuestos efectos perniciosos al proceso electoral y sus resultados, pues la carga procesal pesa sobre la parte actora.<sup>9</sup>

En atención al resto de los motivos de disenso, la autoridad jurisdiccional determinó que, al tratarse de pruebas técnicas consideradas como indicios, resultaron insuficientes e ineficaces los medios de prueba aportados por los actores para acreditar sus pretensiones.

#### MARCO NORMATIVO: LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

Para la resolución de dicho medio de impugnación se invocó como sustento normativo la doctrina jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2017) a través de la que ha sostenido que los elementos o condiciones para la declaración de invalidez de una elección por violación a los principios o preceptos constitucionales son:

- a) La existencia de hechos que resulten contrarios al orden constitucional o convencional aplicable al caso (violaciones sustanciales o irregularidades graves).
- b) Que las violaciones sustanciales o irregularidades graves se encuentren plenamente acreditadas.
- c) Que se encuentre constatado el grado de afectación producido por la violación al principio, a la norma constitucional o al precepto tutelador de derechos humanos en el proceso electoral o en los resultados.
- d) Que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la elección.

De igual forma, ha considerado que para declarar la nulidad de una elección, ya sea por violación a normas o principios constitucionales o convencionales, deben acreditarse incondicionalmente los cuatro elementos o condiciones descritas con antelación, en la medida en que permiten garantizar la autenticidad y libertad del sufragio, así como de la autenticidad y libertad de la elección misma, además de otorgar certeza respecto de los efectos derivados de los actos jurídicos válidamente celebrados.

Además, la Sala Superior ha establecido en la jurisprudencia 39/2002 (SCJN, 2002, p. 1136), de rubro **“NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUANDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO”**, que para establecer si se actualiza el carácter determinante se pueden utilizar criterios aritméticos, pero también se pueden acudir a criterios cualitativos con el fin de verificar si se han conculcado de manera significativa uno o más de los principios constitucionales de las elecciones, o bien, atendiendo a la finalidad de la norma, la gravedad de la falta y las circunstancias en que se cometió.

En ese sentido, se ha estimado que el carácter determinante de una violación supone la concurrencia de dos elementos: uno cualitativo y otro cuantitativo.

- El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático.

- El aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma.

Lo anterior se encuentra plasmado en la tesis relevante de clave XXXI/2004 (SCJN, 2004, p. 308) y de rubro: **“NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD”**.

Por todo ello, ha sido criterio de la Sala Superior que la declaración de validez o nulidad de una elección deriva tanto de las facultades específicas previstas en la legislación electoral, y particularmente de los principios constitucionales y derechos fundamentales previstos tanto en la Constitución como en la legislación y los tratados internacionales de derechos humanos que reconocen los derechos políticos de votar y ser votado 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.

## CONCLUSIONES

Bajo ese orden de ideas, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por mayoría de votos, confirmó el cómputo de la elección, la declaración de validez y la entrega de constancia

de mayoría relativos al ayuntamiento de Zitácuaro, Michoacán (TEEMd).

La resolución fue impugnada y confirmada por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEEMa, 2018), pues desestimó los agravios bajo el argumento total de que los elementos de prueba resultaron insuficientes para concluir, en ambos casos, que se actualizara el supuesto de nulidad relativo a la utilización de recursos públicos en favor de un determinado candidato, y a la existencia de expresiones denostativas en su contra durante el periodo de veda electoral, y que ello vulnerara el principio de equidad en la contienda y, por ende, se determinó que no se actualizaban los elementos necesarios para declarar la nulidad de la elección, como lo es que dicha violación fuera grave, generalizada y determinante.

Finalmente, la Sala Superior (TEEMb, 2018) desechó el recurso de reconsideración interpuesto contra el fallo anterior, al no actualizarse alguna de las excepciones legales y jurisprudenciales para su procedencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Código Electoral del Estado. (2018). *Periódico Oficial*.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (2008). *Periódico Oficial*.
- Instituto Electoral de Michoacán (IEM). (2018). Recuperado de: <http://iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-2017-2018/calendario-electoral>
- Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán. (2007). *Periódico Oficial*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2002). P./J. 39/2002. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2004). 1a. XXXI/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014). P./J. 4/2014. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, t. I, de rubro: “*PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHA-CIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN*”.
- Tribunal Electoral del Estado Michoacán (TEEMa). (2018). ST-JRC-128/2018 y acumulados.
- Tribunal Electoral del Estado Michoacán (TEEMb). (2018). SUP-REC-1035/2018.
- Tribunal Electoral del Estado Michoacán (TEEMc). (2018). TEEM-JIN-063/2018 y su acumulado TEEM-JIN064/2018.
- Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEMd). (2018, 1 de agosto). Recuperado de: <http://www.teemich.org.mx/sentencias/2018>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2007). SUP-JRC-604/2007.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2017, 14 de septiembre). SUP-JRC-391/2017 y acumulados.

## NOTAS

<sup>1</sup> El Instituto Nacional Electoral agrupa como actores políticos a: a) partidos políticos, nacionales y locales; b) agrupaciones políticas; y, c) candidatos independientes.

<sup>2</sup> El artículo 4 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, establece el sistema de medios de impugnación, cuyo objeto tiene por objeto garantizar: I. Que todos los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y II. La definitividad de los distintos actos y etapas del proceso electoral. Y se integra por: a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos, acuerdos o resoluciones de los consejos distritales y municipales del Instituto; b) El recurso de apelación, para garantizar la legalidad de actos, acuerdos o resoluciones del Instituto; c) El juicio de inconformidad, procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales que violen normas constitucionales o legales, en la etapa de resultados y de declaraciones de validez; y, d) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Además, el artículo 254 del Código Electoral del estado, contempla el Procedimiento Especial Sancionador, y prevé su procedencia dentro de los procesos electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que: A) Violan lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la constitución general; b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña; o d) Violentem el ejercicio del derecho de réplica.

<sup>3</sup> El 14 de julio de 2018 se ordenó dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, toda vez que el actor, en su demanda, hacía valer diversas cuestiones relacionadas con el tema de fiscalización por presunto rebase de tope de gastos de campaña, atribuidos al candidato a presidente municipal de Zitácuaro, Michoacán, de la coalición Por Michoacán al Frente, integrado por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

<sup>4</sup> Banda de guerra de la policía, un jardín de niños José María Morelos y Pavón, un templete o presidium, el telón o ciclorama, equipo de sonido y el protocolo correspondiente.

<sup>5</sup> En términos del precepto 19 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, sólo amerita valor indiciario, en consonancia con el numeral 22, fracción IV, de aquella legislación.

<sup>6</sup> Además, dichas probanzas tampoco probaron que el denunciado al acudir a ese evento cívico hizo uso de recursos públicos, derivados del costo de la escuela Jardín de Niños José María y Pavón; de la banda de guerra, incluida su transportación, y el costo del templete o presidium, el telón o ciclorama, la mesa, el equipo de sonido y

el protocolo correspondiente; pues en todo caso, lo que indiciariamente se demuestra es que la persona señalada como el candidato hizo acto de presencia en el evento indicado, más no que, a su cargo, corrieran los gastos precisados por el demandante.

<sup>7</sup> En un bar situado en Zitácuaro, Michoacán.

<sup>8</sup> Cfr. nota 6.

<sup>9</sup> Máxime si se toma en cuenta que, de autos, no consta que el actor tampoco hubiese hecho del conocimiento de este tribunal que existieran pruebas que no estaban a su alcance, es decir, no argumentó imposibilidad o dificultad para allegarse de los medios probatorios idóneos y suficientes sobre el hecho.



# *Yucatán*

Rubro

**Validez de elecciones  
y valoración de procesos**

---

Temática

**Nulidad de elección  
recibida en casilla**

---



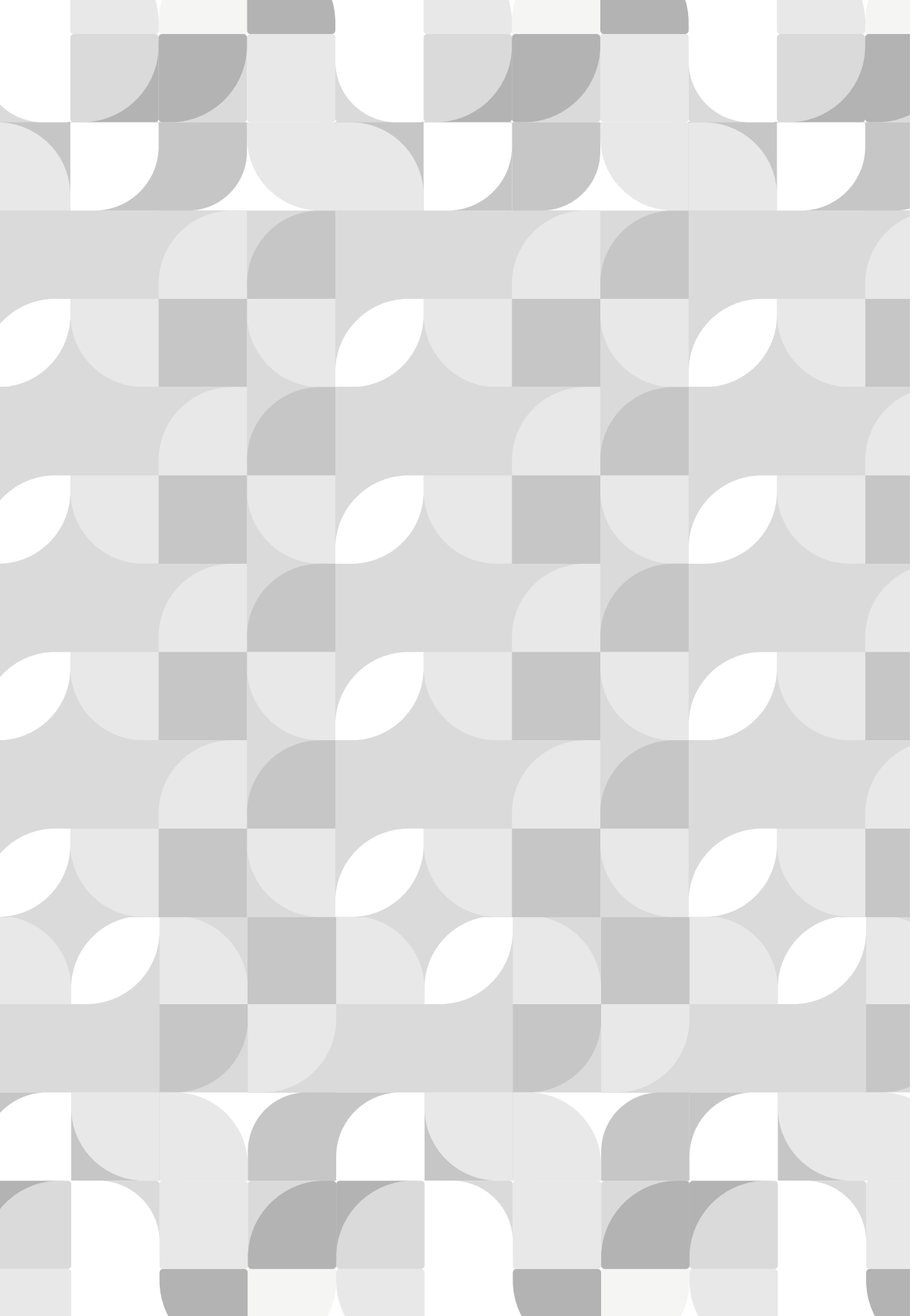
# ***Nulidad de votación recibida en casilla***

UNA PERSPECTIVA SOBRE LA  
RECONSTRUCCIÓN DE LOS RUBROS  
FUNDAMENTALES DE LAS ACTAS  
DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO  
DE CASILLA EN UNA ELECCIÓN  
MUNICIPAL. EL CASO YOBAÍN

***Javier Armando Valdez Morales***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán.



## INTRODUCCIÓN

En atención a la integración de la obra *Análisis de sentencias relevantes de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas, así como de los respectivos procedimientos especiales sancionadores* realizada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, se presenta el análisis de un caso resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán (TEEY), que se considera de relevancia puesto que permite establecer algunas bases para la reconstrucción de los rubros fundamentales en un acta de escrutinio y cómputo de casilla en una elección de regidores, en el contexto del análisis de una causal de nulidad prevista por la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán (Ley de Medios), que guarda similitud con distintas legislaciones electorales de los estados de la República, incluida la de la Ciudad de México.

El Tribunal Electoral del Estado de Yucatán (a, 2018) resolvió el recurso de inconformidad RIN.-37/2018, en el que la problemática fue que los rubros fundamentales de una de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de una elección municipal contenían inconsistencias importantes, señalando, que dichas inconsistencias no *de facto* producían la nulidad de la votación en la casilla por error

en el cómputo de los votos, establecido en la fracción VI, del artículo 6 de la Ley de Medios (2017), y en ese sentido instrumentó un procedimiento para reconstruir los rubros fundamentales y dar certeza a los resultados de la votación recibida, dejando firmes los resultados de la casilla y de la elección.

La Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a, 2018), que conoció en juicio de revisión constitucional electoral la impugnación identificada con el número de expediente SX-JRC-249/2018, promovida en contra de la determinación del tribunal local, la confirmó, argumentando en su sentencia que compartía el criterio sustentado en la determinación.

El análisis de la sentencia tiene por objeto servir como parte de la contribución que realiza el TEEY para fomentar el debate de las sentencias de los tribunales electorales de las 32 entidades federativas del país, necesario en todo Estado constitucional democrático de derecho.

El acto impugnado ante el TEEY (2018) en el recurso de inconformidad RIN.-37/2018 fue el acuerdo con fecha 4 de julio de 2018, por medio del cual el Consejo Municipal del Organismo Público Local Electoral, con sede en Yobaín, Yucatán, realizó el cómputo de la elección respectiva y declaró ganador de la elección al Partido Acción Nacional. El motivo de dicha impugnación fueron las inconsistencias presentadas en los rubros fundamentales del acta de escrutinio y cómputo de la casilla 1059 Básica, que a juicio del promovente actualizaba la causal de nulidad de casilla prevista en la fracción VI del artículo 6, de la Ley de Medios (2017) y como consecuencia la nulidad de la elección conforme la causal establecida en la fracción I, del artículo 9 de la citada Ley de Medios.

Del análisis que se realizó a los agravios expuestos por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de las constancias del expediente se concluyó que se encontraba acreditada la existencia de discordancias en los rubros fundamentales del acta de escrutinio

y cómputo de la casilla 1059 Básica, perteneciente a la elección de regidores del municipio de Yobaín, conducta irregular argumentada por el partido político actor en su escrito de inconformidad.

Así, la controversia se centró en dilucidar los alcances de la irregularidad acreditada para determinar si se actualiza o no la causal de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el artículo 6, fracción VI, de la Ley de Medios (2017), así como del resultado de dicho estudio determinar lo conducente sobre la nulidad de la elección solicitada.

#### DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO DE LA PROBLEMÁTICA

El 6 de septiembre de 2017 dio inicio el proceso electoral local para elegir gobernador, así como a los diputados y regidores de los 106 municipios en el estado de Yucatán, según acuerdo C.G.-036/2017 aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (2017); desarrollándose la Jornada Electoral el domingo 1 de julio de 2018.

En la propia fecha, las mesas directivas de casilla realizaron el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en las respectivas casillas, y el 4 de julio siguiente, el Consejo Municipal del Organismo Público Local Electoral, con sede en Yobaín, Yucatán, realizó el cómputo de la elección municipal respectiva, declarando ganador al Partido Acción Nacional, y entregando la constancia de mayoría y validez a su candidato, decisión que fue controvertida por el PRI, al considerar que se actualizaba la nulidad de la votación en una de las casillas del municipio de Yobaín, la casilla 1059 Básica, y que *de facto* operaba la nulidad de la elección, pues ante la existencia de sólo cuatro casillas en el municipio, se superaba el 20% de casillas anuladas y con ello operaba la nulidad de la elección.

La legislación local, al igual que la federal, establece un sistema de medios de impugnación, así como diversas causas de nulidad de votación recibida en casilla o de elección, que cuando se presentan pueden ser declaradas por los órganos jurisdiccionales, al resolver los medios de impugnación que conozcan, cuyo objetivo es asegurar la vigencia de los principios y valores democráticos, los cuales exigen que sólo sean tomados en cuenta en las contiendas los votos válidamente emitidos por los ciudadanos y se evite que quien haya obtenido el triunfo, lo haga con votaciones irregulares.

La regla general es considerar que la votación se emite con apego a las formalidades legales, aun cuando se encuentren vicios o irregularidades, la nulidad sólo se justifica, si tales vicios o irregularidades son determinantes para el resultado de la votación, lo que obedece al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados (Aguayo y Hernández, 2000, pp. 761-768).

El sistema de nulidades en materia electoral a nivel local no había enfrentado el análisis del planteamiento en el sentido de si debía anularse la votación recibida en una casilla cuando los rubros fundamentales fueran discordantes, cuestión que fue planteada por el partido que quedó en segundo lugar de la elección respectiva, tomando en consideración, además, que la anulación de una sola casilla implicaba la nulidad de la elección al actualizarse *de facto* la causal de nulidad de la elección por la anulación del 20% de las casillas instaladas establecida en la misma Ley de Medios.

El asunto resuelto fue novedoso, porque el criterio que se ha sostenido por la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es que la nulidad por error en el cómputo de los votos se actualiza ante la incongruencia en los rubros fundamentales del acta de escrutinio y cómputo de la elección, salvo los casos en que se determine que se trató de otro tipo de error.

## DESCRIPCIÓN, NARRACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

En la resolución del TEEY (a, 2018) se señaló, que la parte promovente refirió en su impugnación que en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla 1059 Básica, de la elección de regidores de Yobaín, Yucatán, el numeral correspondiente al número de votos emitidos por los ciudadanos, el cual ascendía a 284 sufragios, no coincidía con el rubro de personas que votaron, que sumaban 36 y con el rubro de votos sacados de la urna solo reflejaba 137 votos.

Refirió que, al no poder determinarse con exactitud cuántos electores sufragaron y cuántos votos se recogieron de las urnas, no se podían relacionar estos rubros con los votos que presuntamente recibió su partido, lo que constituía error o dolo en el cómputo de la votación, que afectaba el resultado de la misma en perjuicio de su partido y atentaba contra los principios de certeza y objetividad que por mandato constitucional debe regir todo procedimiento electoral, actualizándose de esta forma la causal de nulidad prevista en el artículo 6 fracción VI de la Ley de Medios (2017).

La pretensión del actor era que se declarara la nulidad de la casilla 1059 Básica, así como la elección del ayuntamiento de Yobaín, Yucatán y que se revocara la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría a la planilla ganadora, para poder convocar a una elección extraordinaria, pues desde su perspectiva con la nulidad de la casilla 1059 Básica, se actualiza el supuesto establecido en el artículo 9 de la Ley de Medios (2017), toda vez se daba la nulidad en el 20% o más de las casillas instaladas en el referido municipio.

En la sentencia se analizó la causal de nulidad de la votación recibida en casilla prevista en el artículo 6, fracción VI de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán, la cual se actualiza con dos elementos:



- a) haber mediado dolo o error en la computación de los votos, y;
- b) que ello sea determinante para el resultado de la votación.

Respecto del elemento “dolo” el Tribunal señaló que en el cómputo de los votos debe ser debidamente probado y no cabe presunción sobre él, así que, toda vez que la parte actora no aportó prueba alguna tendiente a evidenciar el dolo, se determinó que el agravio únicamente se refiere a haber mediado “error” en el cómputo de los votos, por lo que se abocó al estudio desde ese punto de partida.

Apoyándose en la jurisprudencia 8/97 de rubro: “**ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN**”, El Tribunal (b, 2018) señaló que el error en el cómputo de los votos se acredita cuando en los rubros fundamentales existan irregularidades o discrepancias que demuestren que no hay congruencia en los datos asentados en el acta de escrutinio y cómputo; los mencionados rubros son:

- 1) La suma del total de personas que votaron y representantes de partidos políticos que votaron en la casilla sin estar incluidos en la lista nominal (en adelante, total de ciudadanas y ciudadanos que votaron),
- 2) total de boletas sacadas de las urnas, y
- 3) el total de los resultados de la votación.

Refirió que los rubros en los que se indica el total de personas que votaron, las boletas depositadas y la votación total emitida son fundamentales, en virtud de que estos están estrechamente

vinculados por la congruencia y racionalidad que debe existir entre ellos, ya que en condiciones normales el número de electores que acude a sufragar en una casilla debe ser igual al número de votos emitidos y al número de votos depositados y extraídos de la urna, en el entendido de que si existe discrepancia en tales rubros, ello se traduce en error en el cómputo de los votos.

El caso contrario sucede cuando el error está en el rubro de boletas recibidas antes de la instalación de la casilla o de sobrantes que fueron inutilizadas, lo que eventualmente genera una discrepancia entre algunos de los denominados rubros fundamentales y la cantidad resultante de restar las boletas sobrantes al total de las recibidas, en cuyo caso existe un error en el cómputo de las boletas y no necesariamente de los votos, o bien, probablemente un error en el llenado de las actas, los cuales, por sí mismos, no se consideran suficientes para actualizar la causa de nulidad analizada. Si bien se pudiera considerar una irregularidad, la misma no se traduce necesariamente en votos indebidamente computados y en consecuencia, no se viola principio alguno que rige la recepción del sufragio.

En lo que respecta al estudio consistente en que el error “sea determinante” para el resultado de la votación, el tribunal señaló dos criterios: el cuantitativo o aritmético. Se explicó que, en el criterio cuantitativo o aritmético, el error será determinante para el resultado de la votación cuando el número de votos computados de manera irregular resulte igual o mayor a la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones que ocuparon el primer y segundo lugar de la votación, ya que, de no haber existido ese error, el partido o coalición que le correspondió el segundo lugar podría haber alcanzado el mayor número de votos.

Por otra parte, de acuerdo con el criterio cualitativo, el error será determinante para el resultado de la votación cuando en las actas de escrutinio y cómputo se adviertan alteraciones evidentes o ilegibilidad en los datos asentados o, en su caso, espacios en blanco

o datos omitidos que no puedan ser inferidos de las cantidades asentadas en las demás actas o subsanados con algún otro documento que obre en el expediente, y con esto se ponga en duda el principio de certeza de los resultados electorales.

Ahora bien, por cuanto al criterio de la determinancia cualitativa, se tomó el sostenido por la Sala Superior del TEPJF (2017) en la Jurisprudencia 8/97 antes relacionada, consistente en un estudio numérico analítico a través del cual se deducen otros aspectos, tanto o más relevantes para la certeza y objetividad de los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo; el cual ha considerado el hecho de que si el órgano jurisdiccional advierte en las actas de escrutinio y cómputo la existencia de datos en blanco, ilegibles o discordantes entre apartados que deberían consignar las mismas cantidades, en aras de privilegiar la recepción de la votación emitida y la conservación de los actos de las autoridades electorales válidamente celebrados, debe subsanar el dato faltante, ilegible o discordante, tomando en consideración los demás rubros que aparecen en los documentos electorales.

Lo anterior, toda vez que, el hecho de plasmarse en un rubro del escrutinio y cómputo, una cantidad de cero o inmensamente inferior a los valores consignados u obtenidos en los demás apartados, sin que medie ninguna explicación racional, el dato no congruente debe estimarse que no deriva propiamente de un error en el cómputo de los votos, sino como un error involuntario e independiente de aquel, que no afecta la validez de la votación recibida, teniendo como consecuencia la simple rectificación del dato.

En la especie, el impugnante señaló que el rubro del acta de escrutinio y cómputo, correspondiente al número de votos emitidos por las y los ciudadanos a favor de los partidos políticos (resultados de la votación), identificado con el numeral 8 del acta, no coincide con la cantidad asentada en el apartado relativo al número de personas que votaron, referenciado con el número 3. Es decir,

en el apartado de resultados de la votación, se asentó la cantidad de 284, mientras que en el rubro de personas que votaron se anotó la cantidad de 36.

Además, en el apartado correspondiente al número de votos de la elección sacados de la urna, identificado con el número 6, sólo se anotaron 137 sufragios, de ahí que tales inconsistencias imposibilitaban estar al tanto de cuántos electores sufragaron y cuántos votos se recogieron de la urna, así como relacionar los votos recibidos a su favor; por tanto, debía anularse la votación recibida en esa casilla, al haber mediado dolo o error en el llenado del acta de escrutinio y cómputo.

Por tanto, para determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del actor fue necesario analizar las constancias que obraban en autos, consistentes en: el acta de la jornada electoral, las actas de escrutinio y cómputo levantadas en la casilla correspondientes a las elecciones a la gubernatura y el ayuntamiento, así como el recibo de documentación y materiales electorales entregados al presidente de la mesa directiva de casilla.

Al respecto, en la sentencia se señaló que efectivamente se observó que el acta de escrutinio y cómputo de la casilla 1059 Básica, presentaba algunas inconsistencias y omisiones en el llenado de los rubros siguientes:

- I. Personas que votaron (inconsistencia);
- II. suma de la cantidad de apartados 3 y 4, es decir, de personas que votaron más votos de los representantes de partidos políticos (omisión);
- III. votos de la elección para el ayuntamiento sacados de la urna (inconsistencia).

Por lo que bajo el criterio sostenido por la Sala Superior, relativo a la posibilidad de subsanar las omisiones, del acta de escrutinio y

cómputo de la casilla y respecto al primer punto relativo a las “personas que votaron” identificado en el acta de escrutinio y cómputo con el rubro 3, fue subsanado, sumando los datos asentados en el rubro 8 de la propia acta, relativo a los “resultados de la votación de la elección de ayuntamiento” sumando los votos emitidos a favor de cada uno de los partidos contendientes, más los votos nulos.

Esto es, para obtener el total de personas que votaron en la casilla se sumaron los votos emitidos a favor de cada partido político más los votos nulos, advirtiéndose que el resultado obtenido era de 285 votos, es decir, se dedujo que en esa casilla votaron 285 ciudadanos, sin pasar inadvertido el hecho de que aun cuando en el acta de escrutinio y cómputo en el apartado de resultados de la votación se asentó como total la cantidad de 284 votos, se precisó que esa cantidad correspondía al total de votos recibidos por los partidos políticos y los votos nulos, siendo estos últimos siete, al realizarse el cómputo.

Sin embargo, se infirió que de último momento se anexó un voto nulo al cómputo, el cual se omitió añadir al sumatorio total de votos, por lo que el total asentado en el acta quedó en 284, pero como se ha señalado el total de votos recibidos en la casilla cuestionada era de 285, de acuerdo a la sumatoria obtenida de los datos asentados; situación que se corroboró de la sumatoria de los votos emitidos a favor de los partidos políticos y los votos nulos con el número de boletas sobrantes, que da un resultado de 321, mismo número de boletas recibidas en la casilla de conformidad con los datos que se desprendieron del acta de la jornada electoral; así, el Tribunal consideró que el número de ciudadanos que votaron en la casilla fue de 285.

Lo anterior se robusteció con los datos asentados en el acta de escrutinio y cómputo de la elección a la gubernatura, pues en la misma se asentó que el resultado de la votación de la elección era de 285 votos, obtenidos de la sumatoria de votos a favor de los partidos políticos y los nulos.

Así, se logró subsanar la inconsistencia alegada, pues de acuerdo a los datos recabados, del apartado 3, relativo a las personas que votaron, se dio por entendido que fueron 285, pues aun cuando no se tenía el dato de las personas que votaron conforme a la lista nominal, se pudo deducir que las personas que votaron para la elección de ayuntamiento, fue el mismo número que votó para la gubernatura, tal como constó en las actas respectivas.

Ahora bien, en lo relativo al rubro de “personas que votaron más los representantes de partidos políticos” correspondiente al rubro 5 del acta de escrutinio y cómputo, tal dato se obtuvo de sumar las cantidades asentadas en los rubros: tres (personas que votaron conforme a la lista nominal) y cuatro (representantes de partidos políticos que votaron en la casilla, que no se incluyen en la lista nominal). De modo que, en el rubro de personas que votaron (tres) se obtuvo la cantidad de 285, incluido el voto del representante partidista, que en el caso, de acuerdo al acta de escrutinio y cómputo, la cantidad asentada en el rubro 4, era de un voto; consecuentemente el total que quedó asentado en el rubro 5 fue 285, de tal forma se logró subsanar la omisión.

En relación a la inconsistencia advertida en el rubro 6, relativa a que en el apartado de los “votos de la elección sacados de la urna” se asentó la cantidad de 137 y en el rubro 8, relativo a los “resultados de la votación” se tiene la cantidad de 285; si bien la misma, como señaló el inconforme, era discordante. Tal situación también fue subsanada.

Respecto de la inconsistencia, el Tribunal determinó que al tratarse de una elección concurrente, con independencia de las variaciones en los resultados por partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, de las boletas sobrantes e inutilizadas y los votos nulos en la casilla (total de los resultados de la votación de la elección de ayuntamientos), los diversos rubros fundamentales consistentes en “personas que votaron” y “votos de la elección para

el ayuntamiento sacados de la urna” deben coincidir en número en las distintas elecciones que se hayan llevado a cabo en la sección electoral correspondiente (casilla electoral), pues el presidente de casilla entrega a cada elector una boleta electoral para cada elección, el votante deposita la boleta electoral en la urna correspondiente a cada elección y el secretario anota con el sello correspondiente la palabra “votó” en la lista nominal de la elección correspondiente.

La autoridad advirtió que el número de actos realizados se circunscribe a un solo elector para diversas elecciones, ya sean federales o locales, de ahí que los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo de las diversas elecciones deben coincidir en lo general en los citados rubros fundamentales (con independencia de los resultados individuales por partido o candidato, boletas sobrantes y votos nulos), pues las personas que concurren a votar en la casilla en elección concurrente son las mismas que depositan las boletas electorales en cada urna y que son consideradas con la palabra “voto” en la lista nominal correspondiente, con la salvedad que los citados datos se asientan en actas de escrutinio y cómputo de cada elección concurrente que corresponda.

De ahí que las copias certificadas de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de la elección a la presidencia de la República y a la gubernatura del estado son viables para subsanar las deficiencias del acta de escrutinio y cómputo de la elección de ayuntamiento de una sección electoral determinada, más cuando en el caso en comentario existía identidad en el rubro fundamental de “total: de los resultados de la votación de la elección de ayuntamientos”, del cual se pudo inferir que los votantes en la casilla en cuestión fueron los mismos para las diversas elecciones realizadas el 1 de julio de 2018, y ello conllevó a que con los datos existentes en las mismas pudo subsanarse los faltantes en la elección de ayuntamiento respectivo.

Por tanto, se obtuvo que el total de personas que votaron en la casilla es de 285; que es la suma de las personas que votaron, más los

votos de los representantes de partidos políticos por lo que el total de votos de la elección sacados de la urna fue de 285.

En la sentencia se precisó que, de acuerdo a la información asentada en el recibo de entrega de documentación y material electoral al presidente de la mesa directiva de casilla, el Instituto Electoral Local le entregó un total de 321 boletas para la elección del ayuntamiento referido, mismas que se encontraban foliadas del número 1783 al 2103.

Tal dato se corroboró con el asentado en el acta de la jornada electoral correspondiente a la casilla en comento, pues en el rubro 4 relativo al total de boletas recibidas para la elección de ayuntamiento obraban la cantidad de 321 boletas; mientras que en el rubro 5, referente a los folios de las boletas recibidas para la elección de ayuntamiento, se asentó el intervalo del 001783 al 002103.

El Tribunal realizó un análisis de los folios de las boletas debido a que el intervalo de folios asentados respecto de las boletas de ayuntamiento recibidas se encontraba un poco borroso, máxime que el acta que obraba en autos era una copia al carbón de la original, se presumió que tal situación aconteció en razón de que en un primer momento se asentó el folio mayor, es decir, 002103 y posteriormente el menor, 001783. Sin embargo, observando el patrón de llenado de folios relativo a las boletas para gubernatura y diputaciones locales, de menor a mayor, se realizó el cambio, subsanándose el “supuesto error” al asentar los folios en el orden seguido previamente, quedando del 001783 al 002103, de ahí que en un primer momento resultó confuso a la vista leer los números asentados. Aunado a lo anterior, cabe decir que el órgano señaló que el orden en que se asentaron no repercutía en el resultado de la votación.

Luego entonces, si de los datos obtenidos en el acta de escrutinio y cómputo, se advirtió que en la casilla 1059 Básica votaron 285 ciudadanos y sobraron 36 boletas, al realizar la sumatoria de unos y otras se obtuvo un total de 321 boletas, número que de acuerdo a



la información asentada en el recibo de entrega de documentación y material electoral, fue la cantidad de boletas conferidas al presidente de la mesa directiva de casilla referida, así como las registradas en el acta de la jornada electoral, para entregar a los votantes el día de la elección.

Finalmente, el Tribunal precisó que aun cuando los citados rubros sustanciales “personas que votaron” y “votos de la elección para los ayuntamientos sacados de la urna” tenían asentado las cantidades de 36 y 137, respectivamente, esto se *atribuía al error involuntario* cometido por los integrantes de la mesa directiva de casilla, posiblemente por el cansancio generado por las actividades realizadas el día de la jornada electoral, tomándose en cuenta que el día 1 de julio de 2018 se realizaron en la entidad las elecciones a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores, de diputados federales, gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 de la Ley General (2017), el escrutinio y cómputo de las mencionadas elecciones se llevaron a cabo en el orden precisado, por lo cual el de ayuntamientos fue el último en realizarse.

De tal forma, el órgano jurisdiccional logró solventar las inconsistencias, omisiones y errores involuntarios contenidas en el acta de escrutinio y cómputo de casilla de la elección para el ayuntamiento de Yobaín, Yucatán, con objeto de salvaguardar la voluntad popular.

Finalmente, el Tribunal refirió que en relación al agravio consistente en la actualización de la causal de nulidad de la elección, prevista en el artículo 9, de la Ley de Medios (2017), este resultó inoperante, pues no se actualizó la causal de nulidad de casilla en por lo menos el 20% de las instalas en el municipio, al no haberse anulado la casilla que era base de la impugnación, por tanto, resultó injustificable decretar la nulidad de la elección.

## ANÁLISIS DE REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

El análisis de la problemática planteada en la sentencia encontró sustento en la legislación estatal y en la jurisprudencia nacional, por lo que se refiere a la legislación estatal los artículos 6, fracción VI y 9, fracción I, ambos de la Ley de Medios (2017), señalan las causas de nulidad y los requisitos para que operen las mismas:

**Artículo 6.-** La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las causales siguientes:

[...]

VI.- Dolo o error en el cómputo de los votos, siempre que fuere determinante para el resultado de la votación;

[...]

**Artículo 9.-** Son causas de nulidad de una elección de ayuntamientos, las siguientes:

I.- Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el artículo 6, de esta Ley, se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas que corresponden al municipio, y

[...]

En relación a la jurisprudencia nacional (TEPJF, 1997, pp. 22-24), se establecen algunos elementos para configurar la determinancia para la procedencia de la causal en comento, así como la diferenciación entre error en el cómputo de los votos y errores involuntarios contenidos en las actas: La jurisprudencia 8/97, de rubro: **“ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN”**.

Es criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que dicho error en el cómputo se acredita cuando en los rubros fundamentales existan irregularidades o discrepancias que permitan derivar que no hay congruencia en los datos asentados en el acta de escrutinio y cómputo; los mencionados rubros son:

- 1) La suma del total de personas que votaron y representantes de partidos políticos que votaron en la casilla sin estar incluidos en la lista nominal (en adelante, total de ciudadanas y ciudadanos que votaron).
- 2) Total de boletas sacadas de las urnas.
- 3) El total de los resultados de la votación.

En efecto, los rubros en los que se indica el total de ciudadanos que votaron, las boletas depositadas y votación emitida son fundamentales, en virtud de que estos están estrechamente vinculados por la congruencia y racionalidad que debe existir entre ellos, ya que en condiciones normales el número de electores que acude a sufragar en una casilla debe ser igual al número de votos emitidos en esta y al número de votos depositados y extraídos de la urna, en el entendido de que si existe discrepancia en tales rubros ello se traduce en error en el cómputo de los votos.

El caso contrario sucede cuando el error está en el rubro de boletas recibidas antes de la instalación de la casilla o de sobrantes que fueron inutilizadas, lo que eventualmente genera una discrepancia entre algunos de los denominados rubros fundamentales y la cantidad resultante de restar las boletas sobrantes al total de las recibidas, en cuyo caso existe un error en el cómputo de las boletas y no necesariamente de los votos, o bien, probablemente un error en el llenado de las actas, los cuales, por sí mismos, no se consideran suficientes para actualizar la causa de nulidad que se analiza, pues si

bien se pudiera considerar una irregularidad, la misma no se traduce necesariamente en votos indebidamente computados (lo cual, en todo caso, debe ser probado) y, en consecuencia, no se viola principio alguno que rige la recepción del sufragio.

Bajo ese mismo estudio, también ha sostenido que el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo *latino lo útil no debe ser viciado por lo inútil*, tiene especial relevancia en el derecho electoral mexicano, de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales:

- a) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección.
- b) La nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla.

Sobre todo, cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o

elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente.

En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley, dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Sirviendo de apoyo también los criterios sustentados en las jurisprudencias 10/2001 y 9/98 de rubros: **“ERROR GRAVE EN EL CÓMPUTO DE VOTOS. CUÁNDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SIMILARES)”** (TEPJF, 2001, pp. 14-15) y **“PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICAS VALIDAMENTE CELBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN”**. (TEPJFb, 2018, pp. 19-20).

## CONCLUSIONES

En la elección de regidores del municipio de Yobaín, Yucatán fue impugnado el cómputo de la elección, al señalarse que en los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla 1059 Básica, los rubros fundamentales eran discordantes y que esas inconsistencias imposibilitaban conocer cuántos efectores sufragaron, cuántos votos se recogieron de la urna, así como relacionar los votos recibidos a favor de cada partido, por tanto, ante la falta de certeza en los resultados debía anularse la votación recibida en esa

casilla, al haber mediado dolo o error en el llenado del acta de escrutinio y cómputo.

Ahora bien, del análisis realizado por el TEEY advirtió que las inconsistencias a los rubros fundamentales eran subsanables con el apoyo de datos asentados en el acta de la jornada electoral, las actas de escrutinio y cómputo levantadas en la casilla con motivo de las elecciones concurrentes, así como del acta circunstanciada levantada con motivo de la verificación realizada a las estadísticas de padrón electoral y lista nominal con corte al 30 de abril del año en curso.

En tal virtud, al reconstruirse dichos rubros y advertirse que no existió vulneración alguna a los principios de certeza y objetividad de los hechos a valer por el impugnante, se declaró improcedente la petición de nulidad de la referida casilla, al no colmarse el supuesto normativo contenido en la fracción VI del artículo 6 de la Ley de Medios (2017).

En relación al agravio consistente en la actualización de la causal de nulidad de la elección prevista en el artículo 9 de la Ley de Medios (2017), este resultó inoperante, pues no se actualizó la causal de nulidad de casilla en por lo menos el 20% de las instalas en el municipio, al no haberse anulado la casilla que era base de la impugnación, por tanto, resultó injustificable decretar la nulidad de la elección. En las condiciones relatadas se confirmaron los resultados de la elección, la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría a favor de los integrantes de la planilla registrada por el PAN.

Dicha sentencia fue confirmada por la Sala Regional Xalapa en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral promovido por el partido interesado, por lo que, con el criterio sustentado, se sienta un criterio local respecto a la posibilidad de acudir a diversos elementos probatorios obtenidos de elecciones concurrentes con el objeto de salvaguardar la voluntad popular expresada en las urnas y

un aliciente menos a que se cometan actos arbitrarios en contra de los resultados de las mismas.

## REFERENCIAS

Aguayo, Javier y Hernández, Arturo (2000). *Las Nulidades en el derecho electoral, nulidad de votos, votaciones y de elecciones. Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia.* Colección TEPJF, 2000.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPCY). (2017). C.G.-036/2017. *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.*

Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán. (2017).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014). *Diario Oficial de la Federación.*

Tribunal Electoral del Estado de Yucatán (TEEY). (2018). RIN.-37/2018.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (1997). 8/97 de rubro: “ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2001). 10/2001 de rubro “ERROR GRAVE EN EL CÓMPUTO DE VOTOS. CUÁNDO ES DETERMINANTE PARA EL

**RESULTADO DE LA VOTACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SIMILARES)”**

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2018). SX-JRC-249/2018.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2018). 9/98 de rubro “**PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICAS VALIDAMENTE CELBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN**”.



# *Chihuahua*

Rubro

**Validez de elecciones  
y valoración de procesos**

---

Temática

**Reformulación  
de resultados**

---





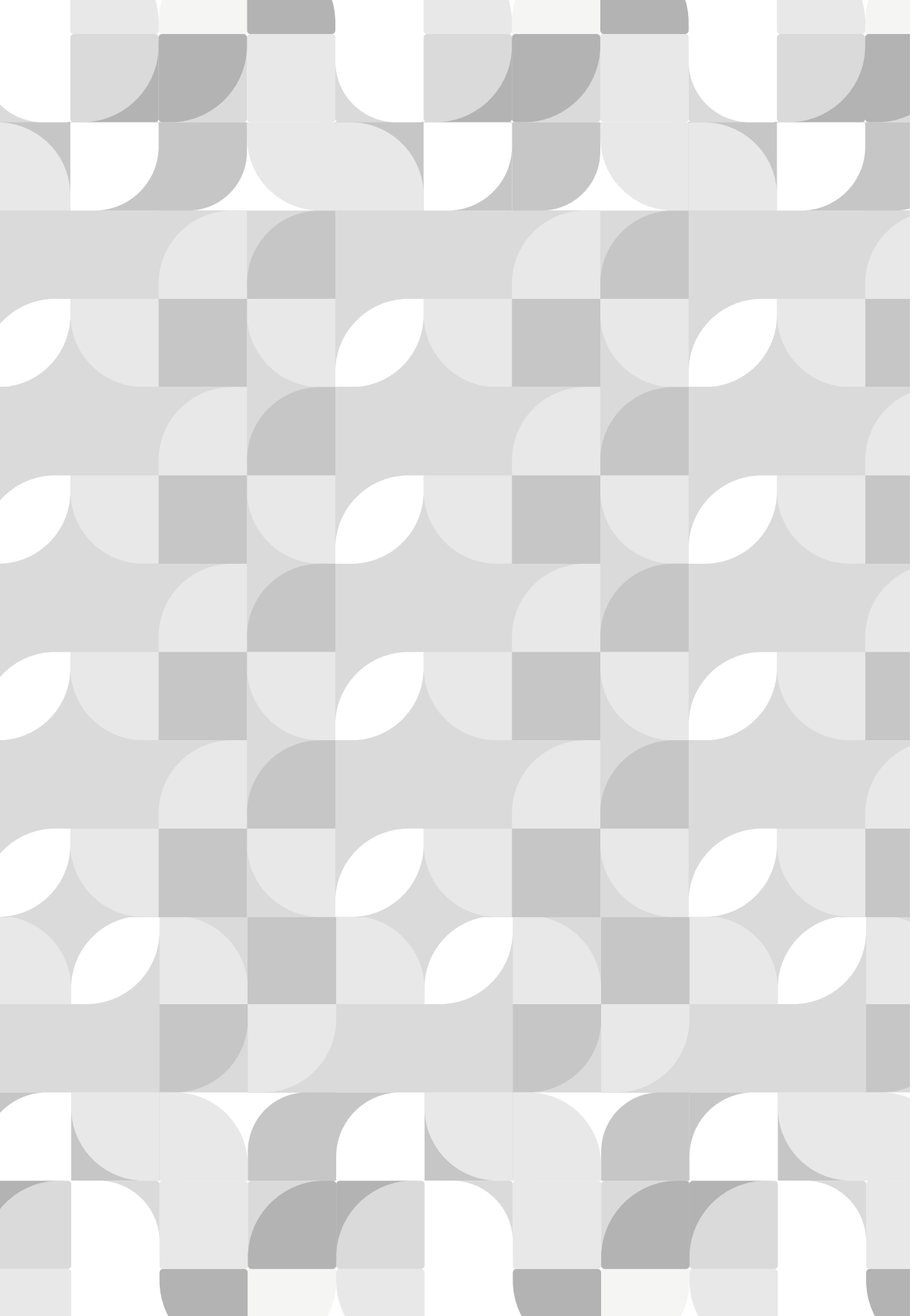
***Recuento de votos de una  
reelección independiente***

ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO  
DE JUÁREZ, CHIHUAHUA

***Julio César Merino Enríquez<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.



## INTRODUCCIÓN

El 1 de diciembre de 2017 dio inicio el proceso electoral local ordinario 2017-2018 en el estado de Chihuahua, con la finalidad de renovar los cargos, a saber, diputadas y diputados integrantes del Congreso del estado, ayuntamientos y sindicaturas.

