

Constitución y Democracia

DIÁLOGOS DEMOCRÁTICOS

Luis Espíndola Morales
Rogelio Flores
Coordinadores



**INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**
DEL ESTADO DE QUERÉTARO



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

Colección
Constitución y Democracia



PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
QUERÉTARO



**INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

FRANCISCO DOMÍNGUEZ SERVIÉN
Gobernador Constitucional

JUAN MARTÍN GRANADOS TORRES
Secretario de Gobierno

JUAN MANUEL ALCOCER GAMBA
Secretario de Planeación y Finanzas

JOSÉ DE LA GARZA PEDRAZA
Oficial Mayor

ROGELIO FLORES PANTOJA
Director del Instituto de Estudios Constitucionales



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

MTRO. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO

*Presidente de la Comisión de Vinculación y consejero presidente del
Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro*

MTRA. GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ

*Consejera electoral y presidenta de las comisiones de Educación Cívica
y Participación Ciudadana y Asuntos Internacionales*

MTRO. LUIS ESPÍNDOLA MORALES

*Consejero electoral y presidente de la Comisión de Transparencia
y Acceso a la Información Pública*

LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ

*Consejera electoral y presidenta de las comisiones
de Igualdad Sustantiva y Fiscalización*

MTRO. CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES

*Consejero electoral y presidente de las comisiones de Organización
Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos y Seguimiento al Servicio
Profesional Electoral Nacional*

MTRA. MARÍA PÉREZ CEPEDA

*Consejera electoral y presidenta de las comisiones Jurídica
y Asuntos Indígenas e Inclusión*

DR. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES

Consejero electoral y presidente de la Comisión Editorial

LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA

Secretario ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Diálogos democráticos

Luis Espíndola Morales
Rogelio Flores Pantoja
coordinadores

Instituto de Estudios Constitucionales
del Estado de Querétaro
Instituto Electoral del Estado de Querétaro
2019

Primera edición: abril de 2019

Diálogos democráticos

© Luis Espíndola Morales
Rogelio Flores Pantoja

© Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
Av. 5 de Mayo, esquina Pasteur
Col. Centro, 76000, Querétaro, México

ISBN: 978-607-7822-50-9

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan una posición de la institución editora.

Derechos reservados conforme a la ley. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

Contenido

Prólogo	
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS	13
Emergencia: mujeres haciendo política.	
La violencia política en razón de género en México	
GABRIELA DEL VALLE PÉREZ	
DIEGO A. HERNÁNDEZ VÁZQUEZ	17
Violencia política por razones de género:	
el desafío para los tribunales	
MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ	33
Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala	
Regional Xalapa del TEPJF en el periodo 2017-2018	
ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA	67
Universalidad del sufragio y participación	
política de las mujeres en los sistemas	
normativos indígenas en el estado de Oaxaca	
RITA BELL LÓPEZ VENCES	89
El derecho de representación indígena ante el	
ayuntamiento: reconocimiento legislativo	
ATZIMBA XITLALIC ALEJOS ARREDONDO	107

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual MARÍA PÉREZ CEPEDA ROCÍO VERBOONEN BAZÁN	117
Candidaturas independientes en Querétaro EUGENIO ISIDRO GERARDO PARTIDA SÁNCHEZ	135
Balance y expectativas sobre las candidaturas independientes RAFAEL CABALLERO ÁLVAREZ.	151
Candidaturas independientes: una nueva figura en México GEMA N. MORALES MARTÍNEZ	173
Personas con discapacidad y sus derechos político-electorales MARÍA DEL CARMEN CARREÓN CASTRO	189
Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional de los derechos político-electorales ALFONSO HERRERA GARCÍA	205
Suspensión de derechos político-electorales de las personas privadas de la libertad SANTIAGO NIETO CASTILLO ARTURO SANABRIA PEDRAZA	237
Delitos electorales y corrupción, reflejos en el proceso electoral concurrente 2017-2018 LAURA BERENICE SÁMANO RÍOS.	255
La cuestionable legitimidad democrática de origen de los órganos electorales JAIME CÁRDENAS GRACIA	275

En defensa de la autonomía e independencia de los tribunales electorales locales MARTHA PAOLA CARBAJAL ZAMUDIO	291
Transparencia y confiabilidad de nuestro sistema electoral: perspectiva de un organismo público electoral local GERARDO ROMERO ALTAMIRANO.....	307
La regulación de las encuestas electorales en México PAULA RAMÍREZ HÖHNE	337
Cuentas privadas, mensajes públicos LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES	351
La reelección y los límites de la libertad de configuración legislativa de los estados CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES	365
La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014 LUIS ESPÍNDOLA MORALES	381
Acerca de los autores	399

Prólogo

Es para mí un honor presentar esta obra en la que se revisa la importancia de la justicia electoral para preservar la democracia en nuestro país y garantizar los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos.

El politólogo Guillermo O'Donnell señalaba que todo régimen democrático supone dos componentes básicos: el primero de ellos es la *vertiente electoral*; es decir, la existencia de comicios equitativos, para que cualquier contendiente tenga una oportunidad razonable de ganar y de asumir un cargo público para el ejercicio de las funciones públicas respectivas. El segundo consiste en un *conjunto de prerrogativas y libertades políticas*, como las de expresión, asociación, circulación y de acceso a la información, que no deben limitarse al reconocimiento formal, sino traducirse en un ejercicio real.¹

Sin embargo, para que estos dos componentes —que indicaba O'Donnell— sean efectivos en una sociedad, es fundamental la participación y la vigilancia del poder judicial.

Para que la democracia se arraigue en una sociedad hace falta algo más que un repertorio más o menos extenso de leyes, además, es necesario un cabal Estado de derecho en donde —resaltaba hace algunos años Ernesto Garzón Valdés— el poder judicial pueda realizar su función principal, que es la de garantizar la es-

¹ O'Donnell, Guillermo, “The Perpetual Crises of Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, ene, 2007, p. 7.

tabilidad del sistema político, mediante el respeto a las normas básicas del mismo.²

De esta forma, el poder judicial se convierte en garante tanto de la celebración de elecciones como del respeto de las prerrogativas y libertades políticas de las ciudadanas y los ciudadanos de un país.

Igualmente hay que considerar que las democracias modernas son naturalmente plurales; esto quiere decir que lo son política e ideológica, pero también cultural e incluso étnicamente. Esta pluralidad implica una diversidad de enfoques al interior de la sociedad democrática, que exige la presencia de un árbitro para mediar cuando hay desencuentros y, de esta forma, encauzar los conflictos por la vía legal y pacífica.

Es indispensable la participación de dicho árbitro —o tercero imparcial— precisamente porque los desencuentros pueden adquirir tintes dramáticos, cuando lo que se discute o se disputa son las políticas públicas o la decisión acerca de quiénes deben encabezar el gobierno.

Esta es la importancia de que los jueces garanticen los derechos político-electorales de las y los ciudadanos y que, asimismo, diriman los conflictos políticos.

En nuestro país, la participación del poder judicial en los procesos electorales es de cuño reciente.

Si bien hay antecedentes importantes en las últimas décadas del siglo XIX y en la reforma política de 1977, fue hasta la reforma electoral de 1986 que se creó el primer tribunal especializado en la materia denominado “Tribunal de lo Contencioso Electoral”, como organismo autónomo de carácter administrativo, que sentó las bases para la consolidación de una jurisdicción especializada.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1990 creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, y la reforma de 1996 trajo consigo la incorporación del Tri-

² Garzón Valdés, Ernesto, “El papel del poder judicial en la transición a la democracia”, en Malem, Jorge; Orozco, Jesús y Vázquez, Rodolfo (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, México, TEPJF-Gedisa-ITAM, 2003, p. 129.

bunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, el cual, desde entonces, ha velado por garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y por pacificar la lucha por el poder entre los distintos actores y partidos políticos.

Asimismo, nuestro Tribunal ha fortalecido su misión a través de las reformas constitucionales subsiguientes. Destaca la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Esta reforma significó la constitucionalización de todos los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Esta reforma también implicó la obligación de las autoridades de guiarse por el principio *pro personae* cuando apliquen normas de derechos humanos, lo que supone que deben preferir la norma o la interpretación más favorable a la persona. Además, a partir de 2011, la Constitución mandata a las instituciones del Estado mexicano que promuevan los derechos fundamentales.

Destaca también la reforma político-electoral de 2014, que fue de gran importancia para el país. El Instituto Federal Electoral se transformó en el Instituto Nacional Electoral para ejercer no solo sus facultades tradicionales, sino igualmente otras que fortalecen su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales de las entidades federativas.

La reforma estableció el principio de paridad de género en la representación política, así como los esquemas de las candidaturas independientes, de la reelección en ciertos cargos públicos y nuevas causas de nulidad de elección incorporadas al texto constitucional y con carácter general en todos los comicios. Esta reforma trajo consigo la aprobación de la legislación secundaria que, entre otras cuestiones, creó la Sala Regional Especializada al interior del TEPJF.

De esta manera se ha fortalecido la justicia electoral en nuestro país, pero, al mismo tiempo, estas reformas han significado nuevos desafíos, precisamente para hacer prevalecer cuestiones básicas como el respeto a los derechos político-electorales, entendidos como derechos humanos, y la paridad de género en la representación política, entre otras.

Las colaboraciones que integran este libro resultan útiles para la discusión que académicos, juzgadores, legisladores y ciudadanos en general hemos emprendido con el objeto de evaluar las fortalezas y debilidades de nuestras leyes electorales y las lecciones aprendidas como organizadores de comicios e impartidores de justicia electoral.

Hay temas políticos y electorales recurrentes en la agenda nacional y en los que este libro hace hincapié, como son las candidaturas independientes, la violencia política en razón de género, los sistemas normativos internos de pueblos y comunidades indígenas, los instrumentos de tutela jurisdiccional a los derechos político-electorales o la reelección, entre otros.

Las experiencias y reflexiones vertidas en este libro ayudarán al análisis de aquellas cuestiones que deben ajustarse para perfeccionar nuestro sistema democrático electoral, en el sentido de que los fenómenos sociales son dinámicos y, por ello, la legislación debe irse adecuando a las nuevas circunstancias.

En una democracia como la nuestra, donde existe la jurisdicción constitucional, las reglas del juego democrático requieren ser actualizadas constantemente con reformas legales, con el objeto de que los juzgadores cuenten con los instrumentos más adecuados y puedan dar solución a las controversias, y brinden mayor confianza y garantías jurídicas a todos los ciudadanos.

De esta forma fortaleceremos más a la justicia electoral, a fin de que sirva a la ciudadanía y proteja sus derechos político-electorales.

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS
*Magistrada del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Emergencia: mujeres haciendo política. La violencia política en razón de género en México

Gabriela del Valle Pérez*
Diego A. Hernández Vázquez**

*Si la mujer tiene el derecho a subir al cadalso,
también debe tener el derecho a subir a la tribuna.*

OLYMPE DE GOUGES

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Un poco de historia; 3. Violencia política en razón de género. Concepto, elementos y formas; 4. De frente a la violencia política en razón de género. Sin leyes no hay castigo; 5. La sentencia del freno, SX-JRC-140; 6. Conclusiones; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Según el censo de población de 2015 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia,¹ la población en

* Magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Servidor público de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Consulta 16 ago 2018, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>

México se divide en 51.4% de mujeres y 48.6% de hombres. Por otro lado, el artículo 4 de la Constitución mexicana señala que “El varón y la mujer serán iguales ante la ley”.

Para Luigi Ferrajoli, igualdad jurídica es un principio normativo sobre la forma universal de los derechos fundamentales, es decir que todas las personas son igualmente titulares de los mismos.² Así, sería sencillo concluir que toda la población en México tiene constitucionalmente garantizados sus derechos humanos, entre ellos, los derechos político-electorales.

La realidad no es así, pues, como se intentará explicar, para las mujeres que participan en política, esta cualidad y derecho a la igualdad, que pareciera natural para cualquier Estado que se denomine democrático, se ha visto obstaculizado por una cultura patriarcal en la que los roles y los estereotipos de género se han impuesto a los valores democráticos.

La política ha sido históricamente un asunto de los hombres, pues a la mujer se le “educa” para encargarse de las tareas de cuidado y domésticas.

En el presente trabajo se reseña brevemente cómo la lucha y la resistencia han acercado cada vez a más mujeres a la política, derribando las barreras y eliminando los obstáculos que impedían su participación en la vida pública del país, pero que, al mismo tiempo, generaron una inercia negativa, pues la oposición de muchos por abrir espacios públicos a las mujeres provocó un hecho inadmisibles: mientras más mujeres participan en política, más violencia se ejerce en su contra.

Alcanzar la paridad de género en la postulación de candidaturas suponía un acto de celebración de nuestra democracia, mismo que para muchas se ha convertido en una pesadilla. Por tal motivo, y con la finalidad de terminar con la problemática —con base en su comprensión—, se aborda el concepto, los elementos y las formas de la violencia política, así como los instrumentos legales para combatirla.

² Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 1999, p. 73.

Posteriormente se analiza una sentencia que seguramente tendrá consecuencias positivas encaminadas a inhibir la comisión de actos de violencia política en razón de género y que, por su trascendencia, se incluye en este texto, en el que finalmente se darán algunas conclusiones.

Hablar de violencia política en razón de género es hablar en defensa de las mujeres como un acto de denuncia, por las que estuvieron, las que están y las que vienen, y por una democracia que incluya a todas y a todos, con las mismas oportunidades y los mismos derechos.

2. UN POCO DE HISTORIA

El 3 de noviembre de 1793, Olympe de Gouges fue decapitada por su *antinatural tendencia a la actividad política*. Entre 1893 y 1917, Emma Goldman fue encarcelada cuatro veces por oponerse al servicio militar obligatorio, por difundir métodos anticonceptivos y por organizar huelgas y otras formas de participación política consideradas amenazantes para la seguridad nacional de Estados Unidos.³

Felipa Poot, mujer maya que se opuso a los abusos de los latifundistas en el sur de México, fue asesinada de un tiro en la cabeza el 27 de marzo de 1936,⁴ y el 25 de noviembre de 1960 fueron ejecutadas las hermanas Mirabal por su actividad política en contra del régimen de Leónidas Trujillo en República Dominicana.

La pregunta es, entonces, ¿por qué más de 200 años después comenzamos a hablar de violencia política en contra de las mujeres, si siempre ha estado latente?

Para responder partimos del hecho de que a la mujer le fueron reconocidos sus derechos políticos —salvo el caso de Nueva Zelanda—⁵ a partir del siglo pasado, lo que significa que las mujeres

³ Galeano, Eduardo, *Mujeres*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2015. Recuperado de *iBooks*, pp. 194 y 266.

⁴ *Ibidem*, p. 265.

⁵ Nueva Zelanda fue el primer país en aprobar el derecho al voto femenino en condiciones de igualdad con los hombres.

fueron invisibilizadas, silenciadas y excluidas de la vida política prácticamente en todo el planeta durante gran parte de la historia.

Tal como lo señala Clara Scherer Castillo, esta injusticia no solamente es histórica y geográfica, sino también biográfica, pues existe desde siempre, en todo el mundo y a partir de que la mujer nace mujer.⁶

De ahí se explica el por qué se trata de una lucha que aún después de algunos siglos continúa inacabada, pues mientras más se involucran las mujeres en política, mayores son las resistencias que impiden su participación en libertad e igualdad de oportunidades a los hombres.

En México no ha sido distinto: transitar hacia la igualdad ha representado una tarea de más de un siglo. Columba Rivera obtuvo su título como médico cirujano en 1900, en la etapa posrevolucionaria. Hermila Galindo, principal promotora a favor del sufragio femenino, consiguió que se le reconociera la calidad de candidata a una diputación en las elecciones de 1917.⁷ En 1921, Sofía Villa de Buentello publicó *La mujer y la ley*, denunciando la desigualdad ante la ley entre hombres y mujeres. Dos años más tarde, en 1923, fueron electas en Yucatán la primera regidora y las primeras cuatro diputadas en México.⁸ En 1953 se obtuvo el derecho al voto, y los movimientos feministas surgidos en la década de los sesenta produjeron que en 1974 se reformara el artículo 4 constitucional por el que se estableció la igualdad ante la ley entre hombres y mujeres.⁹

En cuanto a la igualdad política en México, el camino continuó en la década de los noventa con discretas recomendaciones

⁶ Scherer, Clara, *¿Igualdad? La violencia política de género*, col. Equidad de género y democracia, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-TEPJF-IECM, 2017, vol. 9, p. 11.

⁷ Elizondo, Rafael, *Violencia política contra la mujer. Una realidad en México*, Ciudad de México, Porrúa, 2017, pp. 11 y 16.

⁸ Como regidora fue electa Rosa Torre González, y como diputadas ocuparon el cargo Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche, Raquel Dzib y Guadalupe Lara, quienes, tras la muerte de Felipe Carrillo Puerto, fueron obligadas a dejar sus puestos.

⁹ González, Manuel; Gilas, Karolina y Báez, Carlos, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, TEPJF, 2016, pp. 72-75.

para que los partidos políticos postularan a mujeres en 30% de sus candidaturas, sin embargo, gracias a la persistencia de muchas, esta recomendación pasó a ser una obligación, para presentar una proporción que aumentó de 30 a 40% y, finalmente, en 2014, de un sistema de cuotas se alcanzó la paridad en la postulación de candidaturas.

Lo que suponía ser un avance firme hacia una democracia paritaria trajo, en palabras de la doctora Flavia Freidenberg, una consecuencia no esperada: “el incremento de los casos de violencia política en razón de género”. Además, señala: “es muy probable que esta tendencia persista, dado que aún no se ha tipificado la violencia ni tampoco están claras las sanciones por estos delitos”.¹⁰

Como se ha dicho, la participación de más mujeres en política provocó un aumento en los casos de violencia política en razón de género, por lo que es importante que, a fin de identificar, prevenir y sancionar estas situaciones, se establezca un marco conceptual y normativo a partir del cual se trabaje para la erradicación de esta nociva conducta.

3. VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. CONCEPTO, ELEMENTOS Y FORMAS

Es importante hablar de la violencia contra las mujeres, ya sea en lo público o en lo privado, pero para ello resulta necesario conocer a qué nos referimos cuando hablamos de violencia por razón de género, pues, como señala la investigadora Mona Lena Krook: “la conceptualización de un fenómeno es el primer paso necesario para su análisis”.¹¹

Como una definición general encontramos la establecida en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993, misma que señala que por violencia contra la mujer se

¹⁰ Freidenberg, Flavia, “Democracia paritaria”, en *El Universal*, Opinión, 31 jul 2018, México.

¹¹ Krook, Mona Lena, “¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de teoría y práctica”, en Freidenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del (coords.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, IJ-UNAM-FEPADE-TEDF, 2017, p. 48.

entiende: “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.¹²

Con mínimas diferencias, otros instrumentos como la Declaración de Beijing o la Convención de Belém do Pará coinciden en que se trata de actos dirigidos hacia las mujeres y pueden darse de distintas formas —física, sexual o psicológica—, pero entonces, ¿cómo se trasladan estos actos al ámbito político?

Si bien podría decirse que se trata de una definición en construcción, para efectos de este texto se tomará el concepto de violencia política en razón de género establecido en el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, que la define como “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 desproporcionalmente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo”.¹³

De dicha definición encontramos ciertas características que distinguen y dan particularidad a la violencia política frente a la violencia contra las mujeres en los demás ámbitos fuera del político.

Así, de la conceptualización de la violencia política en razón de género se desprenden una serie de elementos que deben estar presentes para verificar que se trata de un acto en el que se violenta a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos,¹⁴ mismos que se presentan a continuación:

1. Que el acto u omisión se base en elementos de género, es decir: *i.* se dirija a una mujer por ser mujer; *ii.* tenga un

¹² Art. 1. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres.

¹³ Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 3ª ed., Ciudad de México, INE-TEPJF-FEPADE-SEGOB-CEAV-CONAVIM-NMUJERES-FEVIMTRA, 2017, p. 41.

¹⁴ Estos elementos fueron recogidos en la jurisprudencia 21/2018 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO, disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse>

- impacto diferenciado y desventajoso en las mujeres, y/o
- iii. las afecte desproporcionadamente.
 2. Que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
 3. Que se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, o bien, en el ejercicio de un cargo público (sin importar el hecho de que se manifieste en el ámbito público o privado, en la esfera política, económica, social, cultural, civil, etc.; tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política).
 4. Que sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
 5. Que sea perpetrado por cualquier persona o grupo de personas —hombres o mujeres—, en particular: integrantes de partidos políticos, aspirantes, precandidatos(as), candidatos(as) a cargos de elección popular o de dirigencia partidista; servidores(as) públicos(as), autoridades gubernamentales, funcionarios(as) o autoridades de instituciones electorales; representantes de medios de comunicación; el Estado o sus agentes.

En cuanto a las formas de violencia, casos como el de Olympe de Gouges, Felipa Poot o las hermanas Mirabal, que fueron plasmados anteriormente, son formas de violencia feminicida, que no es otra cosa que el homicidio de aquellas mujeres que participan en política como el acto más desesperado por el dominio de la “cosa pública” por parte de los hombres; sin embargo, existen otras formas de violencia que se ejercen en contra de las mujeres que dañan y debilitan la democracia.

En general, los instrumentos internacionales hacen referencia a la violencia física, sexual y psicológica, pero existen otras formas de violencia que pueden ejercerse de manera correlacionada y que es necesario identificar, a fin de encontrar soluciones. Tales actos los encontramos en el Protocolo referido y, para fines didácticos, se presentan en el cuadro 1.¹⁵

¹⁵ Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, pp. 30-32.

CUADRO 1. *Tipo de violencia de género.*

<i>Forma de violencia</i>	<i>¿En qué consiste?</i>	<i>Ejemplo</i>
Psicológica	Cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, descuido reiterado, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.	Campañas en las que se denigra o se pone en entredicho la capacidad de la mujer para ejercer un cargo público.
Física	Cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones, ya sean internas, externas, o ambas.	Homicidio, secuestro, golpes, abuso doméstico, abuso y secuestro de familiares.
Patrimonial	Cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta mediante la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.	La privación de los recursos materiales o financieros para las campañas políticas de candidatas.
Económica	Toda acción u omisión que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones	La utilización de los recursos destinados para la formación de liderazgos políticos de mujeres

Emergencia: mujeres haciendo política...

<i>Forma de violencia</i>	<i>¿En qué consiste?</i>	<i>Ejemplo</i>
	encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.	en objetos utilitarios, pago de nómina u organización de eventos con un objetivo distinto.
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.	Presentación de la mujer de forma sexualizada y como objeto de consumo, principalmente en publicidad, y que es fomentada a través de los medios de comunicación.
Simbólica	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.	La producción y distribución de imágenes altamente sexualizadas y denigrantes de las mujeres, el uso de las redes sociales para incitar a la violencia, chistes sexistas y misóginos, las interrupciones cuando tienen el uso de la voz.

Además de los elementos y formas para identificar un acto de violencia política en razón de género, el citado Protocolo también hace referencia a distintas modalidades, manifestaciones o ámbitos de ocurrencia de la violencia, que permiten dimensionar el hecho de que, al parecer, no existe algún espacio seguro para las mujeres que deciden participar en política.

Así, encontramos que la violencia puede ocurrir en el ámbito familiar cuando es perpetuada por alguien con quien se tenga o haya tenido relación de parentesco; también sucede —de manera frecuente— en los campos laboral y docente. Por otro lado, además de la violencia en la comunidad, existe la institucional.

Entender qué es la violencia política, cómo y dónde se presenta, es esencial para combatirla. A partir de esta información es posible construir un entramado legal y cultural que permita su erradicación y, para ello, resulta necesario tomar medidas desde distintas áreas.

4. DE FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO. SIN LEYES NO HAY CASTIGO

Existen distintas voces que reclaman por que la violencia política en razón de género tenga un marco normativo formal; por ello, en marzo de 2017, el Senado de la República aprobó el dictamen con proyecto de decreto que propone reformar la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y las distintas leyes electorales nacionales,¹⁶ a fin de incorporar el concepto de violencia política en razón de género, así como regular los procedimientos, definir cuáles serán las autoridades que la sancionarán y las penas para quienes cometan estos actos, mismo que fue enviado a la Cámara de Diputados y devuelto por esta con correcciones, pero que a la fecha continúa sin aprobarse.

En el ámbito estatal el escenario es más positivo, debido a que la mayoría de las entidades federativas del país han incorporado el concepto de violencia política contra las mujeres, ya sea en su Constitución, legislación electoral, penal o de protección a las mujeres, aunque en la mayoría de los casos no se establecen sanciones ni medidas que garanticen el acceso a la vida política en igualdad de condiciones y sin violencia.¹⁷

La falta de claridad legislativa y la urgencia por atender los casos de violencia política en razón de género llevó a diversas instituciones¹⁸ a publicar el antes señalado Protocolo para la Atención

¹⁶ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General en Materia de Delitos Electorales y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁷ En México, menos de 20% de las entidades federativas han tipificado como delito la violencia política en razón de género en su código penal.

¹⁸ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electora-

de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género,¹⁹ con el fin de “contrarrestar los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio de sus derechos político-electorales”.

Esta herramienta ya ha sido utilizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en diversos asuntos en los que se han presentado casos de violencia política en contra de alguna candidata o funcionaria electa; sin embargo, aún se considera necesario un marco normativo integral que permita a las autoridades electorales y de atención a las mujeres prevenir y sancionar estos delitos, además de brindar la atención suficiente a las víctimas y sus allegados.

5. LA SENTENCIA DEL FRENO, SX-JRC-140/2018²⁰

Durante los últimos años, la justicia electoral ha jugado un importante papel en el avance de las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales. A través de sus sentencias, se han creado precedentes que a la postre se convierten en reformas en favor de la participación política de las mujeres, como el emblemático caso de la sentencia SUP-JDC-12624/2011, conocida como “Antijuanitas”, dictada por la Sala Superior del TEPJF.

Desde 2016 hasta julio de 2018, la Sala Superior y las salas regionales han emitido 110 sentencias relacionadas con violencia política en razón de género, de las cuales, 44 resultaron fundadas o fundadas en parte.²¹

les, la Secretaría de Gobernación, el Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

¹⁹ Se editó por primera vez en 2016 con el nombre de “Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres”.

²⁰ Sentencia confirmada por la Sala Superior, exp. SUP-REC-531/2018, disponibles en www.te.gob.mx

²¹ Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género del TEPJF, consulta 20 ago 2018, disponible en <http://sitios.te.gob.mx/genero>

Entre los casos más emblemáticos se encuentran el de Rosa Pérez Pérez, presidenta municipal obligada con amenazas a separarse del cargo; el de Elisa Zepeda, presidenta municipal que además de ser golpeada sufrió el asesinato de su hermano y agresiones hacia familiares y allegados; el de Yareli Cariño, síndica ilegalmente destituida, amenazada y agredida, y el de Samantha Caballero, presidenta municipal obligada a renunciar bajo graves amenazas contra su vida y la de otros funcionarios.²²

También el de la candidata Felicitas Muñiz, a quien le incendiaron su camioneta y le sustrajeron sus bienes; Ruth Zárate, regidora que no recibía el pago de sus dietas y otras prestaciones o Érika Molina, síndica a quien no convocaron para que tomara protesta en su cargo,²³ entre otros casos similares, en los que la violencia ejercida a través de sus distintas formas ha provocado que la justicia electoral intervenga a fin de restituir los derechos y asegurar la protección de las víctimas.

El 22 de junio de 2018, la Sala Regional Xalapa del TEPJF fue más allá, al dictar una sentencia en la que, por primera ocasión, se puso un freno a la violencia política contra dos mujeres, pues a los perpetradores de tales actos se les impidió contender por un cargo de elección popular.

La historia es así: Samantha Caballero Melo fue electa presidenta municipal en San Juan Bautista Lo de Soto, Oaxaca. Desde el inicio se le discriminó y violentó en sus derechos, pues miembros de su partido le manifestaron que únicamente fue postulada “para cumplir la cuota”.

Además, en el desarrollo de las campañas políticas no se le permitió participar en actos públicos y era el segundo concejal quien se ostentaba como el candidato.

Una vez que ganó la elección, le exigieron que renunciara al cargo a fin de que tomara posesión un hombre en su lugar, entre otros actos de violencia que le impedían ejercer libremente su

²² Freidenberg, Flavia, “Introducción”, en Freidenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del (coords.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres...*, cit., pp. 5-10.

²³ *Idem.*

labor, cometidos por diversos funcionarios, entre ellos el síndico Pablo Ánica Valentín.

Por otro lado, a Herminia Quiroz Álvarez, síndica del municipio de San Juan Colorado, Jamiltepec, Oaxaca, el presidente municipal, Juan García Arias, le impedía ejercer de forma plena el cargo, pues no se le convocaba a las sesiones ni se le proporcionaba la información necesaria para cumplir con su encomienda.

Ambos casos fueron sentenciados como actos de violencia política en razón de género por parte del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y confirmados por la Sala Regional Xalapa.²⁴

A pesar de ello, para el proceso electoral local ordinario 2017-2018, Pablo Ánica Valentín y Juan García Arias fueron postulados por distintos partidos políticos para reelegirse en el cargo y se les otorgó el registro como candidatos por parte de la autoridad electoral administrativa local.

Ante esto, el Partido de Mujeres Revolucionarias presentó un juicio de revisión constitucional electoral en contra de la sentencia del tribunal local, que había confirmado el acuerdo por el que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca aprobó las candidaturas para el citado proceso electoral, entre ellas, las de los dos funcionarios condenados por ejercer violencia política en razón de género.

En su sentencia, los magistrados que integran la Sala determinaron revocar dicha resolución y, además, anular la candidatura de los implicados, pues a su parecer no cumplían con el requisito establecido en la ley electoral de contar con “un modo honesto de vivir”, pues si bien el simple hecho de haber sido condenados por violencia política en razón de género no implica por sí solo que se actualice la falta de este requisito, para los magistrados:

[I]o cierto es que, a tal circunstancia, en el caso concreto, se suma que dichas conductas se cometieron por los candidatos impugna-

²⁴ Sentencias Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, sentencias JDC/13/2017 y JDC/85/2017. Sentencias Sala Regional Xalapa TEPJF, sentencias SX-JE-25/2017 y acumulados y SX-JE-2/2018.

dos, en el ejercicio de un cargo público y de forma previa e inmediata al proceso electoral en el cual pretenden contender o reelegirse. Elementos que en su conjunto sí desvirtúan la presunción del cumplimiento de dicho requisito.

Esta sentencia representa un punto de referencia para la capacidad de las y los juzgadores de no solamente reparar el daño a las víctimas, sino que, a través de las sentencias, es posible inhibir este tipo de conductas, ya que tanto partidos políticos, candidatos y demás actores en las contiendas electorales conocen de un antecedente con una consecuencia cierta para quienes violenten a las mujeres que participan en política.

6. CONCLUSIONES

Como lo propone el título de este trabajo, la participación política de las mujeres se encuentra en estado de emergencia. En el proceso electoral 2017-2018 se registraron 185 agresiones en contra de mujeres, de las cuales, 19 fueron asesinadas.²⁵

El reporte señalado solamente incluye violencia física, sin embargo, y como quedó explicado anteriormente, existen otras formas de violencia más comunes y normalizadas que en muchas ocasiones no son denunciadas o atendidas, como la violencia simbólica, que puede ser imperceptible, o la violencia sexual o psicológica, que son calladas en muchas ocasiones por miedo.

Si ante este panorama aún quisiéramos afirmar que vivimos en una democracia plena, cometeríamos el error de no ver la discriminación y la desigualdad que viven las mujeres en la política, hechos que contravienen los valores democráticos más fundamentales.

Es importante reconocer que el problema subsiste y es permanente en la vida cotidiana de las mujeres, ya sea que se presente en el campo político, doméstico o laboral —entre otros—, la principal herramienta para su eliminación está en un cambio cultural que ponga fin a las estructuras impuestas desde la infancia.

²⁵ Etellekt, *Séptimo informe de violencia política en México 2018*, México, 9 jul 2018, pp. 7-8.

A través de la educación temprana, las niñas y niños deben concebir la igualdad de forma natural, por lo que evitar que se desarrollen con estereotipos y roles de género es fundamental para modificar este contexto que fomenta la violencia en contra de las mujeres.

Una vez que se comprenda el concepto y las formas de violencia contra las mujeres, se requiere de instituciones públicas que se comprometan con la igualdad sustantiva y que ejerzan sus atribuciones bajo una perspectiva de género, en la que la violencia en contra de la mujer sea condenada y sancionada con severidad.

Esto incluye a los partidos políticos, quienes deben ser los principales impulsores de medidas que garanticen a las mujeres estar activas dentro de la política, con libertad y sin temor a ser violentadas.

Se debe recuperar la idea de que la democracia es el único cauce que permite a una pluralidad como la nuestra vivir de manera armónica, hecho que solo se conseguirá a través de una vida pública ejemplar, en la que mujeres y hombres cuenten con la misma capacidad para tomar parte en las decisiones públicas.

Aún existe una amplia brecha para alcanzar la igualdad, se debe reconocer el largo camino que se ha avanzado, así como a las mujeres que se han empeñado en darle voz y derechos a todas, por ellas, que trazaron la ruta, se debe seguir trabajando hasta que este principio democrático sea una realidad y las mujeres que vienen puedan ejercer sus derechos políticos sin que esto se convierta en un riesgo a su patrimonio, su integridad o su vida.

BIBLIOGRAFÍA

Elizondo, Rafael, *Violencia política contra la mujer. Una realidad en México*, Ciudad de México, Porrúa, 2017.

Etellekt, *Séptimo informe de violencia política en México 2018*, México, 9 jul 2018.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

- Freidenberg, Flavia, “Democracia paritaria”, en *El Universal*, Opinión, 31 jul 2018.
- Galeano, Eduardo, *Mujeres*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2015.
- González, Manuel; Gilas, Karolina y Báez, Carlos, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, TEPJF, 2016.
- INEGI, *Censo de población 2015*, México.
- Krook, Mona Lena, “¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de teoría y práctica”, en Freidenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del (coords.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, IIJ-UNAM-FEPADE-TEDF, 2017.
- ONU, Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres, 1993.
- Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 3ª ed., Ciudad de México, 2017.
- Scherer, Clara, *¿Igualdad? La violencia política de género*, col. Equidad de género y democracia, vol. 9, Ciudad de México, SCJN-TRPJF-IECM, 2017.

Jurisprudencia

- TEPJF, SUP-JDC-12624/2011.
- , SX-JE-2/2018.
- , SX-JE-25/2017 y acumulados.
- , SX-JRC-140/2018.
- , Jurisprudencia 21/2018.
- TEEO, JDC/13/2017.
- , JDC/85/2017.

Violencia política por razones de género: el desafío para los tribunales

*Martha Leticia Mercado Ramírez**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Marco internacional de la igualdad de género; 3. Marco nacional de la igualdad de género; 4. Ejemplos de las acciones afirmativas; 5. Análisis de jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF; 6. La violencia política por razón de género en la Ciudad de México; 7. Las consecuencias de la violencia política de género; 8. Conclusiones; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La formación de todos ha estado expuesta por estereotipos entre hombres y mujeres. Se ha formado, así, una sociedad acostumbrada a roles predeterminados, de los que nos damos cuenta hasta después, en el momento en que la desigualdad de género en nuestro entorno es una demanda necesaria —sobre todo en el contexto político—.

Las discusiones en materia de género han tenido un largo camino andado. Los argumentos se desarrollaron, en un primer

* Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Se desempeñó como secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Especializada, así como en la Sala Regional Ciudad de México. Fungió como asesora en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y fue directora del Instituto de Formación y Capacitación del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

momento, respecto del acceso a los derechos inherentes a la ciudadanía y han atravesado por el reconocimiento de la violencia y sus diversas tipologías, para luego tener un amplio debate acerca del acceso a la educación, trabajo, remuneración equitativa, hasta arribar al acceso a cargos públicos bajo reglas de paridad y el combate a la violencia política que se ha desarrollado.

La discriminación tuvo un proceso complejo para su reconocimiento tanto social como legal. El primero implicó la existencia de una serie de roles diferenciados que, derivados de las teorías atávicas, determinaban la exclusión de las mujeres y disminuían sus oportunidades de interacción en diversos escenarios. En el ámbito legal fue necesario establecer elementos objetivos que, al ser identificables, permitieran que la norma atacara las consecuencias de la discriminación en términos de la violación de los derechos.

El elemento de la violencia es uno de los ejes conductores de las discusiones en materia de género. Sus contenidos establecen fronteras tanto para la discusión académica como para los marcos convencionales y de derecho interno. En este orden de ideas, es necesario comprender, discutir y consensuar el término de “violencia contra la mujer” que ha sido objeto de estudio de organismos internacionales.

Según la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer,¹ por “violencia contra la mujer” se entiende:

[...] todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.²

Si se considera que la violencia es producto de la interacción social, es indispensable agregar que esta no se genera espontáneamente.

¹ ONU, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, resolución 48/104, Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.

² Art. 1 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

neamente, se deben visualizar dos elementos que la determinan: por un lado, el poder y la desigualdad en su ejercicio y, por otro, la discriminación. Siguiendo a María Luisa Abreu, la violencia es “[...] una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer[...]”.³

Para disminuir la disparidad entre el ejercicio de los derechos entre ambos géneros fue necesario que existiera un reconocimiento jurídico por parte del Estado. El movimiento del feminismo tuvo eco en las instituciones internacionales y los sistemas convencionales de carácter internacional.

Con la adopción de un sistema convencional de proyección de los derechos de las mujeres se allanó el camino para impulsar un sistema interno que, a pesar de no tener el mismo calado sustantivo, comenzó a conceptualizar la violencia desde diversas perspectivas y a prohibir la discriminación por género.

Por tanto, el objetivo principal de este trabajo será reflexionar acerca de la pregunta relativa al estado actual del debate sobre igualdad en relación con la violencia política por razón de género.

2. MARCO INTERNACIONAL DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

El primer documento que se utilizó como base para el reconocimiento de los derechos de las mujeres a nivel internacional es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), pues en este documento se les atribuye a todos los seres humanos la calidad de libertad e igualdad (ante la ley),⁴ así como el deber de que entre todos exista un comportamiento fraternal.

³ Maqueada Abreu, María Luisa, “La violencia de género: concepto y ámbito”, en *Congreso Internacional de Derecho de Familia*, México, IIJ-UNAM, pp. 2-3.

⁴ Véase Castilla Juárez, Carlos, “Igualdad ante la ley”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (eds.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Ciudad de México, SCJN-IIJ-UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2013, vol. 1, pp. 404-407.

En ese sentido, dado que la Declaración no realizó una distinción por género, reconoció correlativamente los derechos de la mujer.

La lucha por los derechos políticos de las mujeres tuvo sus primeros logros a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando la mayor parte de los países de América y Europa aprobaron los derechos de la mujer a votar y ser votada.⁵ En buena medida, los avances que cada nación logró respecto a los derechos políticos permitieron la creación de dos convenciones en la materia de suma relevancia. En primer término, se creó la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer,⁶ aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948, en la que se estableció que el derecho al voto y a ser elegido no podía restringirse por razones de sexo.

Otro documento que reconoció el derecho de la mujer a votar de manera expresa fue el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966),⁷ el cual instituye la igualdad de los seres humanos ante la ley, así como la protección de todas las personas contra cualquier acto de discriminación.⁸

Para finales de 1979, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus si-

⁵ Antes de 1950, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Islandia, Estonia, Austria y Holanda ya habían aprobado el derecho de las mujeres a votar y ser votadas; en Oceanía: Nueva Zelanda y Australia, y en el continente americano: Ecuador, Chile, Uruguay, Brasil, El Salvador, Panamá, Venezuela, Guatemala, Argentina y Costa Rica.

⁶ La Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer fue adoptada en 1948 y entró en vigor en 1954. Hasta el 12 de julio de 2018 ha sido ratificada por 24 Estados americanos, consulta 12 jul 2018, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-44.html>

⁷ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado en 1966 y entró en vigor en 1954. Hasta el 12 de julio de 2018 ha sido ratificado por 171 Estados parte, consulta 12 jul 2018, disponible en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=IV-4&chapter=4&clang=_en

⁸ Cfr. art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

glas en inglés).⁹ En esta convención se estipula la obligación de los Estados parte a garantizar los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos; tanto de las mujeres como de los hombres.¹⁰

En 1994 se adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belém do Pará, por el lugar de su adopción),¹¹ con la cual se prevé eliminar la violencia contra la mujer, pues reconoce su 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”.¹² Con el transcurso del tiempo se han incluido un mayor número de herramientas y nociones que apoyan políticas públicas en favor de la equidad de género.

Así, hemos sido testigos de la incorporación de un mayor número de elementos inclusivos como las acciones afirmativas y la paridad de género que se empezó a dilucidar en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing,¹³ en donde se contempla a la igualdad entre mujeres y hombres como “una cuestión de derechos humanos [y que] constituye una condición para el logro de la justicia social”.¹⁴ Empero, el documento reconoce que existen

⁹ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue adoptada en 1979 y entró en vigor en 1981. Hasta el 12 de julio de 2018 ha sido ratificada por 189 Estados parte, consulta 12 jul 2018, disponible en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=IV-8&chapter=4&clang=_en

¹⁰ A pesar de que en la Constitución mexicana ya se preveía que “...el varón y la mujer son iguales ante la ley” (reforma constitucional publicada en el *DOF*, 31 dic 1974), lo cierto es que, al ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW, en marzo de 2002, el Estado se comprometió a tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación en contra de las mujeres en las organizaciones privadas y en el ámbito público.

¹¹ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) fue adoptada en 1994 y entró en vigor en 1995.

¹² Art. 4 de la Convención de Belém do Pará.

¹³ Adoptada durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, 1995.

¹⁴ Primer objetivo de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

impedimentos para que exista una efectiva igualdad entre las mujeres y los hombres, como:

- desarmonía entre el derecho interno e internacional referente a los derechos humanos;
- falta de profesionalización de los servidores públicos en cuestión de derechos humanos, y
- desconocimiento de los derechos que las mujeres gozan.

A pesar de lo anterior, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing plantea que, al respetar los derechos humanos, existirá un cambio en la sociedad y con ello se lograrían otros objetivos como la justicia social, que es la base fundamental de la igualdad, el desarrollo y la paz. Asimismo, al implementar las acciones en los Estados, por añadidura se conseguirán diversas metas como una mejora al régimen de libertades, el desarrollo sostenible y económico.¹⁵

Con todos los instrumentos jurídicos internacionales que hemos mencionado hasta el momento, se hace evidente que debemos cambiar el paradigma que domina nuestra realidad. Así, se ha llegado a la noción de la necesidad de incorporación y aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas públicas, considerando las desigualdades existentes, identificando y evaluando las respuestas e impactos que produce la aplicación del principio citado. También es notorio que se deben modificar los papeles tradicionales de la mujer y el hombre en el ámbito social y familiar, e incluso integrar a todas las personas cuya exclusión ha sido “normalizada”.

3. MARCO NACIONAL DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

En el ámbito nacional, el derecho a la participación en la vida política de las mujeres comenzó en el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortines, al proponer reformar los artículos 34 y 115 de la Constitución federal para que las mujeres tuvieran derecho a votar y ser votadas. Fue así como las mujeres pudieron votar por primera vez el 13 de julio de 1955.

¹⁵ *Idem.*

No obstante, la participación de las mujeres en la vida política, en un principio y por obvias razones, no tuvo la cantidad requerida para configurar una verdadera representación. Fue necesario que, de nueva cuenta, el derecho de otras naciones permeara en nuestra legislación para generar cambios sustanciales.

Un cambio relevante producido en la línea descrita fue la transversalidad de género —conocido también como el *mainstreaming*—,¹⁶ que se originó a principios de la década de los noventa en Inglaterra. En el Programa de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades se generó el principio de igualdad de trato, que se refiere a “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos para incorporar, por parte de los actores involucrados normalmente en dichos procesos una perspectiva de igualdad de género en todos los niveles y fases de todas las políticas”.¹⁷

En ese sentido, a partir de 1993, el Congreso de la Unión recomendó a los partidos políticos que promovieran la participación de las mujeres. Sin embargo, fue hasta 2014 cuando se aprobó a nivel constitucional la paridad de género en los congresos federal y locales.

La anterior reforma fue muy importante para la inclusión de las mujeres en el mundo de la política, pues actualmente, en algunas comunidades con costumbres muy arraigadas, el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres es limitado —se les restringe a votar solo cuando hayan contraído matrimonio y ejerzan el derecho acompañadas de sus cónyuges—.

La inclusión de las mujeres en el ámbito político ha permitido evidenciar cómo han sido objeto de discriminación, acoso y violencia, situaciones que hoy en día representan elementos pen-

¹⁶ Véase Fernández de Castro, Patricia, “El Camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género”, en *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 16, 2012, Madrid, pp. 79-104.

¹⁷ Lombardo, Emanuela, voz: “Mainstreaming de género/transversalidad”, en *Diccionario sobre Mujeres y Ámbito Local*, Madrid, 2007.

dientes a resolver. En respuesta a esta problemática, los legisladores han intentado crear leyes en las que se establezcan las bases para definir y erradicar la violencia que por años ha mantenido a la mujer lejos de la política.

A nivel nacional existen leyes¹⁸ que tienen por objeto “garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer mecanismos [...] que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos públicos y privado [...]”,¹⁹ así como establecer una coordinación entre todos los niveles de gobierno para “prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres [...] para garantizar su acceso a una vida libre de violencia [...]”.²⁰

Como parte de las medidas que se adoptaron en México, se elaboró en 2016 el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres. El instrumento fue actualizado en 2017 y renombrado como Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. En su elaboración participaron autoridades en materia electoral y de derechos humanos, víctimas y especialistas en igualdad de género. Este documento define la violencia política de género como:

[...] todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.²¹

¹⁸ Son dos las leyes que se refieren específicamente a la discriminación contra la mujer. Sin embargo, existe la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *DOF*, 11 jun 2003, que se aplica supletoriamente a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

¹⁹ Art. 1 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

²⁰ Art. 1 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

²¹ Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, México, TEPJF, 2017, p. 41.

Los objetivos del Protocolo (2017) son:²²

1. Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género.
2. Servir como una guía en el ámbito federal para la identificación de la violencia política.
3. Favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales, a fin de erradicar la violencia.
4. Orientar a las mujeres víctimas de violencia política en razón de género a todos los niveles de gobierno acerca de lo que es y no es dicha violencia, así como respecto a las autoridades a las que pueden acudir para ser atendidas.

Los objetivos anteriores son un gran avance, pues sirven como parámetro para que las autoridades federales actúen en casos relativos a la violencia política. En ese sentido, no solo generan un parámetro de actuación para el nivel federal, sino también representan una guía orientadora para las víctimas respecto a las conductas constitutivas de violencia política y respecto a las autoridades a las que pueden acudir en los diversos niveles de gobierno. Por último, el Protocolo permite, eventualmente, comenzar a homologar criterios para eliminar la violencia política contra las mujeres.

Este problema se vuelve más complejo cuando se suman los elementos de género, pues todas y todos somos susceptibles de sufrir violencia política. De acuerdo con los expertos en la materia, para que se dé la violencia política de género es necesario que concurran los siguientes dos elementos:²³

1. Afectar a las mujeres por medio de actos u omisiones por el simple hecho de ser mujeres —especialmente en términos simbólicos o mediante el empleo de estereotipos—.
2. Que la violencia tenga un impacto diferenciado en las mujeres.²⁴

²² *Ibidem*, p. 19.

²³ *Ibidem*, pp. 44-45.

²⁴ Por este elemento, el Protocolo entiende dos posibilidades. En primer término, que la acción u omisión afecte a las mujeres de forma diferente

El protocolo no es un instrumento vinculante, sino únicamente una guía orientadora para los juzgadores,²⁵ para que, en caso de que se presente un conflicto de violencia política de género, puedan tener una base y homologuen los criterios que emiten en un mismo sentido.

Podríamos, así, hablar de una herramienta orientativa para los juzgadores que pretende servir de anclaje metodológico para la solución de casos judiciales.

4. EJEMPLOS DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

Ahora bien, a pesar de que en la carta magna ya existía la protección del derecho de las mujeres a votar, se ha hecho uso de los mecanismos que ofrecían los instrumentos internacionales y, en el caso concreto, se implementaron las acciones afirmativas previstas en la CEDAW.²⁶

Las primeras acciones afirmativas consistieron en la implementación de las cuotas de paridad para asegurar las condiciones de participación de la vida política de mujeres y hombres. Estas medidas fueron necesarias, ya que las conductas de discriminación, acoso y violencia llegaron a poner en peligro la libertad, la

que a los hombres y sus consecuencias se agraven por el hecho de ser mujer. El segundo elemento —alternativo—, es que los hechos afecten a las mujeres de forma desproporcionada precisamente por esta condición. Nótese que similares elementos se encuentran presentes en la tesis aislada de la Sala Superior XVI/2018, de rubro “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”.

²⁵ Cfr. tesis aislada 1ª, XV2014 (10), Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes. No puede ser fundamento legal de una sentencia de amparo. Aprobada por la Primera Sala. *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, lib. 2, enero 2014, t. II, p. 117.

²⁶ De acuerdo con el art. 45 de la CEDAW, a los Estados parte se les obliga a adoptar “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer [...] estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

integridad y la vida de las mujeres respecto a su participación política.²⁷

Las acciones afirmativas son necesarias para compensar la brecha que existe entre la igualdad formal y material. Son medidas que se adoptan en favor de ciertos grupos que se encuentran objetivamente en desventaja en el ámbito político, como es el caso de las mujeres, con el fin de asegurar la participación efectiva en la vida pública.

Como ejemplo de la adopción de acciones afirmativas en 2013-2014, el entonces Instituto Federal Electoral publicó una convocatoria de concurso abierto para ingresar al Servicio Profesional Electoral, que estaba dirigido exclusivamente a mujeres.²⁸

La convocatoria anterior fue motivo de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) recibiera 29 demandas, mismas que fueron admitidas y resueltas en un solo sentido. En la sentencia se confirmó la convocatoria de Instituto, pues se trataba de una “...medida excepcional y transitoria [que] representa un reconocimiento a una situación de desigualdad importante, la cual existe...”.²⁹

En la siguiente sección se analizarán algunos casos emblemáticos, tanto en la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF como del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Este análisis permitirá entrever que la violencia política por razón de género es un verdadero reto que los tribunales deben enfrentar

²⁷ Véase Michel Rosenfeld, “Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas”, en Santiago Juárez, Mario (coord.), *Acciones afirmativas*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.

²⁸ En línea con lo anterior, recientemente la Suprema Corte anunció la creación de concursos de ingreso a la carrera judicial exclusivamente para mujeres, como acción afirmativa compensatoria de las desigualdades estructurales. Sobre ello véase Vela, Estefanía, “¿Concursos de carrera judicial solo para mujeres?”, en *Nexos: El juego de la Suprema Corte*, consulta 19 jun 2018, disponible en <https://bit.ly/2LqINPW>

²⁹ Véase la sentencia SUP-JDC-1080/2013. De igual forma, esta resolución es analizada por Vela, Estefanía, “Los concursos solo para mujeres”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año III, núm. 4, 2017, México, pp. 349 y ss.

con líneas jurisprudenciales garantistas que tutelen el objetivo principal, a saber, la erradicación de dicha violencia.

5. ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF

5.1. Caso *Blanca Alcalá* (SUP-REP-119/2016)

Parte de la discriminación que podría desencadenar en violencia es consecuencia de las conductas que estereotipan a las mujeres y que se reproducen en la propaganda política y electoral. Empero, en materia de derechos político-electorales existen ciertos criterios que parecen no ser observados bajo la lupa de la equidad de género.

Esta discriminación estructural fue analizada por la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-057/2016 y recurrida ante la Sala Superior,³⁰ con motivo de la denuncia presentada en contra de un partido político a causa de un *spot* (“Seguimos juntos”) que empleaba, a su parecer, estereotipos de género.

El *spot*, que fue transmitido en la radio y la televisión, incluyó imágenes de Blanca del Socorro Alcalá Ruiz junto con el exgobernador de Puebla, Mario Plutarco Marín Torres durante los eventos públicos. Dichas imágenes se acompañan de frases como: “Todos los poblanos sabemos lo que es sentirnos avergonzados”, “Todos sabemos quién la hizo presidenta municipal de Puebla”, “Todos podemos ver que ese vínculo permanece”, “Puebla no puede regresar a eso” y “No es ella, es él”. En ese sentido, el *spot* parecía intentar crear una relación indisoluble de dependencia política entre la entonces candidata a la gubernatura y quien fuera gobernador de esa misma entidad federativa.

En este asunto, el objeto de la litis estaba determinado por la supuesta calumnia a Blanca Alcalá, quien era candidata a gobernadora del estado de Puebla. Además de este argumento toral, se analizaba también el uso indebido de fotografías sin su consenti-

³⁰ Cfr. SUP-REP-119/2016, acumulados.

miento, el uso de expresiones que inciden en violencia en contra de la candidata y el uso indebido de una grabación telefónica.³¹

En este sentido, a pesar de que la Sala Regional Especializada no considerara la existencia de material calumnioso en el promocional, declaró el uso indebido de prerrogativas de acceso a los medios de comunicación social, en tanto el promocional afectó el derecho a la igualdad y no discriminación de la candidata, tomando en consideración el contexto de violencia política en el escenario mexicano y particularmente en Puebla, lugar donde acontecieron los hechos.

Con base en el caso anterior, se afirmó que el juzgador debe conocer el contexto que rodea una situación para poder emitir una resolución y con ello poner en práctica la transversalidad, es decir, juzgar con enfoque de género. Asimismo, es necesario que se sensibilice para ser más objetivo y que la decisión emitida realmente se vuelva una protección integral y progresiva de los derechos políticos de la mujer.

El análisis de la violencia política por razón de género precisa de una discusión de amplio espectro. Es decir, debe valorarse a partir de los casos y el contexto en el que el país desarrolla su vida política.

Veamos este caso desde una lupa distinta. Si bien es cierto que la resolución de la Sala Superior se codificó en términos de un argumento de libertad de expresión, debe destacarse el análisis sobre violencia política, especialmente en un escenario de falta de normatividad, en tanto solo existe un protocolo en la materia. Por ello, es trascendental entrar a una discusión de fondo sobre el tema, en la cual se definan parámetros y criterios para juzgar la violencia política por razones de género.

Sin un marco normativo en materia de violencia política por razones de género, el encuadramiento para el juzgador resulta de difícil acceso.

³¹ La Sala Superior (en el REP-602/2018 y acumulado SUP-REP-612/2018) estableció una sanción a un partido y a un candidato que difundieron un video disminuyendo la participación de la mujer al limitarla a su calidad de esposa de un político diverso.

Una segunda posibilidad de estudio podría desarrollarse a partir de la idea de discriminación por cuestiones de género en materia política. Al examinar la resolución, es posible constatar que el argumento alrededor de la discriminación se encuentra presente en la resolución, pero no se estudia a profundidad.

Veamos entonces con mayor detalle la sentencia de primera instancia impugnada en el SUP-REP-119/2016. En la resolución que emite la Sala Regional Especializada se considera inexistente la calumnia en perjuicio de Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, ya que, del contenido del promocional, no se advierte que se le impute un hecho o contenido falso, ya que califica la conducta al señalar textualmente que “[...] se trata una crítica severa en contra de la gestión del Ex Gobernador y el vínculo existente con la candidata [...]”.

¿Resulta este argumento correcto llevado a sus últimas consecuencias? Si estamos en presencia de una crítica al gobernador de la entidad federativa —como parece señalarse—, debe establecerse una relación clara respecto del comentario y su gestión. Sin embargo, se hace alusión a su relación con una presidenta municipal con la que debe tener un vínculo estrecho en su calidad de órganos de gobierno.

En cuanto a la resolución de la Sala Superior, esta consideró que la frase “Todos sabemos quién la hizo presidenta municipal de Puebla” era solo una crítica al respaldo político recibido por la candidata cuando resultó electa a la presidencia municipal de Puebla. Es decir, implicaba un cuestionamiento válido a su trayectoria política. En conclusión, la Sala Superior revocó la determinación de la Sala Regional Especializada, al considerar que no podía tenerse por acreditada la violencia política en análisis.

Empero, podría sostenerse también que, en realidad, la frase cuestiona la capacidad de la candidata como mujer para gobernar, como elemento mismo de su género, y centra su valor en el apoyo de un hombre cuya posición jerárquica es superior.

El estudio realizado por la Sala Superior no entró al análisis del artículo 5 de la CEDAW, que se refiere a³² “Modificar patro-

³² Desde la emisión de la resolución SUP-JDC-1679/2016, la Sala Superior ha comenzado a usar de nuevo los estándares nacionales, interamericanos e

nes socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a la eliminación de prejuicios y las prácticas consuetudinarias de cualquier índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos”.

Es importante concatenar lo anterior con el numeral 183, en el que se establece: “[...] los estereotipos fomentados por la radio y la televisión refuerzan la tendencia a que las decisiones políticas sigan siendo predominantemente una función de hombre”.

Estos últimos elementos parecen contundentes para establecer cómo los medios de comunicación pueden socializar la idea de que las mujeres, por sí mismas, no son factores de decisión determinantes, en este caso en el ámbito político.³³

Aunado a ello, podría haberse entrado al análisis del inciso b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en la que se reconoce: “[...] el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”.

En la resolución emitida por el máximo Tribunal Electoral también se pudo haber hecho un estudio exhaustivo de la convencionalidad en la materia y agotar todas y cada una de las aristas desde las cuales se puede analizar la conducta denunciada.

En el caso de mérito, la Sala Superior determinó: “Si bien es cierto la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos de una sociedad democrática y por ello las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes en el contexto del debate político devienen válidas”.³⁴

internacionales para introducir las obligaciones de actuación diligente en casos involucrados con la violencia política por razones de género.

³³ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Indicadores de Género para Medios de Comunicación: Marco de Indicadores para Evaluar la Sensibilidad en Materia de Género en las Operaciones y Contenidos Mediáticos, París, 2014.

³⁴ La Sala Superior declaró (en los SUP-JDC-383/2017 y acumulados; y SUP-REP-87/2018) que las expresiones agresivas o insidiosas en contra de una mujer no siempre constituyen violencia política de género, si tales expresiones no se basaban en la condición diferenciada de mujer de la candidata.

Esta sentencia es relevante, pues invita al análisis del caso concreto y plantea una pregunta compleja en el escenario de la propaganda política. ¿Cuándo podemos sostener que estamos en presencia de una información o idea y cuándo estamos en presencia de un verdadero elemento peyorativo que muestra a la mujer en un escenario de inferioridad?

5.2. Caso *Hidalgo* (SUP-REC-220/2016 y SUP-REC-222/2016 acumulado)

Ya hemos sostenido que la propia Sala Especializada llegó a afirmar (SRE-PSC-057/2016) que existía un contexto generalizado de desigualdad y asimetrías en el poder en el país. Por ello, no resulta sorprendente que los casos de violencia por razón de género que han llegado a la Sala Superior del TEPJF provengan de diversas latitudes.

Uno de los casos más significativos se dio en el municipio de San Felipe Orizatlán, estado de Hidalgo, durante la campaña electoral para la elección de los integrantes del ayuntamiento. En el expediente SUP-REC-220/2016 se describe cómo el candidato electo para el cargo de presidente municipal realizó actos que, a consideración de los recurrentes, eran muestra de violencia política en contra de la candidata del Partido Revolucionario Institucional.

El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (JIN-053-PRI065/2016) consideró que parcialmente se acreditaron irregularidades graves que vulneraron principios constitucionales en el contexto del procedimiento electoral de los integrantes del ayuntamiento. Entre tales irregularidades, el propio tribunal local consideró demostrada una reiterada violencia política en contra de la candidata contraria. Sin embargo, al no existir, a su juicio, un cambio de ganador, no declaró la nulidad de esa elección, tal como lo solicitaban los recurrentes.

Dicha resolución fue impugnada ante la Sala Regional con sede en Toluca, quien la modificó en el juicio de revisión constitucional electoral ST-JRC-56/2016 y declaró la nulidad de la

Lo mismo se determinó en el SUP-REP-623/2018 y su acumulado SUP-REP-627/2018.

elección del Ayuntamiento de San Felipe Orizatlán. Esta determinación fue controvertida ante la Sala Superior.

En la sentencia respectiva, la Sala Superior realizó una valoración conjunta y consideró que:

[...] los hechos que han sido analizados no son suficientes para declarar la nulidad de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de San Felipe Orizatlán, Estado de Hidalgo, dado que: 1) En las capturas de pantalla del muro del supuesto perfil de *Facebook* del candidato ganador, no se hace alusión expresa o implícita a la mencionada candidata o al procedimiento electoral, así como tampoco se advierte una conducta que se pueda calificar como misoginia por parte del candidato ganador; 2) Las declaraciones de Alberto Hernández González y el video tomado, no se puede advertir, siquiera de forma indiciaria, que lo ahí descrito y expresado, pueda ser autoría del candidato ganador o del Partido Acción Nacional, dado que son las manifestaciones subjetivas de una persona, y 3) Tanto de los mensajes difundidos en la lona (cuya autoría no se puede imputar ni al candidato ganador ni al instituto político que lo postuló), así como en el perifoneo, son parte de la crítica dura de la campaña electoral, dado que solo se resalta lo que se considera forma parte del carácter de la candidata Brenda Lizette Flores Franco.³⁵

En consecuencia, como se precisó, al no estar acreditada alguna violación a la normativa electoral, no pudo considerarse nulo el proceso electoral únicamente por la violencia política de género.

El caso pareciera remarcar que es necesario que exista alguna violación a normas o principios constitucionales o convencionales, sea una irregularidad grave, generalizada o sistemática y, además, determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección, esto es, que su influencia sea de tal magnitud, cualitativa o cuantitativa, que afecte la elección en su unidad o totalidad. Por ello, las conductas aisladas —aun si son de violencia política por razón de género— no llevan necesariamente a la nulidad de una elección si no resultan determinantes para el desarrollo de esta.³⁶

³⁵ SUP-REC-220/2016 y SUP-REC-222/2016 acumulado.

³⁶ Recuérdese que la Sala Superior ha establecido que la “determinancia” es un requisito *sine qua non* para declarar la nulidad, aun en los casos en que la ley

5.3. Caso *Yolanda Pedroza* (SUP-JDC-4370/2015)

Otro caso se presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí. En este asunto, la única mujer integrante del Pleno del tribunal local controversió ante la Sala Superior la elección de presidente de dicho órgano jurisdiccional, así como las actuaciones de carácter administrativo llevadas a cabo por el magistrado presidente del tribunal local y por el secretario general de acuerdos del mismo órgano.

Asimismo, denunció en su escrito inicial el impedimento del ejercicio de las funciones inherentes al cargo, al no permitirle imponerse de los acuerdos, actuaciones y demás documentaciones concernientes a las actividades del órgano jurisdiccional, y acciones como el aseguramiento de la oficina de la actora por parte de autoridades ministeriales. Lo anterior, a juicio de la actora, constituyó acoso, discriminación, inequidad y violencia por parte de funcionarios del tribunal local —concretamente del presidente y secretario general de acuerdos—.

Para abordar el estudio del caso, la Sala Superior expuso en el marco normativo los diversos instrumentos que consagran prohibiciones de discriminación y violencia frente a las mujeres. Asimismo, citando el amparo en revisión 544/2013, refirió la necesidad de impartir justicia con perspectiva de género y erradicar la discriminación contra la mujer en sus diversas facetas. De igual forma, la Sala Superior citó el marco jurisprudencial relativo al acoso o violencia laboral.³⁷

Como puede apreciarse, el marco de análisis de la Sala Superior comprendió dos elementos intrínsecamente ligados. Por un

no lo establezca expresamente. Véase la jurisprudencia 13/2000, de rubro “NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”.