En el presente trabajo nos enfocaremos en los medios de impugnaciones que recayeron con relación a la elección del ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, en la cual se eligieron, a través de una planilla, al presidente municipal, así como regidoras y regidores integrantes del cabildo.

El caso en específico es de suma importancia para la vida democrática y política del estado de Chihuahua, toda vez que el ayuntamiento de Juárez abarca la ciudad más importante del estado, y resulta ser una de las zonas metropolitanas con más peso y trascendencia en el país.

El estado de Chihuahua cuenta con una población total de 3 569 478 (tres millones quinientos sesenta y nueve mil cuatrocientos setenta y ocho) personas. (INEGI, 2015). Su estructura subestatal se encuentra dividida en 67 municipios y 22 distritos locales electorales.

Así, la población de Ciudad Juárez, Chihuahua, asciende a la cantidad de 1 382 753 (un millón trescientos ochenta y dos mil seiscientos cincuenta y tres) (Gobierno, 2019, p. 45), situación que la ubica como la urbe más poblada de la entidad federativa.

Ahora, para entrar en tenor de la relevancia política, cultural y económica de Ciudad Juárez en la región, debemos realizar una simple comparación. Ciudad Juárez se encuentra en un contexto metropolitano binacional, es decir, su límite territorial colinda con la ciudad de El Paso, Texas, en Estados Unidos de América. Esta ciudad norteamericana cuenta con una población total de 681 124 (seiscientos ochenta y un mil ciento veinticuatro) (INEGI, 2015).

Por otro lado, el municipio de Juárez se encuentra ubicado a una distancia aproximada de 375 kilómetros de ciudad Chihuahua, capital del estado, y esta última cuenta con una población aproximada de 819 543 (ochocientos diecinueve mil quinientas cuarenta y tres) (INEGI, 2015).

De lo anterior se colige que, de manera práctica, el municipio de Juárez alberga al 40% de la población del estado de Chihuahua. Además, es considerada como una ciudad con un alto atractivo laboral, situación que generó un incremento de población como consecuencia de la alta inmigración; no sólo proveniente de zonas rurales del estado, sino de toda la República mexicana (INEGI, 2015).

#### ANTECEDENTES DEL CASO EN ESTUDIO

El 1 de julio de 2018 se celebró la jornada electoral para elegir a los miembros del ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, elección que tuvo características únicas y especiales, toda vez que resultó ser una elección concurrente con la renovación de los poderes federales, es decir, presidencia de la República y ambas cámaras del Congreso de la Unión.

En el mismo sentido, se incrementó la relevancia de la elección al ser el primer proceso comicial en la que se implementó la figura de la reelección en las autoridades municipales, derivado de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014.

¿Por qué tuvo tanta relevancia y trascendencia esta elección municipal? Por qué quien fungía como presidente municipal de Juárez para el periodo 2016-2018 (Gobierno, 2015) participó en el proceso electoral siguiente a fin de buscar la reelección respectiva; en ambas ocasiones, la manera de acceder al cargo fue a través de la figura de candidatura independiente, que el constituyente federal introdujo en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí la trascendencia de la elección al versar puntos diversos e importantes; a saber, a) elecciones concurrentes con la renovación del Ejecutivo federal; b) implementación de la figura de reelección por primera vez, y c) la continuidad de un cargo a través de una candidatura independiente.

Luego, el toque extra de trascendencia e importancia de la elección del ayuntamiento de Juárez fue lo cerrado y disputado de los comicios, de manera específica, entre dos fuerzas electorales: la planilla encabezada por el candidato independiente —quien buscaba su reelección a la presidencia municipal— y la planilla postulada por la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por los partidos Morena, del Trabajo y el otrora Encuentro Social.

Entonces, en principio, el Programa de Resultados Preliminares llevado a cabo por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua arrojó una diferencia entre las dos planillas de escasamente 1.4669% de la votación, por una parte, la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo —de manera preliminar— 34.6806% de la votación y por otra, la planilla independiente el 33.2138% de los sufragios. Sin embargo, resulta necesario precisar que dicha información preliminar se obtuvo apenas con el 67.5201% de las actas de escrutinio y cómputo del municipio contabilizadas, de manera que era información

de la cual no se podía deducir de forma efectiva, qué fuerza política obtuvo el triunfo (Instituto Estatal, s.f.).

Con esta panorámica, el cómputo municipal de la elección de Juárez inició el 4 de julio de 2018 por parte de la Asamblea municipal de Juárez del Instituto local. En este aspecto es donde inicia la parte trascendental e importante de la elección en estudio, toda vez que desde el cómputo municipal se presentaron irregularidades y particularidades que desencadenaron los medios de impugnación que el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua resolvió en el momento procesal respectivo.

Es necesario precisar que en la elección del ayuntamiento de Juárez se instalaron, por parte de la autoridad electoral administrativa, 1992 casillas.

Durante la sesión de cómputo municipal llevada a cabo por la asamblea municipal del Instituto local, en primer término, se determinó realizar el recuento parcial de diversas casillas y el cotejo de las actas de los paquetes electorales, que mostraron inconsistencias. Lo anterior trajo como consecuencia que la diferencia entre los dos primeros lugares fuera menor a 1 por ciento.

En virtud de lo anterior, en la citada sesión de cómputo se determinó la necesidad de realizar el nuevo escrutinio y cómputo —recuento— de la totalidad de los paquetes electorales de la elección al ayuntamiento.<sup>1</sup>

Para llevar a cabo el recuento, se instalaron tres grupos de trabajo con 15 puntos de recuento cada uno y, a partir de los datos señalados en la ejecutoria dictada por el Tribunal local, se desprende que fueron recontadas 1992 casillas, es decir, el total de casillas instaladas para la elección al ayuntamiento (TEECH, 2018) elaborándose nuevas constancias individuales de recuento, mismas que fueron avaladas por los representantes de los contendientes.

Finalizado el recuento total de la elección, la diferencia entre las dos planillas más votadas fue de tan sólo de 981 votos, razón por la

cual, en primer término, la Asamblea municipal le otorgó la constancia de mayoría y validez de la elección a la planilla postulada por la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por los partidos Morena, del Trabajo y Encuentro Social, para una mejor comprensión se muestran los resultados, a continuación:

<b>Resultados por candidata o candidato</b>		
	Sesenta y nueve mil trescientos doce	69 312
	Cuarenta y cinco mil setecientos cuarenta y cinco	45 745
	Cinco mil doscientos uno	5 201
	Doce mil novecientos ochenta y nueve	12 989
	Ciento setenta y siete mil cuatrocientos sesenta	177 460
	Ocho mil ochocientos once	8 811
 2	Ciento setenta y seis mil cuatrocientos setenta y nueve	176 479
Candidatos no registrados	Quinientos veintiocho	528
Votos nulos	Diecinueve mil ciento sesenta y siete	19 167
<b>Total</b>	<b>Quinientos quince mil seiscientos noventa y dos</b>	<b>515 692</b>

El signo de arroba “@” identifica a la planilla encabezada por el candidato independiente.



## ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA

Ahora bien, una vez descritos los antecedentes del caso en estudio, el paso siguiente es examinar los argumentos vertidos por los actores en los medios de impugnación promovidos a fin de combatir la elección del ayuntamiento de Juárez, así como la forma en que el Tribunal local abordó y, en su momento, resolvió el planteamiento del caso.

Dos de los partidos integrantes de la coalición Juntos Haremos Historia, Morena y Encuentro Social presentaron sendos juicios de inconformidad, cada uno de ellos en lo particular, a fin de inconformarse sobre los resultados de la elección. De la misma forma, el candidato independiente presentó su respectivo medio de impugnación.

En síntesis y a grandes rasgos, los motivos de inconformidad de los recurrentes fueron los siguientes:

El partido Morena sostuvo que en 67 casillas se recibió la votación por personas distintas a las facultadas por la legislación, por lo que, desde su perspectiva, 86 personas actuaron de forma indebida como funcionarios de casilla.

Por otra parte, el otrora partido Encuentro Social, adujo la misma causal de nulidad que el partido Morena, empero, en ocho casillas, pues, en su momento señaló, que ocho ciudadanos fungieron como funcionarios de casilla sin estar debidamente facultados.

Por último, el medio de impugnación más extenso correspondió al del candidato independiente, quien argumentó:

- En 49 casillas se recibió la votación por personas distintas a las facultadas por la ley, esto en atención a que funcionarios que participaron en la mesa directiva de casilla no pertenecían a la sección correspondiente.

- En siete casillas, el número de boletas utilizadas el día de la jornada electoral es mayor a las boletas que se entregaron a los funcionarios de casilla, lo que a su consideración resultó una irregularidad grave.
- Solicitó se declarara la inconstitucionalidad del artículo 185, numeral 3 de la Ley local, el cual indica que, al momento de contabilizar la votación, la Asamblea municipal, a petición de cualquiera de los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes, verificará que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido.
- Durante el recuento de votos, desde la óptica del actor, 19 167 votos declarados nulos, debieron analizarse por boleta a fin de verificar si se determinó correctamente la nulidad de dichos sufragios, por lo que solicitó de nuevo el cómputo de los votos en la sede jurisdiccional.
- Adujo que 518 votos fueron clasificados y contabilizados como votos para candidatos no registrados y que eran votos válidos para el candidato independiente, toda vez que los sufragios contaban con leyendas inequívocas que soportaban su candidatura.
- La existencia de errores e inconsistencias en 75 casillas, entre los votos asentados en las constancias individuales de recuento y los votos registrados de forma definitiva en el documento que sirvió como base para generar el acta de cómputo municipal.

Descritos a grandes rasgos los agravios de los recurrentes, el Tribunal local se avocó a estudiar y resolver, de forma única, la *litis* planteada por cada uno de los actores; para ello, debemos tomar en cuenta en el presente ensayo que en la mayoría de los medios de impugnación en materia electoral, y en el que nos concierne el análisis en curso, resulta ser un medio de impugnación de *litis* cerrada y estricto derecho.

Ante tal circunstancia, el juzgador está limitado a atender los planteamientos de la *litis*, conformada de manera única con las consideraciones del acto impugnado —en este caso el cómputo realizado por la Asamblea municipal— y los conceptos de agravio de los actores.

Por tal razón, la *litis* en este tipo de juicios no puede variarse o resolverse en rubros diversos a los razonamientos hechos valer específicamente por los recurrentes. Así, las consideraciones e incluso las omisiones de la autoridad responsable al atender el asunto en sede administrativa —instancia previa— sólo pueden ser modificadas en la medida en la cual se controviertan eficaz y exclusivamente por las partes impugnantes (Sala Toluca, 2016).

Hecha la precisión anterior, es momento de explicar cómo el Tribunal local resolvió los planteamientos de los recurrentes; no obstante, si damos una nueva lectura al resumen de los agravios, estos se configuran —casi todos— con cuestiones de mera legalidad, es decir, hicieron valer causales de nulidad específica como la indebida integración de la mesa directiva de casilla, el número de boletas extraídas, la incorrecta calificación de votos nulos y errores, e inconsistencias en el vaciado de los votos en la hoja de cómputo de la elección; sólo un agravio versa sobre una cuestión de constitucionalidad, al solicitar el candidato independiente la inaplicación de una porción normativa de la ley comicial local.

Es por ello que, de igual forma, el presente trabajo se avocará a explicar la solución jurídica que expresó el Tribunal local, pero sobre todo, cómo ese estudio y la emisión de la sentencia impacta en la vida democrática, política y social de Ciudad Juárez y todo del estado de Chihuahua.

En primer término, el Tribunal local estudió el agravio expuesto por el partido Morena, relativo a que en 67 casillas participaron funcionarios de mesa directiva de casilla que no formaban parte de la sección; sin embargo, de las 86 personas distribuidas en las

67 casillas, el Tribunal demostró que las personas señaladas por el instituto político no participaron como funcionarios el día de la jornada electoral, razón por la cual se declaró el agravio infundado.

En segundo término, se analizó la supuesta indebida integración de ocho casillas impugnadas por el otrora Partido Encuentro Social; no obstante, en la ejecutoria se sostuvo que en cuatro casillas, las personas señaladas por el partido sí participaron como funcionarios; y sí pertenecían a la sección, razón por la cual los ciudadanos se encontraban legalmente facultados para fungir como integrantes de la mesa directiva de casilla.

Por otro lado —en el mismo agravio—, en las cuatro casillas siguientes, de igual forma se constató que las y los ciudadanos señalados sí pertenecían a la sección; sólo se tuvieron que hacer aclaraciones en el nombre a fin de acreditar que la casilla se encontraba integrada de forma debida. Por tales motivos, el agravio de Encuentro Social fue declarado como infundado.

Por último, en cuanto a la causal de indebida integración de la mesa directiva de casilla en la elección del ayuntamiento de Juárez, se estudiaron las 49 casillas impugnadas por el candidato independiente.

Al respecto, el Tribunal local consideró que en siete casillas el actor no aportó datos de identificación del cargo que ostentaron las ciudadanas y ciudadanos señalados en el medio de impugnación, situación que conllevó a no poder entrar al estudio respectivo. En dos casillas, al adminicular la lista de personas señaladas y el caudal probatorio, se acreditó que ninguna de las personas participó como funcionaria de la mesa directiva de casilla.

Luego, de la ejecutoria en estudio se desprende que en 22 casillas las personas señaladas por el candidato independiente sí participaron como funcionarios de casilla; empero pertenecían a la sección electoral correspondiente, razón por la cual la integración de las casillas resultó válida.

Al final, en el agravio de estudio se analizaron las últimas 20 casillas —del total de las indicadas por el candidato independiente— en donde se acreditó que las personas señaladas, efectivamente, no pertenecían a la sección electoral correspondiente a la mesa directiva de casilla; por ende, el Tribunal local declaró la nulidad de esas 20 casillas.

La siguiente nulidad de votación recibida en casilla, estudiada por el Tribunal local, fue la relativa al motivo de disenso del candidato independiente, consistente en que en siete casillas el número de boletas utilizadas el día de la jornada electoral es mayor al número de boletas entregadas a la mesa directiva de casilla. Es necesario referir que, a fin de justificar la actualización de la nulidad en cuestión, se tiene que acreditar que la irregularidad fue determinante de forma cuantitativa en la casilla.

Entonces, del estudio de la sentencia en análisis se desprende que en cuatro casillas existió un número mayor de boletas que las que se entregaron a la mesa directiva de casilla; no obstante, sólo en una casilla la cantidad de boletas fue mayor a la diferencia entre el primer y segundo lugar de la votación, por lo que únicamente se declaró la nulidad de la votación en una casilla de las siete respectivas.

Ahora es el turno de analizar el motivo de disenso relativo a la solicitud de inaplicación por parte del candidato independiente de una porción normativa de la ley electoral local, concerniente a que al momento de contabilizar la votación, la Asamblea municipal, a petición de cualquiera de los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes, verificará que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido; de ahí que el candidato independiente planteó que tal porción normativa era contraria al bloque de constitucionalidad.

Así, de la ejecutoria se advierte que el estudio de constitucionalidad de la norma fue conciso y claro, pues en un primer momento se denota que la norma no regula algún derecho humano o el

ejercicio de este, sino reglamenta la forma en como se puede llevar a cabo un nuevo escrutinio y cómputo en sede administrativa.

Por tal motivo, el Tribunal local declaró infundado el agravio, toda vez que la norma sí cumple con su fin constitucional al ser, por una parte, una potestad a favor de los representantes de las fuerzas políticas y, por otra, intenta privilegiar el principio de conservación de los actos públicos celebrados de manera válida.

En otro tema, en el medio de impugnación del candidato independiente se solicitó que el Tribunal local analizara si 19 167 votos nulos de la elección fueron contabilizados de manera correcta. La solución al agravio fue sencilla, toda vez que la etapa jurisdiccional, no era el momento procesal oportuno a fin de solicitar el análisis de la validez de dichos votos nulos, toda vez que la propia ley electoral local denota el procedimiento; el cual establece que para que exista la revisión de la validez o invalidez de votos nulos, debió existir petición expresa del actor en sede administrativa, situación que en el caso concreto no aconteció, de ahí que el agravio se resolvió como infundado.

El penúltimo de los agravios, consistente en que 518 votos fueron clasificados y contabilizados como votos para candidatos no registrados y que, desde la óptica del actor, eran votos válidos para el candidato independiente, toda vez que los sufragios contaban con leyendas inequívocas que soportaban su candidatura, mismo que se declaró como inoperante.

Ello fue así en virtud de que, a consideración de la mayoría de los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal local, las manifestaciones realizadas por el actor no se encontraban debidamente configuradas a fin de estudiar su pretensión, porque no cumplió con la carga argumentativa y probatoria debida, a fin de realizar una revisión del caso acorde a sus pretensiones.

El último de los agravios y, desde la perspectiva de quien elabora el presente trabajo, el más trascendental e importante a fin de

dilucidar qué fuerza política fue la ganadora de la elección, es el vertido por el candidato independiente, relativo al error e inconsistencia en el cómputo municipal de la elección.

Debemos recordar que el candidato independiente adujo la existencia de errores e inconsistencias en el cómputo de la votación de 75 casillas; dichas inconsistencias, refirió, se encontraban entre los datos asentados en las constancias individuales de recuento y los votos registrados de forma definitiva en el documento que sirvió como base para generar el acta de cómputo municipal.

En otras palabras, el agravio consistió en que los datos contenidos en las constancias individuales de recuento las casillas impugnadas que fueron sometidas a un nuevo escrutinio y cómputo de la votación no coincidían con los datos que fueron vaciados en el documento que se utilizó para generar el cómputo final de la elección.

Así, para esclarecer qué fuerza política fue la ganadora de la elección, el Tribunal local realizó un estudio simple y conciso que consistió en comparar los votos contenidos en las constancias individuales de recuento y la captura que se realizó de dichos resultados.<sup>2</sup>

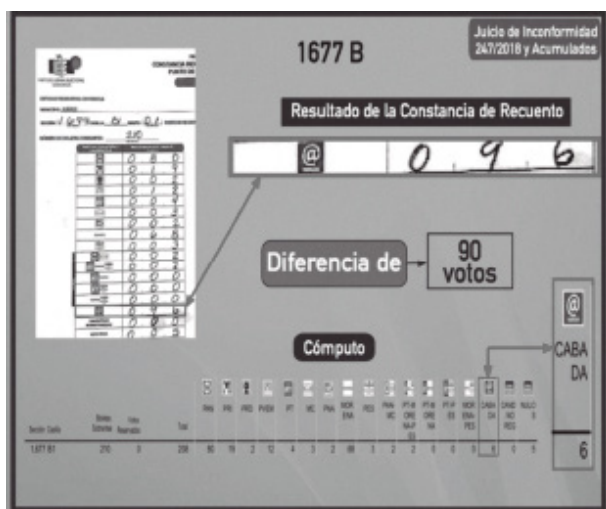
Entonces, de las 75 casillas impugnadas, sólo en 43 se encontraron y acreditaron errores que afectaban el cómputo municipal de la elección, y en esas casillas se procedió a su corrección, a fin de que obtuvieran los datos correctos de la votación que fue sometida a recuento.

Con la finalidad de ejemplificar cómo se acreditaron los errores en la captura de los resultados por parte de la Asamblea municipal y que, a su vez, generó una variación en el ganador de la elección, en el presente trabajo se ilustraran cuatro de las 43 casillas que se encontraban mal capturadas.

Verán, en la casilla 1677 básica, el error en el cómputo de la votación fue de 90 votos que no fueron contabilizados para el candidato independiente, toda vez que en la constancia individual de recuento los votos válidos a favor del candidato independiente fue de 96, sin embargo, en el documento final de cómputo de la elección, la

Asamblea municipal sólo le acreditó seis votos, como se muestra en la siguiente imagen comparativa:<sup>3</sup>

Por otro lado, en la casilla identificada como 1683 básica existió un error en el campo de captura de los votos; es decir, en la constancia individual de recuento se desprende que el candidato independiente obtuvo 146 votos y que la combinación de la coalición Morena y Encuentro Social obtuvo cero votos; no obstante, al momento de vaciar los datos en el acta de cómputo, se contabilizó cero votos al candidato independiente y 146 votos a la referida coalición, por lo que procedió su debida corrección, tal y como se plasma en la imagen comparativa siguiente:



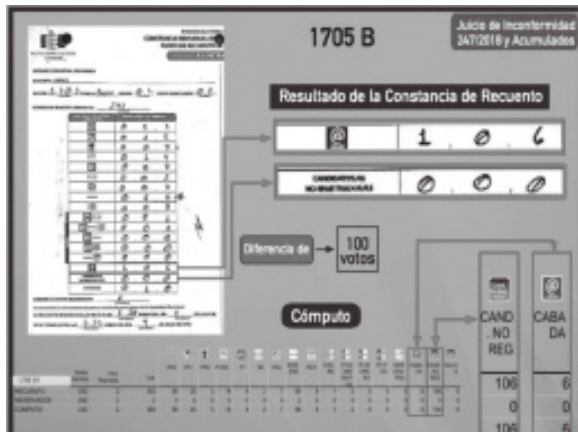
Debemos recordar que estos errores fueron realmente determinantes y trascendentales para el resultado de la elección porque, en primera instancia, la planilla de la coalición Juntos Haremos Historia, había ganado por la escasa cantidad de 981 votos.

En otra de las casillas en que el error en la captura resultó ser una cantidad determinante, fue la identificada como 1705 básica, pues en la constancia individual de recuento el candidato independiente obtuvo 106 votos y el rubro de candidatos no registrados



se encontraba en cero; empero, en el cómputo final se asentó que había 106 votos para candidatos no registrados y únicamente seis votos para el candidato independiente, lo que generó otra circunstancia que cambiaría el resultado de la elección, como se plasma a continuación:

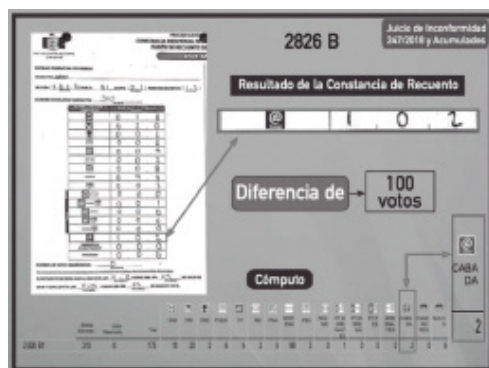
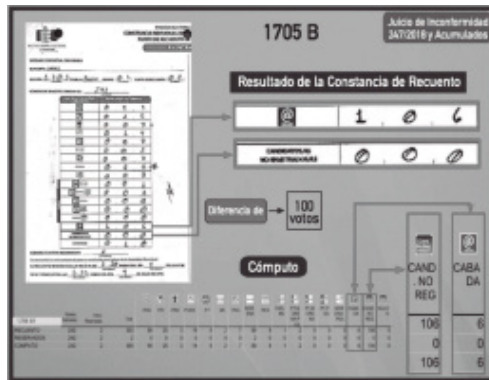
Finalmente, el último de los ejemplos versa sobre la casilla 2826 básica, en la cual, de igual forma, de manera reiterada y sistemática existió un error en la captura de la votación. En este caso en particular, en la constancia individual de recuento acreditó que el candidato independiente obtuvo 102 votos; sin embargo, en el cómputo final, únicamente le acreditaron dos votos, por lo que el Tribunal procedió a su corrección, a saber:



Por consiguiente, como lo mencionamos, en 43 de las 75 casillas impugnadas —que formaron parte de la *litis*— se acreditó la existencia de errores en la captura de los votos en la elección del ayuntamiento de Juárez, Chihuahua; estas correcciones, así como las casillas declaradas nulas por acreditarse diversas causales que fueron

expuestas con antelación, trajeron como consecuencia un cambio en el ganador de la elección.

Por tal motivo, el Tribunal local revocó la constancia de mayoría y validez de la elección emitida a favor de la planilla postulada por la coalición Juntos Haremos Historia y se le otorgó a la planilla



independiente. La diferencia entre las dos planillas fue apenas de 848 votos a favor del candidato independiente, como se muestra en la tabla siguiente:

<b>Resultados por Candidata/o</b>		
	Sesenta y ocho mil seiscientos trece	68 613
	Cuarenta y cinco mil ciento doce	45 112
	Cinco mil ciento treinta y siete	5 137
	Doce mil ochocientos sesenta	12 860
	Ciento setenta y cinco mil ciento treinta y cuatro	175 134
	Ocho mil setecientos once	8 711
	Ciento setenta y cinco mil novecientos ochenta y dos	175 982
Candidatos no registrados	Cuatrocientos trece	413
Votos nulos	Dieciocho mil novecientos treinta	18 930
<b>Total</b>	<b>Quinientos diez mil ochocientos noventa y cuatro</b>	<b>510 894</b>

CONCLUSIONES

Creo que es importante analizar una sentencia de un Tribunal local, en la cual el estudio de los motivos de inconformidad, a grandes

rasgos, se concentró en cuestiones de mera legalidad; es decir, no resulta necesario que un órgano jurisdiccional emita criterios novedosos para resaltar que es una sentencia relevante; basta con que alguna de sus resoluciones impacte en la vida democrática y política de una sociedad para que resulte destacada. Como lo fue en el caso de estudio, en donde se esclareció —ante una elección cerrada y reñida— qué fuerza política obtuvo el triunfo en una elección.

En síntesis, sostengo que fue importante y relevante para el Tribunal local, dilucidar cuál fue la verdadera intención de la ciudadanía en la elección en estudio, pues ante las particularidades de la sociedad y la región de Ciudad Juárez —que es una comunidad demasiado activa democráticamente—, aportar como Tribunal a la paz social y Estado de derecho, converge una de las tareas trascendentales de todos los órganos electorales del país.

Como podemos percibir, para los operadores del derecho, administrar e impartir justicia no es una labor fácil, en virtud de que habrá siempre intereses que se sientan lesionados, que no admitan un fallo en contra; sin embargo, la tarea de los impartidores de justicia puede de manera perfecta igualarse en importancia a las labores más significativas en la vida social de un Estado de derecho (Gómez Molina, 1999).

Finalmente, no quiero dejar pasar por alto que el asunto materia del presente trabajo siguió su cadena impugnativa, y se entró al análisis del fondo del asunto por la Sala Regional Guadalajara y la Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde al existir oscilaciones en la *litis* y temas confrontados en cada una de las ejecutorias, se sostuvo y confirmó, al igual que el Tribunal local, otorgar la constancia de mayoría y validez de la elección a favor de la planilla encabezada por el candidato independiente que, en consecuencia, obtuvo su reelección en el cargo que a la fecha encabeza.

BIBLIOGRAFÍA

- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. (2015, agosto). *Periódico Oficial*. Recuperado en: <http://www.chihuahua.gob.mx/periodicooficial>
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. (2019, 9 de enero). *Plan Municipal de Desarrollo 18-21. Ayuntamiento de Juárez*. Recuperado en: [www.planjuarez.org](http://www.planjuarez.org)
- Gómez Molina, J. L. (1999, 3 de diciembre). “La función del juzgador y su impacto social”. En *Primera Jornada de Difusión de la Actividad Jurisdiccional* organizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Casa de la Cultura Jurídica.
- Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. (s.f.). Programa de Resultados Preliminares Proceso Local 2017-2018. Recuperado en: <http://prep.uach.mx/DetalleMunicipio.html?municipioID=37>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/>
- Sala Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016, 15 de agosto). Juicio de revisión constitucional ST-JRC-56/2015.
- Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua (TEECH). (2018, 11 de agosto) Juicio de inconformidad JIN-24772018 y acumulados.

NOTAS

<sup>1</sup> Ello, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que en lo que interesa, se transcribe:

**Artículo 185**

- 1) Para llevar a cabo el nuevo escrutinio y cómputo, el secretario de la asamblea, abrirá el paquete en cuestión, certificando previamente las condiciones de sellado de sus secciones, y cerciorado de su contenido certificará el número de boletas que se entregaron a la casilla respectiva.

[...]

- 10) Cuando no se haya realizado el procedimiento precisado en el numeral anterior y al término del cómputo se establezca que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección y otro u otros candidatos, es igual o menor a un punto porcentual de la votación total, y exista petición expresa del representante del partido que postuló a alguno de éstos, el órgano electoral que corresponda deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.
- 11) Conforme a lo establecido en los dos numerales inmediatos anteriores, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el órgano electoral que corresponda dispondrá lo necesario para que sea realizado de forma expedita sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones. Para tales efectos, el presidente de la asamblea municipal dará aviso inmediato al Consejo Estatal del Instituto; instrumentará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos o coaliciones; dichos grupos de trabajo serán presididos por los consejeros electorales o funcionarios que designe la asamblea municipal. Los grupos realizarán su tarea de manera simultánea, dividiendo entre ellos, en forma proporcional, los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos o coaliciones tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente. Tratándose de recuento a cargo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, dicho organismo dictará los acuerdos y lineamientos correspondientes.

<sup>2</sup> Es necesario precisar que el registro definitivo de la votación computada por parte de la Asamblea municipal se registró en un documento digital computacional consistente en una plantilla de cálculo o programa de hoja, en la cual se contaron los resultados de cada una de las casillas de la elección del ayuntamiento de Juárez y, que, en la sentencia en estudio, se le denominó Anexo 4.

<sup>3</sup> Imágenes que se utilizaron para la sesión pública de Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua del 11 de agosto de 2018 y elaboradas por el secretario de estudio y cuenta, Alan Daniel López Vargas.

<sup>4</sup> De manera supletoria se registraron ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, seis hombres y dos mujeres, mientras que ante los Consejos Distritales correspondientes se registraron tres mujeres, haciendo un total de once registros, seis hombres y cinco mujeres.

# ***Sonora***

Rubro

**Validez de elecciones  
y valoración de procesos**

---

Temática

**Reformulación  
de resultados**

---



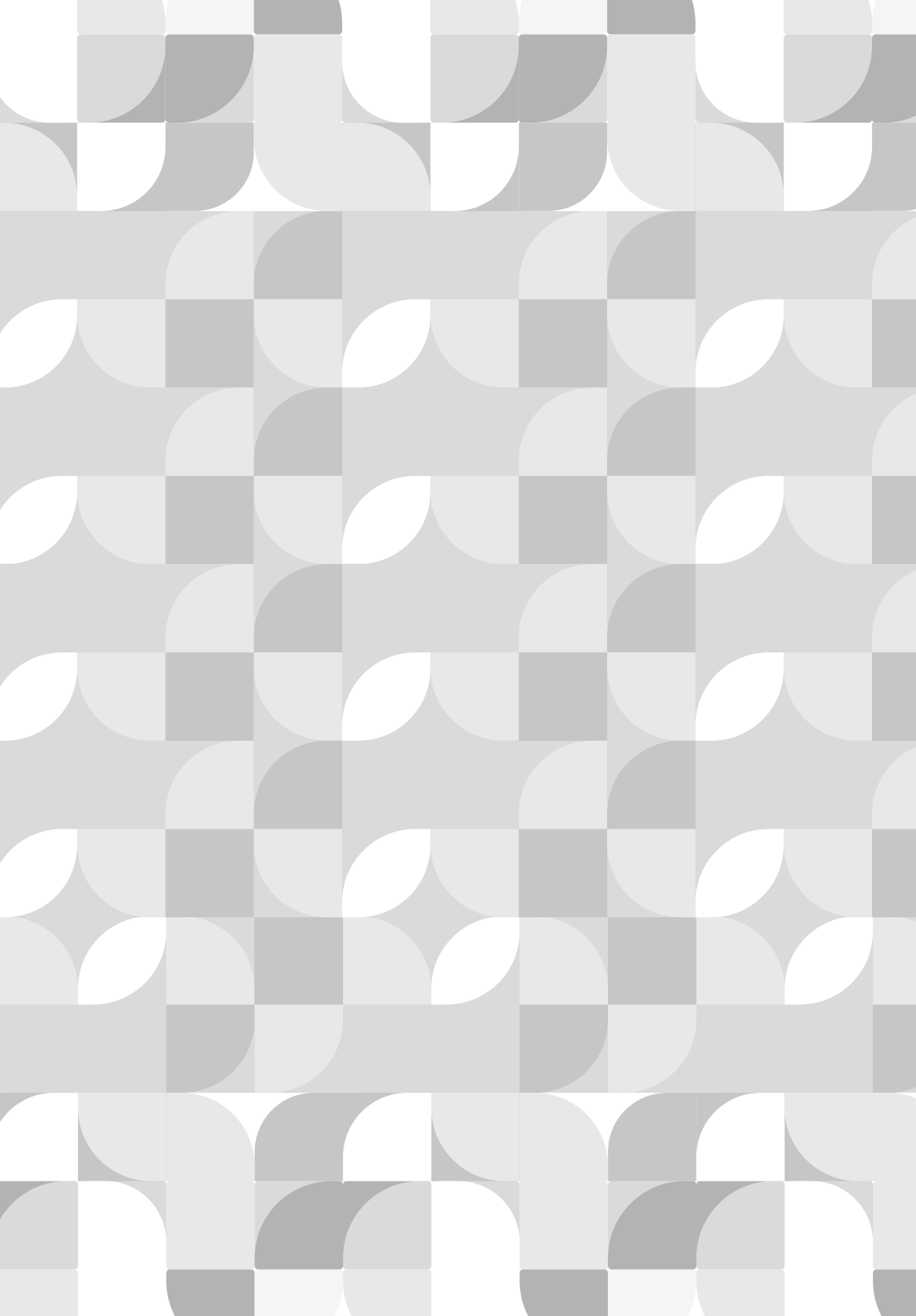
***Asignación de diputados  
por el principio de  
representación proporcional  
para el Congreso del  
estado de Sonora, periodo  
constitucional 2018-2021***

***Carmen Patricia Salazar Campillo <sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrada Presidenta del Tribunal Estatal Electoral de Sonora.





El día 1 de julio de 2018 se celebró la jornada electoral en el estado de Sonora, a fin de renovar diversos cargos de elección popular, entre ellos, los relativos al Congreso local.

Derivado el cómputo distrital, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2018), realizó las acciones necesarias para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, siendo aprobado por la mayoría de los integrantes de su Consejo General, mediante acuerdo identificado con clave CG200/2018.

Al respecto, cabe resaltar que en el contenido del acuerdo de mérito, obra asentado que el Instituto responsable advirtió que el procedimiento de asignaciones por el principio de representación proporcional revelaban una sub y sobrerrepresentación de algunos partidos políticos en las curules del Congreso, por lo que estimó conveniente aplicar una mecánica de compensación, abandonando para tal efecto la fórmula prevista en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (2017).

Inconformes con tal determinación, a fin de controvertir el acuerdo de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el 4 de agosto de 2018 los partidos políticos Acción Nacional, Morena, del Trabajo, Revolucionario Institu-

cional, Movimiento Ciudadano, así como tres ciudadanos que integraban las listas propuestas por partidos políticos y coaliciones para dicha asignación, interpusieron ante el Instituto Estatal Electoral diversos medios de impugnación, los cuales, una vez realizadas las diligencias procesales que señala la Ley Electoral de la entidad, fueron remitidos al Tribunal Estatal Electoral de Sonora (2018) para su estudio y resolución, quien a su vez los registró bajo expedientes identificados con las claves RQ-TP-39/2018, RQ-PP-40/2018, RQ-SP-41/2018, RQ-TP-42/2018, RQ-PP-43/2018, JDC-TP-125/2018, JDC-PP-126/2018 y JDC-SP-127/2018, ordenando con posterioridad su acumulación por advertir conexidad en los actos impugnados e identidad en los agravios.

En las demandas de mérito se hicieron valer una diversidad de motivos de inconformidad; sin embargo, de manera simplificada destacan aquellos que fueron el argumento toral de la resolución emitida por el Tribunal de Sonora, siendo estos:

- a) Que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana carecía de facultades para determinar por acuerdos, el destino, forma y efectos para los cuales habrían de distribuirse los votos obtenidos entre partidos integrantes de una candidatura común, pues en todo caso, el artículo 22 de la Constitución de Sonora (1917), precisa que la distribución de votos en tal supuesto es únicamente para propósito de la conservación de registro y el otorgamiento de financiamiento público, y no para asignar diputaciones por el principio de representación proporcional.
- b) Por otro lado, se señaló que el acuerdo impugnado consentía un fraude a la ley en la aplicación del artículo 166, fracción II, tercer párrafo de la Constitución mexicana con respecto a la Coalición Juntos haremos historia, conformada por los partidos políticos Morena, del Trabajo y Encuentro Social; ello en virtud que de su convenio se desprendía que el nombramiento final de las y

los candidatos a diputados locales en Sonora de dicha coalición en el ámbito local, estuvo a cargo realmente de Morena, pues se creó un órgano que simulaba la participación de los partidos del Trabajo y Encuentro Social.

Por tanto, derivado de tal representación ficticia, los triunfos obtenidos en las diputaciones de mayoría relativa por la coalición correspondían realmente a Morena, por ser de su militancia los candidatos electos; de ahí que al encontrarse ya sobrerrepresentado en el Congreso, dicho partido político no debía ser considerado para la repartición de curules de representación proporcional.

- c) De manera coincidente, diversos recurrentes mostraron su inconformidad respecto a los conceptos que la responsable tomó en cuenta para realizar el cálculo de asignación de curules por el principio de representación proporcional, entre ellos, el relativo a la sobre y subrepresentación que se reflejaba por parte de algunos partidos políticos, situación que a su juicio, repercutió en el resultado final que devino con la aprobación del acuerdo CG200/2018.

En ese sentido, el artículo 261 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (2017) establece los conceptos a utilizarse en el desarrollo de la fórmula de asignación de curules de representación proporcional, siendo estos los siguientes:

- **Votación total emitida:** es la suma de todos los votos depositados en la urna en la elección de diputados.
- **Votación total válida:** es la que resulta de restar, a la votación total emitida, los votos a favor de candidatos no registrados, así como los votos nulos, para efecto de determinar los porcentajes de votación obtenida por los partidos políticos.
- **Votación estatal válida emitida:** es la que resulta de restar de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos

que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, los votos para candidatos independientes y los votos nulos.

Una vez definido lo anterior, el artículo 263 del ordenamiento legal citado, establece tres etapas por las cuales se irán designando las curules de representación proporcional:

- Por asignación directa: al respecto, el artículo 262 de la Ley electoral (2017) local establece dos requisitos a reunir por parte de los partidos políticos, para efectos de participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional:
  - ▶ Haber obtenido el 3% o más de la votación total válida emitida en el estado, en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.
  - ▶ Haber registrado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en, por lo menos, 15 distritos.
- **Por cociente natural:** el cociente natural se obtiene de dividir la votación estatal válida emitida entre los diputados de representación proporcional a asignar; posteriormente, se determinarán las diputaciones de representación proporcional que quedaren pendientes de asignar, conforme al número de veces que contenga la votación de cada partido político el cociente natural.
- **Por resto mayor:** una vez desarrollado el procedimiento por cociente natural, si aún quedaren curules por repartir, estas se asignarán conforme al resto mayor, el cual consiste en los votos no utilizados (remanentes) de cada partido político, para acceder a las curules por cociente natural.

Asimismo, para que cada partido político pueda participar en la asignación de curules de representación proporcional, la Ley electoral local establece que deberá verificarse *previamente* en cada etapa,

que estos no se encuentren sobrerrepresentados en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida.

Para el desarrollo de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Sonora, se determinó primeramente identificar mediante incisos cada uno de los agravios hechos valer. Con posterioridad, se agrupó por temática lo controvertido, analizando en primer término, todos aquellos motivos de disenso que incidían directamente con el desarrollo de la fórmula de asignación aplicada por la autoridad responsable; esto es, lo relacionado con las operaciones aritméticas realizadas al respecto, así como los rubros o conceptos que desde sus perspectivas debieron o no tomarse en cuenta en la misma, en razón de que, de resultar fundado alguno de ellos, conllevaría a la realización de la fórmula, de nueva cuenta.

Siendo así, las alegaciones fueron desestimadas en primer término, en el sentido de que indebidamente se reconocieron y, por ende, se consideraron para efectos del análisis de los límites de sobre y subrepresentación, diez candidatos al Partido Morena, cinco a Encuentro Social y cinco más al Partido del Trabajo, de los que obtuvieron el triunfo por mayoría relativa por la Coalición Juntos Haremos Historia, ya que desde sus perspectivas, estos debieron sumarse al partido Morena, por ser militantes de dicho partido o emanar dichas candidaturas de un proceso de selección interna, lo que consideraban un fraude a la ley, al haber en realidad una sobrerrepresentación de Morena en la integración del Congreso y por tanto, no debió contemplarse en el procedimiento de representación proporcional o desde otra óptica, que se daba una sobrerrepresentación ficticia de los otros dos partidos, Encuentro Social y del Trabajo, lo que conlleva a indebidas determinaciones en la asignación correspondiente.