³⁷ “ACOSO LABORAL (MOBBING). SU NOCIÓN Y TIPOLOGÍA”, Décima Época, CCLII/2014(10ª), Primera Sala, Tesis 1ª, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. I, julio de 2014, pág. 138, lib. 8.

lado, la violencia de género —y la obligación de juzgar con perspectiva de género— y, por el otro, la violencia laboral o *mobbing*.

Respecto de la elección del presidente del Pleno, la Sala Superior consideró infundadas las consideraciones relativas a que la actora no fue debidamente convocada a la sesión de 7 de octubre de 2015 —en la cual se eligió al presidente del tribunal electoral local—.

De esta suerte, la Sala Superior señaló que una sesión iniciada el 7 de octubre de 2015 se suspendió para su continuación el día 8 siguiente. A la fecha de presentación de la demanda, la actora no había tenido conocimiento del contenido del acta de la sesión de 8 de octubre. Sin embargo, para el máximo Tribunal Electoral, los alegatos de falta de convocatoria de la sesión fueron infundados, ya que, aun en el supuesto de que se considerara que no fue convocada a la sesión con la antelación suficiente, lo cierto es que estuvo presente en la misma, participó en las deliberaciones del órgano colegiado, e incluso votó en la elección de presidente del tribunal local.

Por lo que respecta a los actos que la actora considera un impedimento para el ejercicio de su función como magistrada del tribunal local, la enjuiciante hizo valer la violación a su derecho político-electoral de integrar el tribunal local, derivado de una serie de actuaciones conjuntas, concatenadas y continuadas que atribuye sustancialmente al presidente del tribunal local y al secretario general de acuerdos del mismo. Es decir, el alegato frontalmente implicaba denunciar supuestas acciones de acoso, discriminación, violencia e inequidad durante una parte de 2015.

Para resolver lo anterior, el máximo Tribunal Electoral aplicó un criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se estableció que existe acoso laboral cuando se está en presencia de conductas que tengan por objeto intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir.³⁸

³⁸ *Idem.*

De las pruebas valoradas por la Sala Superior se determinó que las acciones realizadas por parte del Ministerio Público local en contra de la integrante del Pleno efectivamente tenían por objeto disminuir, limitar o menoscabar el ejercicio de la actividad laboral de la actora. También se tuvieron por acreditadas las limitaciones para que las actuaciones de la actora consten en las actas del Pleno.

La Sala Superior no calificó frontalmente los actos reclamados como violencia de género, sino como “violencia laboral”.

Como lo observó el Tribunal, “existe una situación de riesgo entre los integrantes del Pleno del Tribunal Local que ha tenido impacto en el funcionamiento del órgano colegiado, y ha generado una situación de violencia laboral hacia la actora, quien se ha visto impedida para ejercer sus funciones, e incluso ha sido objeto de conductas que tienen por objeto menoscabar sus derechos fundamentales”.

Sin embargo, en su resolución, su análisis se vio robustecido al tomar en cuenta que la víctima de tales conductas era “la única integrante mujer del órgano colegiado”. Por ello, puede sostenerse que, al haber establecido un marco normativo atinente a la igualdad de género y considerar en el análisis la naturaleza de “mujer” de la magistrada, la perspectiva de género sí jugó un rol trascendente en la decisión, aun cuando de la lectura de la sentencia no se desprenda expresamente.

Aunado a ello, la Sala Superior ha citado esta sentencia con posterioridad engarzándola en la línea de violencia de género, con lo cual el propio órgano ha reconocido que, indirectamente, la perspectiva de género jugó un papel relevante en la misma. De igual forma, numerosos académicos y organismos la han clasificado como una sentencia relativa a la violencia política y con perspectiva de género.³⁹

³⁹ Así, en el SUP-JDC-158/2018, se sostuvo que la actora en el diverso SUP-JDC-4370/2018 sí había exhibido los medios de convicción para acreditar los hechos denunciados [constitutivos por violencia de género]. Véase el SUP-JDC-158/2018, p. 32, parr. 3. De igual forma, el magistrado Reyes Rodríguez ha citado este caso como ejemplo del papel de un juez en casos de violencia política de género. Véase Rodríguez Mondragón, Reyes y Cárdenas González de Cossío, Ana, “Violencia política contra las mujeres y

En ese sentido, esta sentencia —que forma una parte de la línea desarrollada por la Sala Superior— es relevante porque muestra el significado, las características y las consecuencias de la violencia laboral. Además, tutela el desempeño de las funciones de la magistratura electoral respecto a conductas que puedan impedirla y estar basadas, siquiera potencialmente, en el género como elemento distintivo —nótese que el marco de análisis de la Sala Superior para resolver este caso tomó parcialmente como legislación aplicable la normativa relativa a la violencia y discriminación contra la mujer—.

Con base en lo anterior, el máximo Tribunal Electoral tomó las siguientes determinaciones:

- El presidente y el secretario general de acuerdos del tribunal local debían permitir a la actora el acceso a toda la información y documentación necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones como integrante del Pleno.

el rol de la justicia electoral”, en Freidenberg, Flavia y Valle, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, IJ-UNAM, 2017, p. 224. Con ello, el magistrado Rodríguez Mondragón parece presuponer que la violencia laboral puede enmarcarse en la violencia política de género cuando el género resulta un elemento determinante a considerar. Vázquez Correa también clasifica esta sentencia como una sentencia relativa a la violencia de género. Cfr. Vázquez Correa, Lorena, “Legislar sobre violencia política contra las mujeres en México”, en *Mirada Legislativa*, núm. 122, abr, 2017, México, Instituto Belisario Domínguez, p. 6. La misma interpretación se dio en el “Informe sombra sobre el Seguimiento de las Recomendaciones del Comité CEDAW al Estado mexicano”, 2018, en el que se clasificó esta sentencia en la línea de violencia política en razón de género del tribunal electoral. Véase el informe en <https://bit.ly/2v0TrCI> (consulta 25 jul 2018). De igual forma, el protocolo de la CNDH, “Violencia política contra las mujeres en razón de género”, cita la sentencia en análisis como parte de la jurisprudencia atinente a la violencia política contra las mujeres. Cfr. CNDH, *Violencia política contra las mujeres en razón de género*, México, p. 42, disponible en <https://bit.ly/2t8K2It> La misma opinión compartió el dictamen de las Comisiones Unidas para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos. Véase la p. 76 del dictamen obrante, consulta 25 jul 2018, disponible en <https://bit.ly/2LRQJGT> Álvarez la clasifica también como una sentencia relativa a la violencia política. Véase Álvarez, Sandra, “¿Cómo viven las mujeres la violencia política en México?”, en *Justicia y Sufragio*, año 7, vol. 1, núm. 16, 2016, Jalisco, p. 188.

- Ordenó eliminar todos los impedimentos para el adecuado y correcto ejercicio de su función pública.
- Dio vista al Senado —por ser órgano responsable de la designación del magistrado—⁴⁰ para que investigara y, en su caso, impusiera las sanciones correspondientes por las conductas de violencia y acoso laboral en contra de la actora.
- Dio vista a la Contraloría Interna del tribunal local para que realizara la investigación y, en su caso, impusiera las sanciones al secretario general de acuerdos.

6. LA VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La nueva Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 27, apartado D, numeral 2, establecía lo siguiente:

2. Sin perjuicio de las causales específicas que prevea la ley de la materia, será nula la elección o el proceso de participación ciudadana en el que se acredite la existencia de violencia política de género e irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral que violenten los principios previstos en esta Constitución, incluyendo la compra o la coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias, el desvío de recursos públicos con fines electorales, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, el rebase de tope de gastos de campaña y la violencia política.

Dicho precepto denotó el interés del constituyente local de visibilizar la violencia política en razón de género⁴¹ y, con ello,

⁴⁰ Recuérdense que tras la reforma constitucional de 2014, en materia electoral, se centralizó la designación de los magistrados de los tribunales locales en el Senado de la República. Sobre ello véase Celorio Suárez, Mariana, “La reforma político-electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos”, en *El Cotidiano*, México, mar-abr, 2015, pp. 114 y ss. De igual forma, Torres Ruiz, René, “México y su nueva reforma político electoral”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, ago-dic, 2014, México, pp. 134 y ss.

⁴¹ Referencia sobre su incorporación al sistema de nulidades se hace en Bautista González, Raúl, “Un plan de vuelo”, en *El Cotidiano*, Reynosa, may-jun, 2017, p. 100.

dar paso a la erradicación de estas conductas que viven las mujeres en actividades que desempeñan en el ámbito público.⁴²

Sin embargo, el artículo antecedente fue objeto de análisis en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 promovidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴³ y fue declarado inconstitucional con efectos *erga omnes*.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional valoró positivamente⁴⁴ la intención de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de incorporar como causas de nulidad diversos supuestos entre los que se incluía la violencia política en razón de género, pero indicó también que “ello no las torna en constitucionales si incurren en una deficiente regulación normativa”.⁴⁵

En ese sentido, la Suprema Corte estimó inconstitucional tal previsión por “la falta de la vinculación de tales supuestos con las condicionantes constitucionales de dolo, gravedad y determinación; además de los elementos cualitativos de acreditamiento objetivo y material”. La razón de inconstitucionalidad fue así el grado y forma de regulación, pero no la previsión misma de ese supuesto.

Por eso, a pesar de que dicho artículo fue considerado inconstitucional y expulsado del ordenamiento jurídico,⁴⁶ sirve

⁴² Véase Cárdenas Acosta, Georgina, “Violencia política de género en la CDMX”, en *Memorias del Primer Congreso de Violencias de Género contra las Mujeres*, Ciudad de México, 2017.

⁴³ Promovida por los partidos políticos Morena y Nueva Alianza, así como el procurador general de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁴⁴ Algunos sectores académicos habían también establecido como un avance el reconocimiento de la violencia política como causa de nulidad de una elección. Véase Blanco, Ligia, “Mujeres y violencia política: un acercamiento a una realidad poco nombrada, los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras”, en *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Montevideo, 2017, p. 4, consulta 25 jul 2018, disponible en <https://bit.ly/2vcg9rZ>

⁴⁵ La acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, parr. 136.

⁴⁶ *Ibidem*, parr. 137. Sobre el destino del análisis de la legislación secundaria de este precepto constitucional véase Collí Ek, Víctor Manuel, “¿Cómo

como referencia en el presente contexto de análisis relacionado con la violencia de género.⁴⁷

Anteriormente se han estudiado algunos criterios fundamentales de la Sala Superior. En las siguientes secciones se revisarán algunos casos emblemáticos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, mostrándose cómo se ha intentado profundizar en el análisis de la violencia política de género, a pesar del referido escaso marco normativo.

6.1. Caso *Eunice Ocampo* (TECDMX-JLDC-034/2018)

Durante el primer trimestre de 2018 (30 de marzo de 2018), el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) resolvió un asunto presentado por Eunice Sierra Ocampo (aspirante a candidata a jefa de Gobierno), en el cual se pidió revocar el dictamen impugnado de designación de candidato, debido a la discriminación y violencia política de género.

El Partido Humanista de la Ciudad de México emitió una convocatoria para nombrar un candidato para la posición de jefe de Gobierno de la Ciudad de México (para el proceso electoral ordinario 2017-2018), en el cual la actora participó como aspirante. Como resultado, el partido designó como candidato a Marco Antonio Ignacio Rascón.

La actora argumentó que el proceso de selección de candidatura fue ilegal e involucró violencia política de género contra ella —actos discriminatorios, acoso laboral y amenazas en su “per-

entiende la Corte los derechos humanos? Septiembre de 2017”, en *Hechos y Derechos*, núm. 42, nov-dic, 2017, México, IJJ-UNAM. En lo particular, véase la sección “Ciudad de México: legislación secundaria”.

⁴⁷ Nótese que el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará también calificó dicha inclusión como un avance positivo. Véase la exposición de motivos de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, p. 5, consulta 25 jun 2018, disponible en <https://bit.ly/2Frnhsp>

sona, salud y trabajo”—. Además, manifestó que el partido no contestaba sus peticiones.⁴⁸

Durante su procedimiento, el tribunal electoral estudió el marco normativo de los derechos políticos de la mujer en la Constitución federal y tratados internacionales. Por otra parte, analizó la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra la Mujer emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF. Debe resaltarse que se prestó atención especial por parte del Tribunal al derecho de la autoorganización y autodeterminación del partido político.

Después de una cuidadosa consideración, el tribunal sostuvo que los agravios de la actora eran infundados. En ese sentido, sostuvo que los argumentos planteados no necesariamente constituían violencia de género —especialmente que no se usaron estereotipos de género en la designación ni hubo acoso sexual demostrado en pruebas—.

En un análisis de las circunstancias planteadas por la promotora como presuntamente constitutivas de violencia política de género, se arribó a la conclusión de que, por sí mismas, no incurrieron en sesgos discriminatorios que afectaran los derechos político-electorales de la actora o que redundaran en impactos desproporcionados hacia ella por el hecho de ser mujer.

A pesar de la decisión mayoritaria, dos magistrados presentaron votos disidentes. Por una parte, la magistrada Chávez consideró que, a pesar de que se analizaron diversos protocolos relacionados con la violencia de género, el tribunal no los aplicó realmente. En su opinión, el órgano jurisdiccional debió interpretar todos los argumentos de la actora de manera que permitieran demostrar la violencia política de género.

El argumento tiene como premisa que, en realidad, resultaba difícil que la actora pudiera demostrar claramente la violencia

⁴⁸ En concreto, la omisión de proveer información sobre los mecanismos y criterios que serían aplicados para el proceso de selección de candidatura y la petición de celebrar un debate público ante los medios de comunicación, previo al cierre de la etapa de precampaña.

política porque, usualmente, hay solo indicios de esta. Además, el examen realizado por el Partido Humanista de la Ciudad de México para determinar al candidato tenía algunos errores —lo cual debería haber sido tomado en consideración durante el procedimiento—. La magistrada apuntaló que la sentencia mayoritaria sostuvo que cada acto denunciado por la actora no podía ser considerado como violencia política de género de forma aislada. La pregunta planteada por las consideraciones de su voto fue: ¿podía considerarse violencia política de género si las conductas se analizaban conjuntamente?

Por su parte, el magistrado Hernández concluyó que el agravio debería ser fundado porque, a su juicio, el proceso de designación del candidato fue erróneo.

La sentencia analizada fue impugnada por la actora ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-JDC-204/2018), que confirmó la resolución.

En su demanda ante la Sala Superior, la actora indicó que las razones de la inconformidad fueron, sustancialmente, las siguientes:

1. la negación de la posibilidad de participación en el procedimiento interno;
2. no obtuvo un dictamen detallado de la idoneidad de los precandidatos;
3. los votos disidentes de los magistrados del TECDMX indicaron las irregularidades en el proceso interno y, en consecuencia,
4. se vulneró el principio de no discriminación causando violencia política de género.

La confirmación de la resolución impugnada se basó en los siguientes hechos:

1. la actora participó en el procedimiento interno;
2. el partido político comparó los perfiles de los candidatos —y decidieron libremente el perfil que consideraron idóneo—;
3. ni el TECDMX ni el órgano de justicia intrapartidista del partido político podían decidir los requisitos para el candidato designado;

4. el TECDMX sí aplicó todos los protocolos y resoluciones pertinentes —contrario a lo afirmado en el voto disidente referido con anterioridad—, y
5. de las pruebas obrantes en autos no se puede afirmar que hubiera violencia política.

La importancia significativa de esta sentencia se basa en el hecho de que la violencia política de género fue analizada bajo la Constitución y los tratados internacionales. A pesar de que la sentencia concluye que no hubo violencia política de género, tuvo que definir qué era violencia política de género para resolver sobre su actualización en el caso concreto.

En la siguiente sección se abordarán las potenciales consecuencias jurídicas en materia política de la comisión de violencia política en razón de género.

6.2. Caso Mariana Rojas (TEDF-JEL-001/2017)

En mayo de 2017, el Tribunal Electoral del Distrito Federal (actualmente el Tribunal Electoral de la Ciudad de México) recibió un asunto en el cual la actora, Mariana Amira Rojas Rivero, pretendía dejar sin efectos la renuncia a la Coordinación Interna del Comité Ciudadano. En su escrito inicial de demanda se mencionaron actos que presuntamente pudieron consistir en violencia, como la presión ejercida en su contra —mediante insistencias, acosos y amenazas— por parte de un integrante del Comité Ciudadano.

En los autos del expediente se constató que existía un cúmulo probatorio indiciario con el cual se acreditó que la renuncia presentada por la actora se vio empañada por un “vicio” de violencia.⁴⁹

⁴⁹ De hecho, recuérdese que la violencia es un vicio en el consentimiento dentro de la teoría de los actos jurídicos. Véase Acevedo Mesa, Carlos Andrés, “La fuerza como vicio del consentimiento”, en Garcés Vásquez, Pablo Andrés (ed.), *El consentimiento: su formación y sus vicios*, Medellín, Institución Universitaria de Envigado, 2014, pp. 186 y ss.

Para dirimir la controversia, el tribunal local aplicó los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, la Convención de Belém do Pará, la CEDAW, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Además, la sentencia del tribunal aplicó los Protocolos para Juzgar con Perspectiva de Género y para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

Con base en las pruebas a las que se allegó el tribunal, se estimó que se formaba una cadena de indicios suficientes para tener por acreditados los hechos particulares en que coincide. Por lo anterior, se determinó que:

- Se ejerció violencia en contra de la actora, para que presentara su renuncia al cargo de coordinadora interna.
- El ejercicio de presión se generó por el hecho de que es mujer, pues quien coaccionó a la actora fue un hombre.

Con lo anterior se confirmó que se ejerció un acto discriminatorio en contra de la actora por razón de género, ya que se actualizaron los elementos del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, consistentes en que:⁵⁰

- Se dirigió a una mujer.
- Tuvo por objeto menoscabar el ejercicio de los derechos político-electorales de la actora.
- Se dio en el ejercicio de un cargo público.

⁵⁰ Recientemente, la Sala Superior (Tesis XVI/2018, de rubro “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”) determinó algunas características de la violencia en razón de género coincidentes con la señalada.

- Se realizó de manera verbal.
- Fue realizado por un colega de trabajo.

La decisión del tribunal local fue declarar la inexistencia de la renuncia y su ratificación presentadas por la actora, por las que cesó en el cargo de coordinadora interna del Comité Ciudadano. Asimismo, al demostrarse la violencia política en razón de género, se dio vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, a la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas y a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, para que, en el ámbito de sus competencias, determinaran lo que en derecho correspondiera.

Esta sentencia remarca las problemáticas estructurales de la equidad de género. Ante ello, es indispensable que los juzgadores impartan justicia con base en una perspectiva de género y tomen en cuenta el contexto de la situación, si existen relaciones de poder que generen un desequilibrio; valoren de manera neutral las pruebas y, en caso de no contar con pruebas suficientes, se alleguen de los elementos necesarios para tener un panorama completo.⁵¹

El objeto de este tipo de perspectiva es aplicar y no abusar del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, así como emplear los instrumentos jurídicos internacionales en materia de violencia contra la mujer “[...] con el fin de respetar la dignidad humana y hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres”.⁵²

⁵¹ Cfr. Tesis de jurisprudencia 22/2016 (10), de rubro “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD”.

⁵² “PERSPECTIVA DE GÉNERO. EL ANÁLISIS DE LOS ASUNTOS EN LOS QUE EXISTE ALGUNA PRESUNCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE CUALQUIER TIPO DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, DEBE REALIZARSE BAJO ESA VISIÓN, QUE IMPLICA CUESTIONAR LA NEUTRALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD Y LAS NORMAS, ASÍ COMO DETERMINAR SI EL ENFOQUE JURÍDICO FORMAL RESULTA SUFICIENTE PARA LOGRAR LA IGUALDAD, COMBINÁNDOLO CON LA APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES MÁS ALTOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS, EN CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LOS TRATADOS IN-

La resolución fue impugnada ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en la Ciudad de México (SCM-JDC-90/2017), la cual desechó de plano la demanda del juicio ciudadano, al haberse presentado de forma extemporánea. Por ello, no se entró al fondo del asunto y quedó firme la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

7. LAS CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO

Incluso si uno pudiera pensar que la violencia política de género afecta solo a personas del sexo concreto —en este caso las mujeres—, es necesario tener en cuenta que un acto de discriminación de género también puede causar consecuencias políticas muy graves para el perpetrador. Tal conclusión se deriva de la sentencia recientemente publicada por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación (SUP-REC-531/2018), que se refirió a la posible reelección de un presidente municipal.

Aunque el caso *per se* no se relaciona con la violencia política de género, lo que es de extrema importancia para el caso analizado es que el funcionario había sido anteriormente condenado por cometer violencia política de género.

Ante tal situación, un partido político impugnó el registro de este candidato ante el tribunal local, indicando que si un candidato había cometido violencia política en razón de género, no podía ser considerado como una persona que tuviera un “modo honesto de vivir” —que es un requisito previsto en la Constitución local—.

El concepto de “modo honesto de vivir” es muy amplio y tanto las legislaciones nacionales como las internacionales carecen de una definición concreta. Así, su entendimiento ha sido creado principalmente por la jurisprudencia.

TERNACIONALES EN LA MATERIA SUSCRITOS POR EL ESTADO MEXICANO”, A.38.K(10), Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa de Cuarto Circuito, Tesis aislada IV. 2º, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. XXVI, t. 2, noviembre de 2013, p. 1378.

El tribunal local confirmó el registro de este candidato y, como consecuencia, la resolución fue impugnada ante la Sala Regional Xalapa. En esta instancia, el registro fue revocado y la Sala Regional declaró que los actos de violencia política por razones de género socavan la presunción de poseer un “modo honesto de vivir”. La intención de la Sala Regional fue erradicar las conductas que contravengan la igualdad material, sobre todo en el ejercicio del cargo.

Como resultado, la Sala Superior —ante la cual fue impugnada la sentencia de la Sala Regional Xalapa— confirmó la resolución. De esta manera, se afirmó que, en los casos en que se contravenga la igualdad y la no discriminación, esta vulneración debe tener no solo consecuencias administrativas o penales, sino también político-electorales.

8. CONCLUSIONES

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta otras convenciones y protocolos internacionales, así como regulaciones a nivel nacional, la igualdad de género se ha fortalecido. Además, la violencia de género y especialmente la violencia política de género han sido ampliamente reconocidas y penalizadas.

A pesar de lo anterior, podemos constatar que aún no contamos con un sistema jurídico sólido que proteja de manera adecuada los derechos políticos de las mujeres. Es decir, no tenemos un andamiaje legal preciso que sirva como marco conceptual para erradicar esta conducta.

En vista de lo anterior, es necesario que se apliquen los pocos mecanismos existentes y que estos sean objeto de mejoras. Es imperativo que se analice con la profundidad necesaria el marco normativo y convencional, para que con ello, las mujeres puedan ejercer sin ningún tipo de violencia sus derechos.

No obstante, es de suma trascendencia evidenciar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —junto con las salas regionales y los tribunales locales— ha estado en el proceso de creación de una línea jurisprudencial con

respecto a la violencia política de género, no solo para sancionar tal violación —que en sí misma es un gran paso adelante—, sino también para asignar consecuencias negativas a las personas que cometan tal conducta (SUP-REC-531/2018).

Siempre debe recordarse que la participación equitativa de todas las personas en la vida política es una condición *sine qua non* para el Estado de derecho, una buena gobernanza, la paz, un desarrollo sostenible y, en consecuencia, para la existencia del Estado de derecho democrático. No puede olvidarse que la participación política de las mujeres también influye en la vida social creando patrones positivos y disminuyendo la corrupción política.⁵³

Con suerte, muy pronto los esfuerzos de todas y todos los que luchamos juntos por la igualdad de género y los derechos políticos de las mujeres se reflejarán en una ausencia de estereotipos que, tal vez de manera involuntaria, como sociedad, hemos contribuido a crear y estamos dispuestos a corregir y enmendar. Algo es cierto: una sociedad sin violencia permite avances claros y concretos en beneficio de todos.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo Mesa, Carlos Andrés, “La fuerza como vicio del consentimiento”, en Garcés Vásquez, Pablo Andrés (ed.), *El consentimiento: su formación y sus vicios*, Medellín, Institución Universitaria de Envigado, 2014.

Álvarez, Sandra, “¿Cómo viven las mujeres la violencia política en México?”, en *Justicia y Sufragio*, año 7, vol. 1, núm. 16, 2016, Jalisco.

Bautista González, Raúl, “Un plan de vuelo”, en *El Cotidiano*, Reynosa, may-jun, 2017.

Blanco, Ligia, “Mujeres y violencia política: un acercamiento a una realidad poco nombrada, los casos de Guatemala, El Sal-

⁵³ Instituto Europeo de la Igualdad de Género, La igualdad de género en los puestos de responsabilidad política, consulta 17 jul 2018, véase el informe completo disponible en <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-political-decision-making>

- vador y Honduras”, en *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Montevideo, 2017.
- Cárdenas Acosta, Georgina, “Violencia política de género en la CDMX”, en *Memorias del Primer Congreso de Violencias de Género contra las Mujeres*, Ciudad de México, 2017.
- Castilla Juárez, Carlos, “Igualdad ante la ley”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.* (eds.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Ciudad de México, SCJN-IIIJ-UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2013, vol. 1.
- Celorio Suárez, Mariana, “La reforma político-electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos”, en *El Cotidiano*, mar-abr, 2015, México.
- Collí Ek, Víctor Manuel, “¿Cómo entiende la Corte los derechos humanos? Septiembre de 2017”, en *Hechos y Derechos*, núm. 42, nov-dic, 2017, México, IIJ-UNAM.
- Fernández de Castro, Patricia, “El Camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género”, en *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 16, 2012, Madrid.
- Lombardo, Emanuela, voz: “Mainstreaming de género/transversalidad”, en *Diccionario sobre Mujeres y Ámbito Local*, Madrid, 2007.
- Maqueda Abreu, María Luisa, “La violencia de género: concepto y ámbito”, en *Congreso Internacional de Derecho de Familia*, México, IIJ-UNAM.
- Rodríguez Mondragón, Reyes y Cárdenas González de Cossío, Ana, “Violencia política contra las mujeres y el rol de la justicia electoral”, en Freidenberg, Flavia y Valle, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, IIJ-UNAM, 2017.
- Rosenfeld, Michel, “Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas”, en Santiago Juárez, Mario (coord.), *Acciones afirmativas*, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.

Torres Ruiz, René, “México y su nueva reforma político electoral”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, agosto, 2014, México.

UNESCO, *Indicadores de Género para Medios de Comunicación: Marco de Indicadores para Evaluar la Sensibilidad en Materia de Género en las Operaciones y Contenidos Mediáticos*, París, 2014.

Vázquez Correa, Lorena, “Legislar sobre violencia política contra las mujeres en México”, en *Mirada Legislativa*, núm. 122, abril, 2017, México, Instituto Belisario Domínguez.

Vela, Estefanía, “¿Concursos de carrera judicial solo para mujeres?”, en *Nexos: El juego de la Suprema Corte*, disponible en <https://bit.ly/2LqINPW>

_____, “Los concursos solo para mujeres”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año III, núm. 4, 2017, México.

Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF en el periodo 2017-2018

*Enrique Figueroa Ávila**

SUMARIO: 1. A manera de introducción; 2. Posiciones del Estado mexicano frente a los pueblos y comunidades indígenas; 3. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; 4. Diálogo jurisdiccional entre los tribunales electorales; 5. Identidad y autoadscripción; 6. Peritajes antropológicos en la solución de conflictos electorales; 7. Conclusión.

1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

México es un país pluricultural que, como Estado, reconoce de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros aspectos, sus tradiciones y lengua, pero especialmente su forma de organización política interna. En consecuencia, la impartición de justicia en tales casos requiere un estudio exhaustivo, porque implica garantizar los derechos humanos en el contexto de sus sistemas normativos internos, usos y costumbres.

Este artículo reflexiona acerca de algunos de los criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Po-

* Magistrado integrante de la Sala Regional Xalapa, correspondiente a la III circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se agradece a la secretaria de Estudio y Cuenta, Gabriela Alejandra Ramos Andreani su colaboración en la confección de este documento.

der Judicial de la Federación, asumidos en los años 2017 y 2018, en los que se exponen retos actuales que se presentan en el entorno político-electoral de los pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, es importante señalar que la estructura y eje discursivo de este documento se ajusta a la conferencia dictada el 20 de abril de 2018 por su autor y cumple el objetivo de dejar su registro por escrito.

Tal iniciativa obedece a la invitación formulada por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, al tomar en cuenta que la competencia por territorio de la Sala Regional Xalapa incluye los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, mismos que integran el área geográfica del país que concentra el mayor número de pueblos y comunidades indígenas,¹ en los que durante 2017 y 2018 se han presentado casos jurídicos que deben ser objeto de difusión para su análisis y crítica.

La relevancia de lo anterior radica en que, en 2015, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), elaboraron una encuesta intercensal poblacional, con un total de 119 millones 530 mil 753 habitantes, que arrojó como resultado que 21.5% de personas, esto es, 25 millones 694 mil 928, se autoadscriben o se reconocen como indígenas, y además distingue que, de esa última cifra, 51.3% son mujeres y 48.7% son varones. Esta cantidad de mexicanas y mexicanos pertenecen a uno de los 62 pueblos indígenas que se reconocen en nuestro país, cuyos integrantes son titulares de derechos político-electorales en un contexto de ejercicio que puede resultar sumamente complejo.

2. POSICIONES DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Esencialmente, el Estado mexicano ha asumido políticas respecto a los pueblos y comunidades indígenas que se pueden clasificar

¹ Registro Federal de Electores, Circunscripciones Plurinominales Electorales Federales 2017, Instituto Nacional Electoral, consulta 7 may 2018, disponible en <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/08/CGext201707-20-ap-4-a1.pdf>

en dos etapas: la asimilacionista o integracionista, en donde el pensamiento occidental se percató de la necesidad de incorporar a los pueblos y comunidades indígenas a la vida occidental de la población mayoritaria, la cual perduró hasta finales de la década de los setenta del siglo xx, construida sobre la lógica de que tenían que olvidarse de su cultura, idioma, tradiciones y creencias.

Posteriormente, la segunda etapa sigue al reconocimiento de diversos convenios internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,² el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que provocó que el Estado mexicano tuviera un importante cambio en la política a seguir con los pueblos y comunidades indígenas e inició la fase pluricultural o de multiculturalidad, lo que implicó necesariamente cambiar a una política orientada bajo la óptica de que la nación mexicana tiene una estructura poblacional culturalmente heterogénea.

Esto significó superar el paradigma del monismo jurídico, es decir, pasar de un solo sistema jurídico acuñado por el pensamiento occidental y generado por la colonia española,³ al pluralismo jurídico, en donde se reconoce la coexistencia de diversos órdenes, lo que significa, a su vez, la necesidad de hacerlos converger. Por supuesto, esto generó importantes reformas constitucionales: las de 1992 y 2001, en las cuales el artículo 2 de la carta magna se convirtió en la columna vertebral de ese nuevo modelo jurídico, del cual, hasta la fecha se pueden observar, a su vez, distintas etapas evolutivas de interpretación sobre su significado y alcance jurídico.

² México ratificó el Convenio 169, lo que supuso un compromiso internacional, puesto que en dicho Convenio, el Estado mexicano se compromete a legislar y proteger los derechos, tanto colectivos como individuales, de los pueblos originarios. (Narváez Hernández, 2010)

³ El proceso de incorporación de la población indígena a los circuitos comerciales europeos, dirigido por la Corona española, procuró mantener las formas de organización indígena, aunque en el marco de la conversión religiosa. Se podría decir que el orden colonial sustituyó al imperio azteca en sus estratos jerárquicos superiores, pero respetó las formas en que las comunidades locales se organizaban para subsistir. Este hecho fue, sin duda, lo que permitió que las tradicionales formas de relación política sobrevivieran hasta nuestros días. (Garza Talavera, 2012)

Conforme a ese último contexto, las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos han tenido un papel fundamental para establecer la definición, naturaleza, alcance y, sobre todo, el respeto a la cosmovisión de las culturas de los pueblos y comunidades indígenas.

3. SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

3.1. Caso *Yatama vs. Nicaragua* (2005)

Sin lugar a dudas, el caso *Yatama* es emblemático para iniciar el tema del derecho electoral indígena, según el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Los hechos de este caso derivan de la adopción de la Ley Electoral (Ley 331) de 24 de enero de 2000, que no contempló la figura de las asociaciones de suscripción popular para que participaran en las elecciones municipales de dicho año, pues únicamente se permitió a la población su participación en el proceso electoral a través de la figura jurídica de los partidos políticos, la cual no es propia de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que el Estado no previó, por un lado, medio de defensa alguno que permitiera amparar el derecho de candidatos a participar y ser elegidos en las elecciones municipales bajo una figura jurídica diversa a los partidos políticos y, por otro lado, tampoco adoptó medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivo, máxime que no atendió al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de sus pueblos indígenas.

Este caso es muy importante porque señala cómo tiene que actuar todo Estado para que sus pueblos y comunidades indígenas puedan contar con representación política, por lo cual, sirve como precedente para todas aquellas naciones cuya composición sea multicultural. En el caso, se condenó al Estado nicaragüense a llevar a cabo las acciones necesarias para que las organizaciones indígenas con interés de participar en las elecciones municipales tuvieran esa posibilidad.

3.2. Caso *Florencio Chitay Nech y otros vs. Guatemala* (2010)

En 1973, Florencio Chitay Nech, indígena maya, se unió a movimientos campesinos e inició su participación política afiliándose al partido Democracia Cristiana. En 1977 fue electo como concejal de San Martín Jilotepeque, Departamento de Chimaltenango, Guatemala. Desde junio de 1980 recibió diversas amenazas y hostigamientos. El 1 de abril de 1981 salió de su vivienda en la Ciudad de Guatemala acompañado de su hijo Estermerio Chitay, y durante el trayecto un grupo de hombres armados se bajaron de un vehículo, lo golpearon en la cabeza y lo cambiaron a otro automóvil. Desde ese entonces, Florencio Chitay Nech se encuentra desaparecido. A pesar de haberse interpuesto una serie de recursos legales, no se realizaron mayores investigaciones ni se sancionó a los responsables.

La Corte Interamericana advirtió que a causa del hostigamiento y su desaparición, entre otros aspectos, no solo se truncó el ejercicio de su derecho político de cumplir con el mandato del cargo público para el cual resultó electo, sino también se le impidió que siguiera su vocación dentro del proceso de formación de líderes comunitarios.

Como se puede observar, se trata de un caso lamentable de desaparición forzada de personas. La particularidad que interesa destacar es que don Florencio Chitay era un activista y un actor político relevante en Guatemala, que en dicha época quería llevar al seno del Congreso la voz indígena. En consecuencia, se trata de otro precedente importante dentro del Sistema Interamericano relacionado con las obligaciones que tienen los Estados respecto de sus pueblos y comunidades indígenas.

3.3. Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012)

Diversas empresas intentaron penetrar en la región de la provincia de Pastaza, Ecuador, con el fin de explotar hidrocarburos. En dicha región habita el pueblo indígena kichwa de Sarayaku,

el cual subsiste de la agricultura familiar colectiva, caza, pesca y recolección. En 2002, las empresas lograron entrar a ese territorio y abrieron trochas sísmicas, habilitaron siete helipuertos, destruyeron cuevas, fuentes de agua y ríos subterráneos necesarios para el consumo de agua de la comunidad; talaron árboles y plantas de gran valor medioambiental, cultural y de subsistencia alimentaria de ese pueblo indígena.

La Corte observó entonces que la estrecha relación de las comunidades indígenas con su territorio tiene, en general, un componente esencial de identificación cultural basado en sus propias cosmovisiones y que, como actores sociales y políticos diferenciados en sociedades multiculturales, deben ser especialmente reconocidos y respetados en una sociedad democrática.

Dicho precedente establece el paradigma y el diseño del derecho a la consulta cuando el Estado pretende tener injerencia en el ámbito territorial de los pueblos y comunidades indígenas, ya que es un factor fundamental de su cultura, por lo cual, es indispensable que el Estado tome en cuenta el parecer de las personas que habitan en esas áreas geográficas.

3.4. Reflexión

Con los tres casos anteriores es posible advertir que la estructuración del derecho electoral indígena americano no solo tiene un desarrollo interno o nacional, sino también contiene una importante influencia de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana.

4. DIÁLOGO JURISDICCIONAL ENTRE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

Ahora bien, el artículo 2 de la Constitución general de la República, establece que:

- i. los pueblos y comunidades indígenas deberán tener representación en los ayuntamientos;

- ii. el acceso a la jurisdicción del Estado tomará en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, y
- iii. reconoce su derecho a elegir a sus representantes de acuerdo con sus normas internas, así como acceder y desempeñar los cargos públicos de elección popular para los que hayan sido electos.

Sin embargo, este precepto reconoce la posibilidad de que el órgano edilicio se renueve por al menos dos sistemas electorales: de partidos políticos y de sistemas normativos internos. En consecuencia, este planteamiento ha generado bases, principios y reglas que se deben observar para la impartición de justicia electoral local y federal.

El pluralismo jurídico del derecho electoral está reconocido en la tesis LII/2016, emitida por la Sala Superior, de rubro “SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO”, que es una clara orientación, primero, de cómo se debe comprender y estructurar el orden normativo y, segundo, en complemento con la tesis XLVIII/2016 de rubro “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”, de que la actividad jurisdiccional deberá obedecer la directriz de juzgar con perspectiva intercultural conforme a determinados estándares metodológicos.

Como es dable deducir, tales especificidades del derecho electoral han generado importantes experiencias en donde el diálogo entre el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, la Sala Regional Xalapa y la Sala Superior han tenido distintas visiones en esa construcción, lo que demuestra su complejidad y la permanente búsqueda de la mejor solución de cada controversia.

Esto es así porque, junto con los derechos político-electorales a votar y ser votado, también existen otros conceptos jurídicos fundamentales de la misma relevancia que son connaturales a los pueblos y comunidades indígenas, los cuales es necesario tomar en cuenta al analizar tales casos.

5. IDENTIDAD Y AUTOADSCRIPCIÓN

La regla general de identidad y de autoadscripción indica que basta que la persona se autoidentifique como perteneciente a un pueblo o comunidad indígena para que ese reconocimiento opere en su favor.⁴

No obstante, en el proceso electoral federal 2017-2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) identificó 28 distritos electorales indígenas y ordenó, por acción afirmativa, a los partidos políticos y coaliciones que registraran al menos 12 candidaturas indígenas. Dicha obligación generó una impugnación que la Sala Superior resolvió dentro de los expedientes SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en el sentido de que debían registrarse, al menos, 13 candidaturas indígenas cuya autoadscripción fuera calificada a fin de garantizar que, efectivamente, los electos fueran personas que tuvieran esa calidad y formaran parte de las comunidades y pueblos indígenas de tales distritos.

A partir de lo anterior se puede ver la importancia de los conceptos de identidad y autoadscripción, ya que al momento de resolver se genera un cambio que ha validado la Sala Superior. No es suficiente que el partido político registre a una persona como candidata o candidato indígena que se ostente como tal, sino que también establece que ese requisito necesita, para cumplirse, la acreditación del vínculo que existe entre la persona y el pueblo o comunidad indígena con el que dice identificarse.

Cabe reflexionar si ello en realidad puede implicar una prevalencia del derecho legislado respecto a un concepto que, según el criterio hasta entonces imperante, indicaba que bastaba que la persona interesada expresara su identidad y autoadscripción para que se tuviera por colmada su calidad indígena.

⁴ Criterio que sostuvo la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2013, de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES”, consultable en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, 2013, págs. 25-26; disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=12/2013&tpoBusqueda=S&sWord=comunidad,ind%C3%ADgena,auto,identifique>

Este cambio de criterio para el proceso electoral federal 2017-2018 genera posicionamientos importantes, como es, entre otros, si se enfrenta un retroceso al derecho legislado o se debe anteponer la imperiosa necesidad de que, efectivamente, las y los representantes electos en esos distritos electorales uninominales se traten de personas reconocidas por los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.

Cobran relevancia en este sentido los acuerdos INE/CG508/2017 e INE/CG299/2018, porque la autoridad electoral realizó un ejercicio no solamente estadístico, sino también de carácter filosófico y teórico, en el cual busca que la representación política de los pueblos y comunidades indígenas llegue de manera efectiva a la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

6. PERITAJES ANTROPOLÓGICOS EN LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES

Otro tópico sumamente importante se desprende de dos sentencias dictadas por la Sala Superior, en las cuales se desarrolla la aportación de un nuevo elemento para la impartición de justicia electoral: los peritajes en ciencias antropológicas. Los expedientes son SUP-REC-33/2017, correspondiente al municipio de Santiago Matatlán, y SUP-REC-38/2017, de San Pedro Mártir, ambos del estado de Oaxaca.

En la primera sentencia, a partir del peritaje antropológico, la Sala Superior determinó que la elección de concejales al Ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca, era válida, ya que las partes en litigio, a saber, una agencia municipal y la cabecera municipal, si bien pertenecen al mismo municipio, son autónomas en la elección de sus respectivas autoridades.

Por su parte, en la segunda ejecutoria, la Sala Superior señaló que no podía declararse la nulidad de la elección de Ayuntamiento en San Pedro Mártir, Oaxaca, pues ello implicaría violentar la libre determinación de la comunidad, ya que la asamblea general comunitaria estableció que las mujeres no eran *per se* excluidas.

Esto, porque el tequio⁵ se vincula con el concepto de “familia”, por lo que ellas podían cumplir ese requisito si la “familia” lo había satisfecho. De ahí se consideró que no existe una afectación al derecho de las mujeres para participar en condiciones de igualdad en las decisiones políticas de la comunidad.⁶

Cabe señalar que ambas sentencias fueron aprobadas por mayoría de votos porque existe un debate importante sobre el alcance que deben tener estos peritajes en la solución de los conflictos electorales que se rigen por sistemas normativos internos.

6.1. Tequio

En los sistemas normativos internos, la figura del tequio no ha estado ajena al examen de las autoridades electorales. En principio, el tequio trata del trabajo comunitario, el cual funciona también como instrumento para maximizar los recursos públicos con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas.

Sobre este particular, en el precedente identificado con la clave SX-JDC-7/2017 y su acumulado SX-JDC-9/2017 se planteó medularmente la situación siguiente: en una comunidad, solo los varones pueden realizar tequio, el cual es indispensable para el funcionamiento del escalafón que permite acceder a los cargos edilicios.

Un grupo de mujeres solicitó a la asamblea comunitaria que diera apertura para que también ellas participaran en tales cargos, pero como a estas no se les reconoce el trabajo comunitario, entonces ese reconocimiento se condicionó al trabajo realizado por los esposos, es decir, una mujer tendría la capacidad de ejer-

⁵ El tequio puede entenderse como una forma de participación comunitaria no remunerada que consiste en la colaboración del pueblo con los cargos cívico-religiosos, con servicios públicos y con el pago de contribuciones o cooperaciones. Es un algoritmo para dotar de servicios a la comunidad y resolver los problemas que se enfrentan en una colectividad. Se entiende solo en función de unidades comunitarias. (Bustillo Marín, 2016)

⁶ Véase, *infra*, p. 9. En la parte referente al tequio se abordará esta sentencia.

cer sus derechos político-electorales para poder participar políticamente dependiendo de lo que haya laborado el esposo.

Tal situación generó discusión en la Sala Regional Xalapa respecto del supuesto de las mujeres solteras, así como de las mujeres que tienen interés en participar, pero cuyos esposos, al no tener aspiración alguna, no han cumplido con su tequilo.

Al respecto, la Sala Xalapa sostuvo que el criterio de la asamblea inobservaba los tratados internacionales que tutelan los derechos político-electorales de las mujeres, porque se debía abrir el espacio de participación político-electoral a todas las mujeres sin las subordinaciones que les habían sido impuestas. Cuando este caso llegó a la Sala Superior, su decisión tomó en consideración el resultado de un peritaje antropológico.⁷

En ese asunto, la Sala Superior arribó a la conclusión de que las instancias jurisdiccionales anteriores no tomaron en cuenta la concepción de este ayuntamiento, en el entendido de que el trabajo es identificado no como un instrumento de identidad personal, sino de toda la familia, por lo que se introduce el concepto de “familia” como un elemento que también debe ser ponderado para el ejercicio de los derechos político-electorales individuales, especialmente cuando el artículo 2 constitucional dice, entre otras cosas, que “se respetarán los sistemas normativos internos mientras no afecten la igualdad y el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres”.

Asimismo, señala la superioridad que ocupa la meritocracia en el sistema de cargos, por lo que sobre ese concepto se construye la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas, pues al ir escalando se va adquiriendo experiencia, y es la asamblea la que va depositando en las personas el ejercicio de cada cargo.

Como es posible deducirlo, dentro del derecho electoral indígena, el ejercicio del derecho político-electoral tiene una dimensión completamente distinta a la del derecho legislado. Transita desde el individualismo basado en el “yo quiero” al colectivismo representado con la fórmula “queremos que tú hagas esto, por-

⁷ Véase, *supra*, p. 8. Corresponde a la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-38/2017.

que vemos en ti estas habilidades, estas capacidades”. Pero también hay asuntos que confrontan las ventajas de la meritocracia en la construcción y renovación de los órganos edilicios, porque se combina con casos de intolerancia religiosa, ya que diversos cargos del escalafón implican la organización y atención de ese tipo de actividades.

En efecto, existen casos en que los cargos que forman parte de las autoridades están edificados sobre la Iglesia católica, mientras que dentro de las propias comunidades se practican otras religiones. Entonces, cuando los integrantes con otras creencias quieren tener acceso a los órganos edilicios que se renuevan por sistemas normativos internos, se enfrentan al obstáculo consistente en que no han realizado tequio dentro de la comunidad, por lo que los cargos meritocráticos se convierten completamente en una cuestión de creencias religiosas.

Entonces, este tema se vuelve más complejo, porque en la historia de nuestro país el tema religioso ha sido constructor determinante de episodios sangrientos en la definición del poder político.

6.2. Asambleas comunitarias

En las asambleas comunitarias,⁸ a diferencia de una elección constitucional, el pueblo se reúne como las famosas *eclesias* griegas, para tomar, entre otras decisiones, las relativas a la designación de quiénes ocuparán los cargos edilicios. En tales asambleas, la ciudadanía expresa su decisión de distintas maneras, de suerte que la votación puede formularse a mano alzada o reflejarse en un pizarrón en el que cada persona asienta una línea en favor de la candidatura de su preferencia, resultando electo quien cuente con el mayor número de apoyos.

⁸ La reforma de la Constitución oaxaqueña de 1997, que modificó los arts. 29 y 98, “...resultó muy importante no solo por el avance en la reglamentación y protección de los derechos de las comunidades indígenas, sino porque finalmente reconoció y legalizó a la asamblea comunitaria y sus mecanismos de elección, dándole existencia jurídica al procedimiento de votación y, por tanto, reconociendo una institución clave para la existencia del sistema electoral en cuestión”. (Garza Talavera, 2012)

Desde esta perspectiva, el procedimiento de verificación de la voluntad mayoritaria expresada durante una asamblea comunitaria resulta fundamental al resolver las controversias que se susciten a partir de este tipo de elecciones. En ese contexto, cobran importancia como medios probatorios diversos instrumentos técnicos, como puede ser un video que proyecte la escena de la votación asentada en un pizarrón por las personas que pasan, con gis o plumón, a expresar a favor de quien emiten su voto.

6.3. Cargos honoríficos

A las anteriores particularidades también hay que agregar que muchos de los integrantes de este tipo de ayuntamientos no cobran por el desempeño de su cargo porque, incluso, su ejercicio es considerado tequio. Su trabajo es honorario. Por consiguiente, no es extraño que el dinero sea un importante factor de destrucción de los sistemas normativos internos, porque subyace en muchas de las discusiones para cambiarlos, de suerte que los integrantes de los órganos edilicios ahora cobran por tales actividades.

6.4. Exposición de precedentes de la Sala Regional Xalapa

Explicadas algunas de las singularidades que enmarcan la riqueza de nuestros pueblos y comunidades indígenas, especialmente su vida jurídica, se presenta una breve selección de casos que evidencian la situación actual que guarda esta área del derecho electoral mexicano.

6.4.1. Violencia política contra las mujeres en razón de género y violación al principio de universalidad del sufragio como causas de nulidad de elección de ayuntamiento

Se considera importante iniciar este apartado recordando, aunque sintéticamente, el caso de la profesora Eufrosina Cruz Men-

doza. Como saben, este caso paradigmático data de 2007. La profesora, integrante del municipio de Santa María Quiegotani, Oaxaca, pidió permiso para ser electa en su comunidad para ocupar el cargo de presidenta municipal. No obstante haber resultado electa, se enfrentó a diversos obstáculos, ya que, de manera extraordinaria, los integrantes del cabildo se reunieron y acordaron desconocerla como ciudadana y vecina de tal comunidad y, por tanto, impidieron que tomara protesta del cargo.

Lamentablemente, este asunto nunca se hizo del conocimiento de las autoridades electorales, ya que solo fue objeto de estudio de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. No obstante, constituye un importante precedente sobre el tema del ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en los pueblos y comunidades indígenas.

6.4.1.1. *San Martín Peras, Oaxaca*

Ahora bien, la Sala Regional Xalapa, dentro del juicio ciudadano federal SX-JDC-3/2017 y acumulados, resolvió un caso perteneciente al municipio de San Martín Peras, Oaxaca, en el cual se declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento siguiendo la línea jurisprudencial imperante del Tribunal Electoral, porque se inobservaban dos temas nucleares para convalidar esa elección: la igualdad de género y la universalidad del sufragio.⁹

En el caso concreto había una indebida publicación de la convocatoria, lo cual impactaba en la participación de las agencias, núcleos rurales y barrios para la elección del ayuntamiento, que

⁹ Jurisprudencia 37/2014, de rubro: “SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”, consultable en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, págs. 64-65; disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=37/2014&tpoBusqueda=S&sWord=sufragio,universal> así como, <https://www.derechoshumanosoaxaca.org/informesespeciales/Eufrosina-Cruz.pdf>

había sido controlada desde la cabecera municipal, con lo cual se impactaba negativamente el principio de universalidad del sufragio.

Por otro lado, también tomó relevancia la falta de respeto al derecho de igualdad de las mujeres, al quedar documentado un tema de violencia política en razón de género contra la ciudadana que acudía como actora en ese medio de impugnación.

La suma de ambas irregularidades llevó a la Sala Regional a concluir que esa elección ordinaria no podía pervivir. Como consecuencia de lo anterior, se celebró una extraordinaria que finalmente se convalidó. Este asunto quedó en los términos antes narrados porque no llegó a la Sala Superior para su ulterior revisión.

*6.4.2. Medidas de protección, de satisfacción,
de no repetición y de supervisión de cumplimiento
de sentencia, en casos de violencia política en razón de género*

6.4.2.1. San Juan Cotzocón, Mixe, Oaxaca

Un segundo asunto que se considera importante comentar se refiere al tema de medidas de protección que quedó registrado en el juicio SX-JDC-365/2017. El citado asunto tuvo la particularidad de que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca ya había dictado medidas de protección, pero para las justiciables no habían sido eficaces para contrarrestar la situación de violencia política de género que ya había quedado reconocida en la instancia jurisdiccional electoral local.

Las medidas de protección dictadas por el tribunal consistían en que se ordenó al presidente municipal, quien había sido acusado de violencia política de género que, en presencia de un actuario del tribunal local, diera acceso a las regidoras para ocupar las oficinas del ayuntamiento y poder desempeñar su cargo; asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía o al Ministerio Público del Estado en materia de delitos electorales, en el ámbito de su competencia, para que tomaran medidas suficientes y se contrarrestaran los daños ocasionados por la situación que estaban enfrentando.

Al considerar insuficientes tales medidas e impugnarlas, la Sala Xalapa conoció de este asunto, en el que la materia de la controversia se centró exclusivamente en examinar el alcance de aquellas.

La autoridad jurisdiccional federal dictó medidas de protección con una cobertura más amplia, al tomar en cuenta que el tema de violencia política en razón de género se encuentra regulado por un aparato jurídico amplio que incluye tratados internacionales y leyes generales. Por tanto, era de suma importancia informar del caso, dentro del ámbito estatal, a la Secretaría de Gobierno; al Congreso del Estado; a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales contra la Mujer por Razón de Género; al Centro de Justicia para las Mujeres, y a la Defensoría de Derechos Humanos. En el ámbito federal se dio vista a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEMIVTRA) y al Instituto Nacional de las Mujeres.

Se razonó que todas las autoridades electorales tienen la obligación de ser especialmente cuidadosas en esta temática sensible, porque se ponen en riesgo valores, principios y derechos de máxima protección, como son la vida y la seguridad de las personas, cuya protección depende de la acción más inmediata de todas las instituciones del Estado con atribuciones sobre el tópico anotado.

Finalmente, la sentencia modificó las medidas de protección dictadas por el tribunal local, porque se consideró que se tenía que hacer cumplir de la manera más eficaz la protección de los derechos humanos de la parte actora, quien se consideraba afectada por lo reducidas que eran las inicialmente dictadas.

6.4.2.2. Santa María Huamelula, Oaxaca

Otro caso se conoció el 16 de marzo de 2018, cuando la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en el expediente SX-JDC-118/2018. Este asunto abre la reflexión sobre la plenitud de la protección y reparación de los derechos humanos afectados en casos de violencia política en contra de las mujeres por razón de género, al tratarse del primer precedente emitido por el Tribunal Electoral que examina uno a uno los componentes de dicha fórmula.

En el caso concreto, la agente municipal de Santa María Huamelula, Oaxaca, solicita la revisión de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca únicamente por lo que respecta a las medidas de protección, satisfacción, no repetición y supervisión del cumplimiento del dictado de la resolución que ya tenía a su favor, sobre las cuales la autoridad jurisdiccional local no se pronunció.

Para resolverlo se partió de la base de que el tribunal electoral estatal restituyó a la actora en el cargo de agente municipal, declaró la existencia de violencia política en su contra y que, si bien dictó medidas de protección, no las hizo extensivas a los familiares y colaboradores de la actora, como lo solicitó ella desde la demanda inicial.

A su vez, la Sala Regional determinó que no fueron suficientes las medidas de protección, al no incluir, indebidamente, a los familiares y colaboradores de la actora. También estimó que era necesario el estudio para el otorgamiento, en su caso, de medidas de satisfacción, de no repetición y de supervisión del cumplimiento de la sentencia dictada por el tribunal electoral local.

Lo anterior, porque tales derechos se encuentran reconocidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la restitución de aquellos que han sido violentados. En ese contexto, la sentencia federal está construida, principalmente, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 63); la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (arts. 36 y 41), y la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre sin Violencia de Género (art. 30).

Cobra relevancia el artículo 63 de la Convención Americana, porque indica, en lo que al caso interesa, que para resarcir los derechos humanos podrán dictarse las medidas de satisfacción, especialmente las que se encuentran dirigidas a reparar el daño inmaterial que sufren las víctimas de violaciones a derechos humanos y comprenden, entre otros, actos u obras de alcance o repercusión pública de reconocimiento de responsabilidad, así como de disculpas públicas a favor de las víctimas de violencia política.

Por su parte, la Corte Interamericana define a las garantías de *no repetición* como medidas tendentes a impedir que vuelvan a ocurrir estas violaciones a los derechos humanos, con un alcance o repercusión pública. Además, tienen como finalidad que se adecue la legislación interna a los parámetros convencionales o constitucionales; desde luego, esto se logra con la capacitación de los funcionarios en materia de derechos humanos, género y violencia política, a fin de evitar que en el futuro se repitan este tipo de hechos.

En otro orden de ideas, la *supervisión* del cumplimiento de la resolución tiene por objeto que el tribunal no solamente dicte el fallo, sino que también tenga la responsabilidad de darle seguimiento y verificar que este sea ejecutado en los términos indicados. Además, para la *supervisión* se toma como base la doctrina que la Corte Interamericana acuñó en el caso *Penitenciarías de Mendoza y otros vs. Argentina* respecto al “deber de informar”, lo cual no se cumple con la sola presentación formal de un documento, sino que constituye una obligación que requiere, para ser efectiva, atender a un plazo y especificar la referencia material, es decir, la información de los temas sobre los que recae esa obligación debe ser cierta, actual y detallada.

Bajo esas condiciones, se instruyó al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que requiriera informes mensuales a todas las autoridades vinculadas, para que diera seguimiento puntual al cumplimiento de su sentencia.

Como garantías de *satisfacción*, se ordenó la elaboración de un resumen de la sentencia dictada y su correspondiente traducción al chontal de Oaxaca y zapoteco, que son las lenguas indígenas de esa comunidad, para que no quedara exclusivamente su registro en la lengua mayoritaria; además, debían ser publicadas en el espacio destinado para los estrados del Ayuntamiento de San Pedro Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca, así como difundidas en el sitio web del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Como se observa, la Sala Regional amplió el ámbito de protección sobre aspectos que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca no había tomado en cuenta y, a diferencia de este, dictó las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

6.4.3. *El ejercicio de los recursos públicos en el contexto de los pueblos y comunidades indígenas*

Resulta importante destacar otro tipo de conflictos que existen bajo este contexto pluricultural y que han llegado al conocimiento de la justicia electoral.

Existen serios conflictos en la repartición de los recursos federales, especialmente de los ramos 28 y 33, que son asignados a los municipios, porque las agencias municipales expresan que se afecta el ejercicio de su derecho político-electoral a ser votadas en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, porque los ayuntamientos absorben todos los recursos para la cabecera y no les entregan su parte correspondiente, y ello les impide cumplir su función.¹⁰

Tanto en el tribunal electoral local como en la Sala Regional, las agencias están reclamando que se inaplique el artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,¹¹ porque en esencia establece que los recursos presupuestales deben llegar al ayuntamiento, lo que, en su concepto, constituye el obstáculo que impide que el recurso les sea asignado directamente a las agencias.

Esta problemática encierra un trasfondo mayor. Si bien inicia con el ejercicio del derecho político-electoral a partir del sufragio pasivo en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, porque quien resulta electo al cargo de agente municipal no recibe recursos para realizar las actividades correspondientes y le impiden ejercerlo, lo cierto es que se pretende que las autoridades

¹⁰ La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, art. 16, establece que se denominará cabecera municipal al centro de población donde reside el gobierno municipal. Asimismo, en el art. 17 advierte que la Agencia Municipal, al igual que la Agencia de Policía, se constituyen como las categorías administrativas dentro del nivel de gobierno municipal. Para la primera se requiere un censo no menor a 10 mil habitantes y en la segunda, un mínimo de 5 mil.

¹¹ Artículo 81. Las autoridades auxiliares no podrán administrar más recursos que los recibidos para los gastos de administración y funcionamiento de sus oficinas. No podrán ejecutar obras en forma directa, salvo las que autorice el Ayuntamiento.

jurisdiccionales ordenen que los recursos sean asignados por los poderes estatales directamente a las agencias municipales, lo que impactaría en la estructura jurídico-administrativa misma del estado de Oaxaca.

Hasta ahora, la línea jurisprudencial de la Sala Regional Xalapa ha seguido la lógica de que dicha problemática no encuentra su solución en el ámbito de análisis y de protección del derecho electoral, porque el marco jurídico que resulta aplicable corresponde al espacio de competencia del derecho constitucional, administrativo y fiscal.

6.4.4. Cambio de régimen jurídico para la renovación de los ayuntamientos

Para terminar de enumerar esta interesante casuística, se debe al menos mencionar que hay registro de precedentes en donde los pueblos y comunidades indígenas solicitan, para la renovación de sus ayuntamientos, el cambio de sistema de partidos políticos al sistema normativo interno. Después del caso *Cherán*, en Michoacán, y *Ayutla de los Libres*, en el estado de Guerrero; en la actualidad en el estado de Chiapas, que se rige totalmente por sistema de partidos políticos, los municipios de Oxchuc y Chilón han formulado peticiones que, en ese mismo sentido, está resolviendo el Instituto Electoral del Estado de Chiapas. Es previsible que la solución final a tales peticiones sea dictada por los tribunales electorales.

7. CONCLUSIÓN

En suma, la violencia política en contra de las mujeres en razón de género; los peritajes antropológicos; la visión individualista de los derechos humanos frente al comunitarismo de los pueblos y comunidades indígenas; la asignación de recursos públicos; los cambios de régimen jurídico para la elección de ayuntamientos, entre otros tópicos, constituyen los temas actuales que el juzgador electoral debe enfrentar al resolver los casos que corresponde dilucidar al derecho electoral indígena.

La ciudadanía debe saber que las autoridades electorales, en especial las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, están muy atentas a la solución de estos conflictos. La judicatura no resuelve de manera caprichosa o arbitraria estos asuntos, esto es, ajena a sus cosmovisiones. Su solución radica en la aplicación de metodologías que garantizan que la decisión será tomada con estricto apego a derecho, tal como lo orienta el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, juzgar con perspectiva intercultural cumple lo mandado por el artículo 2 constitucional, en el sentido de crear un ambiente de igualdad para todas y todos los mexicanos.

Todas las autoridades y, especialmente, los tribunales electorales, tenemos la responsabilidad de seguir construyéndolo, en beneficio de nuestros pueblos y comunidades indígenas.

Universalidad del sufragio y participación política de las mujeres en los sistemas normativos indígenas en el estado de Oaxaca

*Rita Bell López Vences**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Marco conceptual; 3. Facultades del IEEPCO en los sistemas normativos indígenas; 4. Participación de las distintas comunidades en la elección de sus autoridades; 5. Participación política de las mujeres en los municipios que se rigen bajo sus propias normas. Caso Oaxaca; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Así lo señala el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que también refiere que 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.

* Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO). Consejera Electoral integrante del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxac.

Además, debe tenerse en consideración que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se debe ejercer en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.¹ No obstante, en la historia constitucional no siempre fue así, por ejemplo, en el texto constitucional por excelencia, el de 1857, lo que encontramos es el abandono u olvido de los pueblos indígenas, y precisamente la tendencia o el objetivo era que dejaran de ser lo que eran. La única mención rescatable en este sentido parece ser el célebre discurso de Ignacio Ramírez, dirigido a los indígenas, y que precisamente se titula “A los indios”, en el cual denunciaba las injusticias y los muchos atropellos cometidos contra ellos, exhortándoles a rebelarse contra sus opresores y a votar en las elecciones por los “puros” (así se les denominaba a los liberales).²

No fue sino hasta 1989 cuando México aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, por el que se adquirió el compromiso internacional de reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y el carácter pluricultural de la nación.

Sin embargo, hasta 1992, con la reforma al artículo 4 constitucional, se representó la primera mención constitucional específica respecto de los derechos de los pueblos indígenas, bajo un régimen diferenciado, aunque sumamente limitado.

Otro acontecimiento vital en el reconocimiento de estos derechos son, desde luego, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados en febrero de 1996 entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, documentos con los que se buscó garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el Estado.

Dentro de dichos acuerdos, se comprometía al gobierno federal a enviar a las cámaras legislativas las iniciativas de reformas

¹ TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Editorial del TEPJF, 2014, pp. 13-14, consulta 1 abr 2018, disponible en http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Sistemas%20normativos%20indi%CC%81genas.pdf

² Altamirano Basilio, Ignacio, *Biografía de Ignacio Ramírez “El Nigromante”*, Puebla, México, Altres Costa-Amic Editores, 2018, p. 11.

constitucionales para el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, entre ellos, los derechos políticos expresados especialmente en el reconocimiento de sus gobiernos y de las formas propias de elección de sus autoridades.