Para lo anterior, el Tribunal consideró que ello derivaba de un Convenio de Coalición previamente signado por los partidos Morena, Encuentro Social y del Trabajo, y aprobado por el Instituto

Estatut Electoral y de Participación Ciudadana, lo cual constituye una forma legal de participación electoral; para lo cual, además se prevé como requisito a contener en el convenio respectivo, entre otras cosas, el señalamiento del partido al que pertenece originalmente cada una de las y los candidatos registrados por la coalición, así como del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electas o electos; siendo así, la consideración que al respecto habría realizado el Instituto Electoral local, fue en sujeción al acuerdo de voluntades de las partes que lo signaron.

Asimismo, se asentó que aunado a ello, no pasaba inadvertido que las inconformidades derivaban propiamente de la aprobación del convenio de coalición, pues se pretendía rebatir parte del contenido del mismo, esto es, la forma como se pactó el origen partidario de las candidaturas postuladas por dicha institución política, lo cual pertenecía a una etapa anterior a la que se analizaba, pues correspondía a la de preparación de la elección que culminó al dar inicio la jornada electoral el 1 de julio de 2018, en términos de lo establecido en el artículo 159 de la Ley Electoral local. Por tanto, no resultaba viable realizar modificación alguna a los registros de los candidatos que ya habían sido votados en la elección por el principio de mayoría relativa, so pretexto de reclamar la asignación de diputaciones locales por el principio de representación proporcional, pues en ese caso, se estarían violentando los principios de certeza y definitividad que rigen las etapas del proceso electoral.

Para robustecer tal determinación, se adujo lo resuelto previamente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a, 2015), en la contradicción de criterios SUP-CDC-8/2015, donde se sostuvo que es facultad de los institutos políticos que participan en coalición electoral, en ejercicio de su derecho de autodeterminación y autoorganización, establecer el grupo parlamentario al cual corresponderán los candidatos electos

de mayoría relativa para efectos del cálculo de sobre y subrepresentación en la asignación de posiciones por el principio de representación proporcional. Asimismo, las consideraciones vertidas en términos similares por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017), en la ejecutoria dictada dentro del expediente SG-JDC-113/2017 y acumulados, así como la tesis de jurisprudencia 29/2015, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (b, 2015, pp. 13-14) de rubro: “CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN”.

Por otra parte, fue igualmente desestimado lo alegado, en el sentido de que indebidamente se había considerado la repartición de votos derivado de la candidatura común postulada por tres partidos políticos, para efectos de la asignación por diputados de representación proporcional, pues se consideró que contrario a lo alegado por diversos recurrentes, el que la legislación aplicable precisara como uno de los requisitos del convenio de candidatura común señalar la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los institutos políticos que postulen una candidata o candidato en esa modalidad, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público, ello no debía entenderse de manera limitativa, pues su redacción no era tal; es decir, no señalan que el destino del reparto de votos en los términos acordados debería ser *únicamente* para esos efectos.

Aunado a ello, el reglamento para la constitución, registro y participación de candidaturas comunes del estado de Sonora, aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, el 1 de febrero de 2018, establece como requisito del convenio de candidatura común que se deba señalar



la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos postulantes para efectos, además, de en lo atinente a la conservación del registro y el financiamiento público, lo relativo a las asignaciones por el principio de representación proporcional; por tanto, los votos obtenidos por concepto de candidaturas comunes postuladas sí resultan efectivos para la asignación de curules por tal principio.

Asimismo, se estimó de suma importancia establecer que el desarrollo de la fórmula para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se da en base a la votación total válida, entendiéndose por ello que a la suma de todos los votos depositados en la urna con motivo de la elección de diputados se le restará únicamente la votación por concepto de candidatos no registrados, así como los votos nulos, por lo que a juicio del Tribunal resultaba incongruente que no se tomara en cuenta la voluntad de los electores emitida en favor de las coaliciones y candidaturas comunes, pues en ella va implícito el apoyo a los institutos políticos que la conforman; esto, al estar en posibilidades de conocer con antelación a la jornada electoral la forma de repartición y el destino que tendrá su voto bajo dicha modalidad.

Una vez dilucidado lo anterior, se procedió a resolver respecto de los múltiples agravios encaminados a evidenciar que la autoridad responsable se despartó del procedimiento previsto en la legislación electoral local para el desarrollo de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, los cuales fueron considerados fundados en lo atinente, pues expresamente se adujo por el Instituto local, el abandono de la fórmula, lo que a juicio de este Tribunal revestía de incertidumbre legal al no existir un sustento jurídico para tal determinación. Por lo cual, se procedió en consecuencia al desarrollo de la misma, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables para ello, así como en acatamiento a los diversos conceptos y criterios que han definido tanto la Suprema

Corte de Justicia como las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, en la resolución se llegó a la determinación de que analizada la normatividad tanto constitucional como legal aplicable en la entidad, se advertían discrepancias o imprecisiones en cuanto a la votación a considerar para efectos de la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la conformación de la legislatura estatal, por lo cual se determinó, dado el carácter sistemático de los elementos que conforman la representación proporcional, que debía tenerse presente que la aplicación de dichos límites constitucionales establecidos en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional, debía realizarse teniendo en cuenta los valores y principios constitucionales que articulan el principio de representación proporcional obligatorio para los estados de la República, conforme a la misma disposición constitucional, en específico, los relativos a la representatividad y a la pluralidad en la integración de los órganos legislativos.

Se tomó en cuenta lo que al respecto se ha sostenido por los máximos tribunales del país, destacando que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha definido que la Constitución establece una relación directa entre el parámetro para calcular los límites a la sobre y subrepresentación y la votación estatal que reciban los partidos políticos, lo cual implica que para la aplicación de los referidos límites en la integración de los congresos locales deben sustraerse los votos que no fueron emitidos por los partidos políticos contendientes; esto es, descontando cualquier elemento que distorsione la proporción de votación obtenida por cada partido político y la proporción de curules en el Congreso, partiendo de la idea de que debe existir una proporción entre la votación obtenida por cada partido político y el número de integrantes de la legislatura local independientemente del principio por el cual se hubieran obtenido las diputaciones (mayoría relativa o representación proporcional).

Por tanto, se determinó que las disposiciones estatales aplicables debían ser analizadas en el marco de la interpretación que del dispositivo constitucional federal antes referido ha realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (d, 2015) en el Recurso de Reconsideración SUP-REC-741/2015, en el sentido de que “es necesario que los límites mencionados tengan como finalidad garantizar el principio constitucional de representación política que persigue la mayor equivalencia posible entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños, en el contexto de un sistema electoral que combina la regla de decisión proporcional con la mayoritaria”.

De igual manera, se citaron los criterios generales que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en relación con los límites constitucionales de representación, relativos a la asignación de diputados locales de representación proporcional en los estados que renovaron sus congresos en 2015, advirtiéndose que al respecto, ha señalado que se debe realizar solamente el ajuste mínimo necesario para subsanar la irregularidad, y que no se deben calcular los límites de representación usando la votación total emitida, sino que más bien, “deben tomarse como base o parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa” (TEPJF, 2016).

Es por ello que al realizar este Tribunal la asignación de diputaciones por el Principio de representación proporcional, tomó en consideración para efecto de la verificación de los límites constitucionales de la sobre y subrepresentación de los partidos políticos que conforme el Congreso, la votación estatal válida emitida que estableció la Sala Regional Guadalajara, excluida desde luego la votación de candidatos no registrados por cuanto no inciden en la conformación del colegiado, como también los porcentajes de

partidos que no hayan obtenido el 3% de la votación total emitida porque tampoco inciden en la conformación del Congreso, salvo el caso del Partido Encuentro Social, que sí cuenta con representación al haber obtenido cinco curules de mayoría relativa y que representan porcentualmente un 15.215% del Congreso, pues dejar de considerarlo tendría el efecto de distorsionar los porcentajes del resto de los institutos políticos a los que se asignaban diputaciones de representación proporcional y por ende, en la conformación total del Congreso; aduciendo como apoyo a tal determinación, lo resuelto al efecto por dicha Sala Regional, dentro de los expedientes SG-JDC-11346/2015 y acumulado (TEPJFc, 2015), así como SG-JDC-3076/2018 y acumulados (TEPJFa, 2018).

Siendo así que, una vez argumentado lo anterior, el Tribunal de Sonora en plenitud de jurisdicción realizó la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en base a los lineamientos que la propia Ley Electoral local establece, así como los criterios que el máximo Tribunal Electoral ha definido, realizando las precisiones atinentes.

En primer término, se definió como base para efectos de la asignación de diputaciones, los siguientes conceptos:

- **Votación total emitida:** De conformidad con el artículo 261, primer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (2017), es la suma de todos los votos depositados en la urna en la elección de diputados.
- **Votación total válida:** De conformidad con el primer párrafo del artículo 261 de la Ley Electoral local (2017), es la que resulta de restar, a la votación total emitida, los votos a favor de candidatos no registrados, así como los votos nulos, para efecto de determinar los porcentajes de votación obtenida por los partidos políticos.

La votación estatal válida emitida para efectos de la verificación de la sobre y subrepresentación de los partidos políticos que conforman la Legislatura, de conformidad con el último párrafo del artículo 263 de la Ley electoral local (2017), así como con el criterio que ya se adujo con anterioridad, tomado por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la que resulta de deducir, a la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, candidatos independientes, candidatos no registrados, así como los votos nulos; ello, con excepción de aquellos partidos que, no habiendo alcanzado el 3% de la votación total emitida, sí obtuvieron diputaciones por el principio de mayoría relativa, pues estos también cuentan con representación en la Legislatura.

Se precisó que conforme a la legislación resultaban hasta 12 las diputaciones por representación proporcional por asignarse. Verificados los requisitos para ello, se determinó en primer término que los partidos políticos de la Revolución Democrática, Encuentro Social y Alternativo Sonorense no tendrían derecho a participar en dicha asignación, al no haber alcanzado el 3 % de la votación total válida emitida exigida para ello, acorde a la fracción I del artículo 262 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Sonora.

A continuación, fue verificado si alguno de los demás partidos se encontraban sobrerrepresentados para ser excluidos de la asignación a realizarse, advirtiéndose que el Partido del Trabajo se encontraba en tal supuesto, al haber excedido en más de ocho puntos porcentuales su votación estatal válida emitida en virtud de las diputaciones de mayoría relativa obtenidas en vía de coalición; por lo cual, en atención a lo previsto por los artículos 116, fracción II, tercer párrafo de la Constitución federal; 31, tercer párrafo, de la Constitución estatal, así como 170, fracción II, párrafo tercero, y







263, último párrafo, de la Ley Electoral local, no procedía otorgarle diputaciones por representación proporcional.

Una vez delimitados los partidos que sí tendrían derecho a la asignación, siendo estos, Partido Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Morena, se desarrolló la fórmula en cada una de sus tres etapas de la siguiente manera:

- 1) De asignación directa, otorgando una diputación a cada uno de los partidos en mención por haber alcanzado el 3% de la votación y haber registrado candidatos en por lo menos 15 de los 21 distritos de la entidad.
- 2) De asignación por cociente natural, realizando las operaciones requeridas para ello.
- 3) Por resto mayor, acorde al remanente de votación y a las diputaciones restantes por asignar después de las dos etapas previas de asignación.

Para tal efecto, en cada una de las etapas se verificó que no excedieran los partidos políticos en los límites constitucionales de sobrerrepresentación.

Una vez realizados cada uno de los pasos atinentes, las 12 diputaciones por el principio de representación proporcional, quedaban de la siguiente manera:

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTACIONES DE RP			TOTAL DE DIPUTACIONES POR RP
	ASIGNACIÓN DIRECTA	COCIENTE NATURAL	RESTO MAYOR	
	1	0	1	2
	1	1	0	2
	1	0	0	1
	1	0	1	2
	1	0	0	1
	1	2	1	4
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>12</b>







Por ello, ya realizada la asignación final, se verificaron de nueva cuenta los límites de representación; es decir, no sólo que ninguno de los partidos políticos rebasara el límite de sobrerrepresentación, sino que tampoco quedaran fuera del límite de subrepresentación, para corroborar que con ello no se rompían los principios constitucionales respectivos.

En primer lugar, conforme a las asignaciones realizadas se determinó el porcentaje de diputaciones que cada instituto político tiene en el Congreso de Sonora.

Posteriormente, se corroboró que los partidos políticos a quienes se les asignaron diputaciones por el principio de representación proporcional no se encontraban sobrerrepresentados en el Congreso; por ello, se continuó con la verificación de los límites de subrepresentación de los partidos que conformarían el Congreso, en el entendido de que se omitiría hacerlo respecto de los partidos

políticos del Trabajo y Encuentro Social, en virtud de que ya se encontraban sobrerrepresentados, haciéndolo en los siguientes términos:

### VERIFICACIÓN DE SUBREPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO

PARTIDO POLÍTICO	COLUMNA 1	COLUMNA 2	COLUMNA 3	DIFERENCIA SUBREPRE- SENTACIÓN (COLUMNA 1, MENOS CO- LUMNA 3)	SE ENCUEN- TRASU- BREPRE- SENTADO
	% DIPUTACIONES EN EL CONGRESO	% VOTACIÓN ESTATAL VÁLIDA	% LÍMITE DE SU BREPRESENTA- CIÓN (VOTACIÓN VÁLIDA, MENOS 8 PUNTOS)		
	6.06%	16.30%	8.30%	-2.24%	SÍ
	6.06%	20.94%	12.94%	-6.88%	SÍ
	3.03%	4.16%	-3.84%	6.87%	NO
	6.06%	6.79%	-1.21%	7.27%	NO
	6.06%	5.62%	-2.38%	8.44%	NO
	42.42%	40.18%	32.18%	10.24%	NO

A partir de lo anterior, se advirtió que los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional se encontraban subrepresentados, toda vez que el porcentaje de representación que tenían en el Congreso Estatal estaba por debajo de su respectivo porcentaje de votación estatal válida emitida, menos ocho puntos porcentuales y, al haberse aducido diversas alegaciones en cuanto a la procedencia de la compensación o ajuste de la subrepresentación antes mencionada, se procedió a su análisis, determinándose



parcialmente fundado uno de ellos, y por tanto, suficiente para modificar las asignaciones de diputaciones por representación proporcional que por fórmula habrían resultado.

Lo anterior en seguimiento a los criterios que igualmente han sido adoptados por los altos tribunales en la materia, bajo la tónica de que, conforme con el principio de representación proporcional, no se busca a quien hubiera obtenido mayor votación para darle el triunfo, ni desdeñar a quienes no lograron superar al resto: el objetivo es que los escaños que sean asignados conforme tal regla correspondan en proporción a la votación que la fuerza política obtuvo.

Pues así, el sistema de representación proporcional tiene la finalidad de reproducir, en la medida de lo posible, el grado de preferencias electorales obtenidas por cada una de las opciones políticas contendientes en la integración de los órganos de representación, ya que dicho sistema procura elegir a los representantes dentro de un esquema de voto universal, en una sociedad de masas sumamente plural, puesto que fue ideado precisamente para permitir el reflejo de la mayor diversidad ideológica de una sociedad, bajo el supuesto democrático de que todos los individuos gozan de los mismos derechos y, por lo tanto, su voto debe contar igual que el de todos los demás, el sistema de representación proporcional permite la igualdad entre los votos de todos los ciudadanos, toda vez que a cada uno de ellos les otorga el mismo peso, esto es, prevalece la igualdad entre los sufragios cuando estos se traducen en la asignación de diputados entre los contendientes en la elección.

Por lo que en concepto del Tribunal, el principal objetivo del sistema de proporcionalidad reside en la mejor calidad democrática de la representación política, en la medida en la que todas las opiniones políticas que reúnen un mínimo de consensos en una elección llegan a tener presencia equivalente al porcentaje de esos consensos, en los órganos de representación. Esta situación implica, de esta manera, que dichos órganos se convierten en un reflejo

fiel de la pluralidad política que existe en la sociedad, y logran el adecuado equilibrio de la representación de un partido político al interior del Congreso Estatal, a fin de permitir que la votación recibida en la elección sea lo más acorde al número de diputados que, como candidatos, postuló en la contienda.







Por tanto, toda vez que conforme a los criterios precisados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde se han fijado las bases de que dicho ajuste o compensación debe realizarse, el Tribunal procedió a realizar las compensaciones necesarias bajo los parámetros ya definidos al respecto, los cuales son:

Tomar los porcentajes más altos de cada uno de los extremos y hacer los ajustes correspondientes, retirando y otorgando a los diputados de representación proporcional necesarios para lograr paliar las diferencias distorsionantes en la integración del órgano legislativo local.

Asimismo, repetir tal operación cuantas veces sea necesario hasta que se logre una verdadera proporcionalidad, única y exclusivamente con los diputados asignados por cociente natural y resto mayor.

Una vez analizada la asignación realizada, se determinó en consecuencia que los únicos partidos susceptibles de retirarles una diputación para otorgarla a los subrepresentados, resultaban Movimiento Ciudadano y Morena.

Para lograr que todos los partidos estuvieran dentro de los límites constitucionales se tuvieron que realizar tres ajustes, quedando finalmente dicha compensación en los siguientes términos:

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTACIONES						TERCER AJUSTE	TOTAL DESPUÉS DE TERCER AJUSTE
	MR	ASIGNACIÓN DIRECTA	COCIENTE	RESTO MAYOR	AJUSTES REALIZADOS	TOTAL DESPUÉS DE DOS AJUSTES		
	0	1	0	1	+1	3	0	3
	0	1	1	0	+2	4	+1	5
	0	1	0	0		1	0	1
	5	0	0	0		5	0	5
	0	1	0	0	-1	1	0	1
	1	1	0	0		2	0	2
	10	1	1	0	-2	12	-1	11
	5	0	0	0		5	0	5













\* Nota: Los números en negrita son la materia y resultado del tercer ajuste realizado.

Con todo lo anterior, se estimó que dicha distribución garantizaba el pluralismo político en la conformación de tal Legislatura, al favorecer que las fuerzas electorales minoritarias contaran con una efectiva representación y asegurar la proporcionalidad, pues los ajustes realizados estuvieron encaminados a ubicar dentro de los límites constitucionales a los partidos políticos que se encontraban subrepresentados.

En esa tesitura, una vez realizado el procedimiento de asignación de curules por el principio de representación proporcional que se estimó pertinente, en aplicación de los preceptos normativos

de la Ley electoral de la entidad, así como los criterios que para tal efecto han emitido las autoridades electorales federales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Estatal Electoral modificó la determinación emitida por el Instituto Electoral local para quedar de la siguiente manera:

**TABLA COMPARATIVA DE RESULTADOS**

ANTES		DESPUÉS	
Resultado obtenido con el procedimiento de compensación aplicado por el Instituto responsable. (Aprobado mediante acuerdo CG200/2018)		Resultado obtenido derivado de la fórmula de asignación realizada por el Tribunal Estatal Electoral. (Resolución RQ-TP-39/2018 y acumulados)	
PARTIDO POLÍTICO	DIPUTACIONES RP	PARTIDO POLÍTICO	DIPUTACIONES RP
	3		3
	4		5
	1		1
	1		1
	1		1
	2		1

Posteriormente, la resolución del Tribunal local fue impugnada por diversos partidos políticos y candidatos ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (b, 2018), quien a su vez, con fecha 7 de septiembre de 2018, mediante sentencia emitida en el expediente SG-JRC-141/2018 y acumulados SG-JDC-4003/2018, SG-JDC-4009/2018, SG-JDC-

4011/2018 y SG-JDC-4034/2018, SG-JRC-147/2018, SG-JRC-148/2018, SG-JRC-149/2018 y SG-JRC-152/2018, resolvió confirmar en lo que fue materia de impugnación la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Sonora.

Inconformes con tal determinación, diversos actores acudieron en recurso de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (c, 2018), misma que con el voto a favor de la mayoría de sus integrantes, en sentencia de fecha 13 de septiembre del mismo año, emitida en el expediente identificado con clave SUP-REC-1178/2018 y acumulados SUP-REC-1179/2018, SUP-REC-1180/2018, SUP-REC-1212/2018, SUP-REC-1213/2018 y SUP-REC-1233/2018, resolvió desear las demandas interpuestas, al considerar que en forma alguna se actualizaba un supuesto de procedencia legal o jurisprudencial del recurso de reconsideración; sentencia que dotó de firmeza el fallo emitido por el Tribunal Electoral de Sonora.

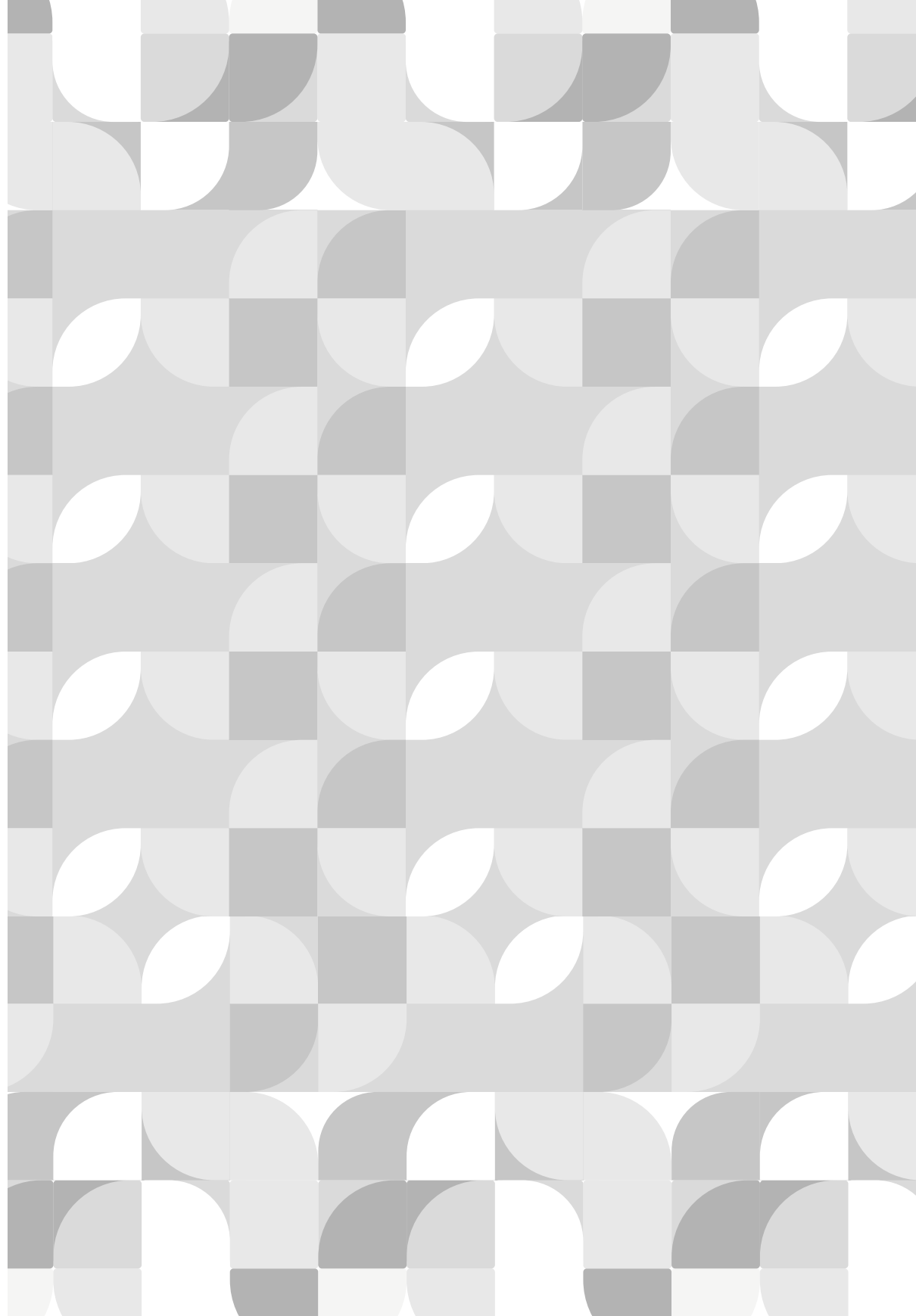
## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. (1917).  
 Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEE Sonora). (2018). Acuerdo CG200/2018.  
 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (LIPEES). (2017).  
 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2015). SUP-CDC-8/2015.  
 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2015). 29/2015. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Año 8, Número 17, de rubro: “CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS

**POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN”.**

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2015). SG-JDC-11346/2015 y acumulado.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFd). (2015). SUP-REC-741/2015.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2016). Tesis XXIII/2016.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2017) SG-JDC-113/2017 y acumulados.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2018). SG-JDC-3076/2018 y acumulados.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2018). SG-JRC-141/2018 y acumulados, SG-JDC-4003/2018, SG-JDC-4009/2018, SG-JDC-4011/2018 y SG-JDC-4034/2018, SG-JRC-147/2018, SG-JRC-148/2018, SG-JRC-149/2018 y SG-JRC-152/2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2018). SUP-REC-1178/2018 y acumulados, SUP-REC-1179/2018, SUP-REC-1180/2018, SUP-REC-1212/2018, SUP-REC-1213/2018 y SUP-REC-1233/2018.
- Tribunal Estatal Electoral de Sonora (TEE Sonora). (2018). RQ-TP-39/2018, RQ-PP-40/2018, RQ-SP-41/2018, RQ-TP-42/2018, RQ-PP-43/2018, JDC-TP-125/2018, JDC-PP-126/2018 y JDC-SP-127/2018.









***Capítulo IV***  
***Temas selectos***



# ***Nuevo León***

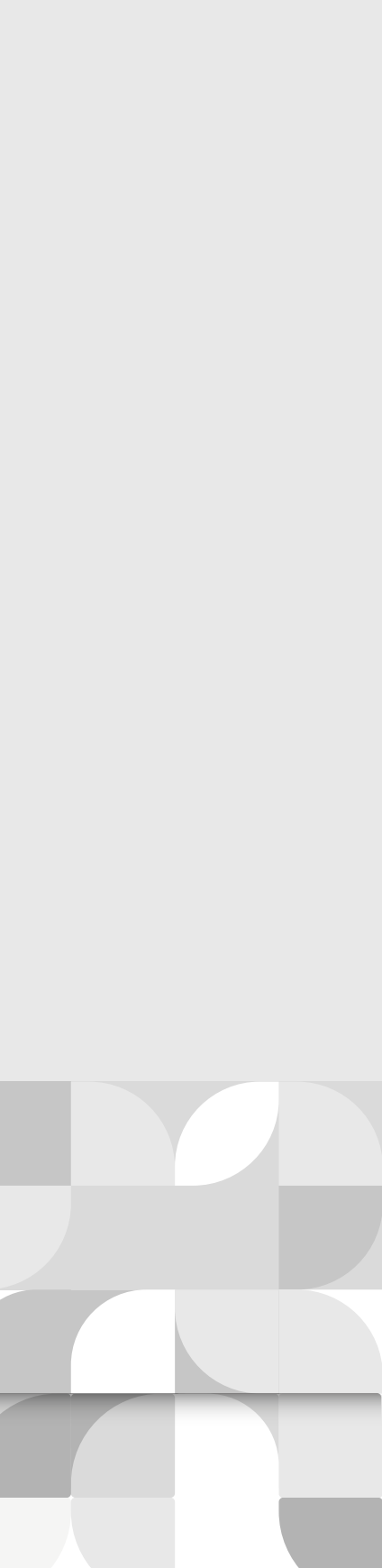
Rubro

**Interpretación normativa**

Temática

**Control de convencionalidad**





***Control de convencionalidad  
de la jurisprudencia del  
Tribunal Electoral del Poder  
Judicial de la Federación  
por los tribunales locales***

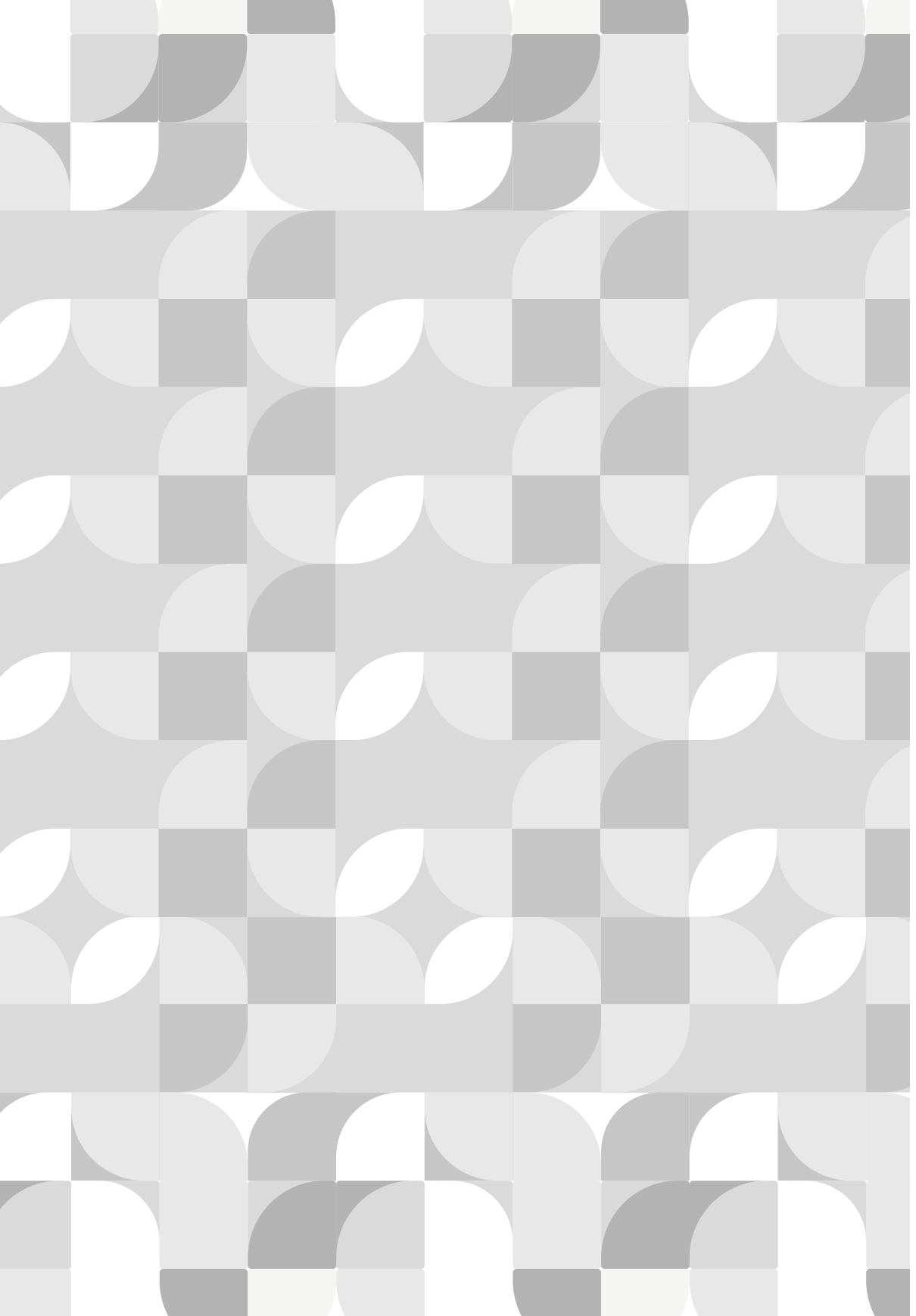
*Gastón Enríquez Fuentes <sup>1</sup>*

*Rogelio López Sánchez <sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Nuevo León.

<sup>2</sup> Secretario del Tribunal Electoral de Nuevo León.



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está enmarcado dentro de la interpretación progresiva del Derecho Humano de acceso a cargos públicos a través de la vía de una candidatura independiente. Se coloca en una serie de resoluciones que los autores han considerado emblemáticas, dada su trascendencia e impacto a nivel nacional como lo es Nuevo León, por los antecedentes políticos de gobiernos apartidistas en la entidad desde 2015 a la actualidad. Además, se considera de trascendencia e impacto a nivel nacional porque la resolución comentada interrumpió el criterio jurisprudencial asumido por la Sala Superior años atrás ante legislaciones idénticas en otras entidades federativas que estipulaban el tope al financiamiento privado de las candidaturas independientes al 50% (TEPJF, 2016, pp. 25, 26).

El aspecto central de la problemática se centró en determinar si era viable aplicar o no un criterio propersona tratándose de un tope del 50% al financiamiento privado en una candidatura independiente, aún cuando la jurisprudencia del TEPJF estableciera jurisprudencia firme en ese aspecto. Si bien el resultado de la anterior afirmación es positivo, dado que la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Nuevo León fue confirmada por la Sala Superior

y aquella que ocasionó la interrupción de la jurisprudencia antes mencionada, es importante llevar a cabo un estudio profundo y meticuloso sobre este aspecto formal, ya que es necesario replantear los límites del ejercicio del control de convencionalidad que pudiesen ejercer los tribunales locales sobre la jurisprudencia del TEPJF, tal y como ocurrió en este caso concreto, al haber interrumpido un criterio firme en aras de tutelar el derecho político de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad (TEPJF, 2019).

Para lograr lo anterior hemos dividido el trabajo en cuatro partes. La primera explica la problemática mediante un análisis meramente descriptivo del problema a la luz de lo planteado por la Sala Regional Monterrey, la cual revocó dicha determinación, en estricto acatamiento de la jurisprudencia dictada por la Sala Superior.

Acto seguido, se lleva a cabo el análisis de la problemática ante el planteamiento realizado por la Sala Superior, quien en última instancia decidió confirmar la resolución original, asumiendo el criterio de la aplicación del principio propersona, a fin de tutelar el derecho político de acceso a un cargo en condiciones de igualdad entre las y los candidatos independientes y de partido político. Es en estas dos últimas partes donde se problematiza en torno al control de convencionalidad que pudiesen ejercer los tribunales locales sobre la jurisprudencia de la Sala Superior, tratándose de aquellos casos en los cuales estuviese en riesgo la afectación de derechos políticos en condiciones de igualdad y en aras de tutelar de manera efectiva y rápida los derechos políticos de las y los candidatos. Finalmente, se expondrán las conclusiones del trabajo.

PROBLEMÁTICA PLANTEADA: LEGISLACIÓN LOCAL  
QUE LIMITABA EL FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA  
LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y LA EXISTENCIA  
DE JURISPRUDENCIA APLICABLE AL CASO CONCRETO

El caso analizado deriva de la impugnación de cuatro candidatos independientes, todos ellos para contender al puesto de presidente municipal en el estado de Nuevo León, los cuales acudieron al Tribunal Electoral de Nuevo León con el propósito de impugnar el Acuerdo de la Comisión Estatal Electoral de esa entidad que limitaba el financiamiento privado que podían recibir, ya que el artículo 219 párrafo segundo de la Ley Electoral (1996) así como el 52 respectivo de los Lineamientos creados para fijar el tope de financiamiento que podían recibir de los particulares resulta desproporcional, ya que el financiamiento para los partidos políticos era el doble.

En sus alegatos, la y los demandantes argumentaban que el artículo 219, párrafo segundo de la Ley Electoral (1996) local los colocaba en un plano de desigualdad frente a los partidos políticos, contraviniendo el principio propersona. Esto debido a que cada uno de los actores argumentaba que el tope de financiamiento en su respectivo municipio resultaba inequitativo.<sup>1</sup> Por consiguiente, consideraban que dicha regla constituía una restricción a su derecho político de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad. Al respecto, invocaban que la medida tomada por el legislador no satisfacía los parámetros de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ya que no se podía participar en igualdad de condiciones en relación a los partidos políticos.

La *litis* fijada por el tribunal local consistió en resolver si, en el caso concreto, la aplicación por la autoridad responsable de los artículos 219 de la Ley Electoral local (1996), en consonancia con el diverso 52 de los Lineamientos que reglamentaban la cantidad o financiamiento privado podía rebasar el 50% del tope de gastos



para la elección que se trate constituía una medida legítima constitucionalmente, necesaria y proporcional para tutelar el derecho político de los justiciables de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad. La norma impugnada era la contenida en el artículo 219, párrafo segundo de la Ley Electoral local (1996), que dice lo siguiente.

**Artículo 219.** El régimen de financiamiento de los candidatos independientes tendrá las siguientes modalidades:

I. Financiamiento privado; y

II. financiamiento público.

El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.

En primer término, cabe señalar que la medida adoptada por el legislador local contenida en el artículo transcrito relativa al financiamiento privado se encuentra fundamentada en una interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en el artículo 41, base II, de la Constitución federal, el cual regula las bases a las que deben sujetarse las reglas sobre financiamiento público de los partidos políticos, en tanto que el diverso numeral 116, fracción IV, inciso g), dispone que las constituciones y leyes locales dispondrán de la misma regla a nivel local. En este sentido, el derecho de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad a través de la vía de las candidaturas independientes se desprende de una interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto por los numerales 23.1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969); 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ACNUDH, 1966); en relación con lo dispuesto por el diverso 35, fracción II de la Constitución federal. Este

derecho fundamental se incorporó de manera plena a partir de la reforma a este último artículo de la Constitución mexicana, el 9 de agosto de 2012.

La Constitución federal no hace referencia al término: “en condiciones de igualdad”, pero la legislación convencional sí. No obstante, a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004, párr. 197-200) Caso *Castañeda Gutman vs. México*, se estableció que el tema esencial del derecho político contenido en la propia Convención no incluye el derecho de participar sin necesidad de una candidatura partidista. Esto implica que es un derecho de originado en el Estado mexicano, y forma parte de lo que la doctrina reconoce como parte del margen de apreciación nacional (Roca, 2010),<sup>2</sup> tal como se hace constar según lo establecido por el órgano interamericano:

197. Como ha sido señalado, la Convención Americana, al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, no establece la obligación de implementar un sistema electoral determinado. Tampoco establece un mandato específico sobre la modalidad que los Estados partes deben establecer para regular el ejercicio del derecho a ser elegido en elecciones populares (supra párr. 149 y 162 a 166).

[...]

200. Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención. La Corte considera que no hay una posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las

candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.

En este contexto, no existe todavía parámetro convencional (SCJN, 2011) para confrontar las disposiciones de derecho interno sobre candidaturas independientes, más que el principio de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad. Conforme con lo dicho, la Suprema Corte ha establecido claramente desde 2014 la constitucionalidad de la distribución en el financiamiento público contenida en los numerales 224 y 225 de la Ley Electoral local (1996) (mismos que han permanecido incólumes), declarando así su validez constitucional el más alto Tribunal (SCJNa, 2014; SCJNb, 2014). En igual sentido, el tamiz de control constitucional concreto fue ejercido por el Tribunal Electoral de Nuevo León (TEENLa y b, 2015) y la Sala Regional Monterrey en la sentencia derivada del juicio SM-JDC-381/2015, donde se confirmó la constitucionalidad del financiamiento público conforme a estas reglas derivadas de los dos preceptos mencionados.

De lo anterior se podría concluir que la modalidad del derecho de acceso a un cargo público a través de la vía no partidista tiene su origen en la reforma de agosto de 2012, tal como se ha relatado en el apartado anterior, el ejercicio del mismo está condicionado a los requisitos y modalidades que establezca la ley formal y materialmente válida (SCJN, 2013), además de respetar el criterio hermenéutico contenido los numerales 30<sup>3</sup> y 32.2<sup>4</sup> del “Pacto de San José” (OEA, 1969), que establecen “las leyes que se dictaren por razones de interés general” y el principio de proporcionalidad, es decir, que “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. Por tanto, este será el tamiz convencional y constitucional al que este órgano jurisdiccional someterá a los artículos 219 de la Ley Electoral local (1996), en consonancia con el diverso 52 de los Lineamientos.

En el caso en particular, los topes al financiamiento por campaña (que recibían los candidatos de un partido político) comparados con el monto límite al financiamiento de los candidatos independientes participantes en esta impugnación eran los siguientes.

CANDIDATO	GARCÍA	GUADALUPE	SAN PEDRO
Independiente Monto	\$663,242.24	\$2,415,254.38	\$481,356.97
Tope de financiamiento por campaña	\$1,326,484.48	\$4,830,508.77	\$962,713.94

Tal y como se advierte, la diferencia entre el tope al financiamiento privado para un candidato de un partido político y un candidato independiente es justamente la mitad, pues así lo dispone la ley electoral local y el Lineamiento aplicable. Dicho esto, la y los actores buscaban en sus agravios que les fuera aplicada en su favor, y empleando el principio propersona la tesis XXI/2015, de la Sala Superior (TEPJFa, 2015) y los criterios derivados de las sentencias SUP-REC-193/2015, SUP-JRC-582/2015 (TEPJFc, 2015). Sin embargo, para resolver el caso concreto existía jurisprudencia firme de la Sala Superior con datos de identificación 7/2016, y de rubro: **“FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES)”** (TEPJF, 2016), lo cual vinculaba al Tribunal Electoral de Nuevo León, dado que existían a primera vista, identidad de elementos fácticos que hacen presumir preliminarmente su aplicación. Como ejercicio académico vale la pena estudiar las sentencias que originaron esta jurisprudencia a fin de verificar si en el caso concreto era o no aplicable al caso en particular, ya que si se actualiza su aplicación obligatoria, se verificaría un supuesto de no aplicación de dicha tesis de

jurisprudencia, que en términos doctrinales y prácticos implicaría el ejercicio del control de convencionalidad de la jurisprudencia por un tribunal local. El primer caso deriva de un asunto resuelto para el estado de Chihuahua que decía lo siguiente.

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA	LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN (VIGENTE DESDE EL 10 DE AGOSTO DE 2017)
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 228</b></p> <p>El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 219.</b> [...]</p> <p>El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>

En efecto, tal como se desprende de una lectura cuidadosa del artículo, la redacción es idéntica. En tal sentido, de la jurisprudencia 7/2016 creada por la Sala Superior (TEPJF, 2016) se estableció una regla que se advierte de la simple lectura del contenido de la tesis.

**FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).**- De

una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 1; 35, fracción II; 41, fracción II y 116, fracción IV, incisos g), k) y p) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos; 25, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 23, de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos; 21, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como 228 y 237, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se advierte que la equidad en el financiamiento público estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los contendientes en un proceso electoral perciban lo que proporcionalmente les corresponde acorde a su grado de representatividad; así el financiamiento de los candidatos independientes debe sujetarse al principio de equidad de forma tal que les permita contender en igualdad de circunstancias respecto de quienes son postulados por partidos políticos. En tal sentido, el límite para el financiamiento privado de los candidatos independientes, previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en el cual se prevé que éstos no podrán rebasar el 50% del tope de gasto de campaña para candidatos independientes de la elección de que se trate, resulta una medida proporcional y equitativa en tanto que permite que el financiamiento privado prevalezca sobre el público, el cual suele ser significativamente inferior al que es otorgado a sus similares que compiten postulados por un partido político o coalición.

Así, de la resolución de la contradicción de criterios que generó la jurisprudencia transcrita se advierte en el Considerando 4.3, que la solución a la contradicción de criterios derivó del siguiente razonamiento.

Bajo tales parámetros, este órgano jurisdiccional federal considera que no hay afectación al principio de equidad, al haberse previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que el financiamiento privado de los candidatos independientes, no podrá rebasar el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate, pues la forma de regular por parte del legislador local el acceso de los candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, en concreto respecto del financiamiento privado para la realización de

sus diferentes tipos de actividades genera condiciones de equidad y proporcionalidad, conforme a lo siguiente.

[...]

Esta Sala Superior ha considerado que, por esa condición diferenciada, no les es aplicable a los ciudadanos que compitan en una elección por la vía independiente, el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales, toda vez que se razonó que dicho principio constituía una evidente limitación a las posibilidades de obtener recursos de origen privado y participar en igualdad de condiciones.

Ello se consideró así toda vez que los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos. Con dicho criterio se logró que los candidatos independientes tuvieran la posibilidad de acceder a un financiamiento privado superior al recibido por financiamiento público, toda vez que, como se precisó en los párrafos precedentes, éste último es significativamente inferior al que reciben los partidos políticos.

En la legislación del Estado de Chihuahua se prevé, para calcular el financiamiento público de los candidatos independientes, un monto equivalente al que corresponde a un partido de nuevo registro, el cual se distribuye entre todos los candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, de conformidad con los porcentajes establecidos en la propia norma, y ese porcentaje a su vez se divide de manera igualitaria entre los candidatos que hayan obtenido la candidatura para cada tipo de cargo. Con la limitante relativa a que en el caso de que un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos, el financiamiento no podrá exceder del 50% del porcentaje respectivo.

De lo anterior se obtiene que el financiamiento público que reciben los candidatos independientes es significativamente inferior al de

quienes contienden representando a un partido político, por lo que es razonable que los candidatos independientes tengan la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, con lo cual tienen la posibilidad de contender en condiciones de igualdad.

En el caso de la legislación de Chihuahua, tal premisa se cumple mediante la aplicación de lo establecido en el artículo 228 de la ley electoral local, esto es, a través del límite de hasta el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate.

De ahí que el límite impuesto al financiamiento privado para candidatos independientes no implica una restricción que genere inequidad en la contienda, sino que, por el contrario, al ser mayor al financiamiento público, éste resulta equitativo.

Se aprecia de manera clara que la Sala Superior determina que el tope del 50% del tope de gasto de la elección que se trate se considera una medida adoptada por la o el legislador como equitativa. Esto en virtud de que, si bien el financiamiento público es inferior al de los partidos políticos por razones similares que hemos explicado en este caso concreto en el apartado anterior, también lo es que el financiamiento privado de 50% genera equidad entre los partidos políticos, toda vez que los candidatos independientes acceden a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, con lo cual tienen la posibilidad de contender en condiciones de igualdad. Esto queda corroborado conforme con lo resuelto en otro caso similar, específicamente en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado como SUP-JDC-279/2017, resuelto por la misma integración de la Sala Superior (TEPJF, 2017) que analizó la constitucionalidad del artículo 139 del Código Electoral de aquella entidad, el cual era del tenor siguiente (se transcribe a efecto de comparar las legislaciones de Nuevo León y aquella entidad) a efecto de verificar si se trata de



<p>CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA</p>	<p>LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN (VIGENTE DESDE EL 10 DE AGOSTO DE 2017)</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 139.</b></p> <p>1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 219.</b></p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>

Así, de los párrafos 67 a 69 de la sentencia se leen los razonamientos que emplea la Sala Superior de la siguiente manera.

67. Lo anterior, permite concluir que: la norma combatida no implica un trato desigual injustificado frente a los partidos, pues cuentan con una naturaleza constitucional distinta; que el monto establecido no es inequitativo —como lo quiere hacer ver el actor—, pues no hay un imperativo constitucional que mandate al legislador local otorgarle alguna cantidad en específico; y que se les permite rebasar, por mucho, el monto que de financiamiento público se les concedió.

68. De esta manera, también es dable sostener, que la regla legal que se analiza cumple las obligaciones de los Estados —que ha referido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se destaca en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral—, de garantizar a los gobernados, oportunidades reales de ejercer su derecho al sufragio pasivo, y de respetar el principio de igualdad, al dar un trato adecuado a cada sujeto de conformidad con sus distintas características.

69. Por lo expuesto, se estima que la regla prevista en el numeral 139

del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza es constitucional, y fue adecuado que el tribunal responsable confirmara su aplicación por parte del Instituto Electoral local.

Conforme con lo anterior, se desprende de manera clara que la regla sobre el financiamiento privado que establecía el 50% del tope de gasto de campaña de la elección que se trate en aquella entidad constituye una medida legítimamente constitucional y necesaria, puesto que el financiamiento privado es sumamente superior al financiamiento público que originalmente reciben los candidatos independientes. Sentado lo anterior, y en virtud de haber verificado la *ratio essendi* de las decisiones analizadas previamente, se infiere que la regla o pauta hermenéutica derivada de la jurisprudencia en debate consistía en que si una legislación establece un tope de gastos para el financiamiento privado para las y los candidatos independientes, dicha cantidad debe ser superior al financiamiento público que reciban dichas personas. De este modo, a fin de verificar dicha condición fáctica es menester remitirnos al monto total que la autoridad responsable determinó sobre el financiamiento público y privado de los municipios de Nuevo León, de la siguiente manera (TEPJFa, 2018):

CANDIDATO	GARCÍA	GUADALUPE	SAN PEDRO
Tope de gastos por campaña	\$1,326,484.48	\$4,830,508.77	\$962,713.94
Financiamiento privado	\$663,242.24	\$2,415,254.38	\$481,356.97
Financiamiento público	\$15,993.54	\$9,706.98	\$5,803.76
Total	\$679,235.78	\$2,424,961.36	\$487,160.73
¿Es superior el financiamiento privado del público?	Sí	Sí	Sí
Porcentaje de gasto que podrían erogar	51.21%	50.20%	50.60%

Una vez verificada esta situación, procederemos a explicar los razonamientos del tribunal local a partir del ejercicio del principio de proporcionalidad, así como los de la Sala Regional Monterrey, que revocó la determinación originalmente tomada, ya que a su juicio el órgano jurisdiccional de Nuevo León había realizado erróneamente un control de convencionalidad sobre la jurisprudencia del TEPJF.

ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA A LA LUZ DEL CONTROL  
CONSTITUCIONAL DE LA JURISPRUDENCIA  
TRATÁNDOSE DEL PRINCIPIO *PRO HOMINE* (*CIVE*)

Las razones empleadas por el Tribunal Electoral de Nuevo León para inaplicar la jurisprudencia de la Sala Superior ya descrita en el apartado anterior consistieron en la aplicación en dos casos recientes emitidos ese año, en relación con el financiamiento privado. Se trató del caso Tabasco y el caso Margarita Zavala (la excandidata independiente a la presidencia). En consideración del tribunal local, la Sala Superior se apartó para resolver estos precedentes de la jurisprudencia 7/2016, tomando en consideración que se trataba de una situación ni equitativa ni proporcional al no poder generar la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben los candidatos de los partidos políticos (TEET, 2018, p. 15).

Por tanto, a efecto de guardar congruencia con las decisiones judiciales del más alto tribunal electoral en casos similares (TEPJFb, 2018) (SUP-JDC-222/2018 y SUP-JDC-274/2018), se decretó la inaplicación del artículo 219, párrafo segundo de la Ley Electoral local (1996), que establecía el porcentaje de financiamiento privado que deben recibir los candidatos independientes y que sirvió de fundamento al Acuerdo /CG/48/2017; y en su lugar, aplicar los numerales 177 y 178 de la Ley Electoral local y demás normativa

reglamentaria relativa a la asignación del tope de financiamiento privado para las y los candidatos de los partidos políticos. Además, esto se apoyó en las directrices que ha expuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008, párr. 108), donde se ha determinado que el Estado debe garantizar con medidas positivas que toda persona que sea formalmente titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, aplicando además del principio de razonabilidad y proporcional, toda vez que dicha Convención establecía requisitos para el ejercicio del derecho político de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad, atendiendo a un fin previsto en la ley (reserva de ley) útil y oportuno, satisfaciendo los criterios del principio de proporcionalidad establecidos en el artículo 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (2005).

La doctrina ha señalado que el test de proporcionalidad aplicado al caso concreto deriva de la siguiente fórmula, la norma aplicada al caso concreto es el subprincipio de necesidad, el cual implica lo siguiente. Verificar si el medio escogido por la o el legislador para lograr el objetivo de la norma es idóneo y adecuado, es decir, perseguir una finalidad constitucionalmente legítima. Esta acepción está compuesta de dos elementos: el fin y el medio. Para ello, es imprescindible analizar el fin de la ley que se pretende favorecer, así como el análisis de los medios para conseguirlo (Clérico, 2009). Así, en el caso concreto la medida legislativa contenida en los artículos 219, párrafo segundo de la Ley Electoral local (1996), y el diverso 52 de los Lineamientos, no se encontraban amparados bajo la doctrina de los márgenes legislativos (Hart, 1998, p. 160)<sup>5</sup> traducidos en la jurisprudencia electoral al principio de libertad de configuración legislativa (SCJN, 2016), así como la facultad reglamentaria del OPLE (SCJN, 2016, p. 1515), por lo que se al tomar esta determinación, se decidió que no perseguían una finalidad constitucionalmente legítima al regular lo relativo al tope de financiamiento privado de los candidatos independientes para el proceso electoral local del estado de Nuevo León.

DILEMA: ENTRE EL RESPETO A LA JURISPRUDENCIA  
DEL TEPJF Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PROPERSONA

Posterior a la decisión tomada por el tribunal local, la Sala Regional Monterrey resolvió el juicio SUP-JRC-73/2018 (TEPJFc, 2018), en el que se revocó la decisión del Tribunal Electoral de Nuevo León, ya que se tomó en cuenta lo establecido en la jurisprudencia 14/2018, la cual refiere que la jurisprudencia emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral será obligatoria a partir de la declaración respectiva que realiza el pleno del TEPJF, y será de cumplimiento inexcusable para las Salas Regionales, el Instituto Nacional Electoral, las autoridades administrativas y órganos jurisdiccionales de las entidades federativas, y demás obligados en términos de ley. Después de realizar el ejercicio de verificación de la hipótesis fáctica a la de la jurisprudencia 7/2016 (TEPJF, 2016), la Sala concluyó que la misma no podía ser inaplicada por las Salas Regionales, aun bajo el supuesto de realizar control de constitucionalidad y convencionalidad, pues ello implicaría desconocer su carácter obligatorio.

Asimismo, la Sala Superior desestimó lo emitido en criterios recientes en el tema de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-222/2018 y SUP-JDC-274/2018 (TEPJFb, 2018), por considerarlos no aplicables al caso concreto, ya que tanto en el estado de Tabasco como en el ámbito federal se determinó como límite de financiamiento privado el 10% del tope de gastos de la campaña de que se trate, lo cual no guardaba identidad con el presente caso. Como ejercicio académico, nuevamente analizaremos dichos asuntos.

LEGIPE	LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN (VIGENTE DESDE EL 10 DE AGOSTO DE 2017)
<p align="center"><b>Artículo 399.</b></p> <p>1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>	<p align="center"><b>Artículo 219.</b></p> <p align="center">[...]</p> <p>El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>

En principio, de una lectura cuidadosa de ambos artículos se desprende que la redacción no es la misma, pues si para el artículo 399 de la LEGIPE se establece un tope al financiamiento privado relativo al 10%, en la legislación local de Nuevo León, tal y como se ha precisado es el 50% del tope de financiamiento privado de la elección que se trate. Dicho lo anterior, la Sala Superior sostiene la tesis de que la medida contenida en el artículo 399 de la LEGIPE es legítima desde la óptica constitucional; necesaria, más no proporcional en sentido estricto. En este último análisis hermenéutico contenido en la ponderación concreta se razona lo siguiente, en torno a la contradicción de criterios que originó la tesis de jurisprudencia 7/2016 de la Sala Superior del modo siguiente.

Si bien la jurisprudencia derivada de la contradicción de criterios referida, estaba relacionada con una legislación local que disponía un límite tasado mayor al federal (cincuenta por ciento del tope de gastos

de campaña), sirve como referencia al caso concreto por los razonamientos ahí vertidos, dado que reconoció las diferencias sustanciales que se presentan entre partidos políticos y candidaturas independientes.

[...]

De tal suerte que, el financiamiento público que reciben los candidatos independientes es significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, por lo que es razonable que los candidatos independientes tengan la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, con lo cual tienen la posibilidad de contender en condiciones de igualdad.

Acto seguido, en la sentencia se procede a verificar la situación de desigualdad e inequidad allí generada, estableciendo y determinando que ninguno de las y los actores de dicha demanda alcanzaba a erogar por lo menos el 50% del tope de gastos de campaña.

Luego, la Sala Superior determinó que, en ese caso concreto, el artículo 399 de la LEGIPE generaba inequidad entre los demandantes y los candidatos de los partidos políticos. Posteriormente, en dicho Considerando concluye lo siguiente.

	Tope de gastos de campaña	Financiamiento público	Límite de financiamiento privado	Monto que podrían erogar	Porcentaje de gasto que podrían erogar
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	\$429,633,325.00	\$7,160,555.00	\$42,963,332.50	\$50,123,887.50	11.67%
Manuel Jesús Clouthier Carrillo	\$10,024,777.00	\$2,045,872.00	\$1,002,477.70	\$3,048,349.70	30.41%
Pablo Abner Salazar Mendiguchía	\$18,617,443.00	\$2,045,872.00	\$1,861,744.30	\$3,907,616.30	20.99%
Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa	\$1,432,111.00	\$387,057.00	\$143,211.10	\$530,268.10	37.03%

Es aquí donde encuentra lógica la conclusión a que se arribó en la Contradicción de Criterios 2/2016, donde se consideró que el límite de un 50% en las aportaciones privadas a los candidatos

independientes, se estimó proporcional, no obstante que dicho límite eventualmente se materializara en un trato diferenciado en cuanto al monto del que podrían disponer los independientes frente a los candidatos postulados por partidos políticos, entonces si el 50% no devenía palmariamente desproporcional es que debió hacer prevalecer la medida, dado que fue establecida en ejercicio de su libertad configurativa y facultad para establecer restricciones.

Tal situación no acontece en el caso, puesto que la regla del diez por ciento fijada por el legislador federal, no soporta interpretación ni el test de proporcionalidad que permita hacer prevalecer su vigencia en el caso concreto.

Por tanto, al haber declarado inadmisibles la posibilidad de inaplicación del artículo 219, segundo párrafo de la ley comicial local se concluye, como lo evidenció Sala Regional Monterrey, que no existían similitudes fácticas y normativas respecto del caso analizado; es decir, existían razones para no aplicar dicho precedente, en virtud de ser distinto en sus elementos esenciales, y tal y como lo expresó Sala Superior según se lee líneas arriba, el 50% resulta un porcentaje proporcional para desempeñar las actividades durante el proceso electoral en el ejercicio de la libertad configurativa, además de las razones expuestas en el anterior apartado. En el mismo sentido se encuentra la sentencia SUP-JDC-274/2018 (TEPJFb, 2018). El cual guarda una similitud con el presente caso, toda vez que resulta de un proceso electoral local. Derivado de lo anterior, consideramos menester precisar, tal y como se ha hecho en los casos descritos con antelación las hipótesis normativas y fácticas.



LEGIPE	LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO	LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN (VIGENTE DESDE EL 10 DE AGOSTO DE 2017)
<p><b>Artículo 399.</b></p> <p>1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>	<p><b>Artículo 313.</b></p> <p>1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate.”</p>	<p><b>Artículo 219.</b></p> <p>[...]</p> <p>El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el cincuenta por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.</p>

Al respecto, es menester precisar que la Sala Superior determinó en la resolución apuntada líneas arriba, que el artículo 313 de la Ley comicial de Tabasco era idéntico al numeral 399 de la LEGIPE (TEPJFb, 2018, p. 23), concluyendo en la parte Considerativa 4.3 de la sentencia lo siguiente.

Conforme a lo expuesto, al tratarse de similar regulación jurídica y a efecto de guardar congruencia en las decisiones judiciales, entonces, esta Sala Superior arriba a la misma consideración en el sentido que para el caso de la candidatura independiente para el cargo de gubernatura en el estado de Tabasco, el limite individual que se debe establecer, se fijara considerando, por una parte, que la participación de las candidaturas independientes esta ceñida al período de campaña electoral y, por otra, el tipo de cargo al que se contiene en atención a que los topes de gastos son proporcionales en relación con cada cargo.

Esta conclusión tuvo como argumento toral que el tribunal local de aquella entidad había aplicado de manera incorrecta la jurisprudencia 7/2016 para fijar el límite del financiamiento privado, ya que continuaba prevaleciendo la desventaja en que se encontraba el actor en su calidad de candidato independiente. Adicionalmente a ello, la Sala Superior indicó que el órgano jurisdiccional local había basado su conclusión atendiendo únicamente razones que se sostuvieron al resolver la contradicción de criterios 2/2016, y la tesis derivada de dicho precedente (TEPJFb, 2018, Considerando 4.2.1), el cual no era un régimen jurídico aplicable al caso concreto de Tabasco, toda vez que aquella partió del supuesto normativo de la legislación electoral de Chihuahua cuya cantidad representa el 50% del tope de gastos de campaña considerado por el máximo órgano electoral como una medida proporcional y equitativa.

Por tanto, la justificación diferenciada que efectúa Sala Superior para no aplicar la jurisprudencia 7/2016 al caso de Tabasco parte de la idea que el 50% del tope de gasto para la elección que se trate es equitativo y proporcional, al generar la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por concepto de financiamiento público, recalcando que dicho parámetro atendía a la previsión que dispuso el legislador local, es decir que expresamente disponía tal regla, lo cual no acontecía con el estado de Tabasco (TEPJFb, 2018, p. 15). Establecido lo anterior, es preciso concluir que la legislación electoral de Tabasco en su numeral 313 no es un supuesto normativo idéntico o similar al diverso 219 de la Ley Electoral local sobre el cual se fijó el límite de financiamiento privado para los candidatos independientes. En consecuencia, en términos de pureza, al no contar con un parámetro de comparación similar no resultaba adecuado apartarse de la jurisprudencia 7/2016 para este caso concreto, toda vez que para dejar de observar dicho criterio jurisprudencial, la Sala Superior por mayoría de cinco votos debió haber votado la interrupción de

dicho pronunciamiento, razonando el motivo por el cual se fundó el cambio de criterio (LOPJE, 1995, art. 234). Ello coincide plenamente con la idea de coherencia que debe robustecer la aplicación del sistema de precedentes del TEPJF a partir de la tesis consistente en aquella expresión por escrito, en forma abstracta, del criterio de interpretación de una norma jurídica con el que se resolvió un caso concreto (SEP, 1988).

## CONCLUSIONES

La resolución en estudio abordó una problemática trascendental para los órganos jurisdiccionales locales, consistente en la determinación al financiamiento privado de los candidatos independientes, tratándose de límites irrazonables. Como ha quedado demostrado, si bien existía un parámetro racional del 50% como constitucional por la jurisprudencia del TEPJF, el Tribunal Electoral de Nuevo León, decidió inaplicar al caso concreto jurisprudencia firme de la Sala Superior (7/2016), en aras de maximizar el derecho político de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad en razón de la aplicación del principio propersona (pro cive).

Esto fue confirmado por la Sala Superior, en la resolución SUP-REC-417/2018, SUP-REC-418/2018 y SUP-REC-419/2018 acumulados (TEPJFd, 2018), ya que en la misma se lee que claramente interrumpió la jurisprudencia 7/2016, y a partir de allí, generó una nueva Jurisprudencia 10/2019, en la cual también se consideraba desproporcional el límite al 50% del financiamiento privado. Materialmente, lo resuelto por el Tribunal Electoral de Nuevo León, en palabras de la Sala Superior, consistió en apartarse de la jurisprudencia dictada por la misma, pero en razón de la existencia de un criterio que había superado el anterior, aún cuando no existían las similitudes fácticas aplicables al caso concreto.

Desde el plano doctrinal y jurisdiccional, ello constituyó una inaplicación al caso concreto de jurisprudencia de la Sala Superior, en razón de un control de convencionalidad y constitucional ejercido por un Tribunal local, situación que deberá ser debatida en el futuro, sobre todo tratándose del ejercicio de los derechos políticos que maximizan derechos humanos en aras de tutelarlos de una manera más efectiva.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Clérico, Laura. (2009). *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2004, 5 de marzo). *Castañeda Gutman vs. México*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2005, 23 de junio). *Yatama vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2008). *Leopoldo López Mendoza vs. Venezuela*.
- García Roca, Javier. (2010). *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*. Navarra: Civitas-Aranzandi.
- Hart, L. A. (1998). *El concepto del derecho*. (trad. de Genaro R. Carrió). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León. (1996). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). (1995, 26 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

- Derechos Humanos (ACNUDH). (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”).
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (1988). Acuerdo II/88 y Apéndices. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo I, Primera Parte-1, p. 507.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2002). Tesis XCIV/2002. “INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tercera Época, t. VIII.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2007). Tesis: P./J. 30/2007. “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, p. 1515.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2011). P. LXVIII/2011 (9a). “PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, t. 1, p. 551.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2013). Tesis: 1a. CCXV/2013 (10a.) “DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XXII, t. 1, p. 557.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNa). (2014, 2 de octubre). 38/2014 y sus acumulados 91/2014, 92/2014 y 93/2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNb). (2014, 9 de septiembre). 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2016). P./J. 11/2016 (10a). “LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Libro 34, t. I, p. 52.
- Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENLa). (2015). JI-053/2015.
- Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENLb). (2015). SM-JDC-381/2015
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2015). “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 8. Número 16.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2015). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 9, Número 18.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2015). SUP-REC-193/2015, SUP-JRC-582/2015.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2016). 7/2016 No Vigente por Sentencia. “FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 9. Número 18.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2017). SUP-JDC-279/2017.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2018). CEE/CG/086/2018. Recuperado de <http://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/Acuerdo-CG-086-2018.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2018). SUP-JDC-222/2018 y SUP-JDC-274/2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc). (2018). SUP-JRC-73/2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFd). (2018). SUP-REC-417/2018, SUP-REC-418/2018 Y SUP-REC-419/2018
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2019). 10/2019. “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. CRITERIOS PARA DEFINIR EL LÍMITE DE FINANCIAMIENTO PRIVADO”. Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral.

## NOTAS

<sup>1</sup> El candidato de Guadalupe señala que el tope definitivo para campaña por ese municipio es de \$4830508.77, en tanto que su límite de aportación para financiamiento privado como candidato independiente es de \$2415254.38; por su parte, el candidato de García indica que el tope definitivo para campaña por ese municipio es de \$1326484.48, en tanto que su límite de aportación para financiamiento privado como candidato independiente es de \$663242.24; finalmente el candidato de San Pedro Garza García señala que el tope definitivo para campaña por ese municipio es de \$962713.94, en tanto que su límite de aportación para financiamiento privado como candidato independiente es de \$481356.97.

<sup>2</sup> Cabe señalar que la única obligación a nivel regional que existe en materia de candidaturas independientes es en el caso de la población indígena, al respecto véase: Caso *Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 206-207.

<sup>3</sup> Alcance de las Restricciones

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 establecidas.

<sup>4</sup> Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos.

<sup>5</sup> El margen de apreciación estructural a favor de la o el legislador consiste en que los medios elegidos por la persona han sido los más adecuados y óptimos para perseguir el fin u objeto de la norma en cuestión.



# *Baja California*

Rubro

Interpretación normativa

Temática

Normatividad

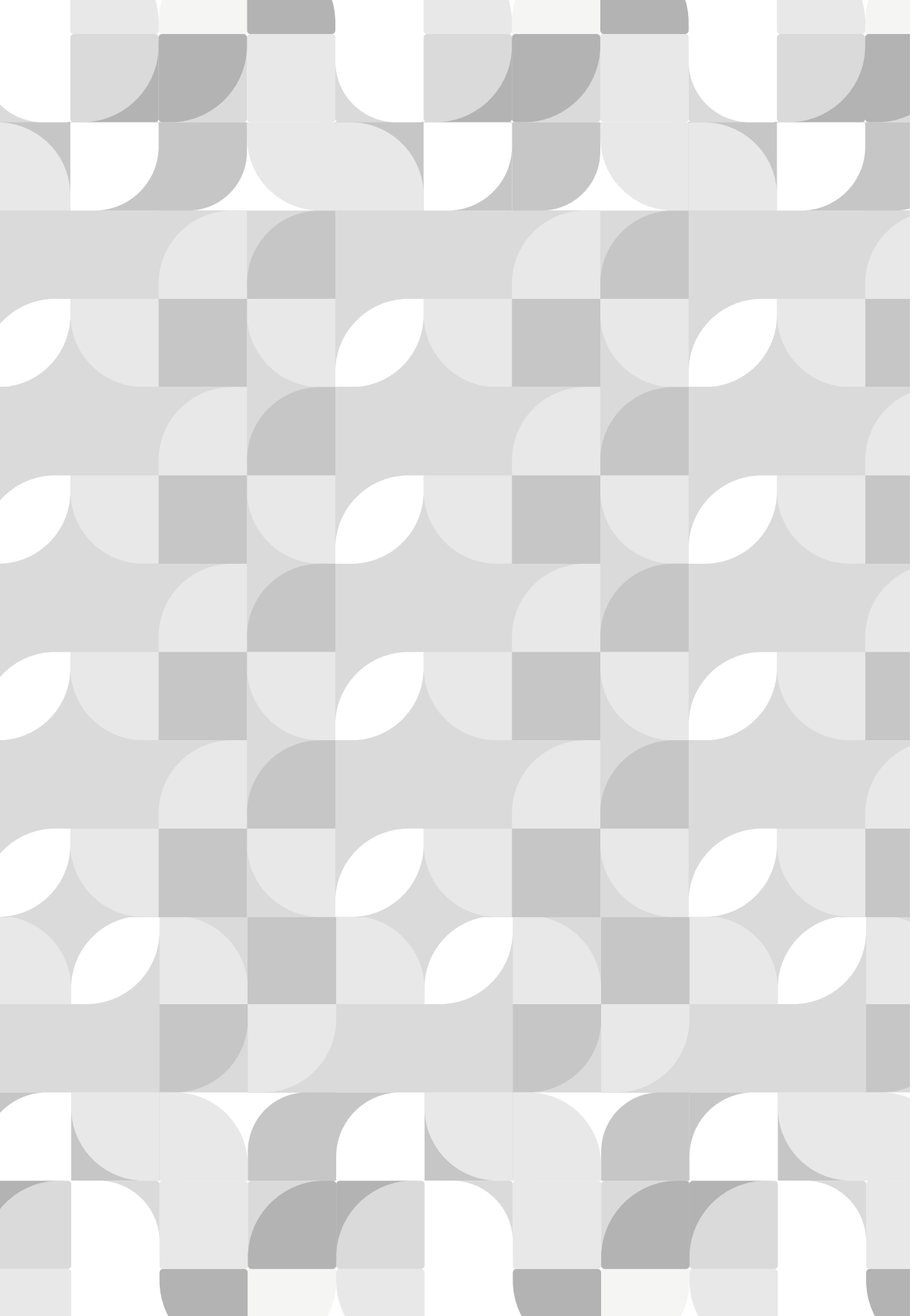


# ***El sistema de reglas en la gobernanza electoral***

***Elva Regina Jiménez Castillo***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.



## INTRODUCCIÓN

La ingeniería electoral es compleja; en su diseño intervienen distintos constructores. Por un lado, encontramos a un órgano creador de las normas, el órgano aplicador, así como el órgano revisor, que podemos identificar como poder Legislativo, autoridad administrativa organizadora de los procesos comiciales y la jurisdiccional que se encarga de dirimir los conflictos que se susciten en la aplicación de las normas.

El diseño de las normas es un tema que cobra gran relevancia, ya que el juego político, al igual que cualquier otro, tiene reglas; de este modo, antes de entrar en él, debemos de conocer esas directrices que nos guiarán durante el juego, ya que no es válido que una vez iniciado, se cambien las reglas del mismo.

De manera que es común que, una vez terminado un proceso electoral y puestas a demostración las reglas, generalmente es necesario cambiar o ajustar algunas de ellas de acuerdo con la experiencia, para así abordar la próxima contienda.

El único requisito es que estas reglas tienen un plazo que debe considerarse, ya que el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal (1917) establece que: “Las

leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones fundamentales”.

El citado precepto constitucional establece una regla consustancial al principio de certeza, consistente en que entre la fecha de publicación de las leyes electorales y el inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse, deben mediar al menos 90 días.

En ese sentido y procurando el mejoramiento de la justicia electoral, el órgano reformador de la Constitución publicó el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral; algunas modificaciones requirieron de un trabajo posterior del legislador local. En ese orden el artículo 116, fracción IV de la Constitución federal, dispone que las Constituciones y leyes de los estados, en materia electoral, deben garantizar que al menos una elección local se lleve a cabo en la misma fecha que alguna de las elecciones federales.

Para cumplir con esa disposición, el poder legislativo de Baja California aprobó el decreto número 112, publicado el 17 de octubre de 2014 en el *Periódico Oficial* del estado, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución local en materia político-electoral y su régimen transitorio, entre otras el artículo octavo transitorio que estableció que el gobernador electo para la elección de 2019 iniciaría funciones el 1 de noviembre del mismo año y concluiría el 31 de octubre de 2021, es decir, tendría un mandato reducido que duraría dos años en lugar de seis.

Reforma que cumplió con el mandato constitucional en el sentido de promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que se fuera aplicar, ya que esta se programó para aplicarse hasta el proceso electoral 2018-2019.

El presente artículo tiene como objetivo analizar un caso emblemático, del cual tuvo conocimiento el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, precisamente derivado del antecedente a que se hace alusión en el párrafo que precede; la sentencia se encuentra identificada como recurso de inconformidad 18/2019 (TEPJFb, 2019) y sus acumulados, análisis que se realiza bajo la óptica de la suscrita, quien disintió de la resolución aprobada por la mayoría del Pleno y respecto de la cual se incluyeron las razones de dicho disenso, fallo que a la postre fue revocado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por unanimidad de votos, con dos votos concurrentes de sus integrantes.

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De acuerdo con la exposición de motivos la reforma a la Constitución federal en materia político-electoral de 2014 tuvo como finalidad, por una parte, disminuir la saturación de procesos electorales y con ello abatir el abstencionismo de la ciudadanía; asimismo, los legisladores señalaron que la tendencia es que las elecciones sean simultáneas o concurrentes derivado de que los gastos de los procesos electorales resultan excesivos.

El tema que se analiza no es exclusivo de Baja California; en el caso de Puebla la reforma a su Constitución local se dio antes. En julio de 2011 los diputados locales aprobaron su reforma electoral, aspirando a tres propósitos: consolidar el pacto federal, impulsar la equidad en la representación política y en la competencia, así como fortalecer la autoridad del Instituto Electoral del estado; igualmente, establece que el artículo 116 de la ley fundamental pretende ir haciendo concurrentes las fechas de celebración de las distintas elecciones del país, por lo que en octubre del mismo año publica la reforma a su Constitución (GCEP, 2011), para que las elecciones

de diputados y gobernador se realizaran el mismo día y año en que se celebran los comicios para diputados federales y de Presidente de la República, con lo que el periodo de los futuros alcaldes y el gobernador electos quedó reducido; para el caso del gobernador, se estableció su inicio el 1 de febrero de 2017 y la conclusión el 13 de diciembre de 2018, es decir, menos de dos años.

En Veracruz, en diciembre de 2014, los diputados locales aprobaron una reforma a su Constitución estableciendo que para que la elección de 2016, por única ocasión la elección de gobernador y diputados fueran bianuales, también bajo el argumento de actuar en concordancia con la Constitución federal y buscando que los comicios locales fueran concurrentes con las federales, en ambos casos con las del 2018.

Es menester señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló la legislación del estado de Veracruz, que establecía una reducción de dos años al mandato constitucional de gobernador de la entidad que se eligió en 2016, empatando su calendario electoral local con el proceso electoral federal de 2018.

Por unanimidad de 11 votos en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2015, el Pleno del Máximo Tribunal declaró constitucional la norma que reducía el periodo indicando que era válida la reducción, pues cualquier plazo que se establezca menor a los seis años podría ser correcto, ya que lo inconstitucional sería que fuera mayor de seis años.

La razón de la temporalidad de dos años del cargo a la gubernatura del estado de Baja California, al igual que en los estados de Puebla y Veracruz, era empatar el proceso local con el federal como establecía la reforma de 2014. Esta decisión es de carácter y valoración política y *no se encuentra fncada en el derecho de los candidatos o funcionarios electos a permanecer en el cargo durante un determinado tiempo*. Dicha temática fue precisamente la base de los argumentos de la sentencia, y es de donde surge nuestro planteamiento: ¿Tiene un

tribunal competencia para desvirtuar la libertad de configuración legislativa del Congreso local, atento de la “posible infracción al derecho político de votar y ser votado, respecto al tiempo para ejercer el cargo de quien resultó electo como Titular del Poder Ejecutivo Estatal? ¿Es posible modificar las reglas del juego una vez iniciado el mismo?”.

#### ANTECEDENTES QUE RODEAN EL ACTO

El 9 de septiembre de 2018 inició el proceso electoral local ordinario 2018-2019, por el cual se renovaría la gubernatura y diputaciones al Congreso y municipales a los Ayuntamientos, todos del estado de Baja California. El 28 de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto local aprobó el Dictamen Cinco relativo a la Convocatoria, mismo que fue publicado en el periódico estatal *El Mexicano*, el día 31 posterior en el *Periódico Oficial* del estado de Baja California, el 4 de enero de 2019.

El 22 de enero, la actora interpone medio de impugnación señalando como acto reclamado la convocatoria pública para la celebración de las elecciones ordinarias en el estado de Baja California para el referido proceso electoral local; sin embargo, la pretensión de la actora era la derogación del artículo octavo transitorio del Decreto 112, que estableció que la gubernatura electa en 2019 tendría un mandato reducido por dos años, las razones que sustentaban su inconformidad se hacían consistir en:

- 1) Violación al proceso legislativo en la expedición del decreto 112.
- 2) Irregularidades en la publicación de la convocatoria.
- 3) Derecho a ser votada.



En este punto argumenta que la previsión del artículo octavo transitorio del decreto 112 se contrapone a la Constitución federal, así como a los artículos 44 de la Constitución local y 15 de la Ley Electoral local, que establecen que la elección a la gubernatura constitucional de la entidad debe ser por un periodo de seis años, no de dos. Agrega que, es una restricción a su derecho humano y político-electoral a ser votada por seis años para el cargo de gobernadora del estado de Baja California, debido a que no es idónea sino desproporcionada, irracional e innecesaria, toda vez que con ella no se cumple una finalidad imperiosa y única que vaya a prevalecer por encima del derecho de los bajacalifornianos.

Añade que la limitación combatida no se encuentra prevista por los tratados internacionales, en específico el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, solicitando que el Tribunal aplique el control difuso para efecto de que se inaplique el referido transitorio y proceda a convocar a elecciones por la gubernatura por un periodo de seis años. Es justamente lo resuelto por la mayoría del pleno del Tribunal en lo relativo a este tercer punto, la causa de desacuerdo.

#### ESTUDIO DE FONDO Y ARGUMENTOS QUE SUSTENTARON LA DECISIÓN

En la sentencia que nos ocupa, el Pleno del Tribunal por mayoría resolvió confirmar el Dictamen Cinco de la Convocatoria a Elección Ordinaria para el proceso Electoral local ordinario emitido por el Consejo General y ordenó expedir una adenda a la referida Convocatoria, en la que inserte la interpretación otorgada por el Tribunal a la Base Sexta, inciso a) de la misma. El artículo octavo transitorio deberá entenderse: “Para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral 2024,

la Gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024”. En esencia, los argumentos de mis pares fueron los siguientes:

Se concluye la constitucionalidad del artículo octavo transitorio del decreto 112 que establece el periodo de gestión por dos años para la gubernatura que resulte electa en 2019, pues si bien es una restricción al derecho fundamental a ser votada en su vertiente de acceso al cargo por el periodo determinado en el artículo 44 de la Constitución local, esto atiende al mandato previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Decreto, 2014). Sin embargo, del análisis se advirtió que el legislador *tenía dos medidas alternas igualmente idóneas para cumplir con el fin legítimo buscado por el Congreso de la Unión*. La primera referente a establecer la duración de la gestión de *dos años que se considera restringe en mayor medida el derecho de acceder al cargo (ejercerlo), y la segunda, disponer que el encargo de la gubernatura concluyera en 2024, por lo que el periodo sería de cinco años; es decir, un lapso mayor a la primera opción y muy cercano al establecido en el artículo 44 de la Constitución local*, cuestión que se consideró menos gravosa al derecho restringido. De lo anterior, con base en que de la interpretación sistemática (Etala, 2016, p. 195) se desprende que la inercia de las reformas emitidas por el constituyente son encaminadas a la amplitud de los plazos de gestión de los servidores públicos, entre los que se encuentra el titular del poder Ejecutivo estatal, mientras que, de la interpretación funcional, se advierte que la finalidad de la reducción del periodo de gestión de la gubernatura obedece a la necesidad de que los procesos electorales federal y locales sean concurrentes (Decreto, 2014).

Por lo que, de dichas interpretaciones sistemática y funcional conjuntamente con los principios de progresividad (Carbonell, 2012, p. 159) y propersona, se concluyó que debe adoptarse la medida

menos gravosa a los derechos político-electorales, que a su vez cumpla con la finalidad perseguida por el legislador federal y en consecuencia el artículo octavo transitorio debe entenderse, que por única ocasión, la persona que resulte electa al cargo de gubernatura en el presente proceso electoral concluirá su mandato en el año 2024.

Por ello se considera que la medida alterna idónea para cumplir con los fines establecidos por los legisladores de la unión y locales, así como el mandato constitucional de homologar los procesos electorales y al mismo tiempo salvaguardar en mayor medida los derechos político-electorales de los contendientes a la gubernatura, es que el periodo de gestión sea de cinco años. Con tal interpretación válida no varía la finalidad perseguida por la voluntad del legislador; es decir, la concurrencia de las elecciones federales y locales, sino que se trata de una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición controvertida, que es idónea para lograr el fin legítimo.

Añade que la interpretación adoptada no se contrapone al principio de certeza consagrado en los artículos 41 y 115 fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal, ya que no constituye modificaciones fundamentales, toda vez que no modifica las reglas preestablecidas para el proceso electoral, además que, lejos de perjudicar a los actores políticos, los beneficia al armonizar lo dispuesto en la Constitución federal, local y los derechos fundamentales.

#### LAS RAZONES DEL DISENSO

El sentido de la resolución en comento que fue sometida al Pleno del Tribunal propició un análisis interesante en términos constitucionales, al considerar la suscrita que la adenda ordenada a la Convocatoria excede las facultades de control normativo del órgano

jurisdiccional y resulta violatoria del principio de certeza y de reserva de ley.

Lo anterior se sustentó en que la interpretación realizada en la resolución aprobada por mis pares, desde mi perspectiva jurídica, excede las facultades de control normativo del Tribunal en concreto en la emisión de sus resoluciones. Se considera que dicha adenda dejaba injustificadamente sin efecto lo dispuesto en el artículo octavo transitorio del Decreto 112, soslayando la libertad de configuración legislativa del órgano reformador de la Constitución local respecto al periodo de inicio y conclusión de funciones del ejercicio del cargo de gobernador del estado, para efecto de la concurrencia de dicha elección con el proceso electoral federal 2021.

En efecto, de conformidad con la línea argumentativa existente en diversos precedentes, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los poderes legislativos estatales cuentan con una libertad de configuración legislativa que, si bien no es absoluta y su límite esencial es la no vulneración de derechos humanos o principios constitucionales, también lo es que en ese entendido, los congresos locales la pueden ejercer con mayor discrecionalidad, pudiendo construir modelos que recojan el contexto político, social y cultural de cada estado.

Se consideró que en la sentencia se estaba ejerciendo la facultad de control normativo que tiene el Tribunal, aduciendo como justificación una serie de consideraciones abstractas de doctrina constitucional en torno a los principios de progresividad y propersona para tratar de colegir que la medida adoptada por el órgano reformador de la Constitución local en el artículo octavo transitorio del Decreto 112, resultó más restrictiva para la recurrente respecto al derecho de ser votada y acceder al cargo por un periodo determinado, con relación a otras posibles opciones, y se advierte que, en realidad, lo que hizo fue sustituirse materialmente en el papel

de órgano reformador de la constitución local, habida cuenta que mediante la adenda ordenada se crea una norma general, abstracta e impersonal que indebidamente incide en la libertad de configuración legislativa estatal.

Por lo que *de facto* la referida adenda sustituye sin una razón constitucionalmente válida el contenido del artículo octavo transitorio en una materia que le es disponible al órgano reformador de la Constitución local, máxime que la medida legislativa prevista en el citado transitorio no se advierte que vulnere derecho humano o principio constitucional alguno, de ahí que resulte excesivo que mediante la facultad de control de normas se ordene una adenda a dicha base de la convocatoria, pues con ello se estima se transgrede la libertad política del legislador.

Al respecto es de comentarse que existe toda una línea jurisprudencial en la materia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> en el sentido de que en determinados campos como el político, económico, de organización administrativa del estado, y en general, donde no existe posibilidad de excluir algún derecho fundamental, un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si determinadas medidas en estos rubros son las mejores o resultan necesarias.

Así, sostiene la Corte, la fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado, entre ellos el juzgador constitucional, deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos locales, en el marco de sus atribuciones, por lo que estos tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, lo que significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y la intensidad de su control se ve limitada.

En el caso concreto, se aprecia que el contenido del artículo octavo transitorio, referente a que, para efecto de la concurrencia de la

elección de gobernador del estado con el proceso electoral federal 2021, no versa sobre temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y del derecho constitucional en lo particular; es decir, se considera que trata sobre un aspecto concerniente al ámbito jurídico-político, cuya regulación se encuentra dentro del ámbito legislativo estatal. En ese sentido, se observa que la sentencia analizada sobrepasa esos límites, toda vez que en términos de la interpretación válida del artículo 116, fracción I, 40 y 41 de la Constitución federal, el parámetro fundamental a seguir tratándose de extender o acortar el mandato de los gobernantes locales, consiste en que no se exceda de la periodicidad de seis años y que se haga como una previsión a futuro, en la inteligencia de que tampoco se vulnere derecho humano o principio constitucional alguno; lo cual se reitera, no se advierte que se trastoque, pues en ningún momento de la norma fundamental se deriva que la duración en el encargo de gobernador deba ser de seis años como plazo fijo, sino sólo mandata que no debe exceder esa temporalidad, por lo que los estados pueden extender o acortar tal periodo, dentro de su libertad de configuración legislativa, mientras no rebase aquel tope máximo.