No obstante, ello no sería sino hasta agosto de 2001, cinco años después de la suscripción de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, cuando se pudo ver concluida esta fase de transformación del derecho mexicano. Por tanto, puede afirmarse que en 2001 se reconocería la realidad pluricultural del Estado mexicano, al establecerse en el artículo 2 constitucional.

Por su parte, en el marco de la reforma constitucional de 2001, ambas cámaras del Congreso de la Unión aprobaron una reforma constitucional para legislar los derechos de los pueblos indígenas, por lo que se adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reformó el artículo 2; se derogó el párrafo primero del artículo 4, y se adicionó un sexto párrafo al artículo 18, así como un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando reconocidos los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Dicha reforma ha mantenido vaivenes en la vida política de los indígenas, pues ha sido un texto constitucional muy cuestionado, pero, al mismo tiempo, ha sido el pilar de sentencias emblemáticas que han permitido fortalecer los derechos político-electorales de estos pueblos y comunidades indígenas por la vía jurisdiccional (TEPJF, 2014).

Cabe destacar que la particularidad de cada pueblo indígena, de cada cultura y, por ende, de cada municipio y sus agencias, hace que las elecciones de sus representantes varíen, desde la forma de organización hasta los requisitos exigibles para llegar a ocupar un cargo en dicho municipio.

Por lo anterior, resultan trascendentes las últimas interpretaciones que ha efectuado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto del principio de universalidad del sufragio en los sistemas normativos indígenas a través de dos aspectos medulares: por un lado, la participación de la cabecera y agencias municipales en la elección de sus autoridades y, por otro, la participación política de las mujeres.

2. MARCO CONCEPTUAL

Ahora bien, a fin de tener un parámetro común del cual partir, es necesario mencionar algunos conceptos fundamentales en la materia.

En ese sentido, habrá que comenzar por definir qué se debe entender por principio de universalidad del sufragio, principio que ha sido entendido como el reconocimiento generalizado del derecho de los integrantes de una comunidad a elegir a sus gobernantes, independientemente de su sexo, raza, religión, profesión o poder adquisitivo. Es decir, todos los miembros de una comunidad política, por el hecho de formar parte de ella, tienen el derecho de votar y pueden ejercerlo sin mayor limitación que la capacidad de obrar y por razones de derecho público.³

Por su parte, los sistemas normativos indígenas, antes llamados usos y costumbres, son los principios generales, las normas orales o escritas que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y aplican en su vida diaria. Los sistemas normativos indígenas definen la manera en que la comunidad elige y nombra a sus autoridades.⁴

En cada municipio, la máxima autoridad es la asamblea general comunitaria, que está compuesta por las y los ciudadanos que cumplen con los requisitos establecidos por el pueblo. La asamblea, a través de la autoridad municipal, emite la convocatoria para la renovación de sus autoridades y debe informar la fecha de la elección al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO). El día de la elección se reúne la asamblea para realizar la votación y renovar sus autoridades de acuerdo con lo que la comunidad estableció en su convocatoria. Al finalizar se levanta el acta correspondiente con los resultados, la cual es enviada al IEEPCO para su calificación. Posteriormente,

³ Galvázquez Muñoz, Luis A., “El derecho de sufragio en el siglo XX”, en *Derechos y libertades*, época II, núm. 31, 2014, pp. 163-189, consulta el 1 abr 2018, disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/44310256.pdf>

⁴ IEEPCO (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca), *Sistemas Normativos Indígenas*, 2016, consulta el 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2016/Los%20Sistemas%20Normativos%20Indi%CC%81genas.pdf>

el Consejo General del IEEPCO verifica que el municipio se haya apegado a las normas establecidas por la comunidad, que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos y que se hayan respetado los derechos individuales de las y los integrantes de la comunidad. En su caso, podrá declarar legalmente válida o inválida dicha elección. Cuando una elección es declarada como válida se expide la constancia respectiva de los concejales electos.

Cabe destacar que cada comunidad tiene su forma de realizar las elecciones. Algunos ejemplos son:

- A mano alzada: las y los miembros de la comunidad alzan la mano por la candidata, candidato o planilla que elijan.
- Por pizarrón: en un pizarrón se anotan los nombres de las candidatas y candidatos. Ahí, quienes integran la asamblea general comunitaria anotan una raya para asentar su voto.
- Por aclamación: se nombra a las planillas, candidatas o candidatos, y quienes les apoyen realizan una aclamación para manifestar su voto.
- Por pelotón: se hace una formación de votantes en respaldo de cada planilla, candidatas y candidatos. El pelotón con mayor número de votantes determina qué autoridad será electa.

Estas, entre otras, son las formas por las que los pueblos y comunidades indígenas eligen a sus autoridades municipales.⁵

3. FACULTADES DEL IEEPCO EN LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

En materia electoral, el TEPJF,⁶ ha reconocido que nuestro sistema jurídico mexicano se integra tanto por el derecho legislado como por el derecho indígena, inscribiéndose así en el llamado pluralismo jurídico. Cabe destacar que, a pesar de tratarse de dos

⁵ *Idem.*

⁶ Tesis LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO (Legislación de Oaxaca y similares), Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2017.

ordenamientos jurídicos distintos, estos no se encuentran en una relación de subordinación, sino de coordinación.

De esta manera, en el caso concreto de Oaxaca, de un total de 570 municipios, 417 se rigen bajo sistemas normativos indígenas y, dependiendo de su costumbre, renuevan a sus autoridades por periodos de un año, año y medio, o bien, tres años.

Como se mencionó, cada comunidad tiene su forma de realizar las elecciones, por lo que ellas determinan conforme a sus usos y costumbres el lugar, fecha y forma en las que se realiza su jornada de elección, pudiendo votar a mano alzada, de viva voz, mediante pizarrón, a través de boletas y urnas, en asamblea general o a través de asambleas en cada localidad, entre otros métodos y formas.

En el caso de Oaxaca, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO) mandata que en asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericanos, las autoridades competentes deben actuar y emitir sus determinaciones, de conformidad con los principios *pro personae*, progresividad, buena fe, justicia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad cultural, en el marco del pluralismo jurídico, considerando los sistemas normativos indígenas, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal.⁷

Además, la ley citada reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas del estado de Oaxaca a la libre determinación y autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

En ese sentido, corresponde al IEEPCO pronunciarse en todo lo relativo a las elecciones de las autoridades municipales, reco-

⁷ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 15, num. 3, 2018.

nociendo y dando validez o no a las elecciones que se celebran bajo sus normas consuetudinarias, encomienda que se ha asumido con responsabilidad, respeto, profesionalismo y transparencia, partiendo desde la propia cosmovisión de cada comunidad, y considerando que cada sistema normativo indígena tiene su complejidad, por lo que es indispensable revisar cada caso de manera individual para garantizar que se respeten los derechos político-electorales de todas y todos; es decir, bajo un enfoque de derechos, en el cual las comunidades y pueblos son titulares de los derechos de libre determinación y autonomía. De esta forma se respeta la libre elección de autoridades, pero también se vigila que sus derechos humanos sean garantizados.

El Instituto Electoral, al calificar las elecciones por usos y costumbres, se constituye en un vínculo para que las autoridades municipales se formalicen y puedan relacionarse con las diversas instancias del Estado.

En caso de que exista alguna inconformidad por parte de los habitantes de la comunidad respecto del proceso de elección que lleva a cabo un municipio, la ley mandata que la Dirección de Sistemas Normativos Internos del IEEPCO inicie trabajos de mediación, con el objetivo de que las partes lleguen a acuerdos pacíficos que permitan dirimir las diferencias a través del diálogo, tarea en la que el Instituto se convierte en un facilitador para las partes en conflicto.

4. PARTICIPACIÓN DE LAS DISTINTAS COMUNIDADES EN LA ELECCIÓN DE SUS AUTORIDADES

De esta manera, teniendo este contexto general, en primera instancia me referiré a la participación de las distintas comunidades en la elección de sus autoridades, como criterio fundamental dentro del principio de universalidad del sufragio.

Durante muchos años, habitantes de algunas comunidades indígenas, dependientes de las decisiones de las cabeceras municipales, han señalado que se les impide participar en la elección del ayuntamiento; grupos de habitantes de las agencias municipales manifestaban su descontento, pues consideraban que no se les

tomaba en cuenta para la toma de decisiones ni en la distribución de recursos del municipio, bajo la justificación de que las personas de las agencias tenían la facultad de elegir a sus autoridades dentro de la propia agencia, mas no así en la cabecera, situación que prevaleció durante muchos años.

En ese contexto, los tribunales electorales comenzaron a conocer de estos casos estableciendo un criterio que, hasta la pasada integración de la Sala Superior del TEPJF, en sus determinaciones había entendido el principio de universalidad del sufragio como un derecho absoluto, por lo que si en una elección municipal la cabecera negaba la participación a las agencias municipales o cualquier otro órgano administrativo, ello era suficiente para invalidar la elección. No obstante, la nueva integración de la Sala Superior se ha apartado de dicho criterio, y mediante lo resuelto en los asuntos de Totontepec Villa de Morelos,⁸ San Carlos Yutepec y San Juan Bautista Atalahuca, se ha establecido que el principio de universalidad del sufragio no debe ni puede ser entendido en forma absoluta.

De esta manera, se ha reconocido que en los municipios pueden asentarse dos o más comunidades indígenas, igualmente autónomas y autodeterminadas, pero distintas. Cada una de ellas puede elegir dentro de sus comunidades la forma en que se ejerce el derecho a ser votado. Así, se ha analizado que no se trata de individuos ejerciendo su derecho a votar en una misma comunidad política, sino de la exigencia del derecho de participación política entre dos comunidades autónomas.

Entonces, las comunidades tienen el derecho de determinar su propio orden de gobierno interno, aun cuando se encuentren dentro o formen parte de un mismo municipio, e independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa. Lo anterior porque el sistema constitucional prevé la existencia de regímenes municipales diferenciados, en el marco de la estructura constitucional del Estado

⁸ SX-JDC-32/2017, actor: José Isabel Ojeda Fernández y otros, autoridad responsable: TEEO, 2017, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0032-2017.pdf>

federal mexicano, por lo que, si bien el municipio libre es una institución política fundamental del Estado federal, es una institución flexible, en el entendido de que ello no implica la creación de un nuevo nivel de gobierno ni de un tipo diferente de municipio.⁹

En tales condiciones, cabe reconocer la existencia de regímenes municipales diferenciados en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Paralelamente, el ejercicio del derecho a la autonomía puede asumir modalidades diferenciadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 constitucional, según lo indicado en párrafos precedentes.

Ello implica reconocer que, si en los hechos existen dos comunidades indígenas diferentes en un mismo territorio, es posible concebir jurídicamente un régimen municipal diferenciado en el que coexistan dos o más autoridades tradicionales, con derechos, deberes y obligaciones recíprocos, con las mismas condiciones culturales de autonomía y autodeterminación, en el mismo territorio de un mismo municipio.

Así, en los asuntos en que se ventilen problemáticas electorales de las comunidades indígenas deben buscarse y privilegiarse soluciones diferenciadas que emanen de la propia cosmovisión y cultura de dichos grupos, por encima de aquellas que se impondrían en un caso ordinario en los que se involucran los derechos y normas relativas a las elecciones del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes.

De ahí que el decretar la nulidad de la elección no es necesario, pues implicaría una intromisión injustificada en los derechos de autodeterminación de las comunidades. Así pues, la solución del conflicto entre ambas comunidades debe generarse a partir del ejercicio de ambas autonomías y no debe imponerse una solución, como lo es la nulidad, puesto que la

⁹ SX-JDC-157/2018, actor: Edgar Aragón Parada y otros, autoridad responsable: TEEO, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0157-2018.pdf>

imposición de una medida es una intervención injustificada de las autoridades estatales en la esfera de la autonomía de ambas comunidades.

La solución que maximiza los derechos en tensión es aquella que reconoce a las dos comunidades en disputa como autónomas y genera condiciones para que se propicien acuerdos entre estas que garanticen los derechos derivados de la participación política, como el de no intervención y autonomía presupuestaria.

Esas otras medidas que permiten la maximización de los dos derechos pueden consistir en lo siguiente: la primera es acompañar el acuerdo de participación con voto activo que ha surgido del propio acuerdo de las comunidades en conflicto. Una segunda vía consiste en reconocer a la comunidad como autónoma y en condiciones de igualdad con la cabecera. A partir de estas medidas y presupuestos se pueden prever acciones que permitan vincular a la comunidad con la cabecera, para que, en un plazo determinado, se abran canales de comunicación y negociación con las comunidades y la agencia, a efecto de generar acuerdos que cumplan ambas partes respecto de cómo participarán en las decisiones que afecten a su comunidad.¹⁰ De esta manera, en uno y otro debe garantizarse la participación de todos sus habitantes al elegir a sus autoridades municipales y también en la administración y distribución de los recursos.

Hoy, la justicia electoral con perspectiva intercultural reconoce y maximiza la autonomía de las comunidades indígenas, respetándose aún más sus sistemas normativos indígenas y resolviendo según el contexto cultural particular. Ello ha permitido que desde lo institucional se pueda seguir explorando, a través de la mediación, los problemas de fondo que han impedido la convivencia armónica de comunidades igualmente autónomas,

¹⁰ SX-JDC-130/2017 y SX-JDC-131/2017, actores y actrices: Pedro Andrez Solís Hortiz y otros, autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consulta 1 abr 2018, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjf/documento/2017-04/SX-JDC-130-2017.pdf

de suerte que la experiencia ha permitido llegar a acuerdos consensados que han hecho posible la participación política de todas las comunidades que conforman un mismo municipio en un entorno de paz, y que permiten el avance de la colectividad en su conjunto.

5. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LOS MUNICIPIOS QUE SE RIGEN BAJO SUS PROPIAS NORMAS. CASO OAXACA

El principio de universalidad supone la participación política de todas y todos los integrantes de una comunidad, sin importar, por ejemplo, el sexo de la persona. No obstante, a partir de 2014, cuando fuimos designados las y los consejeros del IEEPCO a raíz de la reforma político-electoral federal, uno de nuestros primeros objetivos constituyó el impulsar la participación gradual de las mujeres en las elecciones de sistemas normativos indígenas, pues un primer diagnóstico nos permitió conocer que existían poco más de 90 municipios en los que las mujeres no podían votar o ser votadas para ocupar un cargo dentro de los cabildos, o bien, ambas cosas, bajo la justificación de que el uso y costumbre determinaba justamente que solo participaban hombres. Desde luego que estos cambios implicaban hacer modificaciones en el sistema normativo, pero estos nunca han sido rígidos, sino que, por el contrario, han venido cambiando conforme el desarrollo de la propia comunidad, por lo que era posible implementarlos sobre todo cuando las propias mujeres lo estaban exigiendo, pues negarles el ejercicio al voto, por supuesto, transgredía sus derechos político-electorales, así como el propio principio de universalidad en el sufragio.

En ese sentido, la propia reforma electoral de 2014, que reconoce el principio de paridad en el régimen de partidos políticos, nos llevó a impulsar la participación de las mujeres en los Sistemas Normativos Indígenas (SNI), en el entendido de que estas normas consuetudinarias se habían construido a lo largo de muchos años y se requería replantear y consolidar poco a poco estos cambios, abonando para que estos surgieran de las propias comunidades. Por ello, a partir de noviembre de ese año se hizo una

recomendación a las autoridades, para que en la renovación de sus próximas autoridades se garantizara el acceso de las mujeres a cargos de elección popular en condiciones de igualdad. Luego, a inicios de 2015, se recomendó a las autoridades municipales llevar a cabo las acciones y procedimientos necesarios para que las elecciones se celebraran con perspectiva de género, a fin de lograr la participación política efectiva de mujeres y hombres en sus respectivas comunidades.

Hacia finales del mismo año se previno a los 417 municipios a efecto de que aplicaran la perspectiva de género en la elección de sus autoridades, apercibiéndolos que, de no hacerlo, su elección no podría calificarse como válida. Finalmente, a inicios de 2016, se pidió a las autoridades municipales que garantizaran en la elección de sus autoridades el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en condiciones de igualdad, por lo cual, su asamblea general comunitaria debería convocar a todas las mujeres de su municipio para que ejercieran su derecho, generando las condiciones suficientes y necesarias para que las mujeres participaran en condiciones de igualdad en la elección e integración de su ayuntamiento. En los casos en que no fue así, la elección fue calificada como no válida, criterio que fue confirmado por el Tribunal Electoral Federal.

Cabe agregar que, paralelamente a estas gestiones, se impartieron pláticas, talleres e intervenciones en las asambleas comunitarias de distintos municipios, a fin de informar y crear conciencia sobre la importancia de los derechos político-electorales de las mujeres. De igual forma, este Instituto gestionó la conformación del entonces Observatorio Electoral de Género —hoy Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Oaxaca—, a fin de que, a través de la transversalidad de las acciones institucionales, se potencializara la participación de mujeres en espacios de decisión y, en su caso, se diera puntual seguimiento y atención a los casos de violencia política en razón de género, que se suscitaron tras el rompimiento de los esquemas tradicionales de poder.

A través de la implementación de dichas acciones se planteó como objetivo incrementar en forma fehaciente el número de mujeres en espacios de decisión, lo que intrínsecamente permi-

FIGURA 1. Resultados de mujeres electas en ayuntamientos de SNI



FUENTE: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SNI DEL IEPCO, resultados de mujeres electas en ayuntamientos de SNI en 2013, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/observatorio/sistemas-normativos-indigenas/resultados-elecciones-sistemas-normativos-indigenas-2013>

tiría aumentar el interés y la participación política de más mujeres para conquistar estos espacios de representación popular, dando como resultado un incremento de mujeres en los ayuntamientos.

En el caso de ayuntamientos de SNI en 2012-2013, solo 8 mujeres fueron electas como presidentas municipales, 2 como síndicas y 92 como regidoras municipales.

En 2015-2016, dicha cifra incrementó a 20 presidentas municipales propietarias, 18 síndicas municipales y 565 regidoras. Cabe señalar que en dichas elecciones, el Consejo General calificó algunas elecciones como no válidas, debido

FIGURA 2. Resultados de mujeres electas en ayuntamientos de SNI en 2015-2016.



Participación de Mujeres en Sistemas Normativos Indígenas (Elecciones 2016)



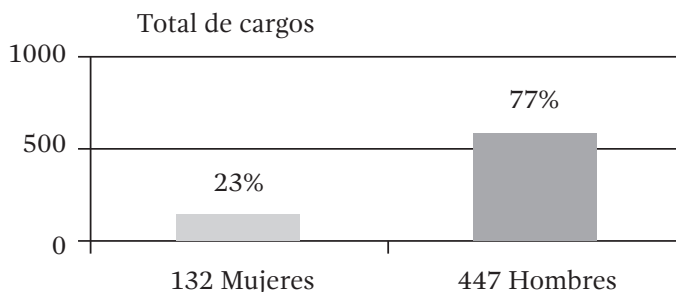
FUENTE: Dirección Ejecutiva de SNI del IEEPCO, resultados de mujeres electas en ayuntamientos de SNI en 2013, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/observatorio/sistemas-normativos-indigenas/resultados-elecciones-sistemas-normativos-indigenas-2016>

a que no se garantizaba el derecho de participación política de las mujeres.

Ahora bien, como se vino haciendo con anterioridad, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y convencionales, así como al acuerdo IEEPCO-CG-SNI-04/2015 del Consejo General del IEEPCO, se promovió y vigiló que en las elecciones ordinarias de 2017 y de 2018 se realizaran las acciones necesarias para garantizar no solo la participación de las mujeres en las asambleas comunitarias, sino también su inclusión en los cargos públicos, contribuyendo a que logran el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.¹¹

¹¹ IEEPCO, Informe de la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas, 2017, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/observatorio/Sistemas%20Normativos%20Internos/Mujeres%20electas%202017/INFORME%20MUJERES%20ELECTAS%20SNI%202017.pdf>

GRÁFICA 1. Porcentaje de mujeres que ocupan un cargo dentro de sus ayuntamientos en 2017.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información de la dirección ejecutiva de SNI del IEEPCO.

En las elecciones ordinarias de 2017, que fueron validadas por el Consejo General, se garantizó la participación política e integración de las mujeres indígenas en los ayuntamientos electos, lo cual se reflejó en la elección de 132 mujeres (98 propietarias y 34 suplentes), de un total de 579 cargos sometidos a elección.¹²

Los cargos de elección fueron los siguientes:

- Mujeres electas como propietarias:
 - 3 presidentas municipales;
 - 1 síndica municipal, y
 - 94 regidoras propietarias.
- Mujeres electas como suplentes:
 - 1 presidenta municipal;
 - 1 síndica, y
 - 32 regidoras.

Asimismo, derivado de los diferentes periodos por los que las mujeres han sido electas, se encuentran actualmente en funciones:

¹² *Idem.*

- 25 presidentas municipales;¹³
- 1 síndica municipal;¹⁴
- 1 síndica municipal suplente;
- 94 regidoras propietarias, y¹⁵
- 34 regidoras suplentes.¹⁶

Resulta de gran importancia que como sociedad tomemos conciencia del valor y beneficio que representa para todas y todos construir una democracia incluyente, en la que puedan converger las distintas formas de ver y entender el mundo. El ser incluyentes y permitir la amplia participación de toda persona nos posibilitará para seguir consolidando nuestra vida democrática.

Pero es aún más fundamental que todas las autoridades del Estado actúen ante controversias en comunidades que se rigen por sistemas normativos indígenas, considerando el contexto y la particularidad en los que se desarrolla el conflicto, pues solo a partir de ese acercamiento pueden llevarse a cabo medidas más próximas al ideal de justicia, con la finalidad de lograr la mejor protección bajo el principio *pro personae*, y permitir un acceso efectivo a la justicia, propiciando el pleno ejercicio de sus derechos.

Tenemos mucho que aprender de los pueblos y comunidades indígenas y resulta por demás necesario preservar su memoria y tradición. Las instituciones que, como el IEEPCO, intervienen en diversos procesos que involucren a los pueblos y comunidades indígenas, deben garantizar su atención en un marco de respeto partiendo desde su propia forma de ver el mundo, lo que nos permitirá seguir garantizando su existencia y permanencia en el tiempo.

¹³ IEEPCO, Presidentas municipales electas en el proceso electoral 2016-2019 por el régimen de SIN, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/direcciones/2018/Sistemas%20Normativos/PRESIDENTAS%20MUNICIPALES%20AL%20MES%20DE%20JULIO%202018.pdf>

¹⁴ IEEPCO, Mujeres electas por el régimen de sistemas normativos indígenas para el año 2018, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/direcciones/2018/Sistemas%20Normativos/Mujeres%20electas%202018.pdf>

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano Basilio, Ignacio, *Biografía de Ignacio Ramírez “El Nigromante”*, Puebla, México, Altres Costa-Amic Editores, 2018.
- Galvárez Muñoz, Luis A., “El derecho de sufragio en el siglo XX”, en *Derechos y Libertades*, época 2, núm. 31, 2014, pp. 163-189, disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/44310256.pdf>
- IEEPCO (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca), *Cuadernillo de Sistemas Normativos Indígenas*, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2016/Los%20Sistemas%20Normativos%20Indi%CC%81genas.pdf>
- , Informe de la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas, 2017, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/observatorio/Sistemas%20Normativos%20Internos/Mujeres%20electas%202017/INFORME%20MUJERES%20ELECTAS%20SNI%202017.pdf>
- , Mujeres electas por el régimen de sistemas normativos indígenas para el año 2018, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/direcciones/2018/Sistemas%20Normativos/Mujeres%20electas%202018.pdf>
- , Presidentas municipales electas en el proceso electoral 2016-2019 por el régimen de SIN, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/direcciones/2018/Sistemas%20Normativos/PRESIDENTAS%20MUNICIPALES%20AL%20MES%20DE%20JULIO%202018.pdf>
- , Sistemas Normativos Indígenas, 2016, consulta el 1 abr 2018, disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2016/Los%20Sistemas%20Normativos%20Indi%CC%81genas.pdf>
- TEEO (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca), SX-JDC-32/2017, actor: José Isabel Ojeda Fernández y otros, autoridad responsable: TEEO, 2017, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0032-2017.pdf>
- , SX-JDC-130/2017 y SX-JDC-131/2017, actores y actrices: Pedro Andrez Solís Hortiz y otros, autoridad responsable:

Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consulta 1 abr 2018, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjf/documento/2017-04/SX-JDC-130-2017.pdf

—, SX-JDC-157/2018, actor: Edgar Aragón Parada y otros, autoridad responsable: TEEO, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consulta 1 abr 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0157-2018.pdf>

Tesis LII/2016, SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO (Legislación de Oaxaca y similares), Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2017.

TEPJF, *Sistemas Normativos Indígenas en las sentencias del TEPJF*, México. Editorial del TEPJF, 2014, consulta 1 abr 2018, disponible en http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Sistemas%20normativos%20indi%CC%81genas.pdf

El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento: reconocimiento legislativo

*Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo**

La representación indígena ante el ayuntamiento fue reconocida en el sistema jurídico mexicano a raíz de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en agosto de 2001. A partir de entonces, el artículo 2, apartado A, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación y, en consecuencia, autonomía para, entre otras cuestiones, elegir a una persona como representante indígena ante el ayuntamiento.

Sin embargo, únicamente Sonora —a través de la regiduría étnica—, Tlaxcala —mediante la presidencia de comunidad— y el Estado de México —por medio de la representación indígena—¹

* Este ensayo es presentado en virtud de la invitación realizada por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro a las y los ponentes participantes de las “Jornadas de derecho electoral”, en donde acudí en mi carácter de Defensora Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de ahí que las opiniones vertidas en el mismo se realizan a título personal.

¹ Derivado de una investigación personal, me percaté de que si bien Campeche, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz contemplan, de manera enunciativa, dentro de su Constitución política local y/o en sus leyes electorales que los pueblos y comunidades

prevén en su legislación figuras que posibilitan que las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas elijan, a través de su sistema normativo propio, a una persona que represente sus intereses ante el ayuntamiento.²

En el presente documento realizaré algunas reflexiones sobre los límites y alcances de tales figuras a partir de su reconocimiento legal; asimismo, enunciaré algunos de los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales electorales respecto a tal derecho colectivo.

Comenzaré por Sonora, entidad federativa que desde 1996 reconoce y garantiza la participación política indígena en el ámbito municipal. De manera genérica, el artículo 1, inciso g de la Constitución política local establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, a través de sus usos y costumbres, a una o un representante ante el ayuntamiento. De forma específica, el párrafo segundo del artículo 172 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora señala que:

Los ayuntamientos serán órganos colegiados deliberantes, integrados por un presidente municipal, un síndico y los regidores que sean designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. En el caso de los regidores, habrá también de representación proporcional, en términos de la presente Ley. Por cada síndico y regidor propietario será elegido un suplente, el cual deberá ser del mismo género, así como un regidor étnico propietario y suplente en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas; estos últimos serán designados conforme a los usos y costum-

indígenas tienen derecho a elegir a un o una representante indígena ante los ayuntamientos, hasta el momento no han creado disposiciones legales para efectivizar tal reconocimiento.

² Si bien en Oaxaca, Michoacán y Guerrero cuentan con municipios que eligen a sus autoridades bajo el sistema normativo con base en el derecho a la libre determinación y autonomía indígena, reconocido en el art. 2, apdo. A, fracc. III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el presente documento abordaré el supuesto contenido en su fracc. VII, consistente en que los pueblos y comunidades indígenas de un determinado municipio, que se rige bajo el sistema de partidos políticos, tienen derecho a designar a una persona a efecto que los represente ante el ayuntamiento.

bres de dicha etnia, de acuerdo a lo estipulado en la presente Ley, garantizando la participación de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad.

En dichos términos, la legislación de Sonora sitúa en condiciones de igualdad material a las regidurías étnicas designadas a través del sistema normativo indígena, frente a aquellas electas por vía de partidos políticos mediante la votación popular directa o el sistema de representación proporcional. Ello implica que ambos tipos de regidurías forman parte del ayuntamiento, no obstante, las primeras tienen como límite que los usos y costumbres permitan la participación entre hombres y mujeres.

El artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora prevé que el Instituto Electoral local debe efectuar las siguientes acciones por lo que hace a la elección de regidoras y regidores étnicos:

- a) allegarse de información pertinente respecto del origen y lugar en donde se encuentran asentadas las etnias;
- b) dirigir una convocatoria para que las y los integrantes de dichas colectividades designen a una persona regidora étnica, propietaria y suplente;
- c) en caso de presentarse más de una propuesta, efectúe un proceso de insaculación para determinar quién será la regidora o el regidor étnico, y
- d) otorgar la constancia de designación a dicha persona y notificar al ayuntamiento.

En dicha tesitura, la normativa electoral permite que, una vez electos, las y los regidores étnicos cuenten con las mismas facultades y obligaciones que establecen los artículos 67, 68 y 69 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, tales como:

- a) asistir a las sesiones de cabildo, así como a los eventos oficiales del ayuntamiento;
- b) analizar, deliberar y votar sobre los asuntos que se traten en las sesiones de comisiones y del ayuntamiento;
- c) vigilar el ejercicio de la cuenta pública municipal, y
- d) elaborar y presentar al ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos de policía y gobierno, proponer acciones

y acuerdos para la prestación de servicios públicos y el mejoramiento de los ramos de gobierno y administración.

Además, las personas que ostentan las regidurías étnicas, al ser consideradas como integrantes de los ayuntamientos, tienen derecho al pago de una dieta, así como a contar con los elementos humanos y materiales necesarios para el ejercicio del cargo.

En esa tesitura, me parece que la normativa del estado de Sonora es la que mayores avances representa en materia de participación política indígena, puesto que parte de la base del reconocimiento de un pluralismo jurídico, al situar en un mismo nivel a las personas regidoras étnicas con aquellas electas mediante el sistema de partidos políticos; por tanto, las futuras reglamentaciones en nuestro país podrían tomar como referencia lo establecido en la ley sonoreense.

Por otro lado, en Tlaxcala está contemplada la existencia de presidencias de comunidad, mismas que, de conformidad con el artículo 117 de la Ley Orgánica Municipal, son consideradas como “órganos desconcentrados de la administración pública municipal subordinadas al Ayuntamiento del municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción”.

A su vez, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado señala que las presidencias de comunidad son electas por el principio de mayoría relativa a través del sufragio universal, libre, directo y secreto, su designación se realiza cada tres años, empatando con el día en que se lleva a cabo la elección de los ayuntamientos y cuyas personas aspirantes pueden participar en la contienda vía partidos políticos o candidaturas independientes,³ o a través de los usos y costumbres de las comunidades indígenas.⁴

³ Art. 273 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, que a letra señala: “Los partidos políticos, coaliciones o ciudadanos aspirantes a candidatos independientes, podrán postular y solicitar el registro de candidatos a presidentes de comunidad, en los términos establecidos en esta Ley”.

⁴ Véase Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado: Art. 275. Las comunidades que realizan elecciones por el sistema de usos y cos-

Así, las presidencias de comunidad:⁵

- a) son órganos desconcentrados de la administración pública municipal;
- b) tienen la calidad de representante político de su comunidad;
- c) ejercen de manera delegada la función administrativa municipal, y
- d) intervienen con derecho a voz ante el cabildo.

Anteriormente, tal figura de representación indígena contaba con las mismas facultades y obligaciones que las regidurías municipales. No obstante, tal situación cambió en 2015, porque, en un franco retroceso de los derechos de autonomía y libre determinación y participación política indígena, el Congreso del Estado de Tlaxcala sostuvo que “el voto de los presidentes de comunidad en todos los asuntos del cabildo violenta el artículo 40 constitucional federal”,⁶ lo que arrojó como resultado que en la legislación dejara de preverse el derecho a voto en las sesiones de cabildo para las presidencias de comunidad.⁷

Resulta oportuno puntualizar que en agosto de 2018, la legislatura de Tlaxcala reformó la normativa local a efecto de reconocer el derecho a voto a los presidentes de comunidad en las sesiones de cabildo, sin embargo, ello tendrá efectos hasta 2021.⁸

tumbres serán incluidas en un Catálogo, el que será elaborado y actualizado por el Instituto, conforme a criterios que acuerde el Consejo General. Art. 276. Para la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones por usos y costumbres, el Instituto podrá prestar asistencia técnica, jurídica y logística, en la medida que lo requieran por escrito las comunidades.