De ahí que ampliar o disminuir el periodo de la gubernatura, atendiendo los parámetros fundamentales, no puede constituir una transgresión a derecho humano o principio constitucional alguno, sin que sea obstáculo que el legislador tenga varias posibilidades legislativas para cumplir con la finalidad constitucional perseguida, derivada de la reforma a la Constitución federal de febrero de 2014, y se estime que una medida legislativa local era menos restrictiva que la otra.

Lo anterior, porque atendiendo a la materia en juego, adoptar la decisión conducente corresponde, como se ha precisado, al ámbito competencial legislativo, no siendo válido que mediante control constitucional normativo un órgano jurisdiccional trate de

incidir en decisiones soberanas del órgano reformador de la constitución local o del legislador, pues en la especie ello no le es disponible y por el contrario, hacerlo rompería con el principio de división de poderes y el sistema de distribución de competencias que rige en nuestro orden jurídico, de ahí que se considere que en el asunto resuelto al haber realizado este control normativo indebido, existe un exceso en el ejercicio de la facultad desplegada que rompe con el principio y sistema competencial de referencia.

Asimismo, se considera que la referida adenda viola el principio de certeza y reserva de ley, toda vez que esta medida modifica la base sexta, inciso a), de la misma, en contravención a lo dispuesto en el artículo octavo transitorio del Decreto 112, al disponer que esta se interprete que “para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral 2024, la Gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024”.

Es decir, ordena al Consejo General, autoridad administrativa electoral, que la base de una convocatoria se entienda en un sentido diverso al actual contenido en el artículo octavo transitorio del que se reproduce, atribuyendo a su vez a dicho transitorio un significado distinto al vigente.

Cuestión que se estima que genera *incertidumbre jurídica* por un lado, y por el otro produce indebidamente que la convocatoria contravenga el artículo transitorio en mención, sin que sea obstáculo que al propio precepto se le atribuya a su vez un significado diverso al actual y se vincule a que, con base al nuevo contenido que se le otorga, se entienda la base sexta, inciso a), pues una modificación de ese tipo es materia de realizarse en términos formal y materialmente legislativos.

Ahora, respecto al *principio de certeza*, se estima que principalmente se vulnera este, porque la adenda ordenada a la convocatoria

modifica en los hechos el contenido del párrafo primero del artículo octavo transitorio, que fue previsto con anterioridad al inicio del proceso electoral en curso; norma que fue tomada en consideración por sus destinatarios, previo al inicio del mismo, a efecto de definir la estrategia política a seguir en el proceso comicial actual. En ese tenor, es criterio de la Sala Superior (2016) que el principio de certeza implica que todos los participantes e interesados en un proceso electoral conozcan con antelación y claridad las reglas a que deberán ajustar su actuación y a las que se someterán las autoridades electorales, lo que es coincidente con lo establecido con el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de nuestra Carta Magna.

Ello se traduce a que, antes de que inicie el proceso comicial atinente, los participantes conozcan las reglas que les serán aplicables para planear y elaborar su estrategia política, por lo que la adenda ordenada al Consejo General repercute en la planeación de la estrategia política a seguir por los participantes, e incide en la certeza del proceso comicial, porque ya iniciado el mismo, se cambian las reglas que le sirvieron de base.

Incidencia que trasciende en la función de la autoridad y el momento en que se desarrolle el proceso, por lo que tratándose de una autoridad administrativa, como lo es el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, aunque sea derivado de una resolución judicial, las modificaciones a las reglas del juego democrático deben efectuarse primordialmente antes del inicio del proceso electoral, salvo justificación exhaustiva y reforzada en contrario, atendiendo a la particularidad del caso concreto, pues el nivel en que las autoridades, incluidas las jurisdiccionales, pueden tener injerencia en las reglas existentes, disminuye en función de lo avanzado del proceso electoral (Sala Regional, 2018) en aras de salvaguardar el principio de certeza que coexiste con otros valores, y que es de suma importancia como rector de los procesos comiciales.



Lo anterior, nos permite llegar a la conclusión que aun cuando este órgano jurisdiccional cuenta con facultades de control de normas, en el caso concreto dicha atribución se ejerció fuera de los parámetros fundamentales que rigen los procesos electorales, como lo es la observancia al principio de certeza, ya que la adenda ordenada constituye *de facto* un acto materialmente legislativo mediante el cual se modificó una regla ya establecida, sustituyendo en los hechos el ámbito competencial legislativo, de forma injustificada, porque la materia sobre la que versa el multicitado artículo octavo transitorio se encuentra dentro la libre configuración legislativa local, por tratarse su contenido de cuestiones de corte jurídico-político, disponibles al órgano reformador de la constitución local (TJEEBC, 2019).

#### ARGUMENTOS QUE SUSTENTARON LA DECISIÓN FINAL DEL ÓRGANO REVISOR

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al conocer de la resolución emitida por el Tribunal local, resolvió por unanimidad de votos de sus magistrados revocar la resolución controvertida y sobresee el recurso de inconformidad al considerar que este fue interpuesto de manera extemporánea, medularmente bajo el argumento de que la actora debió impugnar la convocatoria para la elección de gobernador dentro del plazo de cinco días siguientes a que surtió efecto su publicación, pues esta constituye el acto de aplicación del Decreto 112 del Congreso de Baja California. Esto porque fue en el referido Decreto donde se determinó que quien resultara electo gobernador en el proceso electoral duraría en su cargo dos años.

La sentencia de la Sala Superior emitida en el expediente SUP-JRC-5/2019 y acumulados (TEPJFa, 2019) cuenta con un *voto concurrente* que formularon la Magistrada Janine M. Otálora Mallasis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes si bien comulgaron en el sentido de revocar la sentencia, difieren por dos razones de acuerdo con las consideraciones que señalo a continuación.

En primer término consideraron que la presentación del recurso interpuesto por la actora fue oportuno, en función de que la afectación a la esfera de derechos de quienes pretenden postularse para un cargo de elección popular se actualiza hasta el momento en que existe un acto formal de voluntad de la persona que tiene la intención de participar en un proceso electoral y fue hasta el momento en que la recurrente fue registrada como precandidata a gobernadora cuando contó con el interés jurídico para impugnar la convocatoria. Agregan que para presentar un medio de impugnación es necesario acreditar el interés para demostrar que se cuenta con un derecho subjetivo del que se pudiera alegar una afectación a la esfera jurídica; es decir, que se encuentra en una posición especial frente al ordenamiento jurídico, por medio de lo cual sea posible exigirle a la autoridad que modifique sus determinaciones, dado que la finalidad de los medios de impugnación en materia electoral es de reparación cuando la violación se ha presentado o es inminente que se actualice, y no de naturaleza de tutela preventiva de vulneración a derechos fundamentales.

En cuanto al fondo del asunto, la Magistrada y el Magistrado consideraron que fue indebido el estudio de constitucionalidad que realizó el Tribunal local, esencialmente porque la disposición que se analiza *responde a la facultad de configuración legislativa de las entidades federativas*.

A esa conclusión arriban, al analizar que si bien el parámetro contemplado en la Constitución General que define el intervalo

para lograr renovación en las entidades federativas para el cargo de gobernador es de seis años, en la fracción IV, inciso n) del artículo 116 ordena de manera adicional que las entidades federativas, a través de sus Constituciones y leyes en materia electoral, *deberán* garantizar que se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, es decir, establece a través de una norma competencial, una potestad legislativa al legislador ordinario estatal para producir normas jurídicas que, si bien se desarrolla con cierta libertad de configuración legislativa, se debe ejercer dentro de los límites que la propia Constitución impone.

Así, mediante el ejercicio de la referida potestad normativa que tiene el legislador ordinario, los partidos políticos y la ciudadanía interesada en participar en el proceso para renovar el cargo a la gubernatura están sujetos, de manera excepcional, a esta condición para ejercer el derecho al sufragio activo y pasivo con el propósito de renovar e integrar los órganos de poder político.

Al respecto, señalaron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que era claro que el artículo 116 de la Constitución General *dejaba a la libre configuración legislativa establecer la duración de cada periodo*, ya que constitucionalmente no se fija ningún lineamiento para el lapso mínimo que deberá durar una persona en el cargo de la gubernatura, sino que *sólo indica el tope máximo (seis años)*, de tal manera que las legislaturas de los estados tenían la libertad para extender o acortar tal periodo, siempre que no excedan el citado tope.

En el caso concreto, en un control de constitucionalidad el Tribunal local concluyó que, si bien el Congreso estatal tenía la obligación, por mandato constitucional, de empatar una elección local (gubernaturas, diputaciones o ayuntamientos), con una federal, tenía dos opciones: 1) establecer que el periodo inicie en 2019 y termine en 2021, o 2) que el periodo inicie en 2019 y termine en 2024, y

consideró que, de conformidad con los principios de progresividad y propersona, el Congreso estatal debió contemplar la segunda opción, puesto que implicaba una restricción menor al derecho de ser votado. Por lo tanto, bajo la lógica del Tribunal responsable, entre más años se contemplan para el ejercicio del cargo de la gubernatura, más se protegía el derecho a ser votado. En consecuencia, el tribunal local perdió de vista que la norma de que se trata cae dentro del ámbito de configuración legislativa de los estados y el control que pretendió realizar no logró derrotar la presunción de validez de la norma constitucional local.

## CONCLUSIONES

En las reflexiones invocadas queda manifiesta la importancia de la sentencia que se analiza, porque aun cuando el órgano jurisdiccional cuenta con facultades de control de normas, en el caso concreto dicha atribución se ejerció fuera de los parámetros fundamentales que rigen los procesos electorales, como lo es la observancia al principio de certeza, ya que con la adenda ordenada, el Tribunal invade el ámbito competencial legislativo de forma injustificada, porque la materia sobre la que versa el multicitado artículo octavo transitorio se encuentra dentro la libre configuración legislativa local, por tratarse su contenido de cuestiones de corte jurídico-político que le son disponibles al órgano reformador de la constitución local.

El principio de certeza y la predictibilidad de las reglas del juego electoral proveen de un contexto de estabilidad para los distintos operadores del derecho y de la política; en ese sentido, al ejercer el control constitucional un tribunal debe centrarse en que se logre la finalidad de propiciar un gobierno democrático factible y operativo. Esto implica reconocer y respetar las competencias de las demás instancias de gobierno y también interpretar la Constitución y las

leyes secundarias, tomando en cuenta la pretensión que tuvo el legislador con respecto a los objetivos y el resultado del juego.

Lo anterior no implica que un Tribunal no pueda invalidar normas que las legislaturas hayan emitido con base en su libertad configurativa, pero para hacerlo, se requiere de una justificación que sea constitucionalmente sólida y pertinente, debido a la legitimidad democrática de la que goza un órgano legislativo frente a uno judicial.

El control constitucional se justifica a partir de la necesidad de darle sentido a una disposición ambigua o que sea contraria a la Constitución. En el caso concreto, el contenido de la norma es suficientemente claro, así como su armonía con el texto constitucional y su racionalidad. Si bien es cierto que se redujo el periodo de la próxima gubernatura y, por tanto, de quien ocupe ese cargo, también la decisión obedece al diseño constitucional y democrático del estado de Baja California, y su correspondencia con el diseño nacional y con las decisiones de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, quien ha reconocido que la decisión sobre la duración del cargo de las gubernaturas corresponde a los órganos legislativos.

## BIBLIOGRAFÍA

Carbonell, Miguel. (2012). *La reforma constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*. México: UNAM-IIIJ.

Decreto (2014, 10 de febrero). Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216\\_DOF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf)

Etala, C. A. (2016). *Diccionario Jurídico de interpretación y argumentación*. Argentina: Marcial Pons.

- Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2011, 28 de octubre). *Periódico Oficial* del estado de Puebla. Número 12. Octava sección. Tomo CDXXXVIII.
- Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018, 20 de diciembre). *SUP-REC-1929/2018*. Recuperado de: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1929-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1929-2018.pdf)
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016, 10 de marzo). *SUP-RAP-0103/2016*. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2016/rap/sup-rap-00103-2016.htm>
- Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California (TJEEBC). (2019). Recuperado de: <https://www.tje-bc.gob.mx/mediosimpugnacion.php>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2019). *SUP-JRC-5/2019* y acumulados. Recuperado de: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2019/JRC/SUP-JRC-00005-2019.htm>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2019). Recurso de inconformidad 18/2019.

#### NOTA

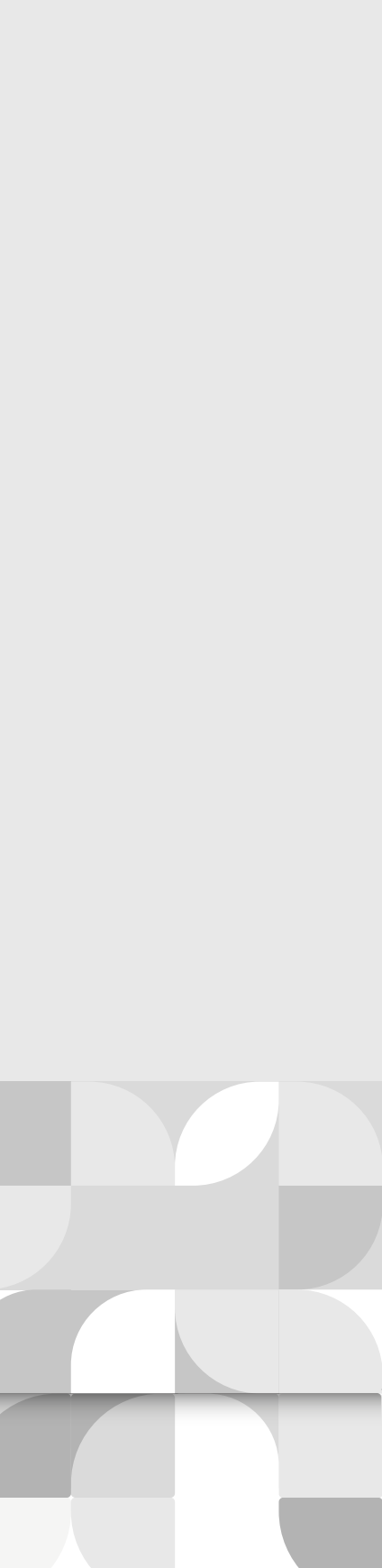
<sup>1</sup> Al respecto resulta orientador en la parte que interesa lo dispuesto por la Suprema Corte en la sentencia recaída a la Controversia Constitucional 32/2007.

# *Hidalgo*

Rubro  
**Coaliciones: registro,  
requisitos y convenio**

Temática  
**Coaliciones**





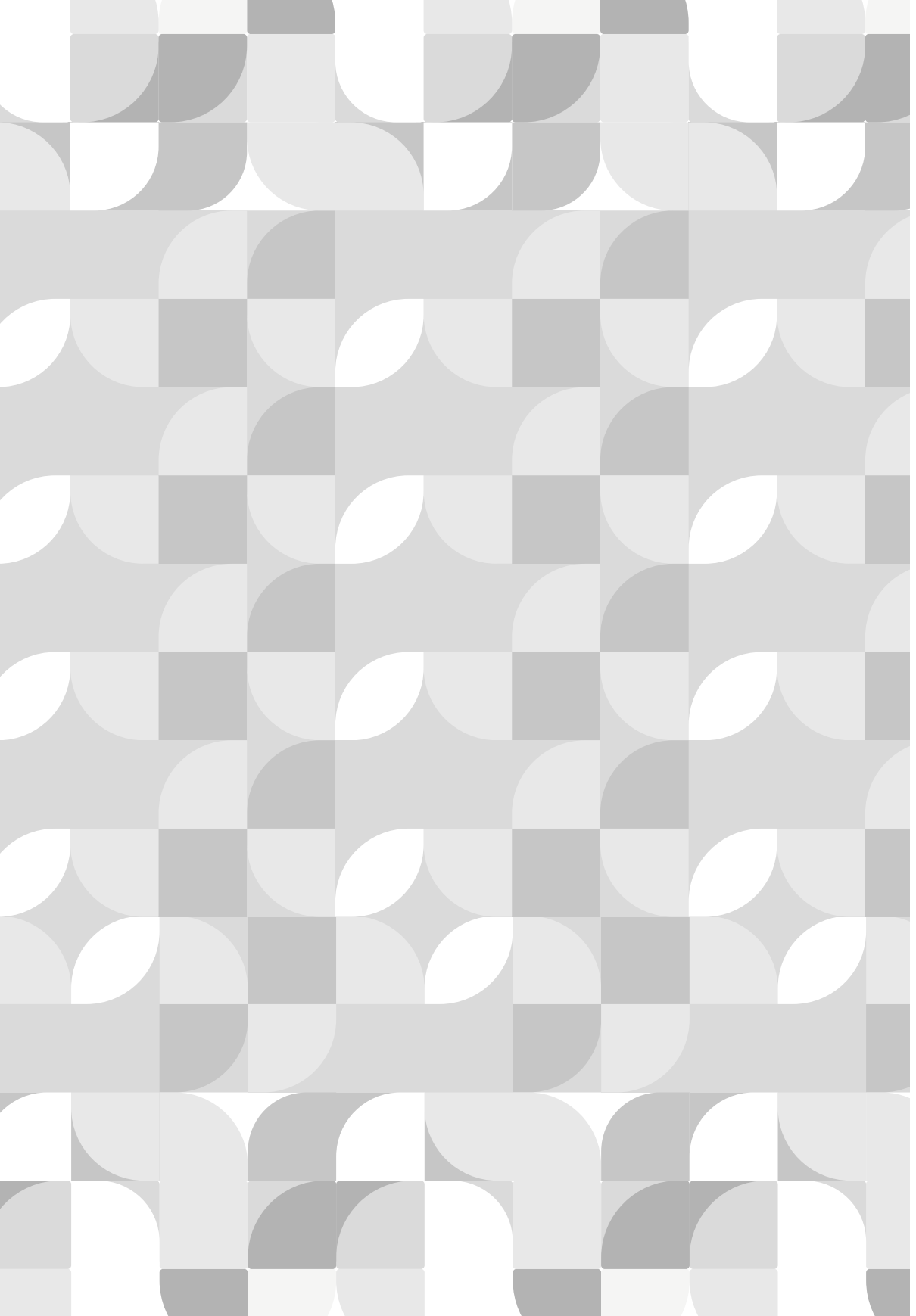
***Las coaliciones y  
candidaturas comunes  
en los otrora partidos  
políticos nacionales  
ahora con registro local  
en el estado de Hidalgo***

***María Luisa Oviedo Quezada <sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.





## INTRODUCCIÓN

La Real Academia Española (2019) ha definido a la coalición electoral como la “unión de fuerzas políticas que formalizan un acuerdo para concurrir en una única lista a una elección. Por su parte el artículo 38 bis del Código Electoral del Estado de Hidalgo (2014) establece que la *candidatura común* es la “unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, fórmulas o planillas, cumpliendo los requisitos de este Código”.

El sistema jurídico mexicano permite que dos o más partidos políticos nacionales o locales puedan coaligarse o formar una candidatura común, ello derivado de acuerdos sobre algún proyecto, para lanzar juntos candidaturas a diversos puestos, o bien, por cualquier motivo que consideren como estrategia política para poder acceder a cargos de elección popular.

Las coaliciones y candidaturas comunes han aparecido en el sistema de partidos como mecanismos para la obtención del poder y su consecuente ejercicio, lo anterior producto de la competencia entre fuerzas políticas y con la clara intención de seguir vigentes en la vida política en busca del bien común de la ciudadanía mexicana.

Una vez establecido lo anterior, se debe precisar que, si bien es cierto que legalmente están permitidas las coaliciones y candidaturas comunes, resulta importante para los partidos políticos conocer las reglas de aplicación de este tipo de uniones, para que en caso de optar por ellas, tengan un panorama claro y puedan ejercer este derecho de manera efectiva.

Sin embargo, muchas veces el desconocimiento de la normativa o la incorrecta interpretación de la misma provocan conflictos, en este caso, entre partidos políticos y es ahí donde, en el ámbito su competencia, le corresponde a los tribunales electorales locales, resolver aquellas controversias que sean sometidas a su consideración respecto a la interpretación de la ley para contender en el proceso electoral vía coaliciones y candidaturas comunes.

Los órganos jurisdiccionales electorales locales tenemos el compromiso de generar una comunicación efectiva con los partidos políticos a través de nuestras sentencias debidamente fundamentadas y motivadas, mismas que deben resolver aquellas controversias que los partidos consideren que transgreden su esfera jurídica y les provocan un detrimento en sus derechos.

En el presente texto se analizará la sentencia TEEH-RAP-PRD-012/2019 y su acumulado TEEH-RAP-PMH-013/2019, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (2019), en donde el tema principal versa sobre la posibilidad o no de que los otrora partidos políticos nacionales ahora con registro local en Hidalgo, puedan contender en la modalidad de coalición o candidatura común en el proceso electoral local 2019-2020.

## DESARROLLO

El recurso de apelación es un medio de impugnación establecido en el artículo 346 fracción II del Código Electoral (2014), mismo

que es procedente para impugnar los actos o resoluciones que emite el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, que tiene como sujetos legitimados para interponerlo a los partidos políticos, a través de sus representantes.

En el caso que se estudia, tenemos los siguientes antecedentes que dieron origen a la interposición de los presentes recursos a estudiar.

**Otorgamiento de registros locales.** Los días 12 de diciembre de 2018 y 10 de abril de 2019, el Consejo General (ieeh, 2018; ieeha, 2019) emitió los acuerdos IEEH-CG-PNAH-03/2018 y IEEH/CG/003/2019, a través de los cuales otorgó los registros como partidos políticos locales al otrora partido político nacional Nueva Alianza como Nueva Alianza Hidalgo, y al otrora partido político nacional Encuentro Social como Encuentro Social Hidalgo.

**Consulta y contestación de consulta.** El 28 de junio de 2019, el mismo Consejo General (IEEHB, 2019) emitió el acuerdo IEEH/CG/017/2019 por el que se aprobó y emitió la respuesta a la consulta formulada por el presidente del Comité de Dirección del partido político Nueva Alianza Hidalgo, respecto a la celebración de coaliciones o candidaturas comunes para el proceso electoral local en Hidalgo 2019-2020. En dicha contestación el Consejo General resolvió, entre otras cosas, que: “Los partidos políticos locales Nueva Alianza Hidalgo y Encuentro Social Hidalgo podrán coaligarse o contender bajo la modalidad de candidatura común en el próximo proceso electoral local 2019-2020”.

**Interposición de los recursos de apelación.** Ante la inconformidad del sentido de la respuesta por parte del Consejo General emitida en el acuerdo IEEH/CG/017/2019, los partidos políticos de la Revolución Democrática y Más Por Hidalgo, ingresaron el 4 de

julio de 2019 en oficialía de partes del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, escritos individuales que contenían recursos de apelación, mismos que una vez tramitados por la autoridad responsable, fueron remitidos al Tribunal Electoral y, al versar sobre el mismo acto impugnado y tener las mismas pretensiones, fueron acumulados en el expediente TEEH-RAP-PRD-012/2019 y su acumulado TEEH-RAP-PMH-013/2019 (TEEH, 2019).

Una vez precisados los antecedentes del caso concreto, es necesario señalar que la acción intentada por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Más Por Hidalgo fue procedente, ello en razón de que, como ya se precisó, el recurso de apelación puede ser interpuesto por los partidos para impugnar determinaciones del Consejo General; asimismo el requisito de interés jurídico se encontró acreditado, pues al ser la respuesta un tema concerniente a las reglas que serían aplicables para un proceso electoral local donde los partidos impugnantes participarían, ello podría traerles algún perjuicio. Además, los recursos de apelación fueron interpuestos dentro del plazo de cuatro días establecido por el artículo 351 del Código Electoral (2014); en consecuencia, el Tribunal Electoral procedió al análisis de fondo del asunto.

Por tanto, tenemos como accionantes a los partidos políticos de la Revolución Democrática y al partido Más Por Hidalgo, como autoridad responsable al Consejo General y como tercero interesado al partido Nueva Alianza Hidalgo.

Ahora bien, se precisó como acto reclamado de los partidos políticos accionantes, el acuerdo IEEH/CG/017/2019, de fecha 11 de junio de 2019, emitido por el Consejo General (IEEHB, 2019), por el cual la misma autoridad estableció que “Los partidos Políticos Locales Nueva Alianza Hidalgo y Encuentro Social Hidalgo podrán coaligarse o contender bajo la modalidad de candidatura común en el próximo proceso electoral local 2019-2020”. Dicho

acto se originó de la contestación a la consulta formulada por el partido político local Nueva Alianza Hidalgo, respecto de la celebración de coaliciones o candidaturas comunes aplicable para el proceso electoral local 2019-2020.

Ya establecidas las partes dentro de los recursos que se estudiaron, se tuvieron los siguientes agravios hechos valer por el Partido de la Revolución Democrática:

- 1) La respuesta derivada de la consulta y que fue emitida fuera de proceso electoral, transgrede las facultades de la autoridad responsable, violando lo dispuesto por el artículo 47 segundo párrafo del Código Electoral (2014), en relación a los principios de legalidad y objetividad.
- 2) El contenido de la respuesta viola las finalidades de la autoridad responsable consagradas en el artículo 48 del Código Electoral (2014), toda vez que con ello debilita el régimen de los partidos políticos al permitir que institutos políticos recientemente creados puedan participar en su primera elección a través de una coalición o postulando candidaturas comunes.

En lo que respecta al partido Más Por Hidalgo, sus motivos de disenso fueron los siguientes:

- 1) El contenido de la respuesta a la consulta origina un trato discriminatorio y desigual en la aplicación de los derechos de los partidos políticos que les otorga la Constitución federal, la Constitución local (1920, la Ley General de Partidos Políticos (2014), el Código Electoral (2014) y tratados internacionales.
- 2) Con el criterio aprobado por la autoridad responsable, se le obstaculiza el fortalecimiento como instituto político, coartando sus derechos de libre asociación en la contienda electoral con los mismos derechos y mecanismos de participación política, dejándolo

en una posición de inequidad respecto del resto de los participantes del proceso electoral.

Respecto a la autoridad responsable, sus manifestaciones en torno a justificar su actuación, mismas que se establecieron en los informes circunstanciados, fueron en el sentido de que, al ser un organismo público administrativo encargado de la organización de las elecciones locales, se encontraba en aptitud de pronunciarse sobre cuestionamientos referentes a un proceso electoral próximo. Asimismo, en torno al contenido de la pregunta, señaló que su respuesta estaba debidamente fundada y motivada.

El partido Nueva Alianza Hidalgo compareció como tercero interesado, con la pretensión de que se confirmara el acto reclamado, manifestando que había sido correcta y apegada a derecho la determinación de la autoridad responsable.

Una vez señalado el acto reclamado y las manifestaciones hechas por las partes, el Tribunal Electoral determinó dos cuestiones como problema jurídico a resolver; primero, si la autoridad responsable tenía facultades para dar contestación a las consultas que versan sobre temas relacionados con procesos electorales y si la respuesta era pertinente previa a un proceso electoral y, posteriormente, determinar en plenitud de jurisdicción si los otrora partidos políticos nacionales, ahora con registro local, podían contender en la modalidad de coalición o candidatura común en el proceso electoral local 2019-2020.

### *Análisis del Tribunal Electoral*

Al versar los agravios sobre el mismo acto reclamado y la misma autoridad responsable, fueron estudiados de manera conjunta, esto sin que causara algún perjuicio para los accionantes (TEPJF, 2000, pp. 5 y 6).

Ya entrando en lo que fue materia de la impugnación y analizado por el Tribunal Electoral, se estableció que los artículos 41, base I, primero y segundo párrafo de la Constitución federal; así como 3º, primer párrafo, y 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos (2014); el 24, fracción I de la Constitución local (1920); y el 21 del Código Electoral (2014), señalan que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de sus miembros al ejercicio del poder público.

Es así que, como entidades de interés público, tienen legítimamente un interés para formular consultas a las autoridades administrativas electorales correspondientes, en torno a cualquier tema relacionado con la materia electoral respecto de situaciones que pueden considerarse reales, actuales e inminentes, y que trascienden en un proceso electoral. Respecto a estas consultas, el Tribunal Electoral adoptó el criterio de la Sala Superior (TEPJFa, 2015, pp. 74 y 75) que establece que a las autoridades administrativas en materia electoral (el INE y los OPLE) les corresponde la aplicación e interpretación de la legislación electoral en su ámbito de competencia.

Enfocando el argumento anterior al caso que se expone, al ser el órgano superior de dirección del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, el Consejo General tenía la facultad de dar respuesta a las consultas que le fueran formuladas, con el propósito de interpretar el sentido del ordenamiento normativo electoral.

Por tanto, en términos del artículo 51 del Código Electoral (2014), se consideró que el Consejo General, al ser responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, era en efecto el órgano directamente competente para dar contestación a las consultas que se realizaran



respecto del ejercicio y tutela de derechos políticos electorales de partidos políticos, así como establecer criterios o interpretaciones que tienen un impacto en los procesos electorales locales. Por lo anterior el Tribunal Electoral tuvo como *infundados* los agravios relativos a la falta de competencia del Consejo General para emitir contestación a una consulta.

Por lo que respecta a *la temporalidad de la emisión de la respuesta a la consulta*, en la sentencia se analizó que al tener la facultad el Consejo General de dar respuestas a las consultas, se pretende que este organismo interprete el alcance y contenido de las normas electorales sobre las que los partidos políticos podrán planificar sus actividades políticas (TEPJF, 2017) y que incidirán en un proceso electoral próximo. Entonces, al ser pertinente la formulación de una consulta por parte de un partido político, resulta también pertinente su respuesta previa a un proceso electoral, con la finalidad de garantizar condiciones de certeza y objetividad a los institutos políticos participantes.

El Tribunal Electoral retomó en su sentencia el criterio fijado por Sala Toluca (TEPJF, 2018) que establece que las consultas no pueden ser consideradas especulaciones abstractas puramente “académicas”, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión sobre la consulta planteada. Con este argumento se acreditó, en el caso concreto, la necesidad de emitir una respuesta aun fuera de proceso electoral, para aclarar las reglas a seguir en cuanto a si los otrora partidos políticos nacionales ahora con registro local, Nueva Alianza Hidalgo y Encuentro Social Hidalgo, pueden contender en la modalidad de coalición o candidatura común en el proceso electoral local 2019-2020; por tanto, al resultar temporalmente procedente la emisión de la respuesta a una consulta, el agravio correspondiente se consideró *infundado*.

Como tema medular, el Tribunal Electoral analizó el contenido de la respuesta hecha por la autoridad responsable, partiendo del

siguiente planteamiento hecho por el presidente del Comité de Dirección del partido Nueva Alianza Hidalgo: “¿Existe algún impedimento normativo (constitucional, legal o reglamentario) para que mi representado Nueva Alianza Hidalgo, partido político local, pueda contender en la modalidad de coalición o candidatura común para el proceso electoral local 2019-2020?”.

Como punto de partida se consideró que el *artículo 85 numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos (2014)*, en relación con los artículos 37 y 38 del Código Electoral (2014), establecen que “los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda”; es decir, se entiende que el derecho de los partidos políticos para formar coaliciones, posterior a su nuevo registro, está vedado durante la primera elección federal y local.

Continuando con el análisis, se realizó una interpretación gramatical, sistemática y funcional, para establecer que la finalidad de las disposiciones citadas en el párrafo anterior es que los partidos políticos que hayan obtenido su nuevo registro demuestren que cuentan con la suficiente fuerza electoral para encontrarse en posibilidad de mantener su registro, de esta manera para ubicar a un partido político con nuevo registro local en el supuesto de la regla referida (artículo 85, apartado 4 de la Ley General de Partidos [2014]), es necesario tener en consideración las circunstancias especiales que rodean la posición en ese momento de cada partido.

Lo anterior en razón de que, a criterio del Tribunal Electoral, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política, ya que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, criterio establecido por la Sala

Superior que adoptó el Tribunal Electoral al analizar los recursos que se estudian (TEPJF, 2016).

Bajo esa premisa, se procedió dentro de la resolución a analizar las circunstancias particulares, estableciendo que en el estado de Hidalgo existen cuatro partidos políticos locales que son: Más Por Hidalgo, Podemos, Nueva Alianza Hidalgo y Partido Encuentro Social.

Para el caso de los dos primeros, se determinó que su origen se dio a través de agrupaciones políticas en uso de su derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país, de esta manera obtuvieron su registro como nuevos partidos políticos locales bajo el carácter de organización ciudadana, derecho que contempla el Título Segundo, Capítulo I de la Ley General de Partidos (2014).

Por lo que corresponde a Nueva Alianza Hidalgo y Partido Encuentro Social Hidalgo, su caso fue distinto, pues obtuvieron el registro como partidos políticos locales, a través de los acuerdos IEEH-CG-PNAH-03/2018 (IEEH, 2018) e IEEH/CG/R/003/2019 (IEEH, 2019), en razón de que no obstante perdieron sus registros ante el INE como partidos políticos nacionales por no haber obtenido el 3% de la votación válida emitida en la elección federal ordinaria inmediata anterior, sí lograron obtener el 6.29% y 4%, respectivamente, del total de la votación válida emitida y ambos partidos postularon candidatos en 12 de 18 distritos electorales en que se divide el estado de Hidalgo, es decir, dichos institutos políticos cumplieron con los requisitos previstos en el artículo 95, apartado 5, de la Ley General de Partidos (2014), obteniendo así el registro local.

Ya establecidos los dos supuestos anteriores, se analizó en la sentencia que existía una diferencia entre los cuatro partidos políticos locales respecto a su creación y obtención de registro, los primeros por vía de organización ciudadana y los otros dos derivados de la

pérdida de registro nacional; estos últimos cumplieron la condición del porcentaje mínimo de votación en el ámbito local obtenido en la elección inmediata anterior donde se perdió el registro nacional. Con esto se superó o cumplió el requisito que señala la necesidad de contar con un mínimo de militantes, el cual lógicamente no podía ser aplicado en el caso de las organizaciones de ciudadanos (Más Por Hidalgo y Podemos) que por primera vez se constituyeron como partidos políticos locales.

Fue claro a criterio del Tribunal Electoral, que desde su reconocimiento como partidos políticos locales habían sido sujetos a un trato justificadamente diferenciado que no transgredía los principios de igualdad y equidad, sino que se aplicó en función de las circunstancias particulares de cada caso, siendo en este que la aplicación de la ley respecto a la posibilidad de contender bajo la modalidad de coalición o candidatura común en el proceso electoral local 2019-2020 se surtía de manera distinta.

Por tanto, se consideró que fue correcta la determinación de la autoridad responsable al momento de dar respuesta a la consulta, en donde refirió que para el caso de los partidos políticos Nueva Alianza Hidalgo y Partido Encuentro Social Hidalgo, no les aplicaba la prohibición expresa en el artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos (2014), ya que no se ubicaban en ese supuesto hipotético normativo de “partidos de nuevo registro”, toda vez que las circunstancias particulares en las que obtuvieron su registro local son diversas a los partidos políticos Más Por Hidalgo y Podemos.

Se argumentó que en caso de realizar una interpretación estricta a dicho numeral, se estarían imponiendo medidas inadecuadas y desproporcionales que implicarían requisitos excesivos en detrimento del derecho de los partidos políticos de conformar coaliciones o competir a través de una candidatura común.

Entonces, la interpretación realizada por el Tribunal Electoral se basó en que, si la propia Ley General de Partidos le concedía

primeramente la oportunidad a un partido nacional, cuando pierde su registro, de optar por un registro local con base en sus antecedentes electorales dentro de la entidad federativa, no podía considerarse la imposición de un requisito de la misma naturaleza para conformar una coalición o candidatura común para contender en el primer proceso electoral local como partido local.

Resultó pertinente para este asunto, aplicar el principio de progresividad, ampliando los derechos partidistas y eliminando las restricciones, además de atender el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 28/2015 (TEPJFb, 2015, pp. 39-40), que establece que ante la existencia de dos o más posibles interpretaciones de una norma, se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del derecho de manera más amplia.

Asimismo, el sentido de la sentencia compartió el criterio de Sala Toluca (TEPJF, 2016), el cual refiere que si los partidos políticos tienen el derecho constitucional de participar en los procesos comiciales locales de manera individual o conjunta, mediante la figura de coalición o candidatura común, entonces debe considerarse que las limitaciones, modalidades o restricciones a ese derecho, deben interpretarse de manera estricta, resultando válido extender sólo las interpretaciones favorables o incluir dentro de las mismas, supuestos que no se encuentren expresamente establecidos, de tal forma que en caso de ambigüedad se prefiera la interpretación que posibilite el ejercicio del derecho de manera más amplia con una visión progresista.

Por tanto, en la resolución de los recursos el Tribunal Electoral consideró que fue correcta la interpretación que realizó la autoridad responsable, misma que se estableció en que la previsión contenida en el artículo 85 apartado 4 de la Ley General de Partidos (2014), consistente en que se acredite la permanencia de un registro como partido, esta no puede ser exigida a los partidos políticos locales que se crearon a partir del efectivo antecedente de fuerza

electoral dentro del estado de Hidalgo en un primer momento como partido político nacional.

De esta manera se consideraron como *infundados* los agravios al respecto, emitidos por las y los promoventes, y se confirmó la interpretación realizada por la autoridad responsable relativa a que los partidos políticos Nueva Alianza Hidalgo y Partido Encuentro Social Hidalgo, mismos que habían obtenido un registro reciente como partidos locales, sí tenían el derecho de contender en el próximo proceso electoral local 2019-2020, bajo la figura de coalición o candidatura común, quedando fuera del ámbito de aplicación de lo dispuesto en el artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos (2014), sustentado lo anterior en su evidente antecedente electoral en el estado y los resultados que obtuvieron en el proceso electoral 2017-2018 para la renovación del Congreso local, siendo innecesario someterlos nuevamente a la comprobación de fuerza electoral local.

En conclusión, del análisis de fondo del Tribunal Electoral se tuvieron como infundados los agravios hechos valer por los accionantes y se confirmó el acto impugnado.

#### *Pronunciamiento de la Sala Regional Toluca*

Mediante los juicios de revisión constitucional identificados con los números ST-JRC-12/2019 y ST-JRC-13/2019 (TEEH, 2019), fue impugnada la sentencia del Tribunal Electoral, en donde el tema principal analizado por la Sala Toluca, se estableció en que, a decir de los partidos accionantes, la autoridad responsable había realizado una indebida interpretación de los artículos 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos (2014), en relación con los diversos 37 y 38 del Código Electoral (2014), ya que había determinado no aplicar literalmente la prohibición consistente en que los partidos

de nuevo registro, no podían convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro como partidos locales.

Además, los accionantes consideraron que la interpretación de la norma por parte del Tribunal Local había sido excesiva y transgredía las leyes electorales y los derechos de los partidos que habrían de participar en el siguiente proceso electoral local.

La Sala Toluca estimó que fueron correctas las razones del Tribunal Local, pues su interpretación se había realizado conforme a evitar se restringiera en exceso el derecho de los partidos políticos de participar en las elecciones locales que establece el artículo 41, fracción I, párrafo cuarto de la Constitución federal.

Asimismo, la autoridad revisora compartió el criterio respecto a que, en caso de interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de las formas en que los partidos pueden unirse con otros entes de la misma naturaleza, implicaría desconocer valores tutelados por las normas constitucionales; es decir, es necesario tomar en cuenta las circunstancias especiales que rodean a cada partido en cuanto a la obtención de su registro, para así saber de qué manera la ley debía interpretarse, lo que en el caso concreto el Tribunal responsable había hecho de manera adecuada, aplicando una interpretación más extensiva.

La Sala Toluca argumentó que la obtención del registro como partidos locales, mediante agrupación política y pérdida del registro como partido nacional, son instituciones jurídicas distintas que se deben analizar diferenciadamente. En el primer supuesto se materializa el derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte de manera pacífica de los asuntos políticos del país, mientras que en el segundo supuesto se ejercita el derecho a través de la fuerza electoral que se alcanzó en la entidad, por lo tanto, de ahí que se justifique la interpretación de manera distinta a los partidos

locales y por ende las razones de que la prohibición de formar frentes, coaliciones o fusiones no fuera aplicada a los otrora partidos políticos Nueva Alianza Hidalgo y Encuentro Social Hidalgo.

Al compartir el sentido de las consideraciones que estableció el Tribunal Electoral, la Sala Toluca confirmó la sentencia impugnada.

## CONCLUSIONES

Es de señalar que las disposiciones que imponen cargas a los institutos políticos como promotores de la participación política deben interpretarse siempre de manera conforme, a fin de que no se restrinja en exceso el derecho constitucional de los partidos políticos de participar en las elecciones, ya que en caso de interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran.

Estando así obligadas las autoridades a atender las características especiales del caso concreto que se estudie, ya que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, en este caso como lo son los de asociación política, ya que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio.

## BIBLIOGRAFÍA

Código Electoral del Estado de Hidalgo (CEEH). (2014). *Periódico Oficial*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (1920). *Diario Oficial de la Federación*.
- Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH). (2018). IEEH-CG-PNAH-03/2018.
- Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo (IEEHa). (2019). IEEH/CG/003/2019.
- Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo (IEEHb). (2019, 11 de junio). IEEH/CG/017/2019.
- Ley General de Partidos Políticos (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario del español jurídico*. Disponible en <https://dej.rae.es/lema/coalici%C3%B3n-electoral>
- Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH). (2019, 12 de julio). TEEH-RAP-PRD-012/2019 y acumulado TEEH-RAP-PMH-013/2019.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2000). Jurisprudencia 4/2000. Suplemento 4, Año 2001, Rubro “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2015). Tesis XC/2015. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 8. Número 17. Rubro “**CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN**”.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2015). Jurisprudencia 28/2015. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 8. Número 17. Rubro “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES**”.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2016). SUP-RAP-102/2016

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).  
(2017). ST-JRC-6/2017 y acumulado.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).  
(2018). ST-JRC-42/2018.