- ⁵ Véase art. 6 del Reglamento de las presidencias de comunidad del municipio de Panotla, Tlaxcala.
- ⁶ Véase *La Jornada de Oriente*, 8 oct 2015, disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/quitan-diputados-voto-de-presidentes-de-comunidad-en-los-cabildos-de-los-ayuntamientos>
- ⁷ Tal determinación del Congreso de Tlaxcala fue controvertida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá el asunto mediante la controversia constitucional 283/2017.
- ⁸ Véase *385 grados.com*, 14 ago 2018, disponible en <https://385grados.com.mx/2018/08/regresan-voto-a-presidentes-de-comunidad-y-quitan-fuero-a-politicos-en-tlaxcala>

En el Estado de México encontramos una legislación más limitada. Si bien los artículos 17 de la Constitución Política⁹ y 23, párrafo segundo del Código Electoral¹⁰ reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, de conformidad con su sistema normativo interno, a una persona como representante indígena ante el ayuntamiento, lo cual implica que la o el representante tiene facultad para presentarse *ante* el ayuntamiento, ello no le faculta para formar parte del cuerpo colegiado.

El artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal prevé el procedimiento para la elección de la o el representante indígena. El ayuntamiento debe realizar las siguientes acciones:

- a) emitir una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, a una persona como representante ante el ayuntamiento;
- b) expedir la convocatoria entre el segundo domingo de marzo y el día 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento;
- c) señalar la forma y términos de dicha convocatoria, la cual debe publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, y
- d) reconocer tal representación a más tardar el 15 de abril del año que corresponda.

En los municipios pluriculturales podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena.

⁹ Art. 17, párr. cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México: “Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

¹⁰ El cual a la letra establece: “Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

Así, los ayuntamientos que cuentan con población indígena en el Estado de México realizan el procedimiento que establece la Ley Orgánica Municipal, pero es una constante que después de llevar a cabo la elección de las personas representantes indígenas, estas no son convocadas a las sesiones de cabildo ni son incorporadas a las actividades propias del municipio, situación que torna insuficiente la representación indígena ante el ayuntamiento.

Lo anterior se debe a que, si bien la Ley Orgánica Municipal prevé el procedimiento que debe efectuar el ayuntamiento para garantizar de manera formal la representación indígena, dicho ordenamiento legal no establece cuál será la participación de dichos representantes ni tampoco hasta qué punto podrán incidir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

En ese contexto, las personas que ostentan la representación indígena ante el ayuntamiento han recurrido a los órganos jurisdiccionales electorales a demandar su participación efectiva.

En la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la ciudadana JDCL/144/2016 y su acumulado JDCL/146/2016, se sostuvo que las personas representantes indígenas tienen derecho a ser convocadas a las sesiones de cabildo, pero únicamente para participar con derecho a voz, bajo la premisa de que el derecho a voto corresponde exclusivamente a los integrantes del ayuntamiento.

Asimismo, el Tribunal Electoral del Estado de México argumentó que las personas electas como representantes indígenas mediante los usos y costumbres de sus comunidades no forman parte del ayuntamiento, ya que este órgano colegiado está conformado únicamente por funcionarias y funcionarios electos mediante la vía de la votación directa a través del sistema de partidos políticos.

Dicho razonamiento está lejos de entender que el sistema de normas jurídicas y las determinaciones que adopten los pueblos y comunidades indígenas están a la par del derecho formalmente legislado, además de que, en la práctica, el hecho de que las y los representantes indígenas están impedidos para votar a favor o en

contra de determinada medida del ayuntamiento que afecte los intereses de sus comunidades, limita la participación política indígena.

Por ello, es importante que la legislación electoral y la interpretación judicial estén encaminadas hacia una perspectiva intercultural que permita la participación plena y efectiva de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, colocando a la par a sus representantes designados a través de sus usos y costumbres con los demás integrantes del ayuntamiento, reconociéndoles el derecho a voz y voto.

Cabe señalar que el criterio sustentado por el Tribunal Electoral del Estado de México fue confirmado, por mayoría de votos, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las resoluciones del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la ciudadana SUP-JDC-109/2017 y SUP-JDC-114/2017. En dichas sentencias se sostuvo que el ayuntamiento debe brindar a las personas que ostenten la representación indígena, los recursos humanos y materiales que posibiliten ejercer el cargo.

Derivado de tal mandato judicial, han sido presentados diversos incidentes de incumplimiento de sentencia, lo que demuestra, por una parte, la actitud renuente de los ayuntamientos para permitir la participación indígena y, por otra, deja ver la problemática de que en las legislaciones se contemplen figuras que no cuentan con un presupuesto para hacerlas efectivas.

Resulta oportuno señalar que la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la ciudadana identificado con clave ST-JDC-2/2017, resolvió, respecto a los alcances de representación indígena, que:

- a) puede haber tantos representantes como comunidades indígenas en el municipio;
- b) en municipios pluriculturales en donde residan dos o más etnias, solo excepcionalmente y de manera fundada, el ayuntamiento puede determinar que el representante sea por grupo indígena;
- c) dentro del procedimiento, por ningún motivo puede intervenir la autoridad municipal en la designación de re-

- presentantes indígenas, ya que ello solo le corresponde a los integrantes de los pueblos indígenas, y
- d) así, las funciones de la autoridad municipal consisten únicamente en registrar dicha representación.

Desde mi concepto, la resolución de la Sala Regional Toluca resulta apegada a la pluriculturalidad de la nación y acorde al principio de maximización de la autonomía y mínima intervención, al precisar que la libre determinación indígena debe prevalecer sobre las decisiones de la autoridad municipal, cuya función consiste únicamente en verificar el cumplimiento de los requisitos emitidos en la convocatoria para la elección de representante indígena.

Sin embargo, la problemática que enfrentan las y los representantes de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México es que, una vez electos, no son convocados a las sesiones de cabildo, lo que ocurre solo si hay una sentencia que lo ordene y una vez que cuenten con un mandato judicial a su favor. No hay forma en que puedan incidir de manera directa en las determinaciones que toma el ayuntamiento como cuerpo colegiado, puesto que únicamente se les permite ejercer el derecho a voz.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A más de una década de haber sido aprobada la reforma constitucional en materia indígena, únicamente tres entidades federativas han previsto en sus legislaciones figuras de representación indígena: Sonora, Tlaxcala y Estado de México.

En Sonora se prevé la regiduría étnica y, en términos de efectividad, dicha legislación es la más avanzada, ya que las y los regidores étnicos están considerados en condiciones de igualdad frente a aquellos electos vía partidos políticos.

En Tlaxcala se regula la existencia de las presidencias de comunidad, las cuales se encuentran subordinadas al ayuntamiento, pero la mayor limitante es aquella aprobada por el Congreso local en 2015, consistente en reconocerles únicamente el derecho a voz, permitiendo el derecho a voto exclusivamente a los integrantes del ayuntamiento electos vía popular.

En el Estado de México se prevé la figura del representante indígena, cuyos alcances han sido definidos a partir de criterios jurisdiccionales, los cuales han estado encaminados a vincular a los ayuntamientos a convocar a las y los representantes indígenas a las sesiones de cabildo a efecto de que participen con derecho a hacer uso de la voz, otorgándoles los recursos materiales y humanos para el ejercicio del cargo, además de permitir que cada pueblo y comunidad indígena cuente con una persona que ostente la representación indígena frente a las autoridades municipales; sin embargo, el obstáculo para materializar el cumplimiento de las sentencias ha sido la actitud renuente de los ayuntamientos.

Así, en términos legislativos se ha avanzado poco respecto a la creación de figuras que permitan la materialización del derecho de representación indígena ante el ayuntamiento, derecho colectivo que en un país pluricultural como México resulta de gran importancia, al ser el municipio una de las instancias que toma determinaciones que afectan de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas.

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

María Pérez Cepeda*

Rocío Verboonen Bazán**

El choque cultural al que fueron sometidos los pueblos indígenas durante la Conquista, trajo como consecuencia la negación de su identidad, sus lenguas y sus culturas; hasta sus sistemas de gobernanza fueron trastocados.

Fueron muchas décadas de discriminación y exclusión que, a pesar de la transformación de los estados, siguieron profundizándose cada vez más, hasta el punto en que a los pueblos indígenas no se les consideraba sujetos con derechos, mucho menos con el de ejercer o participar en la vida política de los estados.

FLORINA LÓPEZ MIRÓ¹

SUMARIO: 1. Introducción; 2. De los tratados internacionales a la reforma constitucional; 3. La interpretación judicial de los derechos político-electorales de las personas indígenas; 4. Conclusiones; Bibliografía.

* Consejera electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

** Secretaría Técnica de la Comisión Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

¹ López Miró, Florina *et al.*, “Participación política de las mujeres indígenas en América Latina”, en *Interculturalidad y justicia electoral*, México, TEPJF, 2018, p. 6.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las demandas fundamentales de los pueblos indígenas ha sido el reconocimiento de su derecho a la participación política de acuerdo con sus sistemas normativos internos, lo cual es posible solo aceptando la coexistencia de diferentes realidades sociales con sus particularidades propias, sin que esto signifique que alguien tenga que perder su cultura o su identidad para poder convivir en armonía; lo que representa un cambio en el enfoque integracionista de las políticas sociales y educativas del Estado.

Bajo el contexto del reconocimiento de la pluriculturalidad de la nación mexicana, es posible la coexistencia del derecho legislado y el de los pueblos indígenas, siempre que este no sea incompatible con los derechos fundamentales. En este sentido, a los pueblos indígenas les han sido reconocidos los siguientes derechos: a la preservación de su cultura y territorio, su identidad, educación, salud, idioma, a la libre determinación, a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, a decidir sus prioridades para el desarrollo, a conservar y reforzar sus instituciones, entre otros.

Para dimensionar la diversidad cultural y etnolingüística de nuestro país, debemos tener en cuenta que en México somos más de 119 millones de personas, de las cuales 21% se autorreconoce como indígena,² y 7 millones conservan alguna de las 68 lenguas indígenas y 364 variantes etnolingüísticas³ que hablaban sus ancestros en tiempos precolombinos.

En el estado de Querétaro hay 63 265 personas indígenas, principalmente en el municipio de Tolimán, en donde 41.2% de la población es indígena; mientras que tienen presencia los muni-

² INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), Encuesta intercensal 2015, p. 73, disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf

³ INALI (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas), Catálogo de lenguas indígenas nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas, disponible en http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

cipios de Amealco de Bonfil, con 32.7% de su población, y Querétaro con 1.7%.⁴

En nuestro país, la población indígena se encuentra en una situación de discriminación estructural, así como de desventaja sociopolítica y económica respecto del resto de la población,⁵ por lo que, para mejorar sus condiciones de bienestar y desarrollo, el reconocimiento de la vigencia de sus derechos solo constituye un punto de partida en la búsqueda de una solución de mayor profundidad, que implique la creación de espacios en los que coexistan diferentes valores y prácticas, así como la implementación de medidas especiales y permanentes para revertir los patrones históricos de exclusión, preservando su identidad cultural.

En cuanto al reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en México, es de especial interés la sentencia⁶ de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Tribunal Electoral, TEPJF) respecto del caso de la comunidad de Cherán, Michoacán, la cual delineó el futuro jurídico de los avances en la materia, al interpretar y aplicar los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, acorde a la reforma constitucional de 2011, reconociendo a sus integrantes el derecho a elegir a sus autoridades con base en sus usos y costumbres.

Con la reforma de 2015 al artículo 2 constitucional quedaron consagrados los parámetros fundamentales para fortalecer el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, garantizando a los pueblos indígenas el derecho a elegir a las autoridades para el ejercicio de su gobierno interno de acuerdo con sus prác-

⁴ CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015, disponible en <https://www.gob.mx/cdi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es>

⁵ CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, recomendación general 27/2016, México, 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

⁶ TEPJF, Sala Superior, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011, <http://portal.te.gob.mx>

ticas tradicionales, bajo condiciones de igualdad para las mujeres y hombres en el disfrute y ejercicio de su derecho de votar y ser votados; así como en el acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular en un marco de respeto al pacto federal y la soberanía de los estados, sin que las prácticas comunitarias limiten los derechos de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.⁷

La finalidad de este trabajo es abordar las resoluciones y acciones determinantes para la tutela efectiva de los derechos de los pueblos indígenas de nuestro país; desde los instrumentos internacionales y las resoluciones de los organismos interamericanos en materia de derechos humanos, así como su adopción por los tribunales federales y la implementación de medidas especiales por parte de las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas, que buscan compensar la desigualdad que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas en el ejercicio de sus derechos político-electorales; también pretendemos dejar anotadas algunas asignaturas pendientes en el tema, principalmente en el estado de Querétaro.

2. DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Los movimientos latinoamericanos por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas se presentan a partir de los años sesenta y setenta, haciendo posible el reconocimiento de derechos colectivos en un instrumento internacional, los cuales no se encontraban consagrados en las constituciones y leyes de diversos países de Latinoamérica, incluido México: el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169, Convenio) impulsó las reformas constitucionales en América Latina a partir de 1989.⁸

⁷ *Compendio de legislación nacional electoral, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª ed., México, INE-FEPADE-III-UNAM-TEPIF, 2016, t. 1.

⁸ El convenio fue ratificado por el Senado mexicano en 1990 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991, disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf

El Convenio 169 recogió las aspiraciones de los pueblos indígenas de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico, manteniendo y fortaleciendo sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en que viven.

Este instrumento internacional se aplica a los pueblos tribales⁹ y a los considerados indígenas “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que perteneció el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que se autoidentifiquen culturalmente como tales”.¹⁰

Como obligación para los Estados parte, se estableció el deber de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Convenio, mediante la adopción de medidas legislativas o administrativas necesarias, políticas públicas y planes de acción y monitoreo que permitan asegurar efectivamente y en condiciones de igualdad, sin obstáculos ni discriminación, el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Se reconoció el derecho a la consulta previa, libre e informada, que implica que los pueblos indígenas pueden tomar las decisiones o los acuerdos pertinentes por el interés de su comunidad, cuando las medidas legislativas o administrativas puedan afectar sus culturas o territorios.

⁹ Un pueblo tribal es “un pueblo que no es indígena a la región que habita, pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones”, Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, núm. 172, párr. 79, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

¹⁰ Aunque algunos miembros de cada pueblo vivan con menos apego a las tradiciones culturales correspondientes que otros, esto no significa que pierdan su identidad o sus derechos. En la medida en que continúen preservando y viviendo sus propias tradiciones culturales, los pueblos indígenas y tribales, así como sus miembros, continuarán siendo titulares de los derechos individuales y colectivos que les reconoce el Sistema Interamericano, Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*, *supra*, párr. 164, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Asimismo, se plasmó el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades, determinar sus propias instituciones y conservar sus costumbres, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos humanos.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fortaleció lo establecido en el Convenio 169, al ser adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

Desde su ratificación por el Estado mexicano en 1990, la aplicación del Convenio 169 por parte de las autoridades de nuestro país fue precaria, concentrando la atención en la carente o deficiente legislación nacional para garantizar los derechos indígenas, acudiendo la interpretación del derecho internacional en auxilio de México. Es así como, a través de las resoluciones de los organismos internacionales de derechos humanos y su adopción en los tribunales federales, se ha ido logrando el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de las personas integrantes de estos pueblos, como se verá más adelante.

Mientras el derecho internacional reconocía los derechos de los pueblos indígenas, en nuestro país el descontento e indignación con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992,¹¹ entre otros factores, provocó que el 1 de enero de 1994, campesinos indígenas tomaran el centro histórico de San Cristóbal de las Casas y otras cabeceras municipales en el estado de Chiapas. Su vocero, el subcomandante Marcos, estableció las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), entre ellas la que en 1996 fuera el estandarte del movimiento: “El mundo que queremos es uno donde quepan muchos mundos”.¹²

¹¹ Por la cual, a las tierras ejidales y comunales, suelo de propiedad social cuya enajenación estaba prohibida desde principios del siglo xx, se les retiró el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, permitiendo por primera vez la posibilidad de que se venda, se arriende o se hipoteque, pudiendo privatizarse e incorporarse al mercado inmobiliario, estimulando el auge de su inclusión en el libre mercado.

¹² Ceceña, Ana Esther, “El zapatismo. De la inclusión de la nación al mundo en el que quepan todos los mundos”, en Gómez, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden social neoliberal*, Buenos Aires, CLACSO,

El movimiento zapatista colocó en la agenda nacional el debate en materia de derechos indígenas y la discusión sobre la composición pluricultural de la nación, recogiendo sus demandas en los acuerdos de San Andrés Larráinzar y en la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA); sin embargo, según señalan expertos en el tema,¹³ estas demandas no se vieron reflejadas en la Ley de Derechos y Culturas Indígenas de 2001.

En este contexto se publica, el 14 de agosto de 2001, la reforma al artículo 2 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se trata de establecer una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, desde los ámbitos jurídico, político, productivo, educativo, cultural, etc., al transitar de las políticas integracionistas o asimilacionistas de los siglos XIX y XX al reconocimiento de la nación pluricultural, cambiando la idea del monismo jurídico a un sistema de pluralismo jurídico, donde se reconoce la coexistencia de diversos sistemas jurídicos.¹⁴

Para los fines de este trabajo, se recuperan los principios más relevantes establecidos en el artículo 2 de la Constitución:

- La composición pluricultural de la nación.
- La autoadscripción o autoidentificación como criterio para determinar la aplicación de las disposiciones sobre pueblos indígenas.
- El derecho a la libre determinación: a elegir de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales a las autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas ejerzan su derecho a votar y ser votados en condiciones

2004, p. 1, disponible en <http://www.geopolitica.ws/document/geopolitica5pdf>

¹³ Cabrero, Ferrán (coord.), “Aproximación teórica. Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía”, en *Ciudadanía Intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Ecuador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, p. 16.

¹⁴ Figueroa Ávila, Enrique, Conferencia “Derecho Electoral indígena, criterios relevantes 2017-2018”, en *Jornadas de Derecho Electoral*, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CJGcsetrI6U>

de igualdad, sin limitar sus derechos político-electorales y con respeto al pacto federal.

- El derecho a la consulta previa.

La reforma constitucional dispuso que la competencia en materia indígena no es responsabilidad exclusiva de la federación, sino concurrente con los estados, al establecer la obligación de reconocer y regular sus derechos en las constituciones y leyes de las entidades federativas; así como de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

En el estado de Querétaro, con la reforma de 2011 a la Constitución local, se reconoce en el artículo 3 la presencia de pueblos y comunidades indígenas en el estado; y se establece la obligación de garantizar, preservar y reconocer su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta; sus costumbres, tradiciones, territorio, lengua, patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales.

Asimismo, se plasmó en la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro la obligación del estado de respetar su derecho a elegir a sus autoridades y representantes locales a través de sus usos y costumbres; se reconoció el derecho de la mujer a participar, en igualdad de oportunidades que el varón, en el desempeño de las funciones de representación comunitaria; siendo esta norma la que a nivel estatal reconoce y garantiza los derechos de los pueblos indígenas que habitan en el estado.

Por otra parte, la Ley Electoral del Estado de Querétaro dispone que en los municipios con población indígena,¹⁵ sus integrantes tienen derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos para fortalecer la participación y representación política conforme a sus tradiciones y normas internas, y señala también la obligación de los partidos políticos de promover una mayor participación de esta población a través de su postulación a cargos de elección popular y oportunidades para ocupar las dirigencias.

¹⁵ De acuerdo con la reforma de 2014 a la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, los municipios del estado, exceptuando a Corregidora, El Marqués y San Juan del Río, tienen población indígena.

3. LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DE LAS PERSONAS INDÍGENAS

En la búsqueda de la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, los tribunales han jugado un papel importante en el reconocimiento y maximización de sus derechos políticos, enfocando la administración de justicia estatal a las situaciones especiales de estas minorías.

A través de la interpretación judicial se están definiendo los derechos con los que se busca preservar la autonomía e identidad de los pueblos y comunidades indígenas, además de su coexistencia social, cultural y política, ubicándolos en un plano más equitativo que les permita el ejercicio efectivo y defensa de sus derechos y tradiciones, siendo, entre otros, los siguientes:

- Derecho a la libre autodeterminación.
- Universalidad del sufragio, igualdad y no discriminación.
- Derecho de acceso a la justicia y a un debido proceso.
- Suplencia total de la queja.
- Contar con un intérprete y traducción de las actuaciones.
- Flexibilización de las reglas procesales y de prueba.
- Legitimación activa en los medios de impugnación.
- Juzgar con perspectiva intercultural e intervención de *amicus curie*.
- Derecho al consentimiento y consulta previa.
- Derecho a participar en la vida política del país y comunidad, e integrar autoridades de gobierno ordinarias o tradicionales.
- Maximización del derecho de asociación.

Como se mencionó, de las sentencias que marcan un antes y un después en la vida jurídica de las comunidades indígenas, es el caso *Cherán* el que derivó en el reconocimiento de dos de los derechos más importantes de los pueblos originarios: la consulta y la autodeterminación.

Considerando que el derecho de autodeterminación es la piedra angular que nutre y fortalece la identidad étnica y el autogobierno, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que

los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho individual o colectivo de participar en la vida política, correspondiendo al Estado disponer de todas las medidas, suficientes y razonables, a efecto de consultarles, para que sean ellos quienes se pronuncien respecto de su forma de organización social, cultural y política, asumiendo incluso el control de sus propias instituciones.¹⁶

Los derechos a la consulta y a la autodeterminación se encuentran interrelacionados con la facultad de los pueblos indígenas para participar en la vida política del país e integrar autoridades de gobierno ordinarias o tradicionales.

Al respecto, constituye una cita obligatoria la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo que se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la obligación de los Estados parte de adoptar las medidas que sean necesarias e idóneas para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas participen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones de los asuntos políticos, haciendo hincapié en el derecho de los pueblos originarios a contar con liderazgos en los diversos ámbitos de su estructura social y política, así como representación en el Estado.¹⁷

Como todos los derechos, la facultad de los pueblos y comunidades indígenas de designar a sus autoridades internas conforme a sus normas y tradiciones no es absoluta, admitiendo consecuentemente restricciones necesarias, razonables y justificadas, con el fin de garantizar la universalidad del sufragio, la igualdad

¹⁶ TEPJF, Sala Superior, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano..., *cit.*, disponible en <http://portal.te.gob.mx>
TEPJF, Sala Superior, recurso de reconsideración, SUP-REC-143/2015, 13 de mayo de 2015, disponible en <http://portal.te.gob.mx>

¹⁷ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, núm. 212, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_212_esp.pdf

y no discriminación,¹⁸ y tutelar la participación de las mujeres en condiciones igualitarias frente a los varones, debiéndose asegurar su posibilidad de votar y ser votadas, así como de acceder y desempeñar plenamente y sin limitaciones los cargos para los que fueron electas o designadas.¹⁹

Como vemos, los derechos de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se han maximizado con la interpretación de los órganos jurisdiccionales, lo que ocurre en forma similar tratándose del derecho de acceso a la jurisdicción del Estado.

Constituye un referente la sentencia SUP-JDC-37/1999 dictada por el Tribunal Electoral, mejor conocida como caso *Tlacolulita*, en el que se sostiene el deber del Estado de garantizar a los integrantes de comunidades indígenas el acceso efectivo, real y completo a los tribunales, dejando de lado todos aquellos formalismos exagerados e innecesarios que impidan el dictado de una resolución que decida el fondo de la controversia planteada.

Un verdadero precedente en el que se amplió el derecho de acceso pleno a los tribunales es la sentencia SUP-JDC-11/2007, con la que se sienta el criterio de suplencia total de la deficiencia de la queja, señalando que, tratándose de comunidades indígenas, la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional no se limita a remover los obstáculos técnicos o económicos, sino que es necesario derrocar las circunstancias que pueden generar un detrimento en sus derechos, por lo que, a efecto de colocarlos en una verdadera posición de acceso a la justicia, debe efectuarse una suplencia amplia y oficiosa respecto de los motivos de inconformidad, incluso cuando existan omisiones o defectos al momento de plantearlos.

Del mismo modo, se ha maximizado el derecho de las personas indígenas (consagrado en el art. 2 constitucional) a contar

¹⁸ Al respecto consúltese la sentencia de la Sala Xalapa del TEPJF, recaída a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-3/2017 y SX-JDC-4/2017 acumulados, 15 de febrero de 2017, disponible en <http://portal.te.gob.mx>

¹⁹ TEPJF, jurisprudencia 22/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 47-48.

con un defensor con facultades para desahogar diligencias, presentar promociones y, en general, para asistir en todo momento a la parte indígena facilitándole la satisfacción de las cargas y deberes procesales.²⁰

Asimismo, ha constituido un avance importante en la protección de la lengua e identidad indígena, la medida especial de protección tomada por los tribunales, en cuanto a la traducción de un resumen oficial y de los puntos resolutive de la sentencias, comunicándoles el fallo o cualquier acto procesal de la manera más idónea posible, considerando las circunstancias especiales, el nivel de alfabetización, así como las condiciones geográficas y sociales de la comunidad.²¹

Conviene subrayar que en la impartición de justicia, tratándose de pueblos indígenas, se tiene el deber de juzgar con una perspectiva intercultural, reconociendo la existencia de una multiplicidad de sistemas jurídicos tradicionales, lo que implica la necesidad de identificar plenamente las circunstancias particulares de cada comunidad, así como su organización política y administrativa, considerando la forma de acceder a los cargos, su sistema normativo, la forma de elección de sus autoridades, además de valorar el contexto en el que surge el conflicto, los antecedentes electorales y, en general, todos aquellos rasgos que contribuyan a la solución de los conflictos de la manera más apegada a sus sistemas normativos.

En esa tónica, los operadores jurídicos tienen el deber de obtener la información por el medio más idóneo, considerando la realización de peritajes, dictámenes antropológicos, opiniones especializadas, comparecencias de autoridades tradiciones e incluso la realización de visitas del personal jurídico, lo que evitará determinaciones que resulten ajenas a la comunidad.²²

²⁰ TEPJF, jurisprudencia 28/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 66-68.

²¹ TEPJF, jurisprudencia 15/2010, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 6, 2010, pp. 21-22. TEPJF, Sala Superior, recursos de reconsideración, SUP-REC-836/2014 y acumulados, 21 de mayo de 2014, disponible en <http://portal.te.gob.mx>

²² TEPJF, Sala Superior, recursos de reconsideración, SUP-REC-38/2017 y SUP-REC-39/2017, 28 de junio de 2017, disponibles en <http://portal.te.gob.mx>

Con respecto a la identidad indígena, desde 2011, el Tribunal Electoral ha estimado que la voluntad de las personas de considerarse pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena es suficiente para reconocerlos como tales, lo que implica que en el ámbito de la administración de justicia sea necesario tomar medidas reforzadas, a fin de salvaguardar sus derechos, correspondiendo a quien afirme lo contrario la carga de probar su dicho.

En este breve análisis no se puede dejar de mencionar el acuerdo INE/CG508/2017 emitido por la autoridad electoral nacional, mediante el cual se implementó una acción afirmativa para incrementar la representación de esta población en el Congreso de la Unión y así garantizar la vigencia de los derechos de quienes se autoadscriban como indígenas, requiriendo a los partidos políticos para que les postularan en 12 distritos electorales federales con 40% o más de población indígena.

El acuerdo fue impugnado y modificado por el Tribunal Electoral,²³ determinándose elevar a 13 los distritos en los que debían postularse personas indígenas. Además, para estar en condiciones reales de garantizar que las personas que resultaran electas en aquellos distritos efectivamente pertenecieran a una comunidad o pueblo indígena, era necesario que al momento de la postulación se acreditara mediante elementos objetivos el vínculo existente entre la persona a postular y la comunidad.

Pareciera que con esta resolución se mueve el camino andado, cambiando sustancialmente la forma de colmar la identidad indígena; no obstante, a claridad meridiana se vislumbra que si bien los criterios versan sobre la autoadscripción, los mismos tienen efectos diversos que de manera alguna implican un choque de criterios; ya que como señalamos, desde el momento en que una persona se reconoce como indígena y activa la jurisdic-

TEPJF, jurisprudencia 19/2018, pendiente de publicación en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=intercultural>

²³ TEPJF, Sala Superior, recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 14 de diciembre de 2017, disponibles en <http://portal.te.gob.mx>

ción del estatal, se hace necesario, derivado de la desigualdad social que históricamente han enfrentado, remover aquellas barreras que impidan la impartición de justicia, bastando únicamente que la persona se autoadscriba como integrante de una comunidad indígena para que se le considere como tal con todas las consecuencias jurídicas que ello implique.²⁴

Ahora, en el caso de la comprobación de la autoadcripción de quien pretende postularse y eventualmente integrar una autoridad estatal, por supuesto que se hace necesario el dictado de medidas especiales que tengan como finalidad garantizar que efectivamente la persona cuente con un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico, geográfico o cualquier otro que lo identifique como miembro de ese núcleo indígena, pues como bien lo señaló la Sala Superior del TEPJF, debe colocarse un cerrojo de protección que evite la intromisión indebida de personas no indígenas.

Interpretar en abstracto la sentencia, sin considerar el fondo de la cuestión, implicaría imponer una barrera difícil de superar por las comunidades y sus integrantes cuando pretendan acceder a la justicia impartida por el Estado, mientras que permitir que cualquier persona contienda por un cargo de elección popular destinado para lograr la representación de los pueblos originarios ante los órganos de gobierno estatales, sin requerimiento alguno sobre su vínculo con la comunidad, podría traer como consecuencia una suplantación de la identidad indígena, y la medida adoptada no lograría materializar la acción afirmativa.

Sin duda, con la emisión de las diversas resoluciones, tanto del Tribunal Electoral como de organismos internacionales, se procura colocar en un plano de equidad a los integrantes de las comunidades indígenas que buscan la protección de un derecho, sentándose precedentes importantes en la impartición de justicia en aquellos casos que les involucren, pues se entiende que, dado el contexto histórico de dicha población, se requiere de una protección reforzada que haga visible y compatible la diversidad de derechos indígenas con el derecho estatal.

²⁴ TEPJF, Sala Superior, *supra*, 13.

4. CONCLUSIONES

Si bien la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales que obligan al Estado mexicano a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y al establecimiento de garantías para su ejercicio representan un gran avance, ello no implica una solución suficiente para asegurar su auténtica vigencia y respeto, por lo que queda un largo camino por andar para que estos principios constitucionales y convencionales tengan efectividad para los pueblos y comunidades indígenas de todo el país.

Como se señaló, la protección de los derechos indígenas no es responsabilidad exclusiva de las autoridades e instituciones del ámbito federal: también corresponde a los estados establecer, en sus constituciones y leyes, las garantías y procedimientos necesarios para el efectivo reconocimiento y ejercicio de estos.

Las legislaciones locales, las sentencias judiciales y las políticas públicas en los estados se necesitan construir de acuerdo con el contexto local de las comunidades involucradas y sus especificidades culturales, adoptando además medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación.

A nivel local deben armonizarse las leyes que reconocen los derechos político-electorales de las personas indígenas, a fin de que existan condiciones para el ejercicio pleno de los mismos, por ejemplo, la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, que establece que, para garantizar su representatividad en la Legislatura del Estado, las autoridades electorales procurarán promover y considerar la inclusión integral de las zonas indígenas de cada municipio en la conformación de los distritos electorales. Sin embargo, con la reforma en materia político-electoral de 2014, el diseño y determinación de los distritos electorales locales es una atribución que corresponde a la autoridad electoral nacional, por lo que debería adecuarse el marco legal local para lograr la representatividad de las personas indígenas en la Legislatura; o bien, por parte de la autoridad electoral local implementar, como lo hizo el INE para la elección de 2018, una acción afirmativa en este sentido.

De igual forma, podría abrirse el debate respecto de la necesidad de que en la legislación electoral se disponga la obligación a los partidos políticos para que en las planillas de ayuntamiento se integre también a un número o porcentaje de personas indígenas, y así cobre vigencia su derecho a participar como miembros de los pueblos o comunidades en las fórmulas para los distintos cargos de elección popular.

En ese sentido, se tendrán que definir los mecanismos para que los pueblos y comunidades elijan representantes ante los ayuntamientos con población indígena, así como sus atribuciones dentro del órgano colegiado, lo anterior para fortalecer su participación y representación política, como lo establece la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

No debemos perder de vista que las autoridades locales tienen la obligación de interpretar los conceptos de libre determinación y autonomía, de acuerdo con los estándares internacionales a la luz del artículo 1 de la Constitución. Garantizar efectivamente el ejercicio de estos derechos podría generar una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, basada en la igualdad y el respeto.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero, Ferrán (coord.), “Aproximación Teórica. Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía”, en *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Ecuador, PNUD, 2013.
- Ceceña, Ana Esther, “El zapatismo. De la inclusión de la nación al mundo en el que quepan todos los mundos”, en Gómez, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden social neoliberal*, Buenos Aires, CLACSO, 2004, disponible en <http://www.geopolitica.ws/document/geopolitica5pdf>
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, 2015, disponible en <https://www.gob.mx/cdi/>

articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, recomendación general 27/2016, México, 2016, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª ed., México, INE-FEPADE-IIIJ-UNAM-TEPJF, 2016, t. I.

Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, núm. 212.

—. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, núm. 172, párr. 79, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

—. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127.

Figueroa Ávila, Enrique, Conferencia “Derecho Electoral indígena, criterios relevantes 2017-2018”, en *Jornadas de Derecho Electoral*, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CJGcsetrI6U>

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), Encuesta intercensal 2015, disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf

INALI (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas), Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas, disponible en http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

IUS Electoral, disponible en <http://sitios.te.gob.mx/iuse>

Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, disponible en <http://legislatura-queretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017.pdf>

Ley Electoral del Estado de Querétaro, México, LVIII-IEEQ, 2017.

Lopez Miró, Florina *et al.*, “Participación política de las mujeres indígenas en América Latina”, en *Interculturalidad y justicia electoral*, México, TEPJF, 2018.

OIT, Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf

TEPJF, jurisprudencia 15/2010, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 6, 2010.

—, jurisprudencia 28/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014.

—, jurisprudencia 22/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, 2016.

—, jurisprudencia 19/2018, disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=intercultural> —, Sala Superior, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011, <http://portal.te.gob.mx>

—, Sala Superior, recursos de reconsideración, SUP-REC-836/2014 y acumulados, 21 de mayo de 2014, disponible en <http://portal.te.gob.mx>

—, Sala Superior, recurso de reconsideración, SUP-REC-143/2015, 13 de mayo de 2015, disponible en <http://portal.te.gob.mx>

—, Sala Superior, recursos de reconsideración, SUP-REC-38/2017 y SUP-REC-39/2017, 28 de junio de 2017, disponibles en <http://portal.te.gob.mx>

—, Sala Superior, recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 14 de diciembre de 2017, disponibles en <http://portal.te.gob.mx>

Candidaturas independientes en Querétaro

*Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Candidaturas independientes a nivel federal; 3. Candidaturas independientes en Querétaro; 4. Proceso electoral local 2014-2015; 5. Proceso electoral local y federal 2017-2018; 6. Casos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) relativos al estado de Querétaro; 7. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

La inclusión de los candidatos independientes y la reforma que lo permitió ha sido un logro para alcanzar una mayor participación de los ciudadanos en los procesos democráticos, lo que sin duda representa un punto clave en las elecciones de 2018, al no estar exentas de impugnaciones y ser un proceso electivo en el que las normas pudieron ser interpretadas y reaplicadas; por lo que es importante conocer el impacto que han tenido en las postulacio-

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del TEPJF. Magistrado integrante de la Sala Regional Guadalajara, correspondiente a la I circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Formó parte de la misión internacional de observación de las Elecciones Generales de la República de Honduras y participó en “El proyecto de Intercambio de Experiencias en Materia Electoral”, organizado por el (PNUD) de la República Unida de Tanzania, África. Ha sido catedrático del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y de la Universidad de Guadalajara.

nes registradas, así como en los precedentes que han surgido de los órganos jurisdiccionales al respecto.

2. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A NIVEL FEDERAL

En la emisión del decreto constitucional de 2012, que regulaba las candidaturas independientes, se preveía en sus artículos transitorios la creación de una norma secundaria que reglamentara este tipo de participación, concediendo para ello un plazo máximo de un año —tanto a nivel federal como local—, pero fue hasta 2014, con la expedición de las leyes generales que sustituyeron o fragmentaron el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se constituye una regulación adecuada.

Así, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se establecieron los requisitos, condiciones y procedimientos para la participación ciudadana bajo la figura de candidaturas independientes, o como mejor definía el exmagistrado de la Sala Superior, Manuel González Oropeza, las candidaturas ciudadanas.¹

De esta manera, la ley permite a los ciudadanos contender como candidatos independientes para ocupar los cargos de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores del Congreso de la Unión, aunque solo por el principio de mayoría relativa.

En el caso de la elección de diputados, deberán registrar una fórmula de propietario y suplente, y para senadores deberán registrar una lista con dos fórmulas, colocadas en orden de prelación.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emite las reglas de operación respectivas para la organización y desarrollo de la elección de este tipo de candidaturas, para lo que se identifican cuatro etapas.

Primera: Emisión de una convocatoria por el INE.

Segunda: Manifestación de querer contender como candidato independiente, mediante la exhibición del formato respectivo,

¹ Consulta feb 2018, disponible en te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/48/2013

acompañado por documentación que acredite la creación de una asociación civil, así como datos de una cuenta bancaria. A partir de ese momento es que los ciudadanos adquieren la calidad de aspirantes.

En el proceso electoral federal existieron asuntos en los que aspirantes a estas candidaturas no podían cumplir con el requisito bancario, pues el tiempo otorgado en ese entonces dificultaba la tramitación. En ese sentido, la Sala Regional, en el expediente SG-JDC-2/2015, ordenó al INE que dentro de las 24 horas siguientes a la notificación de la sentencia expidiera un nuevo instrumento de requerimiento, concediendo un plazo de dos días hábiles bancarios para que el aspirante o manifestante de la intención subsanara los vicios por los cuales le fue rechazado iniciar a recabar el apoyo ciudadano.

Tercera: Obtención del apoyo ciudadano, mediante realización de actos tendentes a recabar el porcentaje requerido para obtener el registro, por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que no constituyan actos anticipados de campaña; es decir, es la etapa en la cual los aspirantes deben conseguir firmas de apoyo a su candidatura, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general.

Para la candidatura independiente de presidente de la República se requiere el apoyo de 1% de la lista nominal de electores, distribuidos en por lo menos 17 entidades federativas; y para la candidatura independiente de senadores y/o diputados se requiere el apoyo de 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa o el distrito, distribuidos en por lo menos la mitad de los distritos o secciones electorales.

Prevalecerá el financiamiento privado y deberán rendir un informe de ingresos y egresos.

Cuarta: A la conclusión del periodo anterior, presentará una solicitud para ser candidato independiente, con los mismos requisitos señalados para contender como candidato —aún no ha sido aprobada su participación como tal propiamente dicha, sino que ostenta una calidad de aspirante—, a través de los formatos autorizados por el INE, quien deberá resolver sobre la procedencia de su registro, sin que la ley limite el

número de candidatos independientes, aunque restringe su participación simultánea en procesos locales y federales.

3. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN QUERÉTARO

Generalmente, cuando existían algunas reformas a nivel federal, las entidades federativas las imitaban. Desde hace algunos años, debido a la alternancia de fuerzas políticas en los gobiernos estatales, esto ya no acontece.

El estado de Querétaro, a diferencia de otras entidades federativas, previó la figura de la candidatura independiente, inclusive con antelación a su reglamentación a nivel federal, ya que desde 2013 fue incluida en su normativa.

Así, en la Constitución del estado se estableció en su artículo 7, último párrafo, que los ciudadanos tienen derecho a solicitar su registro como candidatos independientes cuando cumplan los requisitos legales para ello. En su numeral transitorio sexto, fracción IV, de 26 de junio de 2014, se estableció que la sustitución de candidatos no procederá en ningún caso a favor de otro candidato previamente registrado como independiente.

En la Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEEQ), desde el decreto de 27 de julio de 2013, se incorporó en el cuerpo legislativo electoral la figura aludida, la cual fue objeto de adiciones el año siguiente, y todavía en 2017 se actualizó, al emitirse una nueva ley electoral.

A fin de no alargar mi análisis, me ocuparé de lo que prevé la última legislación, en la que se reguló el actuar de los candidatos cuando ya hubieren obtenido su registro, esto es, cuando han sobrepasado las etapas en las cuales eran aspirantes a independientes, destacando la posibilidad de ser reelegidos.

También se indicó que en el caso de los candidatos independientes se aplicarán, en forma supletoria, las disposiciones de las leyes generales, las determinaciones del Instituto Nacional y las establecidas en esta ley para los candidatos de partidos políticos; lo que involucra un sistema de complementación a las regulaciones que llegara a emitir el instituto local; lo cual, por cierto, debió acontecer a más tardar en septiembre de 2017.

La manifestación de intención deberá presentarse de manera individual en el caso de la elección de gobernador; por fórmula en el caso de diputados, y por planilla para ayuntamientos, así como por lista en el caso de regidores por el principio de representación proporcional.

En la legislación local se contempla la fijación de un tope de gastos para la etapa de obtención de respaldo ciudadano, equivalente a 10% del establecido para las campañas de la elección de que se trate, tema que en la actualidad fue superado por diversas interpretaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (p. ej., las sentencias SUP-JDC-222/2018 o SUP-REC-417/2018 y acumulados),² pues acorde a un test de constitucionalidad, dado que la norma en cuestión establece un límite para el financiamiento privado de los candidatos independientes que no les permite alcanzar el tope de gastos de campaña, en combinación con el financiamiento público que se les asigna, no se garantiza la equidad en la contienda, por lo que no resulta proporcional.³

En cuanto al financiamiento, los candidatos independientes, para cada tipo de elección, recibirán financiamiento público para gastos de campaña equivalente al que reciba un partido político de reciente registro, y será prorrateado entre el número de candidatos independientes registrados en el mismo tipo de elección.

² En sesión privada de 20 de junio de 2018, las magistradas y magistrados de la Sala Superior resolvieron interrumpir la jurisprudencia 7/2016 de rubro: “Financiamiento privado para candidatos independientes. El límite del 50% del tope de gastos de campaña, es constitucional (legislación de Chihuahua y similares)”.

³ En el último expediente citado se indicó: “En tanto las candidaturas partidistas pueden erogar recursos suficientes para alcanzar el tope de gastos de campaña (los montos de financiamiento público y privado resultan mayores que este), las candidaturas independientes se encuentran en una situación diversa, ya que los montos de financiamiento público no resultan suficientes, respecto del tope de gastos de campaña, motivo por el cual se hace necesario que el financiamiento privado cubra la limitante referida, a efecto de hacer competitiva la candidatura en condiciones de equidad, frente a la de los partidos políticos”.

Los candidatos independientes realizarán la devolución a la Secretaría de Planeación y Finanzas por concepto de remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, en términos de las disposiciones aplicables.

A los candidatos independientes no les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, que corresponde a los partidos políticos; lo que deriva tal vez en uno de los criterios sustentados por la Sala Superior de este Tribunal, pues no puede impedirseles complementar con este tipo de financiamiento sus actividades para la obtención del voto como si se tratara de un partido político.

La norma realiza una regulación de lo que en la LGIPE se deja a la convocatoria del INE, con lo que los ciudadanos cuentan con mayor conocimiento de los plazos en que se han de desarrollar las diversas etapas de la obtención del apoyo ciudadano, por ejemplo.

Debo referir que el porcentaje en el listado nominal de electores es mayor, comparativamente, al de los homólogos federales —2% para el cargo de gobernador—, pero idéntico para el resto de los cargos —2% para la respectiva demarcación—, mas no por ello podemos hablar de inmediato de una inconstitucionalidad, pues esto se encuentra en el marco de la libertad configurativa del legislador queretano, sin que pareciere un requisito desproporcional, salvo que en el caso concreto se expongan las situaciones que demuestren lo contrario.

No quiero dejar pasar la oportunidad de manifestar que, previo al estudio que de este requisito realizara la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior había tomado como punto de referencia el 1%, contenido en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia; pero al emitir diversos criterios el Máximo Tribunal del país sobre este punto, al resultar obligatorios, es que se abandonó, por lo menos en el ámbito de resolución de controversias, el aspecto referido por la Comisión.

En cuanto a la impugnación de tales normas, se promovió la acción de inconstitucionalidad 41/2014 y sus acumuladas, la cual fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que se abordara algún tema respecto a las candidaturas independientes.

Solo se hizo una referencia indirecta en este párrafo:

En efecto, si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la figura de las candidaturas independientes, lo cierto es que el sistema electoral mexicano continúa como un sistema preferentemente partidista, por lo que en esa medida sigue siendo necesario que el Estado asegure las condiciones para su desarrollo y suministrar el mínimo de elementos que estos requieran.

4. PROCESO ELECTORAL LOCAL 2014-2015

En el estado de Querétaro, en el proceso electoral local 2014-2015, se presentaron un total de 27 solicitudes para ser candidatos independientes:

CUADRO 1.

<i>Gobernador</i>	<i>Diputados</i>	<i>Presidentes municipales</i>
3	16	8

En ese momento, la lista nominal era de 1 millón 410 mil ciudadanos, aproximadamente, por lo que los aspirantes a candidatos independientes requerían el respaldo de al menos 34 mil individuos para cubrir los requisitos de ley para el caso de gobernador.

En la legislación de dicho año se preveía que el respaldo debía ser de 2.5% del listado nominal, según el tipo de elección, con corte al 31 de diciembre de 2014.

Actualmente se prevé el 2%, y la fecha de corte es del mes de julio del año anterior al de la elección, en este caso, 2017.

Al final de la etapa de registro de aspirantes, ninguno de los candidatos a gobernador o a diputados locales cumplieron los requisitos; en cuanto a munícipe, solo uno no logró el registro.

En el caso de los aspirantes a gobernador, afirmaron que los formatos pedían datos personales; empero, ninguno de ellos al-

canzó 100% de los registros, de hecho, dos de ellos no entregaron respaldo ciudadano y uno de ellos alcanzó 25 registros.

De esta forma, solo 7 ciudadanos lograron su registro como candidatos independientes a municipales para 5 ayuntamientos:

CUADRO 2.

<i>Municipio</i>	<i>Candidatos</i>
Ezequiel Montes	Juan Carlos García Arellano
	Hipólito Rigoberto Pérez Montes
Cadereyta de Montes	Hugo Amado Muñoz Flores
Tolimán	Andrés Sánchez
	Israel Guerrero Bocanegra
Corregidora	Federico Montero Castillo
El Marqués	José Carlos Laborde Vega

Aunque existió una solicitud de registro de una terna de mujeres para el cargo de diputada,⁴ el mismo no se concretó.

Aquí notamos cómo la ciudadanía participó más a nivel municipal que en el ámbito distrital, tal vez por la diferencia de amplitud de la población electoral entre un distrito y un municipio, o bien, por encontrarse más identificado con los asuntos edilicios que legislativos.

Ahora bien, el porcentaje de participación en esa elección, en la cual estuvieron en juego un total de 18 alcaldías, fue de 27.77%.

Si consideramos a esta elección como una de las primeras, ello explica por qué en el camino quedaron bastantes ciudadanos que incumplieron las diversas etapas contempladas para lograr ser registrados como candidatos independientes.

⁴ En el expediente IEEQ/CI/CD-XII/001/2015-P, el Consejo Distrital XII del Instituto Electoral del Estado de Querétaro dictó una resolución que determinó el sobreseimiento de la solicitud de las aspirantes a candidatas independientes a diputadas por el principio de mayoría relativa de ese distrito electoral, a cargo de Aydeé Fabiola Vera Culebro (propietaria) y Rubí Nallely Ramírez Granados (suplente); en virtud de la solicitud de desistimiento presentada por las aspirantes el 7 de marzo de 2015.

Candidaturas independientes en Querétaro

Tan solo referiré que, en comparación con la elección federal, de 300 distritos electorales solo existió una participación real en 20, lo que nos da 6.5% del total; en tanto, como señalé, de 18 municipios, en 5 hubo candidatos independientes y en 2 de ellos existió más de un candidato independiente. No refiero datos a nivel distrital o de gobernador, donde no pudo lograr su registro ningún candidato que contendiera en la etapa de campañas.

Los resultados electorales fueron:

CUADRO 3.

Municipio	Candidato	Individual		Ganador de la elección	
		Votación	%	Votación	%
Ezequiel Montes	Juan Carlos García Arellano	553	2.94	5 577	29.65
	Hipólito Rigoberto Pérez Montes	2 800	14.89		
Cadereyta de Montes	Hugo Amado Muñoz Flores	6 659	22.92	9 586	32.99
Tolimán	Andrés Sánchez	487	3.53	2 446 (después del recuento ordenado)	17.73
	Israel Guerrero Bocanegra	1 518	11.01		
Corregidora	Federico Montero Castillo	2 722	4.15	17 829	27.18
El Marqués	José Carlos Laborde Vega	567	1.01	25 611	45.64

Si bien ninguno de dichos candidatos independientes logró ganar una elección, en los municipios de Cadereyta de Montes, Corregidora y Ezequiel Montes se cuenta con un regidor de representación proporcional emanado de las planillas independientes.

Sobra decir que en Tolimán, el candidato independiente tuvo una diferencia de 6% con respecto al candidato ganador de la elección.

5. PROCESO ELECTORAL LOCAL Y FEDERAL 2017-2018

Podemos decir que en dicho proceso electoral, existió una mayor participación que en el que acabamos de mencionar.

Así, para este proceso local presentaron su manifestación de intención:

37 personas a municipales (5 mujeres).

24 personas a diputados (6 mujeres).

El 29 de enero de 2018 quedaron registrados como aspirantes a candidatos independientes:

30 personas a municipales (4 mujeres, es decir, 13.33%).

21 personas a diputados (6 mujeres, es decir, 28.57%).

Repitieron como aspirante en relación con el proceso electoral 2014-2015, Hugo Armando Muñoz Flores, para el municipio de Cadereyta de Montes.

La etapa de obtención fue del 8 de enero al 6 de febrero de 2017, y se necesitaba 2% del listado nominal de electores de su respectiva demarcación con corte al mes de julio de dicho año.

Por ejemplo, a nivel municipal, la cantidad mínima de manifestaciones que se requirieron para obtener el registro fue de 127 (municipio de San Joaquín), y como máximo 13 958 (municipio de Querétaro); en los distritos electorales, para el cargo de diputado local, se requirieron como mínimo 1 691 (distrito 15) y como máximo 2 243 (distrito 6).

A más tardar el 6 de marzo se emitieron las resoluciones sobre el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos, por lo cual quedaron registrados finalmente:

23 personas a municipales (3 mujeres, es decir, 13.04%).

7 personas a diputados (1 mujer, es decir, 14.28%).

Para las elecciones federales de 2015 solo se registró formalmente una manifestación de intención para el cargo de diputado federal correspondiente al distrito V —aunque otro ciudadano

Candidaturas independientes en Querétaro

también había acudido a solicitarlo—, pero no logró acreditar los requisitos atinentes para obtener la calidad de aspirante.

En el proceso electoral 2017-2018 se registraron las siguientes manifestaciones de intención:

CUADRO 4. Diputados federales

<i>Distrito</i>	<i>Nombre</i>	<i>Procedió</i>	<i>No procedió</i>
5	Hermes Ricardo Rodríguez Valdovinos		×
5	Francisco Javier Reyes Chávez	✓	

CUADRO 5. Senadores

<i>Nombre</i>	<i>Procedió</i>	<i>No procedió</i>
Miguel Nava Alvarado	✓	
Eligio Arnulfo Moya Vargas		×
Nora Hilda Amaya Llaca		×

Conforme a la convocatoria para postularse bajo la figura de candidatura independiente se estableció:

Décima Primera. Los Consejos General, Locales y Distritales, sesionarán el día 29 de marzo de 2018 para acordar lo conducente respecto a las solicitudes de registro de candidaturas independientes.

En el último reporte, de 17 de diciembre de 2017, para el cargo de diputados, el porcentaje recabado fue:

CUADRO 6.

<i>Apoyo ciudadano recibido</i>	<i>Umbral</i>	<i>Avance</i>
73	6 098	1.2%

En cuanto al cargo de senadores, el último reporte fue de 21 de enero de 2018, cuyo resultado fue:

CUADRO 7.

<i>Apoyo ciudadano recibido</i>	<i>Umbral</i>	<i>Avance</i>
15 382	30 494	50.4%

Finalmente, una vez llegada la fecha, ninguno de los dos aspirantes logró el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para obtener su registro como candidato independiente.

Si bien en la elección federal se obtuvo una participación para ser registrados como aspirantes, no existió el registro de mujeres en la contienda, a diferencia de las elecciones estatales, donde sí se registraron.

6. CASOS ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)
RELATIVOS AL ESTADO DE QUERÉTARO

La Sala Regional Monterrey, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, tiene jurisdicción y competencia para conocer las controversias derivadas de elecciones municipales y de diputados locales en el estado de Querétaro; y la Sala Superior del TEPJF las tiene para la elección de gobernador.

- SUP-JDC-838/2015. En relación con una impugnación previa sobre los formatos de manifestación de apoyo ciudadano, el 1 de abril de 2014, la Sala Superior del TEPJF ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Querétaro que excluyera de los “formatos para el registro de las manifestaciones de respaldo ciudadano” el requisito atinente al domicilio, por tratarse de una exigencia desproporcionada, y determinó que se concediera el plazo que correspondiera a los aspirantes a candidatos independientes respectivos para que culminaran la fase de apoyo ciudadano.

En acatamiento, el Consejo General determinó, mediante acuerdo de 9 de abril de 2015, ampliar el plazo de los dos aspirantes al cargo de gobernador y el del aspirante a di-

putado por el distrito I, quienes interpusieron juicios ciudadanos, quedando así la fecha de conclusión de la fase de apoyo ciudadano: Rolando Augusto Ruiz Hernández, 17 de abril; Alberto Marroquín Espinoza, 14 de abril, y José Manuel Farca Sultán (propietario) y Eduardo Miguel Sánchez (suplente), hasta el 16 de abril de 2015. No obstante, ninguno de los aspirantes logró el registro como candidato independiente.

- SUP-JDC-369/2015. Rolando Augusto Ruiz Hernández, aspirante a candidato independiente a gobernador, había controvertido la convocatoria y los lineamientos emitidos para la elección local. El Tribunal Electoral del Estado de Querétaro (TEEQ) lo había conocido primero, y determinó desecharlo por extemporáneo. La Sala Superior del TEPJF determinó que le asistía la razón y que no debió desecharse el recurso, pues conforme lo señala el artículo 209 de la LEEQ, dichos actos primigenios debieron publicarse en al menos dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en la entidad, y únicamente se publicitaron en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga*, hasta el 12 de diciembre siguiente, sin que se demostrara la existencia de algún otro medio de comunicación impreso en donde constara la convocatoria ahora impugnada. De ahí que debió estarse al dicho del actor sobre el conocimiento del acto impugnado.
- SM-JDC-429/2015. En torno a la etapa de campaña electoral, en relación con la prevalencia de financiamiento público sobre el privado —dispuesto para los partidos políticos—, la Sala Regional Monterrey resolvió que no resultaba exigible para las candidaturas independientes, pues solo por medio de recursos suficientes para realizar actos de campaña tenían la posibilidad de difundir su plataforma electoral y hacer efectivo su derecho de libertad de expresión. La Sala Superior del TEPJF también resolvió asuntos relacionados con esta temática por lo que respecta a candidaturas independientes de la gubernatura de Nuevo León.
- SM-JDC-95/2015. Eligio Arnulfo Moya Vargas manifestó ante la Junta Distrital su intención de ser candidato inde-

pendiente a diputado federal por el 4 distrito electoral en Querétaro; el cual fue desestimado al incumplir una serie de requisitos, no obstante el requerimiento realizado. La Sala Regional Monterrey sobreseyó aquellos actos en los cuales se impugnaban los requisitos de la convocatoria, al haberlos consentido, y confirmó lo relativo al resto de la negativa. Contra dicha sentencia se interpuso recurso de reconsideración, el cual se registró con la clave SUP-REC-72/2015, donde la Sala Superior del TEPJF modificó lo resuelto, ya que el acto de aplicación fue el oficio que comunicó la negativa, y no la convocatoria. Sin embargo, lo anterior resultó insuficiente para que el actor alcanzara su pretensión.

- SUP-AG-112/2017. En dicho asunto, la Sala Superior del TEPJF determinó que, ante la consulta realizada por Miguel Nava Alvarado respecto a diversas gestiones e impedimentos que enfrentó para cumplir con los requisitos necesarios para atender las bases de la convocatoria, en específico, el relativo a exhibir copia simple del contrato de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la asociación civil, en la que se recibiría el financiamiento privado y, en su caso, público por gastos de campaña; le corresponde al Consejo General del INE conocer de la petición formulada por el ciudadano.
- SM-JDC-485/2017. Eligio Arnulfo Moya Vargas presentó ante la Junta Local del INE en Querétaro su manifestación de intención para postularse como candidato independiente a senador por el principio de mayoría relativa en el estado, pero le fue negado, debido a que no cumplió con todos los requisitos legales, pese al requerimiento que se le realizó. Se resolvió por la Sala Regional Monterrey que para tener por presentada la manifestación de intención para ser candidato independiente al cargo solicitado, es constitucional exigir el cumplimiento de los requisitos consistentes en la creación de una asociación civil y la apertura de una cuenta bancaria a nombre de esta. Señaló que la constitución de una asociación civil integrada al menos por el propio aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura, es una

medida razonable y no constituye un requisito excesivo o desproporcionado, pues únicamente pretende dar un cauce legal a las relaciones jurídicas que se entablen con dicha candidatura. Lo anterior, porque provee a la candidatura independiente de una estructura mínima que facilita su actuación; y el requisito de la apertura de la cuenta bancaria a nombre de la asociación civil no constituye propiamente un requisito de elegibilidad, sino solamente un mecanismo de control financiero de los ingresos y egresos necesario para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados, y de su correcta aplicación al destino electoral para el cual se les recauda.

En el mismo sentido, la solicitud de un registro interno como medida cautelar (fundamentando su petición en la resolución 5/2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) resultó improcedente, porque las interposiciones de medios de impugnación en materia electoral no producen efectos suspensivos y tampoco restitutorios.

7. CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto podemos apreciar que se fortalecieron algunas decisiones tomadas en diversos precedentes judiciales, lo que a su vez derivó en la validación de las normas correspondientes de Querétaro; asimismo se clarificaron las cuestiones de financiamiento privado sobre el público para este tipo de candidatos y se ratificaron los parámetros sobre los requisitos establecidos para obtener el registro como aspirante —acta de asociación, cuenta bancaria— y, posteriormente, como candidato propiamente dicho —porcentaje de firmas—.

Estas situaciones pueden hacer perfectible el modelo contemplado en la legislación atinente, aunque quedará en manos del legislador hacer lo propio.⁵

⁵ Se utilizaron como medios de consulta, entre otros: *Revista Sufragio* del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, núm. 15; así como las estadísticas proporcionadas en las secciones correspondientes de las páginas de internet del TEPJF, el IEEQ y el TEEQ.

Balance y expectativas sobre las candidaturas independientes

Rafael Caballero Álvarez*

SUMARIO: 1. Introducción; 2. El origen de las candidaturas independientes; 3. El comportamiento de las candidaturas independientes entre 2015 y 2017; 4. El desplome de las candidaturas independientes en 2018; 5. El futuro de las candidaturas independientes (reflexiones finales); Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El 9 de agosto de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a efecto de reconocer en esta ley suprema la figura de las candidaturas independientes. Sin embargo, no fue sino hasta la reforma constitucional en materia electoral de 10 de febrero de 2014 que este modelo de candidaturas se regularía en la legislación, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, a partir de lo cual, en los procesos electorales llevados a cabo en 2015, fue posible postular por primera ocasión candidatos sin partido a distintos cargos de elección popular, lo que ha continuado con las elecciones sucesivas, incluyendo las recientes de 2018.

* Sociólogo y maestro en Derechos Humanos y Democracia. Profesor-investigador en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aunque las candidaturas independientes parecieron darle cierta vitalidad al sistema electoral mexicano, e incluso presentarse como un elemento positivo para el sistema de partidos, en el sentido de que quizá estos institutos políticos deberían redoblar esfuerzos para mostrarse más cercanos a la ciudadanía, lo cierto es que en las pasadas elecciones de 2018 los candidatos sin partido resultaron poco competitivos en la mayoría de las elecciones en que participaron. En el ámbito federal, por ejemplo, no resultó electo ni un solo candidato a senador o diputado que se hubiese postulado sin el apoyo de algún partido político. En la elección para la Presidencia de la República, solo dos aspirantes a candidatos obtuvieron el registro, y al final solo uno llegó al día de la jornada electoral, ganando un pobre porcentaje de votos.

En el ámbito de las entidades federativas, solo en las elecciones municipales los candidatos independientes tuvieron una mínima presencia, ya fuera por ganar la elección o porque mediante el principio de representación proporcional fue posible ganar sindicaturas o regidurías para una planilla sin partido.

Las candidaturas independientes generaron una gran expectativa que pareciera haber venido a menos en las últimas elecciones, sumado a que su configuración en la ley implica varios obstáculos a librar para que los ciudadanos logren siquiera aparecer en la boleta. En este sentido, lo que se propone en este ensayo es reflexionar sobre el desempeño de las candidaturas independientes desde su regulación en 2014 y, en particular, durante los comicios de 2018, con el objeto de plantear algunas perspectivas a futuro.

2. EL ORIGEN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

En 2004, Jorge Castañeda Gutman presentó ante el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) su solicitud de registro como candidato independiente a la Presidencia de la República, la cual le fue negada en atención a lo dispuesto en los artículos 175 y 177 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el sentido de que en aquel entonces solo los parti-

dos políticos podían postular candidatos a puestos de elección popular, y que la etapa de registro de candidatos para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos debía realizarse entre los días 1 y 15 de enero del año de la elección, en este caso, 2006.

Ante la negativa del IFE, Castañeda Gutman promovió un amparo ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, instancia que declaró improcedente dicha demanda conforme a lo estipulado en los artículos 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, y 105, fracción II, de la Constitución federal.¹ El excanciller interpuso un recurso de revisión que fue atraído y resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con fechas 8 y 16 de agosto de 2005. El Máximo Tribunal del país procedió en el mismo sentido que el Juzgado de Distrito, al sobreseer el juicio por improcedente, toda vez que el amparo no es la vía para denunciar abusos contra los derechos político-electorales.

En lugar de acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Jorge Castañeda estimó que había agotado todos los recursos jurídicos internos y denunció ante organismos internacionales la violación de sus derechos políticos y el de tutela judicial efectiva consagrados en los artículos 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El 12 de octubre de 2005, Castañeda presentó su denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, tras considerar la respuesta de México sobre la implementación de las recomendaciones emitidas por este organismo, la misma Comisión sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el 21 de marzo de 2007.²

Por el tiempo que tomó el desahogo de este proceso fue imposible que Castañeda se presentara a elecciones, más aún porque la sentencia de la Corte IDH —emitida el 6 de agosto de 2008— principalmente condenaba al Estado mexicano a completar en

¹ Pelayo Möller, Carlos María y Vázquez Camacho, Santiago J., “El caso *Castañeda* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009, México, IJ-UNAM, p. 792.