# *Colima*

Rubro  
Sobre y subrepresentación

Temática  
Subrepresentación

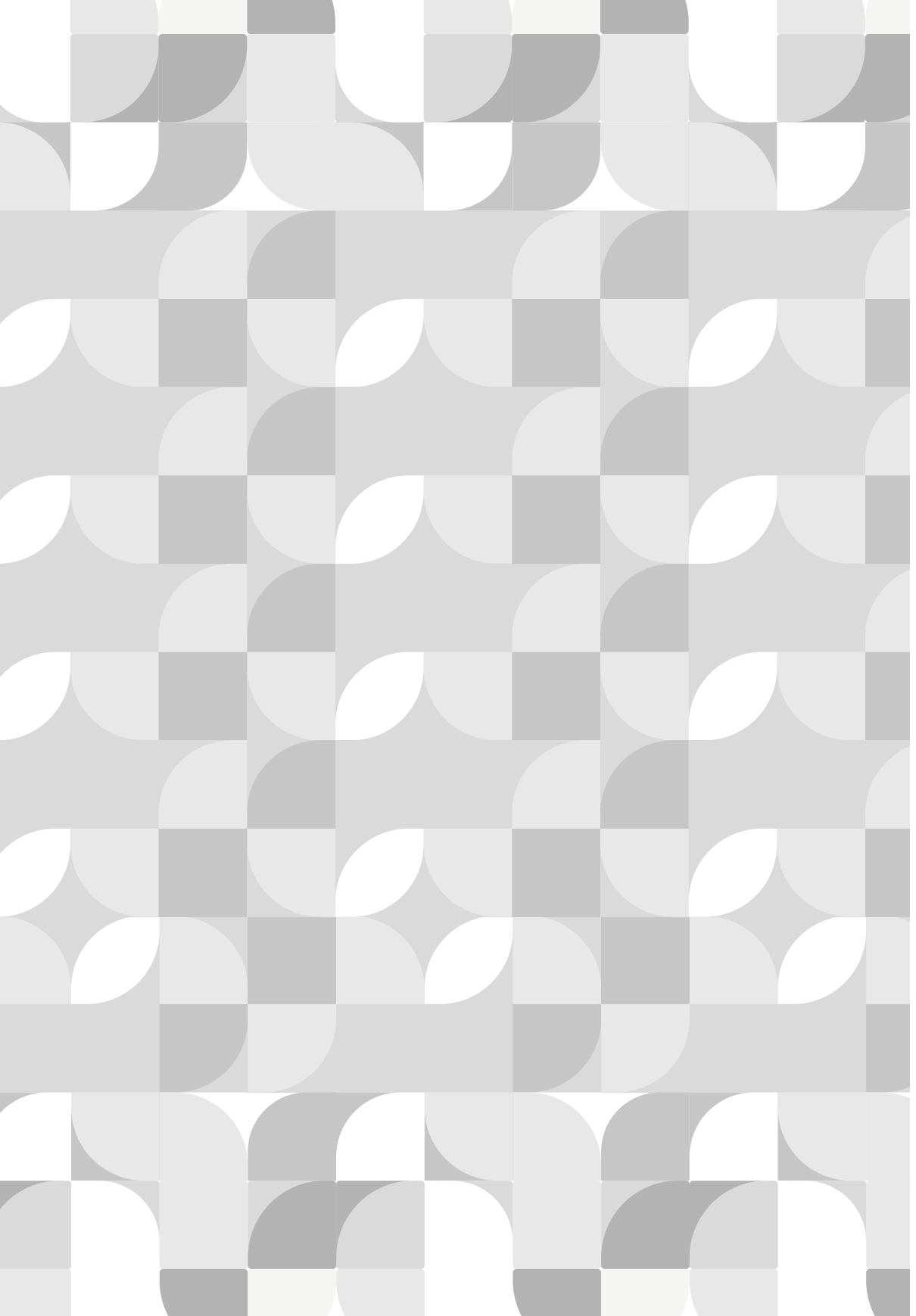


***El pluralismo político  
vs. la subrepresentación  
proporcional en la  
asignación de diputados  
locales plurinominales  
en Colima***

*Ana Carmen González Pimentel<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Colima.



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo literario expone la prevalencia del pluralismo contra el respeto al umbral de la subrepresentación, ambos componentes del principio de representación proporcional.

Nuestro régimen político, al menos por lo que hace a la conformación del Poder Legislativo tanto nacional como en las entidades federativas, así como en la integración de los cabildos dentro de los ayuntamientos de los estados del país, se compone de representantes populares electos primeramente bajo el principio de mayoría relativa y posteriormente por el principio de representación proporcional.

El primero de ellos se cumple con la emisión del voto directo de los electores; el segundo, por asignación de posiciones que, bajo la vía plurinominal, realiza inicialmente la autoridad administrativa electoral ya sea nacional o local según corresponda, cuyo propósito doctrinal y filosófico se ha sustentado en la importancia y trascendencia de incluir en la toma de decisiones de la “cosa pública” a las voces de las minorías, en este caso, las determinaciones de aquellos partidos políticos que no obtuvieron los triunfos por el principio de mayoría relativa, pero que obtuvieron un número importante

de votos que les permite transitar de acuerdo con las normas que la respectiva ley establece, a obtener posiciones de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional.

Tal determinación inicial, de carácter administrativo, puede ser impugnada para su confirmación, modificación o revocación en su caso, por un órgano jurisdiccional electoral; en concreto, por el Tribunal Electoral del Estado de Colima, decisión judicial que a su vez, puede ser revisada por las instancias federales correspondientes, en nuestro caso, por la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en la ciudad de Toluca, Estado de México, y de proceder el recurso de reconsideración por la Sala Superior del citado Tribunal Federal.

Cadena impugnativa que en caso en análisis se agotó en su totalidad, resolviéndose de manera definitiva e inatacable por la citada Sala Superior, emitiendo su sentencia en el mismo sentido que la dictada por el Tribunal Electoral Local (TEECa, 2018), donde a discrepancia de lo determinado en segunda instancia por la Sala Regional Toluca, la cual dio por mayoría de votos preponderancia al factor de la subrepresentación proporcional, sobre el pluralismo político de los partidos, quitando dos curules a dos partidos minoritarios (Verde Ecologista de México y Nueva Alianza); la señalada autoridad Superior privilegió la presencia del mayor número posible de partidos políticos en la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Lo que implicó el irrestricto respeto a la naturaleza y esencia del referido principio constitucional *versus* los parámetros establecidos para la sub y sobrerrepresentación. Cabe bien mencionar que estos últimos obedecen a umbrales o mediciones de factores para medir la proporcionalidad, más no representan en sí mismo la finalidad primordial del principio de la representación proporcional que se instituye como el propósito de incorporar al sistema democrático

las voces de las minorías, lo que necesariamente reconoce una mayor presencia de los partidos políticos.

Criterio emitido en el mismo sentido que la resolución definitiva del Tribunal Electoral del Estado, señalando además, como dato relevante el ingrediente especial, que el citado órgano jurisdiccional local, en plenitud de jurisdicción aplicó, consistente en la llamada figura jurídica de “compensación constitucional”, razones por las que, debido a su análisis y argumentación jurisdiccional permite clasificarla como una de las más relevantes del Proceso Electoral Ordinario 2017-2018 celebrado en Colima.

#### DESCRIPCIÓN, NARRACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA

El Tribunal Electoral del Estado de Colima, tiene competencia constitucional para resolver las impugnaciones que se presenten en contra de la aplicación de la fórmula de asignación de las diputaciones locales por el principio de representación proporcional, ello derivado de la celebración de la elección por ambos principios de la integración del Poder Legislativo Estatal, que se realizó el primero de julio de 2018.

En su oportunidad, los Consejos Municipales Electorales y el Consejo General, ambos del Instituto Electoral del Estado de Colima (IEEC), realizaron los cómputos total y parcial de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa de los 16 distritos electorales que conforman dicha entidad federativa (diez distritos electorales conformados con territorio de un municipio y seis distritos electorales que se conforman con territorio de dos municipios), arrojando los resultados siguientes:



TABLA 1

Distrito	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	NA	MORENA	PES	Candidato independiente	No registrado	Votos nulos	Total DTTO.
1	4374	4476	377	798	772	2654	1263	6699	357		20	816	22606
2	5406	4646	415	1515	584	2498	1009	6076	301	1869	24	851	25194
3	3961	4662	363	497	936	1705	862	5791	287		12	865	19941
4	5258	5552	307	379	842	2129	1126	5463	347		30	863	22296
5	3968	5783	317	405	1061	2220	1155	6163	382		13	800	22267
6	6602	6205	364	417	721	1415	1688	5297	276	2142	44	910	26081
7	2309	4097	300	1238	886	2289	1763	6975	298		28	790	20973
8	2333	3820	237	476	789	1992	938	7069	333	1730	13	554	20284
9	1870	3244	486	2362	868	395	2083	6298	332		4	904	18846
10	2910	3615	273	602	604	612	601	5805	235		11	660	15928
11	2031	2179	206	2816	1129	1183	561	8438	430		15	764	19752
12	2584	1718	174	2883	803	1676	1070	9148	509		23	581	21169
13	2788	1927	241	3681	648	703	401	7407	490	554	15	770	19625
14	2855	4290	338	3209	1676	1388	762	7812	548		7	1133	24018
15	2549	4460	245	482	681	543	447	5323	215		7	665	15617
16	3331	4869	320	863	1112	335	500	5804	682		4	752	18572
<b>Total de votos de MR</b>	55129	65543	4963	22623	14112	23737	16229	105568	6022	6295	270	12678	333169
<b>Total de votos de RP casillas especiales</b>	240	175	19	62	49	100	63	703	19		2	120	1552
<b>Total</b>	55369	65718	4982	22685	14161	23837	16292	106271	6041	6295	272	12798	334721
<b>% DE VOTACIÓN ESTATAL</b>	16.5418	19.6337	1.4884	6.7773	4.2307	7.1215	4.8673	31.7491	1.8048	1.8807	0.0813	3.8235	100

Posteriormente, en uso de sus atribuciones el Consejo General del IEEC aprobó el Acuerdo IEE/CG/A089/2018 (IEEC, 2018), por el que realizó la asignación de las nueve diputaciones locales por el Principio de Representación Proporcional del Proceso Electoral Local 2017-2018, de conformidad con los artículos 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (2017) y 256 al 260 del Código Electoral del Estado (2011) según su interpretación y aplicación de las normas respectivas.

Inconformes con la determinación adoptada por el citado Consejo General Estatal, ciudadanas, ciudadanos y partidos políticos diversos interpusieron sendos juicios de inconformidad y para la defensa ciudadana electoral, con el propósito de controvertir la aplicación de la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de la representación proporcional, radicándose al efecto con las siguientes claves y números:

TABLA 2

PROMOVENTE	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	EXPEDIENTE DE RADICACIÓN
Kenya Thomas Muñoz Partido Acción Nacional	Juicio de inconformidad	JI-05/2018
Partido Movimiento Ciudadano	Juicio de inconformidad	JI-06/2018
Movimiento de Regeneración Nacional	Juicio de inconformidad	JI-07/2018
Partido Acción Nacional	Juicio de inconformidad	JI-08/2018
Partido del Trabajo	Juicio de inconformidad	JI-09/2018
Partido Revolucionario Institucional	Juicio de inconformidad	JI-10/2018
Manuel Torres Salvatierra Morena	Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral	JDCE-21/2018
Ignacio Vizcaino Ramírez Movimiento Ciudadano	Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral	JDCE-22/2018
Judith Sánchez Moreno Candidata Partido del Trabajo	Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral	JDCE-23/2018

Los expedientes de cuenta, dada la conexidad de la causa impugnada, fueron acumulados al más antiguo, que era el JI-05/2018 (TEECa, 2018), presentado por la ciudadana Kenya Thomas Muñoz, que promovió en su carácter de candidata del Partido Acción Nacional.

Asimismo y sólo para ilustración, cabe señalar que el Partido Revolucionario Institucional se apersonó como tercero interesado dentro de los juicios JI-05/2018 (TEECa, 2018), JI-07/2018 (TEECb, 2018), JI-09/2018 (TEECc, 2018) y JDCE-21/2018 (TEECd, 2018), alegando algunas causales de improcedencia, mismas que se resolvieron con la sentencia definitiva de todo el expediente y sus diversos acumulados, el 29 de agosto de 2018, aprobándose por unanimidad de votos de los magistrados numerarios integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Colima.

El documento original de la sentencia en estudio constó de 93 fojas, por lo que describir en el presente trabajo todos y cada uno de los agravios hechos valer por las partes en la controversia planteada nos llevaría a realizar un ejercicio casi de la misma extensión a efecto de dejar bien esclarecidos los motivos y razonamientos jurídicos que dieron soporte a la determinación jurisdiccional de la citada autoridad colegiada.

No obstante ello, tomando en consideración que lo que originó un análisis por las superiores autoridades jurisdiccionales a este Tribunal Electoral Estatal, fue el determinar qué debía privilegiarse: el pluralismo político o el parámetro de la subrepresentación en el principio de representación proporcional presente en la elección de diputaciones locales, es que la posterior narración, atiende al propósito de dicho principio, así como a los argumentos que tienen que ver con la aplicación de la fórmula de asignación de diputaciones por el señalado principio, que en plenitud de jurisdicción realizó este órgano electoral.

En la sentencia de mérito (SCJN, 2015, p. 78) se expresó como propósito y esencia del principio de representación proporcional lo siguiente:

México adoptó en su Constitución Federal, un diseño de sistema electoral de carácter mixto, que es aquél que aplica los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Para el caso en estudio, la representación proporcional, en palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es: “el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

[...]

La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como de garantizar, en forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

[...]

El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados, que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

[...]

Es decir, “un sistema electoral de representación proporcional tiende a la protección de dos valores que se relacionan entre sí: la

proporcionalidad y la pluralidad política.” La primera “entendida como una conformación del órgano de gobierno lo más apegada posible a la votación que cada plataforma política obtuvo. De este modo se otorga una representación a las fuerzas políticas minoritarias en proporción con su fuerza medida en votos para compensar las pérdidas de curules en el sistema de mayoría.” La segunda: relativa a “procurar una conformación plural del órgano de elección popular, en la medida en que se concede voz y voto a la mayor cantidad de plataformas posibles. Así, al permitir que toda corriente política con un grado de representatividad relevante sea partícipe del proceso de creación y aprobación de las políticas públicas se le concede a éste una mayor legitimidad.

[...]

Ahora bien, de conformidad con la tesis P./J. 69/98 (SCJNa, 1998), emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las bases generales que deben observar las Legislaturas de los Estados, para cumplir con el establecimiento del principio de representación proporcional de diputados, son:

**Primera.** Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. **Segunda.** Establecimiento de un mínimo de porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. **Tercera.** Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. **Cuarta.** Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. **Quinta.** El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. **Sexta.** Establecimiento de un límite a la

sobrerrepresentación. **Séptima.** Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación (SCJNb, 1998, p. 189).

La inclusión de dicho principio, establecido en nuestra Carta Magna, como uno de los parámetros a observar en la conformación del Congreso de la Unión, así como en las legislaturas de los Estados, se realizó con miras a la obtención de una representación social y política más justa y congruente con la realidad del país, es decir, este sistema de conversión de votos en escaños, tiene como propósito aproximar de manera más o menos exacta, según la fórmula por la que se adopte, la votación obtenida por los distintos contendientes y el número de diputaciones a que deben tener derecho, evitando la subrepresentación porque el propósito no se alcanzaría y la sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

Atendiendo a dicho propósito, después de haber analizado la verificación o no de las causales de improcedencia hechas valer por el tercero interesado, se procedió al estudio de los agravios, siendo exhaustivos en su análisis y resolución, dictando jurisdicción en cada caso conforme a derecho correspondía, para en el considerando séptimo, del estudio de fondo de la sentencia, dar contestación al agravio 3, en el cual se determinó desaplicar la porción normativa “o coalición” y derivado de dicha desaplicación, recomponer en plenitud de jurisdicción el procedimiento de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, dentro del cual se llevó a cabo la aplicación de la figura jurídica conocida como “compensación constitucional” determinándose al efecto lo siguiente:

Partiendo de la desaplicación de la porción normativa “o coalición” realizada, se debía entender que la autoridad responsable inexactamente topó a la coalición en el umbral de obtener por esa vía 16 diputados, cuando la asignación de las nueve diputaciones

por el principio de representación proporcional deben ser de manera individual a cada uno de los partidos políticos que acreditaron tener derecho a participar en la ejecución del citado procedimiento de asignación.

Por lo tanto, al determinar que el partido político Morena tiene derecho a participar con su votación individual, la cual fue sólidamente identificable en 106 271 votos, al haber obtenido ampliamente, el equivalente al 3% de la votación válida emitida, la cual fue calculada por el órgano electoral y que la misma no fue controvertida en la cantidad de 304 333 votos, cuyo valor del 3% ascendió a la cantidad de 9130 (redondeado), lo procedente era asignar al partido político Morena una curul por porcentaje mínimo, lo que se realizó efectivamente y revocó la constancia de asignación en la primera posición otorgada a la ciudadana Blanca Livier Rodríguez Osorio, a efecto de ordenar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en cumplimiento a esta sentencia, expidiera una nueva sin que dicha documental fuera vinculada a la coalición Juntos Haremos Historia, sino única y exclusivamente al partido político Morena.

Confirmándose en sus términos las cinco constancias de asignación emitidas previamente sobre la base de porcentaje mínimo que efectuó el referido órgano superior de dirección, a los partidos, Acción Nacional (1), Revolucionario Institucional (2), Verde Ecologista de México (3), Movimiento Ciudadano (4) y Partido Nueva Alianza (5), y concediendo la sexta al partido político Morena.

#### APLICACIÓN DE LA BASE DE COCIENTE DE ASIGNACIÓN Y DE LA FIGURA RECONOCIDA COMO “COMPENSACIÓN CONSTITUCIONAL”

Considerando que ante la desaplicación de la porción normativa antes expresada, Morena podía continuar participando con su

votación en las subsecuentes rondas del procedimiento de asignación a que se refieren los artículos 259 y 260 del Código Electoral del Estado (2011), entiéndase cociente de asignación y resto mayor, se determinó lo siguiente:

TABLA 3

PARTIDOS POLÍTICOS	VOTACIÓN DESPUÉS DE ASIGNACIÓN DIRECTA	COCIENTE DE ASIGNACIÓN %	DIPUTACIONES QUE PUEDEN ASIGNARSE
Partido Acción Nacional	46239.01	33814.7778	1.3674
Partido Revolucionario Institucional	56588.01		1.6735
Partido Verde Ecologista de México	13555.01		0.4009
Movimiento Ciudadano	14707.01		0.4349
Partido Nueva Alianza	7162.01		0.2118
Morena*	97141.01		2.8727

\* Se inserta en la participación de la aplicación por cociente de asignación, conforme a lo dispuesto en el artículo 259, párrafo segundo, inciso c), del Código Electoral del Estado.

Lo que implicaba que, en una segunda ronda se asignara de manera alternada, las tres diputaciones que quedaban por distribuir, iniciando con el partido político que contara con el mayor porcentaje de votación válida emitida, apreciándose de la tabla anterior que dicho partido político era Morena, acompañado de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, en consecuencia, se determinó que la distribución de las tres curules restantes era:



TABLA 4

<b>A</b> <b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>B</b> <b>DIPUTACIONES POR COCIENTE DE ASIGNACIÓN DE MANERA ALTERNADA. (ART. 259 SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO C)</b>	<b>C</b> <b>RESTO DE VOTOS, DEPUÉS DE HABER ASIGNADO LA CURUL DE LA COLUMNA B</b>
Morena	1	63 326.24
Partido Revolucionario Institucional	1	22 773.24
Partido Acción Nacional	1	12 424.24
<b>TOTAL DE CURULES QUE RESTABAN POR ASIGNAR</b>	<b>3</b>	
Partido Movimiento Ciudadano	-	14 707.01
Partido Verde Ecologista de México	-	13 555.01
Partido Nueva Alianza	-	7 162.01

Una vez que se asignaron las nueve diputaciones correspondientes al principio de representación proporcional, correspondió a este Tribunal medir en cada uno de los partidos políticos participantes, los umbrales de representación a que se refieren los artículos 116, fracción segunda, tercer párrafo de la Constitución Política federal (1917), 22 de la Constitución local (1917) y 258 del Código Electoral del Estado (2011).

Lo que se hizo de la siguiente forma:

TABLA 5

PARTIDO POLÍTICO	TOTAL DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS	% DE REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO	% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA	-8 PUNTOS	+8 PUNTOS
PAN	2	8%	18.1936	10.1936	26.1936
PRJ	2	8%	21.5941	13.5941	29.5941
PVEM	1	4%	7.4540	-0.5460	15.4540
PMC	1	4%	7.8325	-0.1675	15.8325
PNA	1	4%	5.3533	-2.6467	13.3533
PMORENA	8	32%	34.9193	26.9193	42.9193
PT	5	20%	4.6531	-1	-
PES	4	16%	-2	-3	-
PRD	1	4%	-4	-5	-
TOTAL DE DIPUTACIONES	25	100%			

<sup>1</sup> No se somete a la medición de los 8 puntos arriba y abajo, puesto que no participa en la asignación de curules por el principio de representación proporcional, en razón de su sobrerepresentación con sus distritos uninominales de los que resultó triunfador en base al convenio de coalición.

<sup>2</sup> No tiene cálculo de votación válida emitida por no haber alcanzado el 3% de la votación emitida.

<sup>3</sup> No se somete a la medición de los 8 puntos arriba y abajo, puesto que no participa en la asignación de curules por el principio de representación proporcional, en razón de su sobrerepresentación con sus distritos uninominales de los que resultó triunfador en base al convenio de coalición.

<sup>4</sup> No tiene cálculo de votación válida emitida, por no haber alcanzado el 3% de la votación emitida.

<sup>5</sup> No se somete a la medición de los 8 puntos arriba y abajo, toda vez que no tiene participación en el procedimiento de asignación por el principio de representación proporcional.

Ahora bien, de la tabla anterior se tuvo que los partidos Morena, Revolucionario Institucional y Acción Nacional, se encontraban subrepresentados, pues ninguno de los tres llegaba siquiera a su porcentaje de la votación válida emitida, e incluso los dos últimos partidos antes invocados (PRI y PAN), se encontraban por debajo del límite inferior de los ocho puntos menos de su porcentaje de votación válida emitida a que se refiere el artículo 116, fracción II, tercer párrafo de la Constitución federal y sus correlativos preceptos locales, por lo que, en razón de que uno de los propósitos del sistema de representación proporcional es tratar de equilibrar las fuerzas entre los distintos grupos en los órganos legislativos y de que existe un mandato constitucional para evitar que los partidos estén incluso subrepresentados (ya no se diga cuando se trata de que los mismos no llegan ni siquiera al límite inferior de su subrepresentación) fuera del margen de tolerancia previsto por el Poder Reformador de la Constitución; debe ser tomado en cuenta el elemento denominado comúnmente como *compensación constitucional*, con el propósito de acercar lo más posible a todos los partidos políticos a los umbrales de representación establecidos en la norma constitucional, a efecto de lograr un grado suficiente de pluralismo y presencia dentro del órgano legislativo estatal.

Considerando lo antes expuesto, correspondió a este Tribunal verificar si era posible deducir la diputación que por cociente de asignación se había asignado al partido político Morena pues, como se expuso, seis diputaciones ya habían sido asignadas por porcentaje mínimo, las que se debían entender como de asignación directa y fueron asignadas otras dos curules por cociente de asignación precisamente a los dos partidos que se encontraban por debajo del límite inferior permitido por la Constitución general; por lo que no obstante que el partido político Morena se encontraba también subrepresentado, pero dentro de los márgenes constitucionales, y el mismo recibió una curul por cociente de asignación; era preciso

realizar el estudio de “compensación constitucional”, a efecto de determinar si en su caso era posible retirarle la última curul otorgada, para reasignarla en este caso al Partido Revolucionario Institucional, ya que poseía más votación que el Partido Acción Nacional, y por ende, tenía un derecho preferente a que se le asignara y acercarlo más al umbral mínimo establecido en nuestra Carta Magna.

Dicho ejercicio se expuso a través de las tablas siguientes:

TABLA 6

SUBREPRESENTACIÓN

SOBRERREPRESENTACIÓN

APLICACIÓN DE LA FÓRMULA POR COCIENTE DE ASIGNACIÓN




FUERA DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES	(-8 PUNTOS)	% DE REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO (Votación Válida Emitida)	(+8 PUNTOS)
	26.9193% Con un total de 8 curules, Morena llega a un porcentaje del 32% con la asignación que se le realizó por la base de cociente.	 34.9193%	42.9193%
	26 27 28 29 30 31 32 33		19 20 21 22 23 24 25 26
8% PRI 2 curules	13.5941%	 21.5941%	29.5941%
	13 14 15 16 17 18 19 20		22 23 24 25 26 27 28 29
8% PAN 2 curules	10.1936%	 18.1936%	26.1963%
	10 11 12 13 14 15 16 17		19 20 21 22 23 24 25 26

TABLA 7




SUBREPRESENTACIÓN

SOBRERREPRESENTACIÓN

<p>APLICACIÓN DE LA FÓRMULA POR COCIENTE DE ASIGNACIÓN, RETIRÁNDOLE A MORENA LA CURUL OTORGADA POR ESTA BASE</p>	
<p>FUERA DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES</p>	<p>% DE REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO (Votación Válida Emitida)</p>
<p>( - 8 PUNTOS)</p>	<p>(+8 PUNTOS)</p>
<p>26.9193%</p> <p>Con un total de 7 curules (retriéndole la que se asignó por cociente, teniendo 6 de MR y 1 de RP, asignada bajo la base de porcentaje mínimo, MORENA llega a un porcentaje del 28%</p>	<p>42.9193%</p>
<p>26 27 28 29 30 31 32 33</p>	<p>19 20 21 22 23 24 25 26</p>
<p>8% PRI</p> <p>2 curules</p>	<p>29.5941%</p>
<p>13.5941%</p>	<p>21.5941%</p>
<p>13 14 15 16 17 18 19 20</p>	<p>22 23 24 25 26 27 28 29</p>
<p>8% PAN</p> <p>2 curules</p>	<p>26.1963%</p>
<p>10.1936%</p>	<p>18.1936%</p>
<p>10 11 12 13 14 15 16 17</p>	<p>19 20 21 22 23 24 25 26</p>

Argumentado en consecuencia al efecto, que como se advertía de lo anterior, si se le retiraba al partido político Morena, la curul asignada por la base de cociente de asignación, se tenía que el mismo tendría una subrepresentación del 28%, lo que aún le permitía estar dentro de los márgenes constitucionales permitidos por el artículo 116, fracción II, tercer párrafo de nuestra Ley Fundamental; en consecuencia, a efecto de cumplir el precepto legal que impone el deber de guardar el mayor equilibrio posible en la integración del Poder Legislativo estatal, es que se procedió al retiro de dicha curul para otorgársela al Partido Revolucionario Institucional, resultando lo siguiente:

TABLA 8

SUBREPRESENTACIÓN		SOBRERREPRESENTACION	
APLICACIÓN DE LA COMPENSACIÓN CONSTITUCIONAL			
FUERA DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES	(-8 PUNTOS)	% DE REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO (Votación Válida Emitida)	(+8 PUNTOS)
	26.9193% 7 diputaciones	 34.9193%	42.9193%
	26 27 28 29 30 31 32 33		19 20 21 22 23 24 25 26
12% PRI 3 curules Aún con la asignación de esta curul, queda por debajo del límite inferior constitucional	13.5941%	 21.5941%	29.5941%
	13 14 15 16 17 18 19 20		22 23 24 25 26 27 28 29
8% PAN 2 curules	10.1936%	 18.1936%	26.1963%
	10 11 12 13 14 15 16 17		19 20 21 22 23 24 25 26

Asimismo, se determinó que no obstante que dicha curul otorgada al Partido Revolucionario Institucional, recaía en la persona de María Guadalupe Berver Corona, al haberse registrado en el tercer lugar de prelación de la lista de candidaturas correspondiente, lo procedente era revocar la constancia que le expidió el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para ordenar emitiera una nueva en cumplimiento de esta sentencia, toda vez que su otorgamiento dentro de la aplicación del procedimiento de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional no provenía de la base de “resto mayor”, sino por la aplicación de la figura de la “compensación constitucional” en términos de lo fundado y motivado, entendiéndose que la asignación de las nueve diputaciones por el principio de representación proporcional quedaba en los siguientes términos:

TABLA 9  
SENTENCIAS RELACIONADAS Y PRECEDENTES

N.º	PARTIDO POLÍTICO	ASIGNACIÓN	NOMBRE
1	Partido Acción Nacional	Porcentaje mínimo	Gretel Culín Jaime
2	Partido Acción Nacional	Cociente de asignación	Luis Fernando Antero Valle
3	Partido Revolucionario Institucional	Porcentaje mínimo	Lizet Rodríguez Soriano
4	Partido Revolucionario Institucional	Cociente de asignación	Rogelio Humberto Rueda Sánchez
5	Partido Revolucionario Institucional	Compensación constitucional	María Guadalupe Berver Corona
6	Partido Verde Ecologista de México	Porcentaje mínimo	Martha Alicia Meza Oregón
7	Movimiento Ciudadano	Porcentaje mínimo	Ma. Remedios Olivera Orozco
8	Partido Nueva Alianza	Porcentaje mínimo	Rosalba Farías Larios
9	Morena	Porcentaje mínimo	Blanca Livier Rodríguez Osorio

## JUDICIALES RELEVANTES EN EL CASO

Como criterios importantes que dieron sustento a lo determinado por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima, podemos mencionar los asumidos por las Salas Regional de la Primera Circunscripción Plurinominal y Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes identificados con las claves y números SG-JDC-113/2017 y acumulados (TEPJFa, 2017) y SUP-REC-1273/2017 (TEPJFb, 2017) y acumulados, respectivamente.

Destacando el precedente de la Sala Superior antes invocado en el que, con relación a la figura de la compensación constitucional argumentó:

[...]

Finalmente, se considera que el mecanismo de compensación utilizado en la sentencia impugnada, al restar escaños a los partidos con mayor sobrerrepresentación para otorgarlos al subrepresentado es acorde con el principio de representación proporcional, porque persigue con un criterio objetivo, la mayor aproximación posible entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los partidos políticos. Ello favorece el pluralismo al que aspira la parte proporcional del Sistema electoral, como correctamente lo consideró la autoridad responsable.

Asimismo, cuando no sea posible lograr el rango constitucional de sub/sobrerrepresentación con las curules por cociente electoral y resto mayor de los partidos con sobrerrepresentación, se utilizarán las diputaciones asignadas a los partidos políticos con la menor subrepresentación, siempre que, igualmente, hubieran sido asignadas por cociente electoral y resto mayor.



Asimismo, relacionado con la aseveración anterior, dicha Sala Superior además afirmó:

[...]

En ese escenario, de conformidad con el sistema normativo en estudio, dada la subrepresentación de un partido político, resulta procedente ajustar la asignación de representación proporcional dentro del límite constitucional, lo que puede representarse, esquemáticamente, en concepto de esta Sala Superior, en los siguientes términos: Si se actualiza el hecho operativo o supuesto de hecho de la norma consistente en que algún partido político está subrepresentado, entonces debe aplicarse el límite constitucional de subrepresentación y ajustar la asignación de representación proporcional, sin embargo tal asignación deberá respetar aquellos lugares que de manera directa hayan alcanzado los partidos políticos por superar la barrera del 3% de la votación válida emitida, a menos que se coloquen en el supuesto del artículo 22, segundo párrafo, de la Ley Electoral local, en donde se establece que una vez asignadas las diputaciones directas se observa que algún partido político sobrepasa los ocho puntos de sobrerrepresentación deben hacerse los ajustes adicionales.

Para ello, se debe, por principio de justicia y en aplicación del principio de representación, cumplir el precepto legal que impone el deber de guardar el mayor equilibrio posible entre la sobrerrepresentación y la subrepresentación, para lo cual se deben tomar los porcentajes más altos de cada uno de los extremos y hacer los ajustes correspondientes, retirando y otorgando, los diputados de representación proporcional necesarios para lograr paliar las diferencias distorsionantes en la integración del órgano legislativo local.

En el caso, tal operación se ha de repetir cuantas veces sea necesario, hasta que se logre, única y exclusivamente con los diputados asignados por cociente natural y resto mayor, sin que sea conforme

a Derecho que se pretenda reasignar a los diputados de asignación directa, dado que lo contrario desnaturalizaría la comentada institución jurídica, al ser la base primera o primaria del sistema de representación proporcional conforme a lo previsto en la legislación vigente en el Estado de Nayarit.

No obstante lo anterior, tales precedentes no fueron asumidos por la Sala Regional de la Quinta circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la que pertenece el Estado de Colima, pues como se mencionó inicialmente, la sentencia emitida por el Tribunal Electoral Local fue impugnada ante dicha Sala Regional, por la interposición de diversos juicios de revisión constitucional, así como de juicios para la protección de los derechos políticos del ciudadano, acumulados todos en el identificado con la clave y número ST-JRC-161/2018 (TEPJFa, 2018).

La citada Sala, por determinación de la mayoría, decidió darle mayor prevalencia al parámetro de la subrepresentación del principio de representación proporcional, y resolvió afectar dos diputaciones otorgadas por porcentaje mínimo o asignación directa a los partidos políticos Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, para concederlas en la recomposición de su procedimiento de asignación, una al Partido Acción Nacional y otra al Partido Revolucionario Institucional, y con ello, meterlos dentro del umbral mínimo de la subrepresentación establecido por nuestra Constitución federal, dejando sin representación a los partidos políticos inicialmente citados.

Inconformes con la determinación, los partidos políticos afectados, así como las candidatas que habían obtenido esas curules por porcentaje mínimo de sus partidos políticos, presentaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los correspondientes recursos de reconsideración, mismo que fueron radicados y acumulados al expediente identificado como SUP-REC-1320/2018 (TEPJFb, 2018).

En dicho recurso extraordinario, la Sala Superior en esencia resolvió lo siguiente:

Lo anterior, al considerarse que no es posible quitar a los partidos políticos las curules obtenidas por porcentaje mínimo o conocidos también como de asignación directa, para compensar la subrepresentación de otros partidos, porque en el caso, los citados entes políticos no obtuvieron diputados de mayoría relativa, situación que *sí genera una afectación al principio de pluralismo político*, al dejar sin representación en el Congreso a dos partidos que obtuvieron más del 3% de votación válida emitida y que no obtuvieron diputados de mayoría relativa.

En consecuencia, se determinó modificar la ejecutoria dictada por la Sala Regional Toluca, y reasignar dichas curules en los términos que lo había llevado a cabo el Tribunal Electoral local.

## CONCLUSIONES

Como parte del estudio practicado, cabe reflexionar que sobre el tema del principio de la representación proporcional, quien juzga debe atender diversas variantes para llegar a la mejor aplicación de la fórmula de asignación de diputaciones locales por el citado principio, pues si bien el resultado de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el país coincidió con el adoptado por el Tribunal Electoral del Estado de Colima, lo cierto es que son múltiples las variantes que se deben considerar al momento de resolver sobre la aplicación del procedimiento de asignación de curules por dicho principio, es decir, cada caso concreto se vuelve *sui generis* respecto de otro, aparentemente similar.

Sin embargo, lo que no podemos dejar de observar es que el pluralismo político es el principal regente de la representación

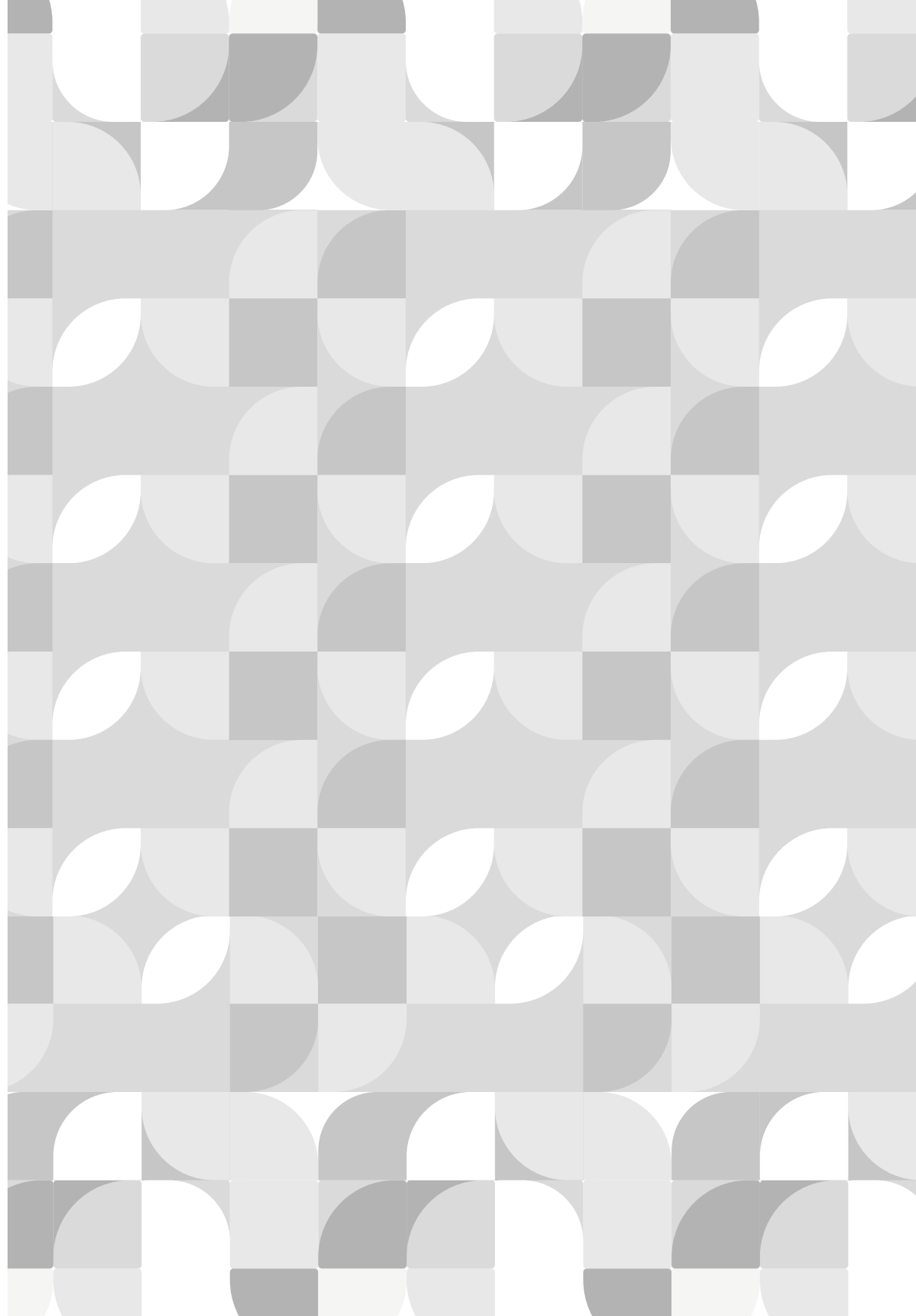
proporcional, pues su origen y finalidad fue dada para constituir un órgano de gobierno (estatal o municipal) que recoja en la mayor medida las voces más representativas de la sociedad, en proporción a su fuerza electoral, medida en votos de la ciudadanía y con ello, procurar una conformación colegiada y plural de los órganos emanados de las elecciones populares.

Pues en coincidencia con lo argumentado por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la representación proporcional, bajo el contexto que se expone, permite que toda corriente política con un grado de representatividad relevante sea partícipe del proceso de creación y aprobación de las políticas públicas y por ende se le concede a la misma una mayor legitimidad, lo que contribuye sin duda al fortalecimiento del Estado democrático de las entidades federativas y de nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Código Electoral del Estado de Colima (2011). *Periódico Oficial*.  
 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (1917).  
 Instituto Electoral del Estado de Colima (IEEC). (2018). IEE/CG/A089/2018.  
 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNa). (1998, 1 de noviembre). P./J. 69/98. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época.  
 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNb). (1998, noviembre). Materia electoral. Bases generales del principio de representación proporcional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t.VIII.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2015, 13 de agosto). Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas. *Diario Oficial de la Federación*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2017). SG-JDC-113/2017 y acumulados. Recuperado de: <http://sitios.te.gob.mx/buscador/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2017). SUP-REC-1273/2017 y acumulados. Recuperado de: <http://sitios.te.gob.mx/buscador/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa). (2018). ST-JRC-161/2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb). (2018). SUP-REC-1320/2018.
- Tribunal Electoral del Estado de Colima (TEECa). (2018). JI-05-2018 y acumulados.
- Tribunal Electoral del Estado de Colima (TEECb). (2018). JI-07-2018.
- Tribunal Electoral del Estado de Colima (TEECc). (2018). JI-09-2018.
- Tribunal Electoral del Estado de Colima (TEECd). (2018). JIJD-CE-21/2018.

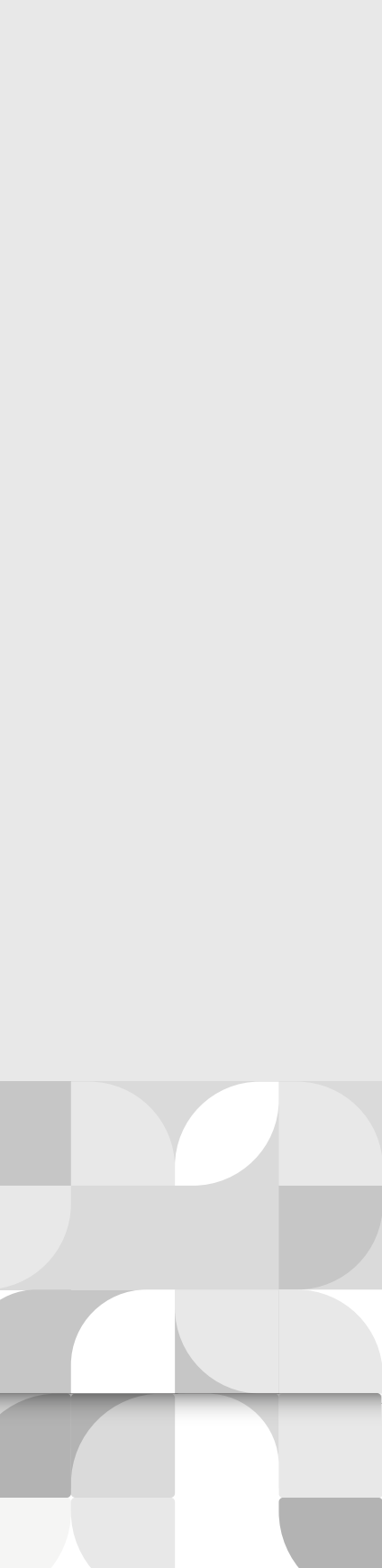


# *Coahuila*

Rubro  
**Financiamiento  
público y privado**

Temática  
**Financiamiento**





***El federalismo electoral  
y su incidencia en el  
financiamiento público  
a los partidos políticos***

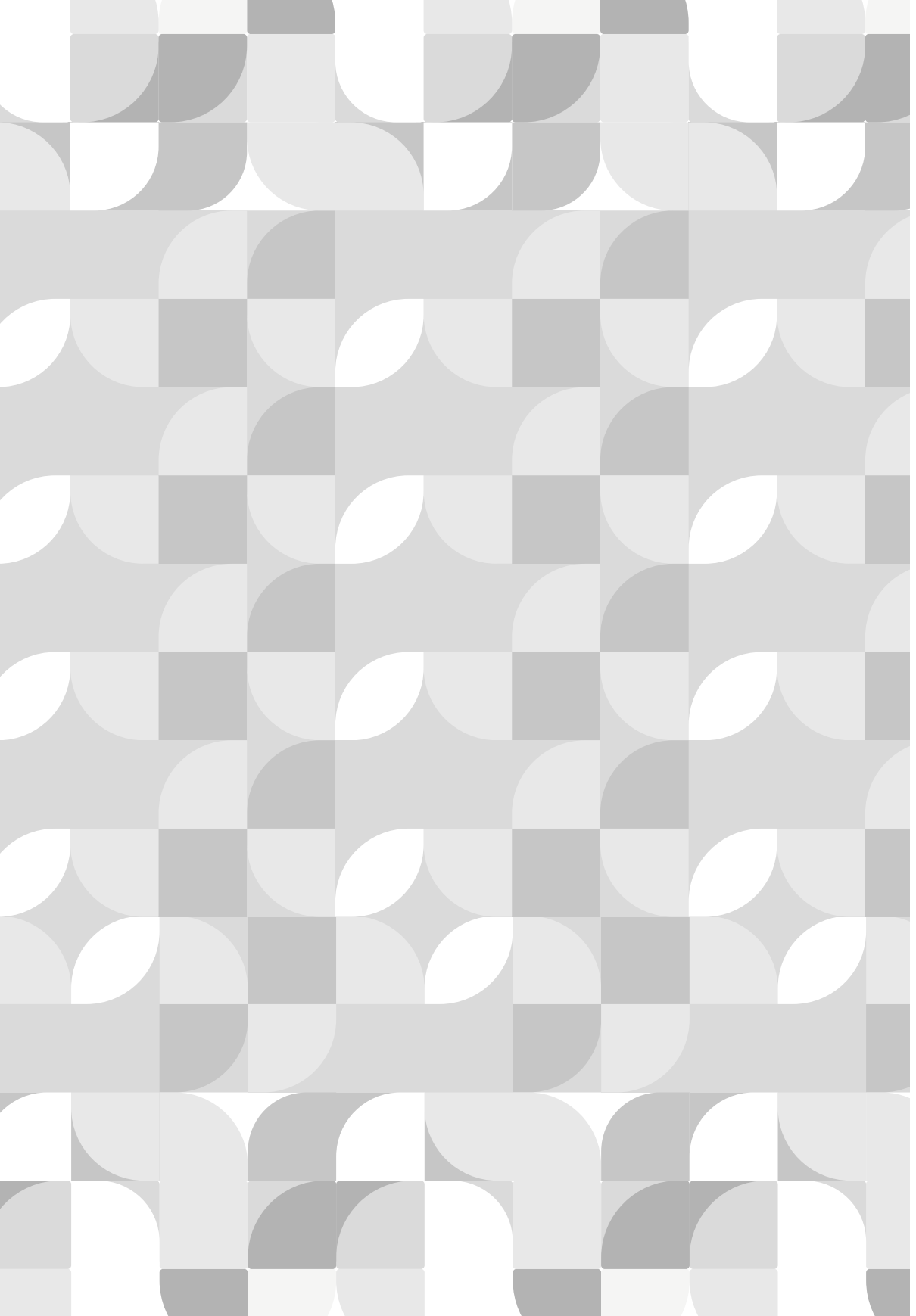
EL CASO DEL PRD EN COAHUILA

*Sergio Díaz Rendón*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.





## INTRODUCCIÓN

La articulación de México como Estado federal implica, entre otras cosas, la organización un tanto peculiar del ordenamiento jurídico, puesto que otorga a las entidades federativas un espacio constitucionalmente garantizado, con mayor o menor amplitud, de autonomía normativa, diferenciado del perteneciente a la Federación (Carbonell, 2003, p. 380).

De manera excepcional, la Constitución federal prevé la alteración de la distribución competencial genérica descrita, y en determinadas materias establece una concurrencia entre las autoridades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), lo que comúnmente se le denomina paralelismo de competencias o facultades.

En efecto, la legislación claramente prevé, con base en la trascendencia o singularidad de determinadas materias, como lo es la electoral, que las autoridades locales están en aptitud de contribuir a su regulación, mediante el otorgamiento de facultades de creación normativa.

Tanto la regulación como la aplicación de la normativa electoral no debe ser exclusiva de un sólo nivel de gobierno. Por ello, en

aras de garantizar el pleno ejercicio del principio de distribución competencial, se concede a la legislatura local la participación en esa regulación normativa.

Esa facultad configurativa, como parte fundamental del federalismo electoral, cobra vigencia por lo que hace a las fórmulas para determinar el financiamiento público para los partidos políticos nacionales: las legislaturas locales poseen la facultad de emitir las bases legales para garantizar los recursos suficientes a fin de que la competencia electoral local sea equitativa y otorgue posibilidades reales para todos los partidos políticos.

En este sentido, para determinar los criterios de asignación de recursos públicos para los partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución federal, el otorgamiento de dinero público se concede a través de fórmulas de proporcionalidad acorde con el número de votos y curules obtenidos por cada uno de los partidos políticos en las elecciones anteriores.

De manera particular, el artículo 116, fracción 4, inciso g de la Constitución federal (1917) señala que los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Por su parte, el artículo 52 de la Ley General de Partidos (2014), establece como requisito *sine qua non* para contar con recursos públicos locales, haber obtenido el 3% de la votación válida emitida en el proceso electoral anterior en la entidad federativa de que se trate. El mismo numeral concluye que las reglas del financiamiento local de los partidos políticos se establecerán en las legislaciones locales.

Con base en esas disposiciones normativas, el artículo 28 del Código Electoral de Coahuila (IEC, 2016) establece que los partidos políticos nacionales acreditados ante el Instituto Electoral de Coahuila perderán el derecho de acceder al financiamiento público estatal, cuando en la última elección de diputados locales por

el principio de mayoría relativa no alcancen el 3% de la votación válida emitida.

Sin embargo, respecto a la determinación de cuál es la fórmula aplicable para determinar el financiamiento de los partidos políticos nacionales, en Coahuila se presentó una situación un tanto *sui generis* propiciada por la reforma constitucional que obligó a las entidades federativas a empatar por lo menos una elección estatal con las elecciones federales.<sup>1</sup>

Estas adecuaciones normativas provocaron, entre otras situaciones, que en el año 2018 se llevaran a cabo elecciones para renovar los 38 ayuntamientos coahuilenses que habían sido elegidos para un periodo de tan sólo un año (2017-2018).

El escenario anteriormente descrito propició que, en el 2019, cuando el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila acordó el financiamiento para los partidos políticos nacionales, estimara —erróneamente— que la disposición normativa válida aplicable era el artículo 52 de la Ley General de Partidos (2014).

Es decir, que los resultados de las elecciones que se debían tomar en cuenta eran los correspondientes a esas elecciones “extraordinarias” de ayuntamientos que se llevaron a cabo en 2018, y no las relativas al Congreso del estado, que se celebraron en el 2017, como lo establece el Código Electoral de Coahuila.

Esa decisión del IEC dejó fuera del financiamiento al Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo que derivó en un juicio electoral interpuesto por esa institución política en el que solicitaba se revocara el acuerdo respectivo y se le considerara en el multicitado financiamiento.

Tal como se verá en las presentes líneas, el análisis de fondo del presente asunto gira en torno al principio de federalismo electoral, es decir, determinar cuál era el ordenamiento legal aplicable en el caso concreto: la Ley General de Partidos o el Código Electoral de Coahuila.

En este sentido, con la finalidad de brindar un panorama completo de lo resuelto por el Tribunal Electoral de Coahuila y de sus argumentaciones, la estructura que se propone para el presente capítulo es proporcionar al lector, en primer lugar, un pormenorizado relato de los antecedentes del caso concreto.

Posteriormente, se presentarán tanto la exposición de agravios como los motivos de inconformidad del PRD, así como los argumentos que brindó la autoridad responsable en su informe circunstanciado. Con base en lo anterior, se ahondará en la controversia que resolvió el Tribunal Electoral de Coahuila en el juicio electoral en estudio, así como el contenido de la sentencia respectiva.

Por último, de manera sucinta se presentarán los datos de la cadena impugnativa que se presentó con motivo de la sentencia y que a la postre, confirmó el contenido de esta.

## ANTECEDENTES

En sesión pública celebrada el 14 de enero del 2019, el Instituto Electoral de Coahuila, mediante acuerdo IEC/CG/02/2019 (IEC, 2019), aprobó la distribución del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y específicas de los partidos políticos y fijó los límites de financiamiento privado para el ejercicio fiscal de ese mismo año.

Para definir la distribución del financiamiento público, tomó como referencia los resultados de la contienda electoral de ayuntamientos celebrada en el año 2018; lo anterior provocó la exclusión del financiamiento público, entre otros, del PRD, institución política que en esa elección no superó el umbral del 3%.

Tal como se mencionó líneas arriba, inconforme con la decisión del IEC, el PRD mediante juicio electoral acudió ante el Tribunal Electoral para impugnar el acuerdo de financiamiento, argumen-

tando básicamente que los resultados que debieron haber sido considerados no eran los correspondientes a las elecciones de ayuntamientos (2018) a pesar de haber sido la elección inmediata anterior, sino los relativos a la última elección del Congreso del Estado (2017).

#### *A. Agravios y motivos de inconformidad del PRD*

El PRD expresó como único agravio la negativa de incluirlo en la distribución del financiamiento público, al considerar que de manera incorrecta se tomó como base la votación de la elección de ayuntamientos 2018,<sup>2</sup> siendo que, en su concepto, lo correcto era considerar la elección de diputaciones del 2017.<sup>3</sup>

Bajo esa línea argumentativa, expuso como motivos de inconformidad los siguientes:

- 1) La inobservancia a lo dispuesto por el artículo 28, numeral 2 del Código Electoral de Coahuila que establece como único impedimento para que los partidos políticos nacionales accedan al financiamiento local, no haber superado el umbral del 3% de la votación válida emitida, lo que vulnera la libertad configurativa otorgada a las legislaturas locales contemplada en los artículos 116, fracción 4, inciso g de la Constitución federal y 52 de la Ley General de Partidos.
- 2) La vulneración a los principios de equidad, igualdad de oportunidades y congruencia, lo que incide en un impedimento en la realización de sus actividades futuras y participación en próximos comicios.

*B. Argumentos de la autoridad responsable*

En su informe circunstanciado, el IEC señaló que el acuerdo fue emitido conforme al principio de legalidad toda vez que la Ley General de Partidos establece que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales, deberá haber obtenido, al menos, el 3% de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa.

En este sentido, argumenta que el proceso electoral previo fue el ordinario 2017-2018, a través del cual se renovaron los 38 ayuntamientos de Coahuila. En consecuencia, los resultados de esta última elección deberían constituir el parámetro para determinar si a los partidos políticos les corresponde o no, financiamiento público.

El Instituto también argumentó que la Ley General de Partidos es un ordenamiento jurídico jerárquicamente superior al Código Electoral de Coahuila, lo cual hace suponer que deba ser aplicada de manera preferencial sobre el segundo.

Por último, señaló que no existe normatividad expresa que señale que la última elección de ayuntamientos debe exceptuarse por tratarse de proceso electoral derivado de una reforma constitucional para homologar los procesos electorales federal y local.

## CONTROVERSIA

Con base en lo anteriormente expuesto, lo que le correspondió al Tribunal Electoral fue determinar cuál era el proceso electoral cuyos resultados debían ser tomados en cuenta para determinar los partidos políticos que tenían derecho al financiamiento público: el proceso electoral 2017-2018 para renovar los ayuntamientos del estado o el proceso electoral 2016-2017 en el que se renovó el Congreso del estado.

Dicho en otras palabras, el Tribunal Electoral debía definir si la disposición aplicable para determinar el financiamiento de los partidos políticos nacionales en Coahuila era el artículo 52 de la Ley General de Partidos o el 28 del Código Electoral de Coahuila.

#### CONTENIDO DE LA SENTENCIA

El Tribunal Electoral de Coahuila, en la sentencia dictada el día 14 de febrero del 2019, resolvió revocar el Acuerdo IEC/CG/002/2019 principalmente porque bajo su consideración, el Instituto Electoral erróneamente sostuvo que la norma aplicable al caso concreto era la contenida en la Ley General de Partidos Políticos, bajo el argumento de ser una norma jerárquicamente superior al Código Electoral de Coahuila.

El Instituto, al arribar a esta conclusión, excluyó considerar que el Código Electoral coahuilense contempla una regla expresa sobre la elección cuyos resultados deben ser considerados para determinar el financiamiento de los partidos políticos, razón por la cual su aplicación tiene primacía respecto a la Ley General.

En efecto, tal como quedó asentado líneas arriba, el derecho que tienen los partidos políticos al financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y específicas tiene una base constitucional y una configuración legal.

En este sentido, a nivel federal el Constituyente Permanente otorgó a las legislaturas locales la potestad configurativa en materia de financiamiento a efecto de ponderar los propios contextos y circunstancias políticas estatales que determinan elementos diferenciados (Silva y Villeda, 2017, pp. 177-210).

Si bien es verdad que la ley ha de producirse de una manera acorde a la Constitución federal, lo cierto es que —dentro de ese contexto— el legislador actúa con plena libertad de configuración,



lo que no puede ser equiparado a una mera discrecionalidad administrativa, sino a una auténtica libertad política de realización de contenidos normativos (Silva y Villeda, 2017, pp. 177-210).

Esa potestad configurativa otorgada a las legislaturas locales permitió al Congreso de Coahuila organizar el sistema de financiamiento local con características propias, como lo es establecer que aquellos partidos que no hayan obtenido al menos el 3% de la votación válida emitida en la elección de diputaciones no podrán acceder a dicho financiamiento.

Respecto a la posible existencia de una antinomia entre el contenido del artículo 52 de la Ley General de Partidos y el artículo 28 del Código Electoral de Coahuila, es menester señalar que no existe tal contradicción normativa.

En efecto, los supuestos normativos anteriormente referidos no generan consecuencias incompatibles entre sí que impidan su aplicación simultánea; si bien es cierto que aparentemente existe una contradicción normativa entre la Ley General de Partidos y el Código Electoral respecto a la elección, cuyos resultados deben ser considerados para fijar el financiamiento, lo cierto es que, mediante una interpretación conforme, el asunto puede ser resuelto hasta con cierto grado de facilidad.

La interpretación conforme, contenida en el artículo 1 de la Constitución federal, consiste en atribuir a una disposición normativa un determinado significado, en armonía con el que se confiere a otras disposiciones previamente interpretadas a partir de la presunción de que el derecho es un sistema dotado de unidad, coherencia y consistencia (Enríquez, 2015).

En la doctrina especializada, la interpretación conforme se ha definido como una “técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por

la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección” (Ferrer, 2015).

La interpretación conforme guarda una estrecha vinculación con el principio propersona, esto obedece a que en primer momento aquella busca armonizar todo el sistema jurídico de manera que se logre su mayor eficacia, pero en un segundo momento “debe ser entendido como la técnica interpretativa de las normas infraconstitucionales que admitiendo dos interpretaciones válidamente posibles, pero contradictorias entre sí, debe preferirse aquella que haga acorde la norma con la Constitución” (Enríquez, 2015).

Se destaca que “es especialmente relevante el reconocimiento de la naturaleza de las normas de derechos humanos presentes en las cartas fundamentales —Constitución o tratados internacionales—; esto es, el conformarse como principios mínimos susceptibles de ampliación mediante un sistema de reenvíos, y de integración con otros ordenamientos, lo que expresa la cláusula de interpretación conforme” (Caballero, 2014).

Así, la interpretación conforme es un mecanismo que obliga a su uso por parte de los intérpretes jurisdiccionales, cuando se encuentran en juego derechos humanos para la materialización efectiva y expansiva de los derechos fundamentales de las personas (Miranda y Navarro, 2014).

Tomando en consideración lo anteriormente dicho, de la lectura de los artículos 52 de la Ley General de Partidos (2014) y 28 del Código Electoral de Coahuila (2016), es posible establecer un criterio armónico y concluyente.

En primer lugar, la Ley General de Partidos establece una premisa genérica consistente en que el otorgamiento del financiamiento se debe realizar de acuerdo con el último proceso electoral.

Por su parte el Código Electoral determina de manera precisa y enfática que proceso electoral servirá como parámetro para otorgar

el financiamiento, siendo el de la elección de los integrantes del Congreso local.

Mediante esta interpretación es factible “permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico” (SCJNb, 2010, p. 656); ello es así, pues dichos ordenamientos se complementan entre sí y su interpretación tiene funcionalidad respecto a lo dispuesto por el Código Electoral a la luz de la propia Ley General de Partidos, para con ello, permitir que las reglas de financiamiento tomen como parámetro la última elección de diputaciones locales, hecho que privilegia la fuerza electoral para una representatividad significativa dentro del estado.

Este criterio otorga congruencia al orden normativo, toda vez que contraponer ambas disposiciones normativas implicaría contrariar las reglas establecidas para que los partidos políticos nacionales accedan al financiamiento federal.

Pues tal como se desprende del artículo 41 de la Constitución federal, la base para determinar el financiamiento es la proporcionalidad con base en los votos obtenidos en la elección inmediata anterior de diputaciones federales.

En este sentido, siguiendo la misma fórmula que establece la Constitución federal, el legislador coahuilense estableció como parámetro que el financiamiento local para partidos políticos sea otorgado con base en la votación válida emitida en la última elección de diputados locales.

Lo anterior no constituye un modelo excepcional, por el contrario, existen otras 29 entidades federativas cuya legislación electoral considera que la base del financiamiento local son los resultados obtenidos en las últimas elecciones de diputaciones.

Sólo en dos entidades federativas (Aguascalientes y Sonora) tienen una aplicación de financiamiento mixto, de acuerdo con los resultados de las elecciones a la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos.

Mediante esta interpretación, es factible “permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico” (SCJNb, 2010, p. 656); ello es así, pues dichos ordenamientos se complementan entre sí y su interpretación tiene funcionalidad respecto a lo dispuesto por el Código Electoral a la luz de la propia Ley General de Partidos, para permitir que las reglas de financiamiento tengan tomen como parámetro la última elección de diputaciones locales, lo que privilegia la fuerza electoral para una representatividad significativa dentro del estado.

#### CADENA IMPUGNATIVA

##### *A. Juicios de revisión ante Sala Monterrey del TEPJF*

La sentencia primigenia del Tribunal Electoral de Coahuila (número 05/2019) fue impugnada ante Sala Monterrey por vía de juicios de revisión constitucional acumulados (Sala Regional, 2019).

En primer término, el representante del partido político UDC señaló una indebida interpretación de la Constitución federal, de la Ley de Partidos y del Código Electoral de Coahuila en relación con la asignación del financiamiento público para el ejercicio 2019, ya que el legislador pretendió otorgar el mismo valor a todas las elecciones —de acuerdo con su interpretación del artículo 52 de la Ley de Partidos y 28 del Código Electoral de Coahuila— y de manera indebida tomó en consideración la elección del congreso estatal y no la inmediata anterior.

Su pretensión la hizo consistir en la inaplicación de ese último artículo, al haber establecido condicionantes que contravienen la equidad en el otorgamiento del financiamiento. Por su parte, el PAN manifestó como agravio la afectación a sus prerrogativas ante

una inadecuada observancia al contenido de la Ley General de Partidos y el Código Electoral de Coahuila, ya que la elección de ayuntamientos sí debe ser considerada para calcular y asignar el financiamiento del ejercicio 2019, de lo contrario se vulneraría la voluntad de la ciudadanía que emitió su sufragio en aquella elección.

De igual forma, sostiene que es incorrecta la consideración del Tribunal Electoral de Coahuila al determinar la aplicación del Código Electoral en lugar de la Ley General de Partidos, ya que esta última señala como condición la obtención del 3% de la votación válida emitida en el proceso local anterior, dejando a los congresos locales la facultad de establecer las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con ese requisito.

La Sala Regional Monterrey confirmó la resolución del Tribunal Electoral de Coahuila y consideró que no existe contradicción entre el artículo 52 de la Ley General de Partidos y el artículo 28 del Código Electoral, ya que la legislación local se desarrolló de conformidad con las bases dadas en la Ley General y, en consecuencia, es legítima la determinación de que la votación válida emitida utilizada para establecer el derecho de acceder al financiamiento público local sea la correspondiente a la elección de diputaciones.

Lo anterior se justifica, de manera inicial, por la aplicación al caso que nos ocupa del criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a que las leyes generales distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, por lo que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, y pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones establecidas en una ley general, pero no reducirlas (SCJNa, 2010, p. 2322).<sup>4</sup>

En conclusión, la Sala Regional Monterrey señaló que el desarrollo normativo plasmado en el artículo 28, párrafo 2 del Código Electoral de Coahuila, al establecer que el 3% de la votación válida emitida que deberá tomarse en consideración para efecto de

otorgar el acceso al financiamiento público estatal es la obtenida en la última elección de diputaciones, es congruente con la regulación reservada al legislador estatal.

### *Recursos de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF*

Finalmente, la cadena impugnativa concluyó mediante la interposición ante la Sala Superior del TEPJF de un recurso de reconsideración por parte de la UDC, mismo que fue desechado al no existir una violación a planteamientos de constitucionalidad que hubiesen sido omitidos en el juicio de revisión constitucional electoral (Sala Superior, 2019).

## CONCLUSIONES

El federalismo electoral implica a todo un sistema jurídico integrado por normas, reglas, principios y criterios jurisprudenciales que han ido forjando —a golpes de reformas— el actual modelo electoral mexicano.

Ese modelo pugna por reservar para las entidades federativas, una serie de facultades tendentes a garantizar la libertad configurativa por lo que hace a la organización y calificación de las elecciones de ayuntamientos, diputados locales y gubernaturas.

Una parte fundamental de esa libertad configurativa consiste en la posibilidad de definir las reglas para que los partidos políticos accedan al financiamiento público local por parte de los partidos políticos nacionales.

En este sentido, el Código Electoral de Coahuila establece en su artículo 28 que los partidos políticos nacionales no tendrán derecho al financiamiento público estatal, cuando en la última elección

de diputados locales por el principio de mayoría relativa no alcancen el 3% de la votación válida emitida.

Esta disposición, con toda la claridad que de suyo trae consigo, fue inaplicada por el Instituto Electoral de Coahuila argumentando que debía prevalecer la Ley General de Partidos; ordenamiento jurídico que establece como parámetro para definir el acceso al financiamiento público, los resultados obtenidos en el proceso electoral anterior en la entidad federativa de que se trate.

Esta decisión del IEC, sustentada en una supuesta superioridad jerárquica, implicaba entre otras cosas preferir un ordenamiento jurídico nacional respecto al ordenamiento local, con lo que asestaba un terrible golpe al federalismo electoral.

El escenario anterior propició que el Tribunal Electoral de Coahuila, con motivo del juicio electoral presentado por el PRD, tuviera bajo su jurisdicción la posibilidad de decidir cuál es la normativa que debía aplicarse al caso concreto.

Sin cortapisas, el Tribunal Electoral de Coahuila resolvió, con base en los argumentos que ya han sido vertidos aquí, que según el principio constitucional de interpretación conforme, el Código Electoral de Coahuila debía prevalecer respecto a la Ley General de Partidos. No se trata —se argumentó en la sentencia— de un aspecto relacionado con jerarquías normativas; se dijo también que no existía la supuesta antinomia alegada por el IEC.

Se concluyó que la fórmula normativa del Código Electoral era la aplicable para determinar de manera precisa y enfática qué proceso electoral servirá como parámetro para otorgar el financiamiento público de partidos políticos en el 2019.

La disposición normativa contenida en el Código Electoral fue decidida por el legislativo local, con base en las facultades concedidas por el Constituyente Permanente a las legislaturas locales a efecto de ponderar los contextos y circunstancias políticas estatales.

Con base en lo anterior, se concluye que, con la resolución adoptada por el Tribunal Electoral de Coahuila, se refrenda el compromiso que las autoridades electorales locales deben mostrar hacia el federalismo electoral, sobre todo en estos tiempos en los que una serie de malquerientes han lanzado toda suerte de embates contra el modelo electoral vigente.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bernal Moreno, J. K. (2006). *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México*. México: UNAM-IIJ, pp. 57-81. Recuperado de: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- Caballero, J. L. (2014). *La cláusula de interpretación conforme y el principio propersona (Artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución)*. México: UNAM-IIJ.
- Carbonell, M. (2003). “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: UNAM, pp. 379-396. Recuperado de: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- Carbonell, Miguel. (2003). “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: UNAM, p. 380.
- Código Electoral de Coahuila de Zaragoza. (2016). *Diario Oficial de la Federación*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- Enríquez, P. A. (2015, enero-junio). “La interpretación conforme y su impacto en los jueces mexicanos”. *Revista Cuestiones Constitucionales*. México: UNAM. (32).
- Ferrer, E. (2015). *Interpretación conforme y control difuso de constitucionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*. México: UNAM-IIJ.



- Instituto Electoral de Coahuila (IEC). (2016). Código Electoral de Coahuila de Zaragoza. *Periódico Oficial*.
- Instituto Electoral de Coahuila (IEC). (2019). Acuerdo IEC/CG/002/2019. Recuperado de: <http://www.iec.org.mx>
- Ley General de Partidos Políticos (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Miranda, A. J. y Navarro, P. (2014). “El principio de interpretación conforme en el derecho constitucional mexicano”. *Revista Opinión Jurídica de la Universidad de Medellín*. 13 (25).
- Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SRTEPJFa). (2019). SM-JRC-07/2019 y SM-JRC-13/2019, Partido de la Unidad Democrática de Coahuila y Partido Acción Nacional *vs.* Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SRTEPJFb). (2019). SUP-REC-63/2019, Partido Acción Nacional *vs.* Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Silva García y Villeda Ayala. (2017). *Libertad de configuración legislativa e irretroactividad de las leyes*. México: UNAM-IIJ. Recuperado de: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNa). (2010, febrero). Tesis de Jurisprudencia 5/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNb) (2010, diciembre). Tesis de Jurisprudencia 176/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Segunda Sala.
- Tribunal Electoral del Estado de Coahuila. (2019). Partido de la Revolución Democrática *vs.* Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila.

## NOTAS

<sup>1</sup> Además, con base en esa reforma constitucional se tenía que modificar la duración de los ayuntamientos coahuilenses de cuatro a tres años.

<sup>2</sup> En la elección de ayuntamientos, el PRD obtuvo 32 348 votos, equivalente al 2.5155% de la votación válida emitida.

<sup>3</sup> En la elección de diputados locales el PRD obtuvo 37 445 votos, correspondiente al 3.06% de la votación válida emitida.

<sup>4</sup> Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales.

# ***Guanajuato***

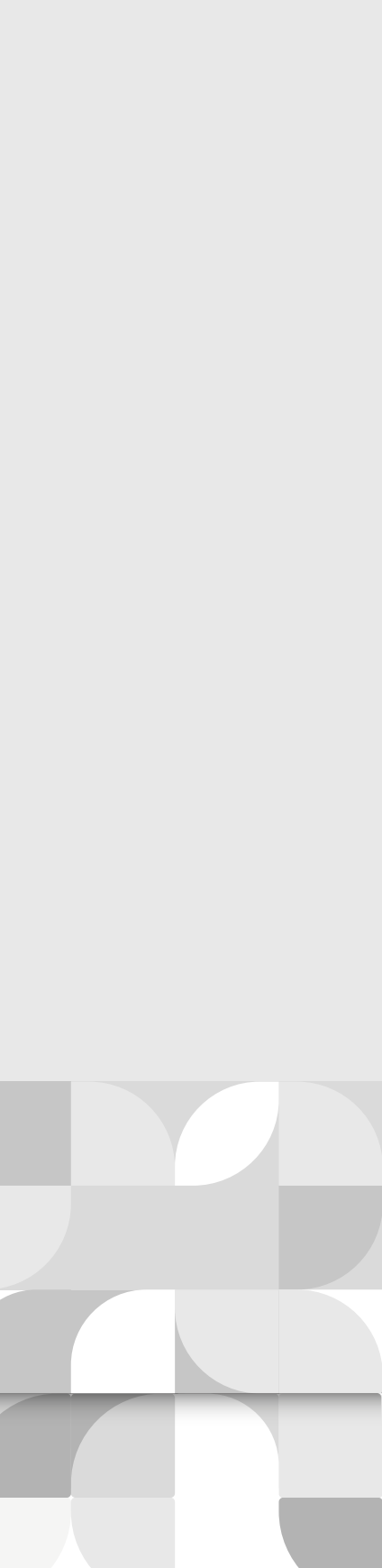
Rubro  
**Financiamiento  
público y privado**

---

Temática  
**Financiamiento**

---



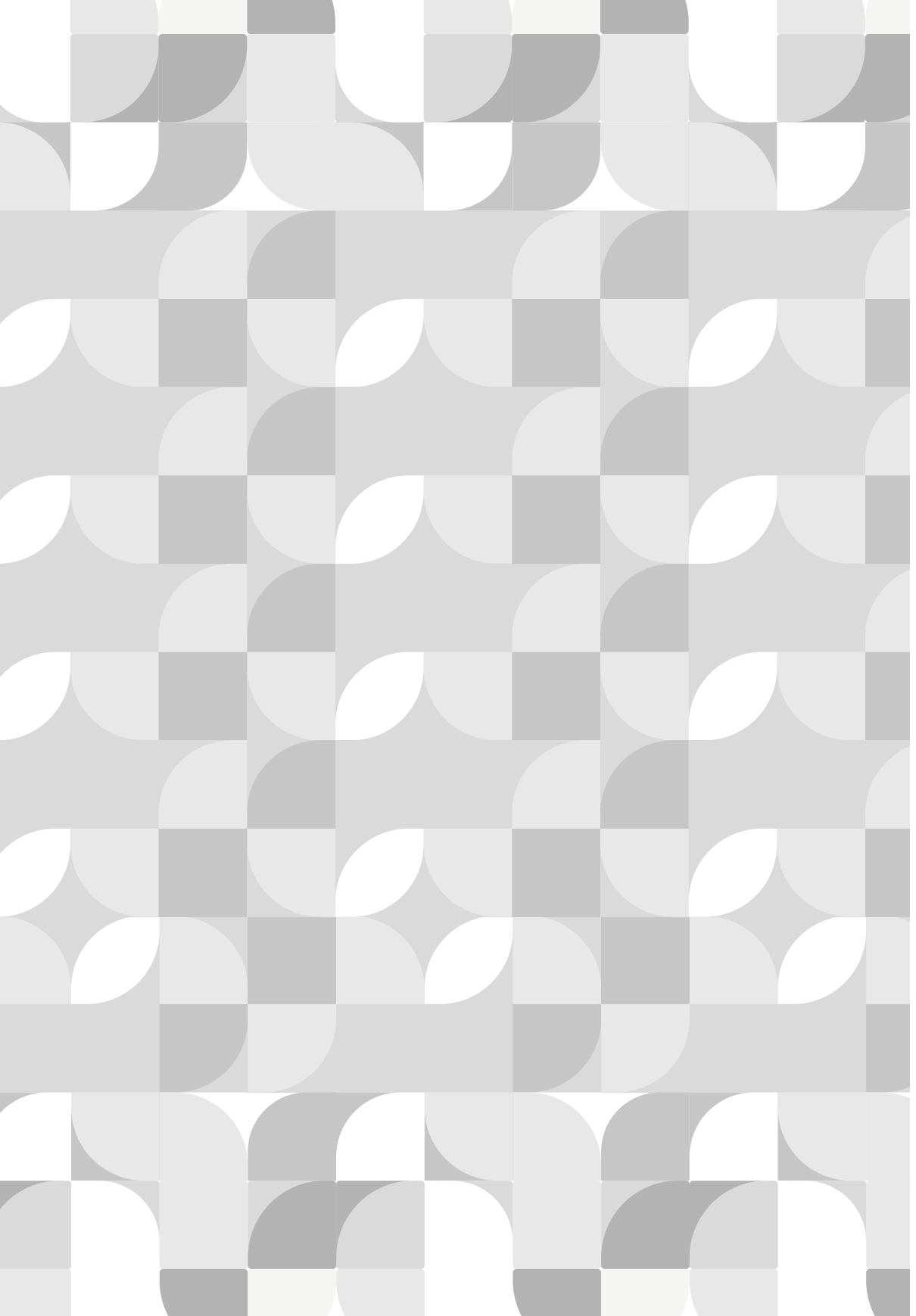


***El derecho humano  
de acceso a la justicia  
y sus presupuestos***

***Gerardo Rafael Arzola Silva<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato.



## INTRODUCCIÓN

El derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia tiene su base en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> dicho precepto establece la existencia de tribunales expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, además de que su servicio será gratuito y las costas judiciales prohibidas.

Por su parte, el artículo 8, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969)<sup>2</sup> dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

El acceso a la justicia garantiza que, con determinados requisitos, toda persona pueda acceder a tribunales independientes e imparciales, a fin de que se respeten y hagan valer sus derechos y para que

los propios órganos encargados de impartir justicia resuelvan sin obstáculos las controversias sometidas a su consideración.

No obstante, el derecho humano de acceso a la justicia tiene determinadas condiciones; es decir, para ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para cada tipo de acción; de igual forma, no debe entenderse en el sentido de poder ejercitarse en cualquier tiempo.

#### ESTADIO DEL CASO ANTE EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE GUANAJUATO

La protección del derecho humano de acceso a la justicia se vio materializado en la resolución del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano interpuesto ante el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato bajo el número TEEG-JPDC-110/2018 (TEEGa, 2018); por otra parte, dentro del mismo asunto nos encontramos con la actualización de presupuestos legales que impidieron el estudio de alegaciones posteriores al planteamiento original, como será reseñado dentro del presente documento.

En el caso en particular, previo a que el tribunal se pronunciara sobre el fondo del asunto, el Magistrado ponente advirtió que el recurrente promovió el medio de impugnación en su calidad de ciudadano, en los términos siguientes:

[...] en su momento postulado como Candidato a la Presidencia Municipal de Ayuntamiento de Abasolo, Guanajuato, postulado por la coalición “JUNTOS HAREMOS HISTORIA” [...].

En ese sentido, la Secretaría General del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Guanajuato “... hizo la remisión de dicho

expediente a la Ponencia instructora, con la identificación impugnativa a un Juicio ciudadano...”; en congruencia con lo dispuesto en el artículo 388<sup>3</sup> y fracción XI, del artículo 389,<sup>4</sup> ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (2014), el juicio ciudadano puede ser promovido por los ciudadanos guanajuatenses con interés jurídico, cuando consideren que un acto o resolución de la autoridad electoral es violatorio de cualquier otro de sus derechos político-electorales, como era el caso planteado por el impugnante.

Esto es, el promovente en su demanda

[...] se queja de que se le afecta su derecho a ser votado, ante lo que estima indebido por parte de las autoridades administrativas electorales y mesas directivas de casilla, desde la recepción del voto hasta su cómputo; por tanto, resulta evidente que esos actos impugnados podrían afectar al ahora quejoso, quien tenía la calidad de candidato postulado por la *Coalición*; por ende, le corresponde la vía del Juicio ciudadano para controvertir dichos actos y no estaba legitimado para interponer, como medio de impugnación, un recurso de revisión.

Así las cosas, se sostuvo en la sentencia que el medio impugnativo, con independencia de su designación, correspondió a un juicio ciudadano, al ser procedente de conformidad a lo dispuesto por los artículos 388, y fracción XI, del artículo 389, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (2014).

En la sentencia materia de análisis se postula además que la determinación “... abona en garantizar, por esta autoridad jurisdiccional, un efectivo acceso a la justicia del impugnante, con independencia de las omisiones o inconsistencias en la designación de la vía correcta.”

En ese mismo sentido se refirió que de haberse atendido el escrito impugnativo en su literalidad, es decir, haberlo tramitado



en los términos expresados, como recurso de revisión se hubiera actualizado la causal de improcedencia establecida en la fracción X, del artículo 420, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (2014), mismo que señala:

**Artículo 420.-** En todo caso, los medios de impugnación se entenderán como notoriamente improcedentes, y por tanto serán desechados de plano, cuando:

[...]

X. En contra del acto o resolución impugnada proceda un medio de impugnación diverso al interpuesto por el promovente, y

[...]

Como puede apreciarse, dentro del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano identificado con la clave TEEG-JPDC-110/2018 (TEEGa, 2018) se realizó la interpretación más favorable al promovente para efecto de dar trámite a su petición, garantizando de manera plena el derecho humano de acceso a la justicia, lo que está previsto en el párrafo segundo, del artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> y en el numeral 29, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969),<sup>6</sup> que implican *inter alia*,<sup>7</sup> efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, maximizándose el derecho de acceso a la justicia para efecto de dar trámite a un recurso.

Empero, en la misma resolución materia de análisis ese derecho de acceso a la justicia se vio acotado por circunstancias legalmente establecidas, respecto de la falta de oportunidad para aclarar los términos en que se planteó la demanda originalmente.

Lo anterior, pues se tuvo como base que el derecho de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales

disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída por un tribunal competente y juzgada con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable; sin embargo, ese derecho es limitado, pues para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, lo cual, además, brinda certeza jurídica.

En esa línea argumental, no debe entenderse que una acción puede ejercerse en cualquier tiempo, porque ello se traduciría en que los tribunales y autoridades administrativas electorales estarían imposibilitadas para concluir determinado asunto por estar a la espera de saber si el interesado estará conforme o no con la determinación que pretendiera impugnarse, con la consecuencia de que la parte contraria a su interés pueda ver menoscabado el derecho que obtuvo con el dictado de una determinación que le fuera favorable; por ello, la ley fija plazos para ejercer este derecho a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas.

Lo anterior, no se traduce en una violación a su derecho de acceso a la justicia, pues este debe cumplir con el requisito de procedencia atinente a la *temporalidad*, por lo que resulta necesario que se haga dentro de los términos previstos para ello, ya que de no ser así, los actos de autoridad que se impugnen y respecto de los cuales no existió reclamo oportuno, se entienden consentidos con todos sus efectos jurídicos en aras de dotar de firmeza a dichas actuaciones y a fin de que las propias autoridades puedan desarrollarse plenamente en la continuidad de los procesos que les son encomendados, sin estar sujetos interminablemente a la interposición de recursos o aclaraciones.

Así, desde una diversa dimensión de análisis del derecho humano de acceso a la justicia —que atiende a sus requisitos— se tuvo que, en el caso particular, el recurrente se inconformó con el cómputo municipal de la elección de Abasolo e impugnó 46 casillas por considerar que existían anomalías en las actas de escrutinio y cómputo,

actas de las jornada electoral y constancias de clausura de casilla y remisión del paquete electoral al consejo municipal, y se especificaron las razones por las que consideró se actualizaban distintas causales de nulidad.

Al respecto, se consideró como *inatendible el agravio*, toda vez que las casillas impugnadas por el candidato de la Coalición, “... *no se ubican* dentro de la circunscripción territorial de *Abasolo, Guanajuato*, sino que corresponden al municipio de *Pénjamo, Guanajuato*, tal y como se pudo apreciar en la página oficial de internet del Instituto Electoral del Estado; en el apartado de resultados de cómputo distrital y municipal, correspondiente a los municipios que integran el Estado de Guanajuato”.

Cabe precisar que el recurrente, por escrito posterior al inicial de su medio de impugnación, manifestó que por error refirió casillas distintas a las que realmente quiso impugnar. Al respecto, dentro de la sentencia se estableció

[...] evidente que el promovente pretendía realizar diversas “aclaraciones”, lo que legalmente resultó improcedente, de conformidad a lo dispuesto en los párrafos penúltimo y último, del artículo 383, de la LIPEEG, que disponen que en materia electoral, la interposición de los medios de impugnación se agota con la presentación del primer escrito, aun cuando no haya vencido el plazo para su interposición; y que, una vez interpuesto el medio de impugnación, no podrán ampliarse los agravios mediante promociones posteriores, ni adicionarse o promoverse pruebas.

Al respecto el artículo 383 de la LIPEEG (2014), en los párrafos penúltimo y último señalan lo siguiente:

**Artículo 383.-** [...] En materia electoral la interposición de los medios de impugnación se agota con la presentación del primer escrito, aún cuando no haya vencido el plazo para su interposición.

Interpuesto el medio de impugnación, no podrán ampliarse los agravios mediante promociones posteriores, ni adicionarse o promoverse pruebas.

En esa misma línea, quienes resolvieron señalaron

[...] que la presentación de la demanda de un medio de impugnación, en la que se expresan agravios, ocasiona la clausura definitiva de la etapa procesal relativa y, conforme con el principio de preclusión, una vez extinguida o consumada una etapa procesal, no es posible regresar a ella, se está en el caso de que la autoridad electoral resolutora debe estarse a lo hecho valer en la demanda y desestimar cualquier acto mediante el cual, el promovente pretenda ejecutar una facultad ya agotada, como es tratar de ampliar —o aclarar como lo refiere el actor—, mediante la expresión de nuevos agravios, el escrito de demanda del medio de impugnación en cuestión, máxime que a la fecha de presentación, ya había fenecido el plazo para la presentación.

En el caso, el actor pretendía “aclarar” su demanda, exponiendo argumentos y razones que realmente constituían el verdadero y real motivo de disenso, lo cual no está permitido por la ley en la materia, en específico por los dos últimos párrafos del artículo 383 de la Ley Electoral local, que señala claramente que la interposición de los medios de impugnación se agotan con la presentación del primer escrito, ello aun cuando no haya vencido el plazo para su interposición, además de que interpuesto el recurso, no es permitida la ampliación de agravios mediante promociones posteriores, ni adicionarse o promoverse pruebas.

Por lo que hace a este punto, en la resolución se refiere que

[...] el accionante pretendía reidentificar cada casilla y con ello expresar nuevos hechos materia de queja, pues exponía diversos motivos de irregularidades e incidencias a los originalmente planteados, que con su nuevo escrito “aclaratorio” afirmaba habían ocurrido en esos diversos centros de votación que ahora replanteaba; pero que no constituyen *hechos novedosos* que permitieran a esta autoridad, atender el nuevo planteamiento esgrimido por el impetrante.

En ese mismo sentido refiere la sentencia que de

[...] admitirse tal recomposición, enderezamiento y replanteamiento de la demanda, cambiaría el original trazado de inconformidad y agravios planteados —de manera oportuna— con la demanda interpuesta el 10 de julio pasado... [y por] tanto, al haber agotado el actor su derecho de impugnación y haber señalado como materia de la misma diversas casillas que no corresponden a la elección que controvierte, claro está que resulta inatendible su planteamiento de inconformidad.

Resulta importante señalar que el establecimiento de plazos dentro de los cuerpos normativos no se traduce en una violación al derecho humano de acceso a la justicia, de no ser así, no se colmaría el principio de certeza jurídica respecto de los actos no impugnados dentro de los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley, o en el caso particular el tribunal no estaría en posibilidad de pronunciarse respecto de un asunto, sujetándolo a una espera interminable de alegaciones que le impedirían dictar sentencia definitiva.