² *Ibidem*, p. 797.

un plazo razonable la adecuación de su derecho interno, a fin de fortalecer el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como un mecanismo de protección idóneo ante la improcedencia del amparo para combatir disposiciones constitucionales en esta materia. Sin embargo, la Corte IDH estimó que el hecho de que en la ley mexicana se reconociera a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas de elección popular no trastocaba los derechos político-electorales individuales.

De la sentencia de la Corte IDH vale la pena destacar, al menos, tres aspectos:

1. de algún modo, ordenó al Estado mexicano adoptar un control difuso de convencionalidad antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, y también previo a la resolución sobre el caso *Rosendo Radilla* de 2010;
2. no ordenó a México adoptar la figura de las candidaturas independientes, sino a fortalecer los mecanismos internos de tutela judicial efectiva de los derechos político-electorales, y
3. contribuyó a inscribir en la agenda pública la discusión de las candidaturas independientes como una posibilidad de acceso al poder de los ciudadanos sin pasar por el tamiz de los partidos políticos.

En este contexto, en 2009, poco después del tercer informe de gobierno rendido por el entonces presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, el titular del ejecutivo presentó un decálogo de puntos que se transformarían en iniciativas de reforma política, entre las que se consideraban: la elección consecutiva de legisladores y municipales; la iniciativa ciudadana; la consulta popular; el incremento del umbral electoral para que los partidos pudieran conservar su registro; la segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República; la figura de la iniciativa preferente, y la posibilidad de veto en la relación entre el titular del ejecutivo y el legislativo, así como las candidaturas independientes.³

³ Ramos, Jorge, "FCH propone decálogo de reformas políticas", en *El Universal*, sección Nación, 15 dic 2009.

Conforme a estos antecedentes, el 9 de agosto de 2012 entró en vigor la reforma al artículo 35 de la CPEUM, con la que se reconocieron como derechos del ciudadano la iniciativa ciudadana, la consulta popular y las candidaturas independientes, específicamente en las fracciones II, VII y VIII.⁴ Este hecho resultó sumamente importante, pues, por primera vez desde 1946, se reconoció como una posibilidad la postulación de candidaturas no provenientes de partidos políticos. Sin embargo, la figura de las candidaturas independientes se mantuvo estéril durante al menos los dos años siguientes, aunque es de celebrarse que se haya regulado de cara a los siguientes comicios federales celebrados en 2015.

Así, con la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), de 23 de mayo del mismo año, se reguló la figura de las candidaturas independientes en el ámbito federal, y en los meses subsecuentes se procedió a legislarla en las entidades federativas, de acuerdo con la lógica parlamentaria de cada una, aunque siguiendo las reglas establecidas en la Constitución federal.⁵

3. EL COMPORTAMIENTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES ENTRE 2015 Y 2017

3.1. Procesos electorales 2014-2015

Una vez que se reconoció la figura de las candidaturas independientes y se reguló en la ley secundaria, por primera vez en más

⁴ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, *Diario Oficial de la Federación*, 9 ago 2012.

⁵ Por cuestiones de espacio, no se entrará en la descripción de la legislación que regula las candidaturas independientes, aunque si es de interés del lector conocer con mayor detalle este marco normativo, en principio, puede consultar el libro séptimo, título primero de la LGIPE, que abarca de los artículos 357 a 439, cuyo esquema es replicado en la mayoría de las entidades federativas, aunque con ciertas variaciones en algunos aspectos, como los plazos de las cuatro etapas para la obtención del registro, el porcentaje de firmas de apoyo ciudadano y los requisitos de elegibilidad.

de medio siglo varios candidatos independientes se postularon en los procesos electorales de 2015, tanto en la elección federal para renovar la Cámara de Diputados como en los comicios de las 17 entidades federativas que se celebraron ese año.

De acuerdo con cifras oficiales del INE, se recibieron 122 solicitudes de ciudadanos interesados en postularse por la vía independiente a una diputación federal, provenientes de 26 entidades federativas, aunque al final solo 57 personas obtuvieron la constancia de aspirante, es decir, apenas 47% del total de quienes presentaron su solicitud. Durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano se presentaron 14 renunciaciones.⁶

Los 43 aspirantes debieron obtener un número de firmas equivalentes a 2% del total de la lista nominal de electores de cada uno de los distritos en que pretendían competir, distribuidas en al menos la mitad de las secciones electorales que los integrasen. Transcurrido el plazo establecido en la legislación para desahogar esta actividad, se debía solicitar ante los órganos del INE el registro como candidato independiente, para lo cual se debía acompañar la solicitud con las cédulas de respaldo ciudadano y otros requisitos establecidos en la LGIPE.

Hubo dos aspirantes que no entregaron documentación alguna, por lo que el INE solo revisó la documentación entregada por 41 de ellos, de quienes se acreditó que solo 23 alcanzaron el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por la ley, aunque uno no satisfizo el requisito de distribución territorial en las secciones que integran el distrito. En suma, solo 22 personas obtuvieron su registro como candidatos independientes, con participación en 12 entidades y 20 distritos.⁷ De todos estos candidatos independientes, solo uno ganó la elección en la que participó: Manuel J. Clouthier, en el distrito V de Culiacán, Sinaloa. Sin embargo, es de destacar que, con excepción de seis, el resto obtuvo un núme-

⁶ Informe sobre el registro de candidaturas independientes en el proceso electoral federal 2014-2015 y las acciones realizadas para garantizar su financiamiento público y el acceso a la franquicia postal, en cumplimiento al punto quinto del acuerdo INE/CG88/2015, pp. 4 y 6.

⁷ *Ibidem*, pp. 11-13.

ro de votos superior a 3% de la votación válida,⁸ que es el umbral que establece la ley para que los partidos puedan mantener su registro, lo que refleja una alta competitividad aun cuando no hayan ganado la elección.

En el ámbito de las entidades federativas, 79 candidatos independientes compitieron por una presidencia municipal o jefatura delegacional, 29 participaron por una diputación local y 3 para gobernador,⁹ en Nuevo León, Campeche y Baja California Sur. Sin embargo, de este gran universo de 111 candidatos, solo 5 lograron ganar la elección en la que competían, como se muestra en el cuadro 1.

CUADRO 1. *Candidatos independientes en 2015.*

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Votación obtenida</i>	<i>% de votos</i>
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	Gobernador de Nuevo León	1 020 552	48.82
César Adrián Valdés Martínez	Presidente municipal de García, Nuevo León	25 557	41.70
José Alberto Méndez Pérez	Presidente municipal de Comonfort, Guanajuato	7 873	28.94
Alfonso Jesús Martínez Alcázar	Presidente municipal de Morelia, Michoacán	75 380	27.70
José Pedro Kumamoto Aguilar	Diputado local, distrito 10, Zapopan, Jalisco	57 215	37.53

FUENTE: Lagunes López, Óscar Nicasio y Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, “Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana”, en *Tla-Melaua*, Nueva Época, año 10, núm. 40, sep 2016, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

⁸ Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015, micrositio especializado del TEPJF.

⁹ Lagunes López, Óscar Nicasio y Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, “Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana...”, *cit.*

De estos candidatos ganadores, quienes obtuvieron mayor atención mediática fueron Jaime Rodríguez Calderón, *El Bronco*, por haber ganado la gubernatura de uno de los estados más desarrollados del país, y Pedro Kumamoto, quien de alguna manera era percibido como el tipo ideal de los candidatos independientes, sin ninguna filiación partidista previa.

3.2. Procesos electorales 2015-2016

En 2016 tuvieron lugar 13 elecciones locales, más la elección única para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, luego de la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016 para modificar el régimen político del Distrito Federal.¹⁰ En el artículo séptimo del régimen transitorio de tal decreto se estableció que sería el INE el órgano encargado de esta elección especial y no el instituto electoral local.

En las elecciones para gobernador de ese año, los institutos electorales locales registraron 30 aspirantes a candidatos independientes, 26 de los cuales eran hombres y 4 mujeres; 16 con experiencia política o de gobierno y 14 en el sector privado.¹¹ Al final participaron 10 candidatos a gobernador en 9 entidades federativas, incluso hubo 2 en una misma: Zacatecas. Sin embargo, en esta ocasión la mayoría de los candidatos obtuvo un pobre porcentaje de votos, como se aprecia en el cuadro 2.

Como vemos, solo 3 candidatos independientes a gobernador superaron el umbral de 3% de votos, siendo José Luis Barraza González el más competitivo, quien quedó en tercer lugar en la elección en la que participó (242 756 votos), por debajo de los candidatos del Partido Acción Nacional (517 018 votos), quien resultó ganador, y después del candidato postulado por la coa-

¹⁰ Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 29 ene 2016.

¹¹ Integralia Consultores. *Reporte electoral Integralia*, núm. 2, 6 de marzo de 2016.

Balance y expectativas sobre las candidaturas independientes

CUADRO 2. *Candidatos independientes a gobernador en 2016.*

	<i>Candidato independiente</i>	<i>Entidad</i>	<i>% de votos</i>
1	José Luis Barraza González	Chihuahua	18.21
2	Ana Teresa Aranda Orozco	Puebla	3.76
3	Francisco Cuauhtémoc Frías Castro	Sinaloa	3.46
4	Francisco Gabriel Arellano Espinosa	Aguascalientes	2.70
5	Juan Bueno Torio	Veracruz	1.90
6	Jacob Hernández Corona	Tlaxcala	1.62
7	Alejandro Campa Avitia	Durango	1.12
8	Alma Rosa Ollervides González	Zacatecas	1.08
9	Rogelio Soto Acuña	Zacatecas	0.91
10	José Francisco Chavira Martínez	Tamaulipas	0.63

FUENTE: Integralia Consultores, Reporte electoral Integralia, núm. 5, 12 de junio de 2016.

lición conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Nueva Alianza (400 515 votos).¹²

En lo que se refiere a la renovación de los poderes legislativos de las entidades federativas, de acuerdo con un rastreo que se hizo en las páginas de los institutos electorales locales,¹³ se identificó la participación de 63 candidatos independientes a diputados en los siguientes estados: Sinaloa (19); Veracruz (15); Aguascalientes (7); Durango (7); Baja California (5); Oaxaca (5); Zacatecas (4) y Tamaulipas (1). Para mala fortuna de ellos, ninguno ganó la elección en la que participó.

Se podría considerar que en el ámbito donde los candidatos independientes tuvieron mayor éxito fue en el municipal, puesto

¹² Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, Total de votación por candidato. Gobernador estatal, 2016.

¹³ Para las actividades de rastreo se contó con el invaluable apoyo de la licenciada Alma Verónica Méndez Pacheco, asistente de investigación en la Escuela Judicial Electoral.

que ahí se registraron alrededor de 130 planillas, de las cuales solo 9 obtuvieron el triunfo. Fue el caso de los municipios de Hidalgo del Parral y Ciudad Juárez (Chihuahua); Lerdo y Rentería de Ocampo (Durango); Putla Villa de Guerrero y Reforma de Pineda Rosa (Oaxaca); Jaumave y Llera (Tamaulipas), y Tlanalapa (Hidalgo).

Por lo que respecta a la elección única de diputados constituyentes de la Ciudad de México, 21 candidatos independientes obtuvieron el registro, 10 de los cuales lo lograron en buena medida gracias a la aplicación del principio *pro personae* por parte del TEPJF en la sentencia SUP-JDC-1593/2016. Sin embargo, todos estos candidatos obtuvieron porcentajes menores a 1% de la votación, con excepción de uno, el bombero Ismael Figueroa Flores, quien obtuvo su escaño en la última etapa de asignación, es decir, la de restos mayores, toda vez que esta elección se definió no por el principio de mayoría relativa, sino por el de representación proporcional.

3.3. Procesos electorales 2016-2017

En el periodo 2016-2017 hubo poca actividad electoral, pues solo se llevaron a cabo elecciones locales en cuatro entidades federativas: para ayuntamientos en Veracruz, para gobernador en el Estado de México, y en Coahuila y Nayarit hubo elecciones generales, es decir, para votar gobernador, diputados y ayuntamientos.

En esta ocasión se presentaron a elecciones de gobernador seis candidatos independientes: tres en Nayarit, dos en Coahuila y una en el Estado de México. A pesar de haber más candidatos que elecciones para gobernador, su participación fue testimonial, pues, como se muestra a continuación (cuadro 3), el candidato mejor posicionado fue Hilario Ramírez Villanueva, conocido como *Layín*, quien ganó gran notoriedad en todo el territorio nacional por las polémicas que desataba con sus acciones y declaraciones, luego de haber sido alcalde de su natal San Blas, en Nayarit.

Balance y expectativas sobre las candidaturas independientes

CUADRO 3. *Candidatos independientes a gobernador en 2017.*

	<i>Candidato independiente</i>	<i>Entidad</i>	<i>Votos</i>	<i>% de votos</i>
1	Hilario Ramírez Villanueva	Nayarit	63 721	12.8
2	Javier Guerrero García	Coahuila	105 041	8.31
3	María Teresa Castell de Oro Palacios	Estado de México	130 100	2.14
4	Víctor Manuel Chávez Vázquez	Nayarit	7 941	1.59
5	Luis Horacio Salinas Valdez	Coahuila	9 684	0.77
6	Antonio Ayón Bañuelos	Nayarit	1 788	0.36

FUENTE: Elaboración propia con base en información de los portales de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) correspondientes.

Para las elecciones de diputados locales en Coahuila y Nayarit, se observa una muy nutrida participación de los candidatos independientes, sobre todo en Nayarit, pues hubo al menos un candidato sin partido en cada uno de los 18 distritos uninominales que integran la entidad, mientras que en Coahuila solo hubo tres candidatos. Sin embargo, los resultados electorales contrastan drásticamente con esta alta participación, puesto que ni uno solo de los 34 candidatos independientes que se presentaron a elecciones para diputados en ambas entidades federativas logró ganar. Los candidatos más competitivos fueron: Jesús Ceja Pérez (21.02% de votos), Ángel Alain Aldrete Lamas (15.55% de votos) y Ramiro Alejandro Lara Jiménez (13.84% de votos), de los distritos IV, IX y X de Nayarit. El resto no superó el 10% de la votación en la elección en que participó, aunque 17 —es decir, prácticamente la mitad— logró brincar la barrera de 3% que se exige a los partidos para conservar su registro.

Como en las experiencias previas, donde se observó una mayor participación de los candidatos independientes fue en las elecciones municipales. De acuerdo con la información encontrada en las páginas oficiales de los OPLE, se registraron 97 planillas encabezadas por candidatos independientes, aunque al final solo 3 ganaron la elección, todos en Veracruz, en los municipios de Coahuilán, Tlacotalpan y San Andrés Tuxtla.

4. EL DESPLOME DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN 2018

Fue 2018 un año de enormes retos en materia electoral. Para no ir lejos, el tamaño de la elección era inusitado, puesto que se llevaron a cabo elecciones locales en 30 entidades federativas, concurrentes con las elecciones federales en las que se eligió al presidente de la República, 128 senadores por los tres principios que marca la ley y 500 diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

En la numeralia de las elecciones locales, se votó gobernador en ocho entidades y jefe de Gobierno de la Ciudad de México, diputados para 29 congresos locales, planillas para ayuntamientos en 24 estados, mismo número de juntas municipales en Campeche, más los cargos en disputa a partir de la reforma política que trasformó al Distrito Federal en Ciudad de México, es decir, 16 alcaldías y 160 concejales.¹⁴

Las elecciones de 2018 significaron la gran prueba de fuego de la reforma electoral de 2014, que reestructuró el sistema electoral mexicano en un modelo híbrido en el que se creó una autoridad con competencia nacional que sustituyó al IFE, no obstante que se mantuvo a las autoridades electorales locales en las 32 entidades federativas, aunque con menos atribuciones, ya que algunas de las que tenían hasta antes del 10 de febrero de 2014 le fueron conferidas al nuevo INE.

Parecía que 2018 podría ser una gran ventana de oportunidad para consolidar la figura de las candidaturas independientes, aunque al parecer resultó todo lo contrario, como se advertía desde la introducción de este ensayo.

De acuerdo con datos oficiales, para las elecciones federales obtuvieron la calidad de aspirante a candidatos independientes 48 personas para el cargo de presidente, 51 para senador y 143 para diputado federal.¹⁵ Los aspirantes para los cargos de senador

¹⁴ INE, Calendario Electoral 2018, México.

¹⁵ Véase el sitio de candidaturas independientes desarrollado por el INE para las elecciones 2018, disponible en <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes>

y diputado tuvieron presencia en 27 de las 32 entidades federativas.

Después de desahogar la etapa de obtención de apoyo ciudadano, y de que se resolvieran las impugnaciones correspondientes por parte del TEPJF, que en su caso hubieran llegado hasta esa instancia, 2 personas terminaron obteniendo su registro como candidatos independientes para el cargo de presidente de la República: Margarita Zavala Gómez del Campo, esposa del ex-presidente Felipe Calderón Hinojosa y panista de muchos años, y Jaime Rodríguez Calderón, primer candidato independiente a gobernador en ganar una elección en 2015.¹⁶

Como candidatos independientes al cargo de senador obtuvieron su registro 7 personas, de los estados de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala, de entre los que quizá valga la pena destacar a Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto, quienes tres años antes habían logrado ganar una diputación federal y una local, respectivamente, por la vía independiente.

Finalmente, como candidatos a la Cámara de Diputados se presentaron a elecciones 38 independientes que contendieron en distritos electorales uninominales de 14 estados. Nuevo León fue la entidad que más candidatos registró, con 10 candidatos, seguido de Chihuahua, Jalisco y Tabasco, con 4 candidatos; luego vendría Guerrero, con 3 candidatos; después Michoacán, Sinaloa, Morelos y Tamaulipas, con 2 candidatos, y al final Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca y Sonora, con 1 candidato cada uno.¹⁷

Al final contendieron en las tres elecciones federales 49 candidatos independientes, estando en juego 629 cargos, de los cuales 397 se definían en elecciones de mayoría, que es en las que podían participar.¹⁸ Es decir que los independientes tuvieron

¹⁶ Cabe recordar que Margarita Zavala renunció a la candidatura a la mitad de la campaña electoral, el 17 de mayo de 2018.

¹⁷ Véase el sitio del INE en el que se publican los cómputos por entidad federativa y circunscripción 2018 de las elecciones federales, disponible en <https://computos2018-entidad.ine.mx/#/senadurias/nacional/1/2/1/1>

¹⁸ Estamos hablando de 300 diputados electos por mayoría relativa, 64 senadores electos por el mismo principio, 32 senadores electos como primera minoría y el presidente de la República.

presencia en apenas 12% de las elecciones posibles en las que la ley los faculta para competir. Un dato más desolador consiste en que ninguno de estos candidatos logró ganar la elección en la que participó, aunque vale la pena mencionar que los independientes que compitieron en las elecciones del distrito 3 de Chihuahua; distritos 8 y 10 de Jalisco, y distrito 4 de Morelos quedaron en segundo lugar.¹⁹

En el ámbito de las entidades federativas, los candidatos independientes tampoco resultaron exitosos en general.

De las nueve entidades en que hubo elecciones para el titular del poder ejecutivo local, solo participaron cuatro independientes; es el caso de Lorena Osornio, en la elección para jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Jesús Alejo Orantes Ruiz, para la elección de gobernador en Chiapas, Fidel Demédicis, en Morelos, y Jesús Alí de la Torre, en Tabasco. Todos ellos fueron avasallados por los candidatos postulados por la coalición “Juntos haremos historia” en sus respectivas entidades.

Por lo que respecta a las elecciones para renovar a los congresos locales, es posible advertir una nutrida participación de candidatos independientes. Sin embargo, del rastreo que se hizo en las páginas oficiales de los OPLE, tenemos que en Hidalgo y en Puebla no se registraron candidatos independientes para diputados locales, además de que al momento de concluir las actividades de documentación para elaborar el presente ensayo no se habían actualizado los sitios web de los OPLE de Guanajuato y Morelos con información al respecto.

De la información disponible en las páginas web del resto de los OPLE se identificó la participación de 157 candidatos independientes para el cargo de diputado local, distribuidos en 23 entidades federativas, de acuerdo con la información concentrada en el cuadro 4.

Desafortunadamente para la causa de estos candidatos, ninguno de ellos logró ganar la elección en la que participó.

¹⁹ Para corroborar esta información, igualmente se sugiere consultar el sitio en el que el INE publica los cómputos por entidad y circunscripción.

CUADRO 4. Número de candidatos independientes para diputado local en 2018.

	Entidad	Núm.	Distritos
1	Nuevo León	38	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 ^a
2	Jalisco	19	4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 19 ^b
3	Guerrero	12	2 y 10
4	CDMX	10	1, 9, 12, 15, 16, 17, 25, 26, 31 y 32
5	Chihuahua	8	1, 2, 4, 5, 7, 8, 9 y 10
6	Tabasco	8	1, 2, 6, 7, 14, 16, 17 y 18
7	Campeche	7	1, 4, 5, 8, ^c 9 y 10
8	Querétaro	7	5, 6, 7, 9, 11, 12, 13
9	Tlaxcala	7	2, ^d 3, 6, 7, 8 y 9
10	Chiapas	6	1, 2, ^d 3, 13 y 23
11	Sonora	6	1, 8, 13, 15, 16 y 17
12	Michoacán	5	10, 11, 16, 17 y 24
13	Colima	4	2, 6, 8 y 13
14	Sinaloa	4	14, ^e 15 y 21
15	Aguascalientes	3	6 y 7 ^f
16	Baja California Sur	3	1, 2 y 15
17	Durango	3	2, 4 y 13
18	San Luis Potosí	2	2 y 6
19	Estado de México	1	36
20	Oaxaca	1	19
21	Veracruz	1	29
22	Yucatán	1	4
23	Zacatecas	1	6

^a En Nuevo León hubo 3 candidatos registrados en los distritos 2 y 10 locales, mientras que en los distritos 3, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 14 y 18 hubo 2 en cada uno.

^b En Jalisco hubo 3 candidatos registrados en el distrito 4 local, mientras que en los distritos 5, 6, 8, 10, 13 y 14 hubo 2 en cada uno.

^c Hubo 2 candidatos registrados en el distrito 8 local de Campeche.

^d Hubo 2 candidatos registrados en el distrito 2 local.

^e Hubo 2 candidatos registrados en el distrito 14 local de Sinaloa.

^f Hubo 2 candidatos registrados en el distrito 7 local de Aguascalientes.

FUENTE: Elaboración propia con base en información de los portales de los OPLE correspondientes.

En el ámbito municipal es donde se pueden advertir algunos triunfos de los candidatos independientes, sea porque la elección haya sido ganada por una planilla encabezada por algún candidato independiente, o bien porque, aun cuando no haya sido así, es posible que mediante el principio de representación proporcional se haya logrado conformar ayuntamientos con integrantes de planillas sin miembros de partidos políticos. Es importante reconocer que no fue posible integrar la numeralia precisa para incluirla en este ensayo, debido a que, al momento de hacer el corte en la búsqueda de información al respecto, muchas páginas web de los OPLE no la tenían disponible. También es pertinente acotar que es posible que algunos resultados electorales se hayan modificado en función de los medios de impugnación resueltos por los tribunales electorales locales y el TEPJF en última instancia. En cualquier caso, quizás al final sea en el ámbito municipal donde se puedan registrar los únicos triunfos de candidatos independientes.

A guisa de ejemplo, se pueden señalar los triunfos de las planillas encabezadas por Ruffo Eder Soriano González, en San Pedro Tapanatepec, Oaxaca; Javier Meneses Contreras, en Domingo Arenas, Puebla; Belem Ledesma Ledesma, en San Joaquín, Querétaro, y José Antonio Mejía Lira, en Tequisquiapan, también Querétaro. Igualmente, cabe destacar los triunfos de las planillas encabezadas por Jorge Alfredo Lozoya Santillán, en Hidalgo del Parral, Chihuahua, y la de Manuel Guzmán Carrasco, en Putla Villa de Guerrero, Oaxaca, quienes fueron electos para un segundo periodo a partir de que se aprobó la figura de la elección consecutiva o reelección para legisladores y autoridades municipales con la reforma de 2014.

5. EL FUTURO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES (REFLEXIONES FINALES)

Como se mencionó desde el principio, el propósito de este texto consiste en reflexionar en torno al comportamiento de las candidaturas independientes desde su reconocimiento en la Constitución, y a ello responde toda la numeralia brindada hasta esta parte. En este sentido, a continuación se exponen algunas con-

sideraciones que, por cuestiones de espacio, se ofrecen también como conclusiones.

En primer lugar, vale la pena destacar que las candidaturas independientes estuvieron ausentes del sistema político-electoral en México prácticamente desde la génesis del mismo, es decir, desde el periodo posrevolucionario. Esto puede entenderse por la forma en que se gestó el propio sistema electoral y el sistema de partidos, dando pie al desarrollo de un modelo de partido hegemónico que se mantendría hasta los años noventa del siglo xx. Sin embargo, una vez llegada la transición a la democracia se detonó la discusión en torno a la posibilidad de que los ciudadanos pudieran acceder a un cargo de elección popular sin ser postulados por un partido.

El caso *Castañeda Gutman* fue muy significativo para alentar este debate, a pesar de que la Corte Interamericana no estimó que la ausencia de las candidaturas independientes en la legislación nacional vulnerase los derechos políticos. Aun así, lo cierto es que su adopción se entiende como un elemento que potencia el ejercicio de tales derechos, en particular el derecho al voto pasivo, es decir, a ser votado y no solo a votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y en particular el derecho al voto pasivo es lo que subyace a la figura de las candidaturas independientes. Incluso, en ello estriba el hecho de que el TEPJF se haya pronunciado en varias resoluciones al respecto, lo que incluso le ha valido severas críticas por asumir posturas garantistas.²⁰

Ahora bien, como se pudo apreciar, aun cuando las candidaturas independientes se reconocieron en la Constitución desde

²⁰ En el marco de la elección presidencial de 2018, la Sala Superior del TEPJF emitió la sentencia SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018, que le valió a *El Bronco* aparecer en la boleta, a partir de la aplicación del principio *pro personae* por parte del TEPJF, lo cual resultó sumamente polémico. Sin embargo, la adopción de este criterio por parte del Tribunal ya contaba con precedentes judiciales, como lo demuestran el caso *Lagrimita* (SUP-REC-192/2015) o el de los constituyentes de la Ciudad de México (SUP-JDC-1593/2016 y acumulados). Por supuesto, todos estos fallos están sujetos al escrutinio de expertos, de la opinión pública y de la ciudadanía en general.

2012, no se regularon hasta dos años después, con la reforma electoral de 2014. Ello generó una gran expectativa que disparó la participación política mediante esta figura en las elecciones de 2015, en las que hubo al menos tres casos de éxito con gran resonancia: *El Bronco*, Kumamoto y Clouthier. Curiosamente, los tres compitieron por la misma vía independiente a un nuevo cargo de elección popular en las elecciones de 2018 y ninguno logró su cometido.

Se puede afirmar que en el ámbito de las elecciones federales, las candidaturas independientes no han resultado exitosas, si se considera que en las elecciones de 2015 solo hubo un candidato independiente ganador de la elección de diputados, Manuel Clouthier, mientras que en 2018 no resultó electo ni un solo independiente como diputado, senador, y mucho menos como presidente de la República.

En el ámbito de las entidades federativas es donde más experiencias de éxito se advierten para los candidatos independientes. Por ejemplo, en las elecciones para gobernador, el caso que más destaca es el de Jaime Rodríguez Calderón, pero no se desdén la participación competitiva de José Luis *Chacho* Barraza en Chihuahua, e incluso la del polémico *Layín* en Nayarit.

Por lo que respecta a las candidaturas independientes, postuladas en busca de alguna curul en los congresos locales, de acuerdo con los datos mostrados, no se identifican experiencias de éxito en tres años, salvo la de Pedro Kumamoto en 2015.

De acuerdo con la misma información recopilada, es posible afirmar que el ámbito donde más experiencias exitosas encontramos para las candidaturas independientes es en las elecciones para ayuntamientos. Y esto quizás pueda explicarse en razón de que las candidaturas independientes pueden ser el vehículo para introducir liderazgos muy locales en los espacios de toma de decisión, pero en la medida en que tales espacios se vuelven más grandes se reducen las posibilidades de éxito. En otras palabras, un candidato independiente postulado en una elección municipal tiene más posibilidades de ganarla en comparación con quien compite por un escaño en el Congreso estatal, y todavía más de quien se postula para gobernador. Esta es una conclusión simple

de la información expuesta en este texto, aunque se requeriría de un análisis estadístico preciso para identificar en qué proporción esto se cumple.

Las razones por las que los candidatos independientes no ganan elecciones pueden ser varias. A modo de hipótesis se plantean las siguientes:

- Las condiciones de competencia son desiguales respecto a los candidatos postulados por los partidos —infraestructura, financiamiento, espacios en radio y televisión—.
- No cuentan con un capital político previo y, por tanto, les resulta más difícil persuadir a quienes no los conocen que voten por ellos.
- La otra cara de la moneda: cuentan con un pasado partidista de largo tiempo que les impide ser percibidos como independientes.
- El voto duro de los partidos políticos es mayor en comparación con los votantes indecisos o sin preferencias partidistas preestablecidas.
- El diseño en la ley de las candidaturas independientes implica un mayor desgaste en términos físicos, administrativos, humanos y económicos en comparación con los candidatos partidistas.

Al margen de que eventualmente se lleven a cabo ajustes en la legislación que faciliten la participación de más candidatos independientes, ello no necesariamente atraería mayores posibilidades de éxito, pues el hecho de que hubiera más independientes en la boleta podría traducirse en una mayor fragmentación del voto, recursos públicos y tiempos en radio y televisión. Además, como se ha visto, a pesar de todos los requisitos que se establecen en la ley, hay quienes sí llegan a satisfacerlos, pero aun así no se ven favorecidos con el voto de los electores. Entonces, quizás la respuesta esté en generar mejores condiciones de competencia y no en flexibilizar los requisitos para obtener una candidatura independiente. Comoquiera que sea, a la luz de las experiencias resumidas en estas páginas, quizás sería conveniente detonar próximamente una discusión sobre una nueva agenda para las candidaturas independientes.

BIBLIOGRAFÍA

Calendario Electoral 2018, México, INE, consulta 20 ago 2018, disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/02/Mapa-electoral-2018.pdf>

Candidaturas independientes 2018, INE, consulta 20 ago 2018, disponible en <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes>

Cómputos de Entidad Federativa y Circunscripción 2018. Elecciones Federales, INE, consulta 20 ago 2018, disponible en <https://computos2018-entidad.ine.mx/#/senadurias/nacional/1/2/1/1>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 2018, consulta 14 ago 2018, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012, consulta 14 ago 2018, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 29 ene 2016, consulta 16 ago 2018, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016

INE, Informe sobre el registro de candidaturas independientes en el proceso electoral federal 2014-2015 y las acciones realizadas para garantizar su financiamiento público y el acceso a la franquicia postal, en cumplimiento al punto quinto del acuerdo INE/CG88/2015, consulta 14 ago 2018, disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201504-15in_01P10-00.pdf

Integralia Consultores, Reporte electoral Integralia, núm. 5, 12 de junio de 2016, consulta 16 ago 2018, disponible en <http://>

- integralia.com.mx/content/publicaciones/022/Quinto%20Reporte%20Electoral%20Integralia%20(12-06-2016).pdf*
- , Reporte electoral Integralia, núm. 2, 6 de marzo de 2016, consulta 16 ago 2018, Disponible en *http://integralia.com.mx/content/publicaciones/018/Reporte%20Electoral%20Integralia%202%20(marzo%202016).pdf*
- Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, Total de votación por candidato. Gobernador estatal, 2016, consulta 16 ago 2018, disponible en *http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/Documentos%20de%20consulta/Docs/Proceso%20Electoral%202015-2016/Resultados%20Computo/Resultados_Gobernador.pdf*
- Lagunes López, Óscar Nicasio y Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, “Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana”, en *Tla-melaua*, vol. 10, núm. 40, sep 2016, consulta 14 ago 2018, disponible en *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000200060*
- Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015, Micrositio especializado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consulta 15 