La sentencia materia de análisis dio respuesta a distintos conceptos de agravio que no fueron materia del presente trabajo, por

tener naturaleza disímil con el derecho de acceso a la justicia que es la temática de presente documento. El resultado final del fallo fue confirmar el cómputo municipal de la elección del ayuntamiento de Abasolo, Guanajuato, así como la expedición de las constancias de mayoría y declaración de validez de la elección.

ESTADIO DE CASO ANTE LA SALA REGIONAL  
MONTERREY DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato fue recurrida por el promovente a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Federal, radicado en Sala Regional Monterrey bajo el número SM-JDC-1144/2018 (TEEGb, 2018), que confirmó lo resuelto en la sentencia emitida por el tribunal local, con base a los argumentos que enseguida se establecen.

La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que la

[...] garantía de acceso a la justicia, así como a una justicia completa, permite al juzgador, que cuando como en el caso, el promovente conduce su demanda a un juicio o medio de impugnación distinto a aquél que la norma contempla para controvertir el tipo de acto reclamado que busca sea analizado, procede, en términos del numeral 17 de la Constitución Federal, encauzar la demanda o escrito de impugnación a aquella que sea procedente. Esto es lo que ocurrió en el caso.

Refiere además que en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (2014), se prevén distintos

medios de defensa, entre ellos, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, al cual encauzó la demanda al tribunal local.

Que un

[...] actuar como el que definió la responsable debía realizarse, como se realizó en el acuerdo de encausamiento dictado, garantiza, contra la apreciación del actor, su derecho de acceso a la justicia y al debido proceso. Máxime cuando el recurso de revisión que presentó está previsto para que los partidos políticos y las candidaturas independientes controviertan, entre otros, los cómputos municipales de la elección de ayuntamiento; calidad que no tenía el accionante como candidato de coalición.

Esto es así, pues la autoridad expuso las razones por las cuales el recurso intentado debía ser conocido en la vía de juicio ciudadano, de lo cual notificó oportunamente a las partes; garantizando el derecho de audiencia, a partir de conocer que esa sería la instancia y la vía en las cuales se examinaría la legalidad del acto allá reclamado.

Por cuanto hace a la posible dilación en la decisión del recurso que cita, que imponía que la sentencia respectiva se dictara a los veinticinco días contados a partir de su admisión, se tiene que, el inconforme parte de una premisa inexacta, desestimada antes, que el medio de defensa procedente era el de revisión en el cual se plantea dicho término y no el juicio ciudadano, de ahí la ineficacia del concepto de perjuicio expresado.

Lo anterior por lo que se refiere al reencauzamiento del medio de defensa, que se consideró como el que mejor protegía el derecho humano de acceso a la justicia. Por lo que hizo a la no admisión de un escrito en alcance de la demanda original, la Sala Regional Monterrey confirmó la determinación asumida por el Tribunal Electoral de Guanajuato, en los términos que se expondrán a continuación.

Señala la Sala Regional Monterrey que

[...] no existe la posibilidad jurídica de que, fuera del plazo legal, en una segunda oportunidad de enmendar lo no solicitado o planteado, las partes, vía un escrito aclaratorio, puedan incluir o sumar a la *litis* aspectos que no se señalaron oportunamente en su demanda; salvo excepciones, como cuando se presenten hechos supervenientes o desconocidos y siempre que guarden relación con los actos reclamados en la demanda inicial.

El argumento anterior fue apoyado en la jurisprudencia 18/2018 (TEPJF, 2018) de rubro **AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR**, que refiere que

Los derechos de defensa y audiencia, así como a la tutela judicial efectiva, [...] implican que los justiciables conozcan los hechos en que se sustentan los actos que afecten sus intereses, para garantizarles la adecuada defensa con la posibilidad de aportar las pruebas pertinentes. Así, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, es admisible la ampliación de la demanda, siempre que guarden relación con los actos reclamados en la demanda inicial, dado que sería incongruente el estudio de argumentos tendentes a ampliar algo que no fue cuestionado; por ende, no debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya controvertidos, ni se obstaculice o impida resolver dentro de los plazos legalmente establecidos.



La Sala Regional Monterrey, con respecto a este punto, finaliza diciendo que la

[...] normatividad electoral contempla la posibilidad de una ampliación de demanda, siempre y cuando se presente dentro del mismo plazo contemplado para presentar la demanda. En este caso en análisis no estamos ante una ampliación, sino claramente ante un escrito de enmienda o aclaración tardía, pues se presentó con esta calidad, y en exceso fuera del plazo que tenía el actor para impugnar válidamente el cómputo municipal, de ahí que, con pleno apego a Derecho el Tribunal estatal, desestimó lo planteado en el escrito respectivo llamado escrito en alcance”.

El resultado del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano radicado bajo el número SM-JDC-1144/2018 (TEEGb, 2018) fue confirmar la resolución dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el juicio para la protección de los derechos político electorales TEEG-JP-DC-110/2018 (TEEGa, 2018), en atención a lo infundado e ineficaz de los agravios hechos valer en esa instancia, relativos a una posible vulneración al debido proceso y a su garantía de audiencia por reencauzar la demanda inicial al juicio precedente, así como por desestimar su escrito en alcance a la demanda original.

## CONCLUSIONES

En igual forma en que los ciudadanos tienen un derecho constitucional para defender sus derechos en un proceso establecido por la o el legislador, también tienen el de acceder a los recursos previstos legalmente, para ello los juzgadores y tribunales deben interpretar las normas que regulan la tramitación de los recursos en el sentido

más favorable que permita a todo aquel que busque justicia ser escuchado, interpretando las disposiciones legales en la forma más favorable para el acceso a la justicia.

Para lo anterior, la interpretación de las disposiciones legales que regulan la admisión de un recurso, debe ser en la forma más favorable a su admisión, ya que el acceso a estos, se rige por los mismos principios del derecho a la tutela judicial efectiva, por ello el juzgador no debe exigir requisitos desproporcionados y evitar los formalismos.

No obstante lo anterior, debemos considerar que el derecho de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (LIPEEG). (2014).  
 Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”). (1969).  
 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2011). Tesis aislada I.7°.C.66 K. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Novena Época, t. XXXIII.  
 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2012). 2001550. XI. 1°.A.T.3 K (10a). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Décima Época. Libro XII.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2015). Jurisprudencia 33/2015. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Décima Época.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018). Jurisprudencia 18/2018. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Décima Época.
- Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato (TEEGa). (2018, 29 de agosto). Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano TEEG-JPDC-110/2018. Recuperado de: <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2018/juicios/TEEG-JPDC-110-2018.pdf>
- Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato (TEEGb). (2018, 30 de septiembre). Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Federal SM-JDC-1144/2018. Recuperado de: <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2018/juicios/jrc-jdc/SM-JDC-1144-2018.pdf>
- Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato (TEEGc). (2018, 30 de septiembre). Recurso de Reconsideración SUP-REC-1550/2018. Recuperado de: <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2018/juicios/jrc-jdc/SM-JDC-1149-2018.pdf>

## NOTAS

<sup>1</sup> **Artículo 17.-** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

<sup>2</sup> **Artículo 8.- Garantías Judiciales**

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

<sup>3</sup> **Artículo 388.-** El juicio materia del presente Capítulo, tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales, cuando el ciudadano por sí o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones, a los derechos de votar y ser votado; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubieren reunido los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio de esos derechos.

El juicio podrá ser interpuesto en contra de actos o resoluciones de las autoridades partidistas durante los procesos internos de elección de dirigentes y de candidatos a puestos de elección popular, así como en las controversias que se susciten entre diversos órganos partidistas en el estado.

En los casos señalados en el párrafo que antecede, para efecto de restituir al ciudadano en el derecho político-electoral violado, podrá decretarse la nulidad de los procesos electivos internos correspondientes.

El juicio resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales.

En el presente medio de impugnación se deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

<sup>4</sup> **Artículo 389.-** El juicio podrá ser promovido por los ciudadanos guanajuatenses con interés jurídico, en los casos siguientes:

**XI.** Cuando considere que un acto o resolución de la autoridad electoral es violatorio de cualquier otro de sus derechos político-electorales.

<sup>5</sup> **Artículo 1.º-**

[...]

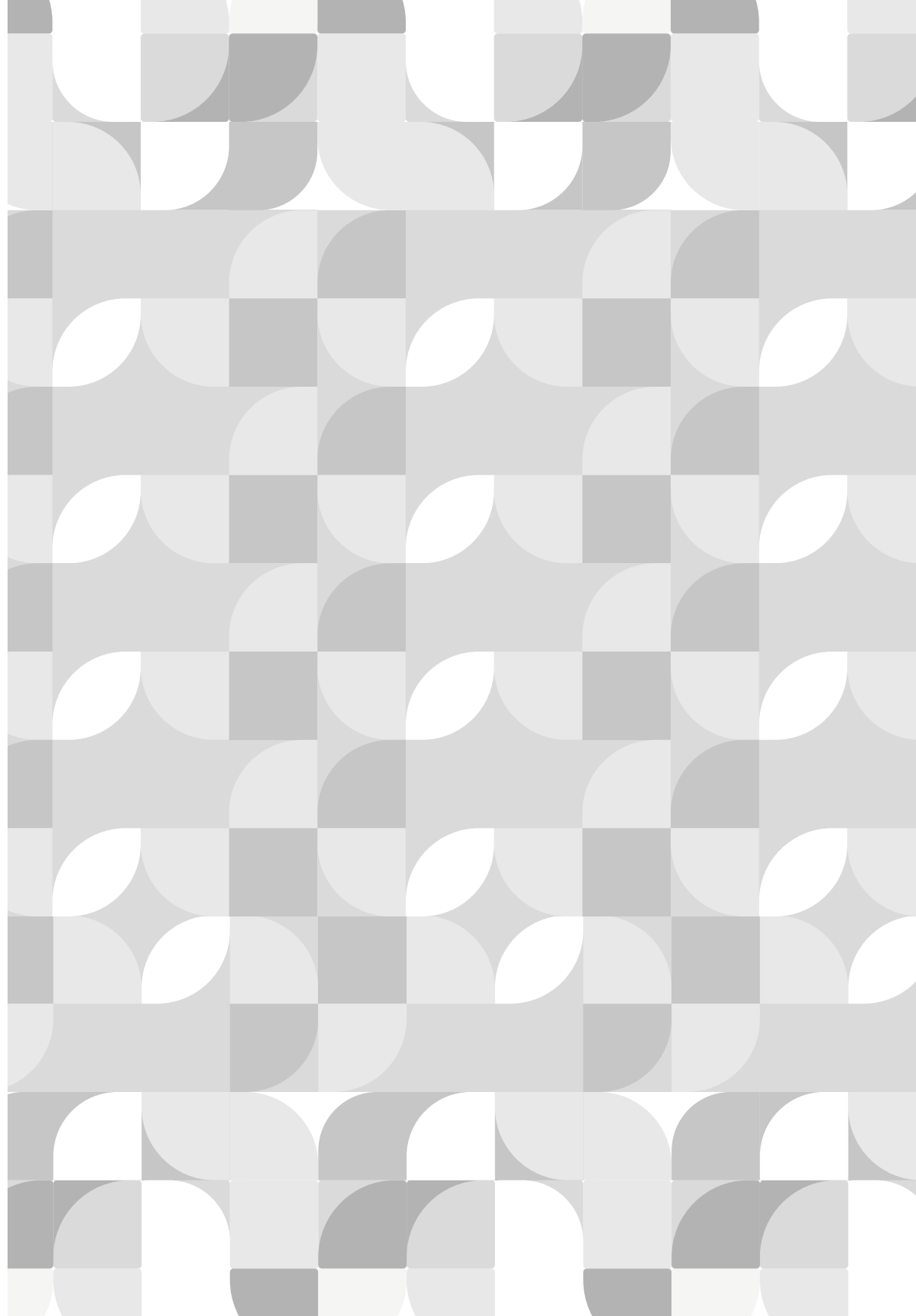
Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

<sup>6</sup> **Artículo 29.- Normas de Interpretación**

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

<sup>7</sup> Entre otros.

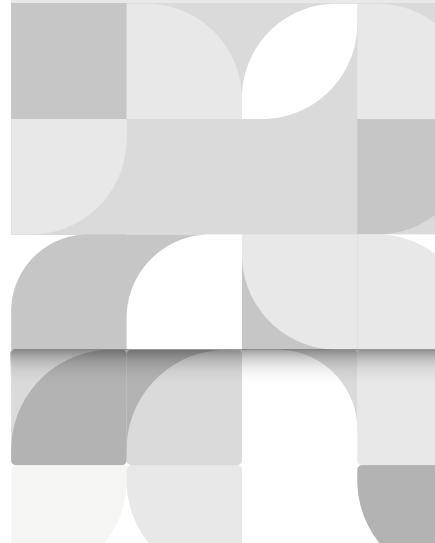


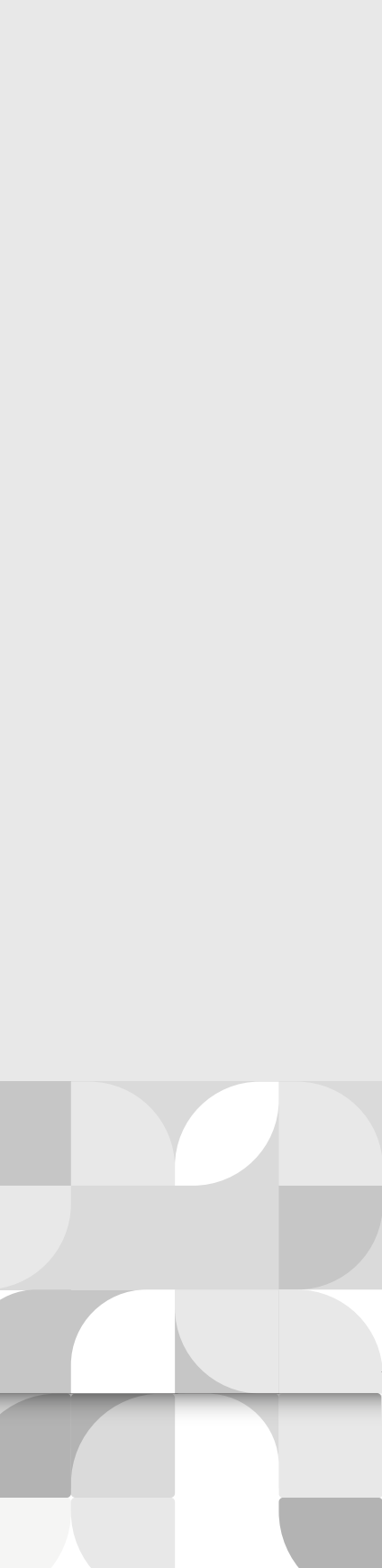
# *Zacatecas*

Rubro  
**PES y propaganda  
en redes sociales**

---

Temática  
**PES-Propaganda**





***Uso indebido de recursos  
en campañas políticas:  
difusión de propaganda  
gubernamental con  
elementos de promoción  
personalizada***

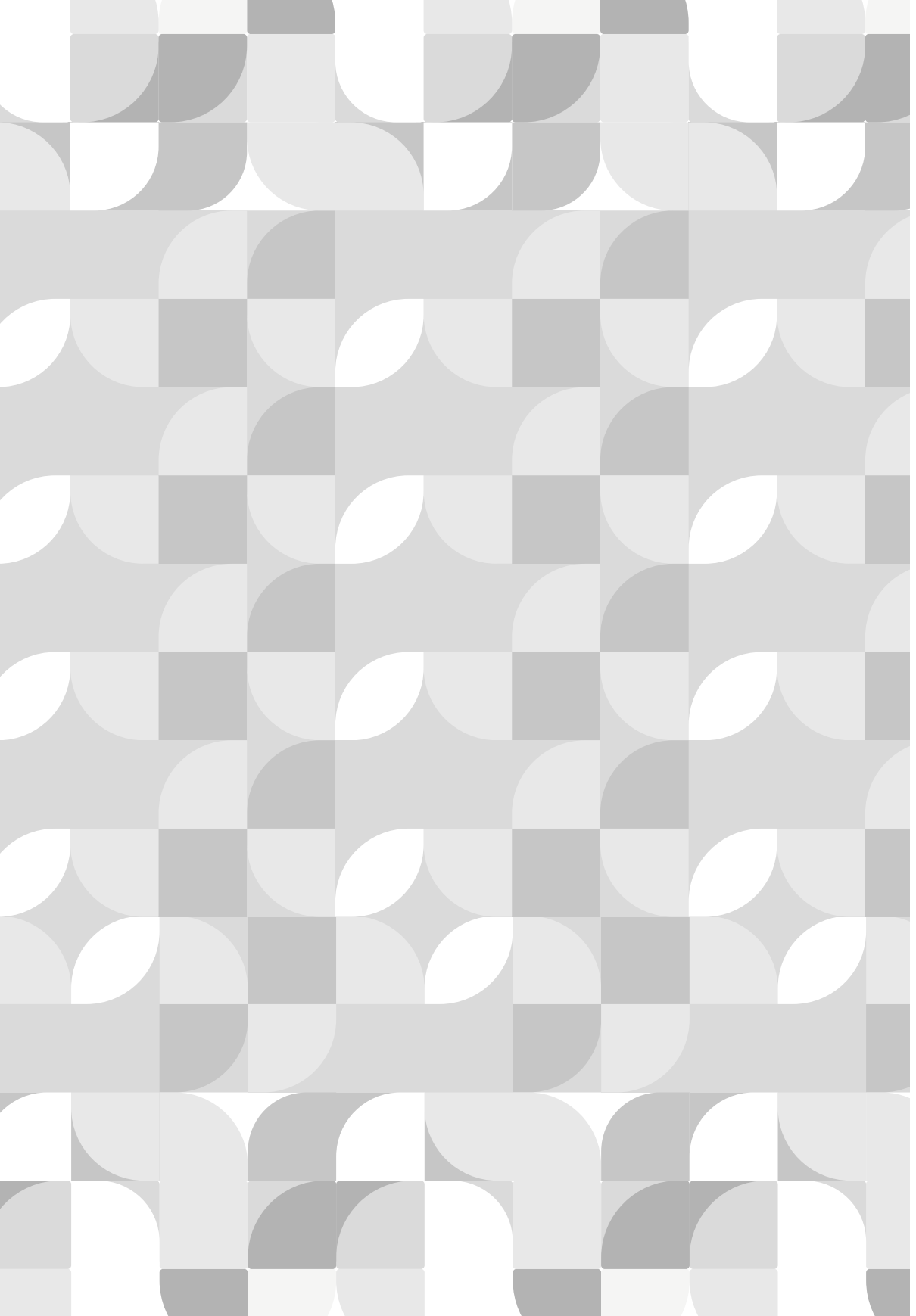
***José Antonio Rincón González***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magistrado Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas.







## INTRODUCCIÓN

**Presentación del tema:** La sentencia que nos pareció relevante para su análisis deriva de un procedimiento especial sancionador del proceso electoral 2017-2018 que abordó el tema de un funcionario público de primer nivel del gobierno del estado que en redes sociales difundió propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, con uso indebido de recursos públicos, para posicionarse políticamente y así obtener la candidatura a una diputación local, lo que alcanzó, conducta que violentó la equidad en la contienda y transgredió el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**De la problemática:** El debate trabado en los procedimientos especiales sancionadores TRIJEZ-PES-1/2018 y TRIJEZ-PES-2/2018, planteó una gama de cuestiones a decidir, como fueron la calidad del sujeto infractor, que como funcionario de primer nivel difundió propaganda gubernamental en la red social Facebook utilizando recursos públicos, ya iniciado el pasado proceso electoral, con el fin de posicionarse políticamente y alcanzar una candidatura a diputado local de mayoría, en relación con la libertad de expresión, todo

ello en el marco de la prohibición contenida en el artículo 134 Constitucional que en esa época no tenía una ley regulatoria.

Una cuestión novedosa que también se presentó al dar cumplimiento a la primera sentencia de Sala Regional Monterrey fue el desistimiento de las acciones por parte de la denunciante.

**Desarrollo del trabajo:** El análisis de la sentencia que consideramos relevante comprenderá una síntesis del debate y de la cadena impugnativa, para pasar desde luego a lo nuclear, que es la sentencia de 31 de agosto de 2018, que alcanzó la categoría de cosa juzgada al haber sido confirmada por la Sala Regional Monterrey, para al final precisar las conclusiones a que se llega.

#### ANTECEDENTES

**Denuncias:** La denunciante presentó dos quejas en contra del titular de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente del Gobierno del estado de Zacatecas, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada en la red social Facebook, la utilización indebida de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña, con relación al proceso electoral 2017-2018 que se desarrolló en la entidad.

**Contestaciones:** En sus contestaciones, el denunciado adujo que la difusión de los materiales audiovisuales en la red social Facebook se encontraba amparada en el derecho a la libertad de expresión y que no utilizó recursos públicos, sino propios, tanto en la producción como en la difusión de dicho material.

**Primera sentencia:** El 3 de marzo de 2018 se dictó sentencia que tuvo por demostrada la infracción de propaganda gubernamental

con elementos de promoción personalizada, desestimando las infracciones consistentes en la indebida utilización de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña.

**Primera impugnación federal:** Tanto denunciante como denunciado impugnaron la sentencia referida ante la Sala Regional Monterrey, la que el 29 de marzo de 2018 resolvió en el sentido de revocar la impugnada al considerarse indebidamente fundada y motivada respecto de la inexistencia de uso indebido de recursos públicos y la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, al estimar que no estaba debidamente integrada la investigación realizada por autoridad administrativa instructora (TEPJFa, 2018).

**Segunda sentencia:** El 19 de junio de 2019, en cumplimiento a la ejecutoria se dictó una nueva resolución en la que se analizó en primer término el desistimiento de las acciones planteado por la denunciante, mismo que se declaró improcedente al estimarse que lo debatido es de interés público por la posible vulneración a los principios rectores de la materia electoral. En cuanto a las infracciones, se tuvieron por demostradas la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, utilización indebida de recursos públicos y actos anticipados de campaña; y al estar de por medio erogaciones importantes para la difusión, se ordenó dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para los efectos correspondientes.

**Segunda Impugnación federal:** En desacuerdo con la decisión, el denunciado, el partido político Morena y su candidato a diputado por el distrito en que contendió el denunciado, impugnaron la nueva sentencia ante la Sala Regional Monterrey, la que resolvió el 12 de julio de 2018, revocando la impugnada al considerar que era indebido sancionar dos veces un mismo hecho y una misma

conducta y ordenó se emitiera una nueva resolución en la que se analizaran los hechos, solamente frente a la infracción de difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y el posible uso de recursos públicos (TEPJFb, 2018).

**Tercera sentencia:** El 31 de agosto de 2019, en cumplimiento a lo ordenado por la instancia federal, se emitió una nueva resolución en la que bajo un ejercicio de tipicidad determinó que el estudio sólo debía perfilarse con relación a propaganda gubernamental con promoción personalizada y posible uso de recursos públicos, dejando de lado la afirmación de la actora en torno a que las mismas conductas configuraban actos anticipados de precampaña y campaña.

Respecto al elemento personal, se concluyó que se podía apreciar el nombre del denunciado, aunado a que él mismo reconoció que era quien aparecía en los videos e imágenes denunciados en los que se hacía mención de que era el titular de la Secretaría de Agua y Medio Ambiente. El elemento objetivo se consideró demostrado, ya que los videos e imágenes difundidos en la red social Facebook ponían en el centro la imagen y voz del denunciado, acompañados de frases que promocionaban su persona a través de la difusión de programas gubernamentales, logotipos y emblemas de identidad institucional. También se acreditó el elemento temporal, toda vez que la difusión fue realizada durante el proceso electoral para renovar la legislatura y ayuntamientos del estado con el propósito de un posicionamiento político y el ánimo de influir en la contienda electoral.

En cuanto a la utilización indebida de recursos públicos, las pruebas mostraron su empleo en la modalidad de materiales y humanos, tales como un camión cisterna que formaba parte de los activos de la dependencia, la utilización de las instalaciones correspondientes a la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, y trabajadores de la Secretaría que interactuaron

con el denunciado en algunos de los videos, así como quienes fungieron como administradoras de la página de Facebook donde se difundió la propaganda.

Al haberse acreditado la infracción, y toda vez que el denunciado al momento de los hechos denunciados era titular de una dependencia que forma parte de la administración pública, se ordenó dar vista al gobernador del Estado de Zacatecas y a la Secretaría de la Función Pública para que en el ámbito de sus atribuciones impusieran en su caso la sanción correspondiente.

**Tercera impugnación federal:** Inconforme con la decisión, el denunciado impugnó la decisión ante la Sala Regional Monterrey, y el 29 de noviembre de 2018, resolvió en el sentido de confirmar la resolución, ante lo infundado e ineficaz de los agravios, ya que consideró que la resolución se encontró debidamente fundada y motivada además de observar el principio de congruencia, haciendo hincapié en que: a) tratándose de propaganda gubernamental que implique el posicionamiento de un servidor público, no necesariamente debe provenir o estar financiada por un ente público; y b) el factor esencial para determinar si la información difundida por un servidor público se traduce en infracción al párrafo octavo del artículo 134, es el contenido del mensaje, aunado a que se contenga la voz, imagen o símbolos que relacionen directamente con él (TEPJFc, 2018).

## MARCO CONCEPTUAL

**Libertad de expresión:** El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, garantizando un intercambio de ideas

e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden (SCJN, 2007). **Propaganda gubernamental.** Aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, beneficios y compromisos cumplidos (IFE, 2011; TEPJE, 2016).

**Recursos públicos.** Aquellos recursos humanos, financieros, materiales in natura y otros inmateriales a disposición de gobernantes y servidores públicos durante las elecciones, derivados de su control sobre el personal, las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas, así como recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo (Carrancá y Rivas, 2014, pp. 35 y 37).

**Red social.** Se entiende como red social el servicio que prevé herramientas para construir vínculos entre personas, el cual implica un servicio en el que cada usuario puede tener su propio perfil y generar vínculos con otros usuarios (Dutton, 2010).

**Servidor público.** Es aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales (Ortiz Soltero, 2013).

## ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

**Marco normativo:** Siendo, como ya se dijo, los temas centrales en la problemática, la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada con uso indebido de recursos públicos, las referencias normativas que se tomaron en cuenta en la sentencia fueron los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 242 numeral 5 y 449 numeral 1 incisos b) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014) y los artículos 167 numerales 4 y 5 y 396 numeral 1, fracciones II y V de la Ley Electoral local (2015).

Al fijar el marco normativo, se precisó que debía prescindirse de aplicar la ley local, por así haberlo establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014) al resolver la acción de inconstitucionalidad 51/2014, ocasión en la que indicó que la legislación sobre propaganda gubernamental es competencia del Congreso de la Unión, como así lo definió también la Sala Regional Monterrey al resolver el expediente SM-JDC-51/2016 (TJEEZ, 2016).

**Marco jurisprudencial:** Las consideraciones de la sentencia tuvieron como parámetro principal la tesis de jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SCJN, 2015), de rubro: “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”, que determinó los elementos para decidir si la propaganda es susceptible de vulnerar lo dispuesto en los preceptos constitucionales antes mencionados, que son: a) el personal; b) el objetivo; y c) el temporal. Además, en el marco jurisprudencial de aplicación obligatoria, se utilizaron la jurisprudencia con clave 3/2011(SCJNa, 2011) y la tesis LXIX (SCJNb, 2011). De igual forma se tomaron en cuenta, entre otros precedentes, lo



resuelto en el expediente SUP-JRC-185/2017 (TEPJFa, 2017) en el que se sustentó a la tutela de la libertad de expresión y que esta se debía de entender en su máxima dimensión tratándose de medios electrónicos como las redes sociales y lo sostenido en el asunto SUP-JDC-903/2015 (TEPJF, 2015) en el que se indicó que la propaganda a que hace referencia el artículo 134 de la Constitución federal deberá tener carácter institucional, fijando una restricción general para cualquier servidor público con la finalidad de abstenerse de realizar propaganda personalizada.

**Caso concreto:** Los puntos que no presentaron controversia fueron la calidad de servidor público del denunciado, la difusión de propaganda gubernamental en la red social Facebook y el tiempo en que se realizó la difusión, esto es, en el curso del proceso electoral.

Los puntos que sí fueron debatidos por el denunciado son:

- a) Que no hubo promoción personalizada en el material audiovisual difundido en la red social Facebook.
- b) Que no hubo uso de recursos públicos.
- c) Que todo se dio en ejercicio de la libertad de expresión.

El esquema diseñado para el procedimiento especial sancionador, que como es sabido comparte grandes aspectos de las materias penal y administrativa, se cimenta en el principio de presunción de inocencia y la carga de prueba para quien afirma el hecho denunciado.

Como en la sentencia puede verse, en cinco videos y dos imágenes que el mismo denunciado reconoció como suyos, se configuraron los elementos de promoción personalizada, puesto que:

En cuanto al personal:

- a) Se aprecia el nombre del denunciado “Víctor Armas”.

- b) Se observa la imagen de una persona de sexo masculino, reconociendo el denunciado ser él quien aparece en el video.
- c) Se hace mención del denunciado, como “Secretario del Agua y Medio Ambiente” Lo anterior no sólo fue reconocido por el denunciado, sino que se constató en la certificación del material audiovisual realizados por la instructora.

Por lo que hace al elemento objetivo:

En el contenido de los materiales denunciados se encontraron estas expresiones:

“Si hacemos las cosas derechas, saldremos adelante”.

“Trabajando juntos podemos lograr que las cosas sucedan”.

“Si jugamos derecho y nos unimos vamos a encontrar soluciones”.

“Yo también trabajé, desde que entré a la universidad y lo hice para ayudar a mi madre y mantenerme solo”.

“Recuerdo que hace unas semanas estuvimos platicando el tema que tenían del pozo de agua, que afortunadamente logramos resolver para que todos los habitantes de la comunidad tuvieran el suministro de agua potable”.

“Yo empecé sacando copias en una modesta oficina, tuve la oportunidad de estudiar, pero también a la vez, trabajaba, eso me permitió terminar mi carrera, dos maestrías, tener doctorado, pero sobre todo algo muy importante, tener los pies en la tierra, para saber siempre de dónde vengo, y sobre todo, que se tiene que tener actitud de servicio. La política es para servir y atender a la gente, incluso de manera permanente”.

“Fíjate que tenemos un proyecto muy interesante, el proyecto Milpillas, para abastecer de agua potable a todo el corredor de Fresnillo, Zacatecas y particularmente para Guadalupe”.

Con lo anterior, se tuvo por acreditado el elemento objetivo, puesto que el mensaje difundió políticas públicas del Gobierno del estado de Zacatecas, como lo son la instrumentación del programa de entrega de agua y la construcción a futuro de la presa Milpillas.

De igual forma se promocionaron no sólo logros de la dependencia, sino del titular de la misma.

Las imágenes que integraron el material audiovisual pusieron en el centro la imagen y voz del denunciado, con la intención clara de que se le identificara como persona, para que supiera la gente quién era, cómo era, cómo hablaba, qué prometía, qué pedía, qué logros había tenido y los que pretendía.

La promoción de la persona del denunciado fue montada en la difusión de programas gubernamentales, utilizando logotipos y emblemas oficiales.

El elemento prohibitivo que contiene la norma es justamente que en la propaganda gubernamental se incluyan voces, imágenes o símbolos que impliquen promoción personalizada, todo lo cual se probó, pues no se estuvo en el caso de excepción que contempla el artículo 242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014).

La propaganda gubernamental que produjo y difundió el denunciado no constituyó un ejercicio genuino de libertad de expresión, pues muy claramente implicó promoción personalizada prohibida por la ley.

No corresponde el contenido de las imágenes y los videos a la espontaneidad, sino que se apreció que el mismo fue preparado para su producción, edición y difusión, como así lo reconoció el denunciado, y se confirmó con los informes que rindieron las personas morales denominadas Mango Multimedia, S.C.P. y el Grupo Comunidad Artística 4 Puntos.

En lo relativo al *elemento temporal*, en la sentencia se indicó que la difusión del video fue el 6 de diciembre, es decir durante el

desarrollo del proceso electoral que inició el 7 de septiembre de 2017.

Sobre el hecho de que el medio de comunicación utilizado por un ente público para difundir propaganda gubernamental personalizada sea una red social no institucional, se apuntó que esta circunstancia en sí misma no lo dejaba fuera de una valoración circunstancial y casuística para determinar si hubo o no una infracción, ya que la libertad de expresión debe verse en función de los propios parámetros constitucionales.

No se dejó de lado que existió el derecho a informar por parte del ente público de las labores que realizaba, de los programas que ejecutaba, en fin, de la promoción de las políticas públicas que debía desarrollar, pero lo que se recalcó es que lo prohibido por la norma es que esa información privilegie a la persona, promocionándola a través de su imagen, voz, etcétera, porque el centro de la información ya no correspondió estrictamente a lo público, sino a la promoción personal.

El denunciado se escudó en la libertad de expresión y el derecho a la información, derechos contemplados en los artículos 6 y 7 de la Constitución federal, pero reconociendo que es propaganda gubernamental el contenido del material audiovisual que fue examinado.

Al respecto se resaltó que los derechos humanos y su ejercicio, por principio lógico, tienen límites.

En el caso de la libertad de expresión, que valga decirlo es derecho humano de la más alta entidad, en materia político-electoral se anotó que debía atenderse a los parámetros que fija la propia Constitución federal, como lo ha establecido la Sala Superior (TEPJFb, 2017) al resolver el expediente SUP-REP-123/2017.

Uno de los parámetros que se traducen en una limitante para quien tiene la calidad específica de servidor público, es que en la propaganda gubernamental EN NINGÚN CASO se deben incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción

personalizada, a no ser que se trate de la excepción de rendir informe de labores, que no fue el caso.

Esta cortapisa encuentra una justificación racional y por tanto comprensible, pues la propaganda gubernamental, como lo dice el propio párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, pero no de promoción personalizada.

Así pues, no es que se coarte a una persona el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, lo que sucede es que el cargo público con que lo hace no corresponde a su esfera estrictamente personal, sino que se sitúa en el ámbito público, pues es de orden público que en la propaganda gubernamental esté ausente la promoción personalizada.

Con relación a las redes sociales, se mencionó que la vertiginosidad de lo que implican las consecuencias de su uso por parte de las personas parece impensable, por no decir que impredecible, pero lo que sí es un hecho es que lo que se difundió, en teoría, está al alcance de todas las personas que tienen la posibilidad técnica de acceder a los sitios de internet, más cuando existe de por medio un pago para su difusión, como fue el caso, según reconoció el denunciado.

En efecto, las redes sociales son espacios donde puede ejercerse con mayor amplitud la libertad de expresión, derecho humano que debe respetarse y garantizarse por los órganos del Estado, tal como lo manda el artículo 1º de la Constitución federal, pero también esos vehículos de información en un momento dado pueden trastocar el orden jurídico y merecen ser sancionados, como en el caso aconteció, pues una persona con calidad específica difunde propaganda gubernamental, pero la aprovecha para él.

Debe recordarse que hoy en día las redes sociales se han constituido como el medio más eficaz para difundir mensajes de toda índole; hoy justamente gran parte de la contienda político electoral en todo el mundo tiene su punto de operaciones en las redes

sociales, de manera que cada caso debe atender a sus particularidades para descubrir si una norma prohibitiva, como la que en este caso se estudió, pretendió eludirse con el argumento de que las redes sociales son espacios amplios para el ejercicio de la libertad de expresión, pero en realidad aprovechan un cargo público para promoción personal.

Los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativos a las redes sociales han ido explorando nuevas rutas hasta considerar que, si bien esos vehículos de difusión son espacios de libertad de expresión, los mismos deben verse en función de los parámetros que la propia Constitución federal establece, siendo uno de ellos que en la propaganda gubernamental no cabe realizar promoción personalizada, considerándose de manera destacada estos hechos, como fueron que el denunciado, de acuerdo a su propio reconocimiento expresado ante la instancia administrativa instructora, realizó erogaciones tanto en la producción como en la difusión del material audio visual analizado.

La difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, si bien se difundió en la red social Facebook, es necesario decir que lo que allí se difunde tiene distintas modalidades, entre la que se encuentra la relativa a publicidad, que genera un costo para el usuario y es posible saber cuánto se erogó, qué cobertura tiene y, lo que no es menos importante, si puede llegar a las personas sin que estas voluntariamente accedan al perfil correspondiente de quien sube la información.

Sobre la utilización de recursos públicos, el principio que subyace es la imparcialidad en la aplicación de aquellos para salvaguardar el principio de equidad en la competencia electoral.

En el caso, en las denuncias que integraron los expedientes TRIJEZ-PES-001/2018 y TRIJEZ-PES-002/2018 (TJEEZ, 2018), la denunciante expuso que el denunciado utilizó recursos públicos tales como, proyectos, obras y servicios a cargo de su dependencia

para promocionar su nombre e imagen por medio de videos e imágenes difundidas a través de la red social Facebook.

De las pruebas aportadas, preponderantemente las que se allegó la autoridad instructora al dar cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional, como lo fueron los informes rendidos por la Secretaría del Agua y Medio Ambiente y la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas, se llegó a la conclusión que sí hubo por parte del denunciado la utilización de recursos públicos.

En el caso, se difundió propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada con la clara intención de obtener un posicionamiento político e incidir en la contienda electoral, por lo que se transgredió el contenido del párrafo séptimo de la Constitución federal, pues se vulneró el principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos a disposición del denunciado.

Aunque el denunciado quiso diluir el gasto que implicó la difusión de la propaganda, pudo comprobarse la erogación de una cantidad importante a la empresa Facebook Ireland Ltd, sin considerar que dos empresas privadas más extendieron documentos de pago relativos a producción profesional audiovisual por montos realmente inverosímiles.

En un momento dado y ya en plena campaña electoral en la que participó el denunciado como candidato del Partido Revolucionario Institucional a una diputación local de mayoría, la denunciante que en un principio pertenecía al partido político Morena, por circunstancias políticas que seguramente acontecieron, se desistió de las denuncias, obviamente para quitar el peso que podría complicar para el candidato una sentencia condenatoria, desistimiento que no fue acogido por el tribunal, por el carácter de interés público que tienen los procedimientos especiales sancionadores.

La última impugnación federal que confirmó la sentencia del tribunal fue resuelta hasta el 29 de noviembre de ese año, seguramente viendo que el candidato denunciado perdió en la contienda

del 1 de julio y se apresuró a reconocer la derrota, lo que significó que no había intención de impugnar resultados.

## CONCLUSIONES

La celeridad de los procedimientos especiales sancionadores impide a la autoridad investigadora procurarse de todas las pruebas necesarias relacionadas con los gastos que se realizan en la difusión de propaganda para posicionarse políticamente y quebrantar el principio de equidad en la contienda, pues si bien se demostró que se erogó una importante suma de dinero, hizo falta al respecto una investigación más profunda para conocer el monto real y el origen de los recursos.

Dado que el denunciado era el titular de una dependencia de primer nivel de la Administración Pública estatal, como lo es la Secretaría de Agua y Medio Ambiente, esto en sí mismo se convirtió en un obstáculo para recolectar pruebas con relación al uso de recursos públicos, y la primera traba que se encuentra es que el personal subordinado, utilizado de una u otra forma en la difusión de propaganda y en los informes que rinde, niega los hechos o se afana en maquillarlos.

La propaganda gubernamental que se difundió en redes sociales que pertenecían al denunciado y no a dependencias gubernamentales, no quita que se trate de propaganda gubernamental, con lo que el tribunal se apartó del criterio sostenido por la Sala Superior en el asunto identificado con clave SUP-RAP-601/2017 y su acumulado (TEPJFb, 2017), respecto de los procedimientos sancionadores ordinarios instaurados en contra de Miguel Ángel Osorio Chong, entonces secretario de Gobernación, por hechos que constituían probables infracciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Instituciones y



Procedimientos Electorales, consistentes en la presunta promoción personalizada y uso de recursos públicos.

En la sentencia analizada, que se dictó con los parámetros de lo ordenado por la Sala Regional Monterrey, ya no se ahondó en las erogaciones que se realizaron en la difusión de propaganda con recursos privados, lo que de algún modo debió tener algún impacto, no obstante la derrota del candidato.

El tribunal ha encontrado trabas en el cumplimiento de la sentencia, puesto que de los requerimientos hechos a la Secretaría de la Función Pública del Gobierno del estado de Zacatecas, se obtuvo como respuesta que se encuentra realizando investigaciones en materia de responsabilidades administrativas y que en tanto este concluya se informará sobre la determinación tomada, hecho que a la fecha no acontece.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carrancá y Rivas, R. (2014). *Intervención de servidores públicos y uso de recursos públicos en procesos electorales*. México: TEPJF.
- Dutton, W. et al. (2010). *Freedom of Connection, Freedom of Expression: The Changing Legal and Regulatory Ecology Shaping the Internet*. Digital Library, UNESDOC. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191594>
- Instituto Federal Electoral (IFE). (2011, 16 de agosto). SUP-RAP-74/2011 y su acumulado. *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas (LEEZ). (2015).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General de Partidos Políticos (2014). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ortiz Soltero, S. M. (2013). *Responsabilidades legales de los servidores*

- públicos*. México: UNAM/IIJ. Recuperado de: [archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2007, febrero). Tesis p./J. 25/2007, de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXV.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNa). (2011, 1 de febrero). P./J. 3/2011, de rubro “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACION AL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época, t. XXIII.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJNb). (2011, 1 de febrero). Tesis LXIX (9a), de rubro “DESISTIMIENTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL CIUDADANO QUE PROMUEVE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, EJERCE UNA ACCIÓN TUITIVA DEL INTERES PÚBLICO”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Libro III, t. I.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014, 30 de noviembre). P./J. 51/2014 (10a). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Libro 12, t. I.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2015, 31 de mayo). 1a./J. 12/2015 (10a). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Libro 18, t. I
- Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas (TJEEZ). (2016, 18 de mayo). SM-JDC-51/2016.
- Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas (TJEEZ). (2018). TRIJEZ-PES-1/2018 y TRIJEZ-PES-2/2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2015). SUP-JDC-903/2015.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).  
(2016, 13 de julio). SUP-REP-156-2016.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa).  
(2017). SUP-JRC-185/2017.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb).  
(2017, 11 de octubre). SUP-RAP-601/2017.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFa).  
(2018, 29 de marzo). SM-JDC85/2018 y acumulado.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFb).  
(2018, 12 de julio). SM-JE-30/2018 y acumulados.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFc).  
(2018, 29 de noviembre). SM-JE-40/2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).  
(2019, 24 de abril). SUP-REP-15/2109.

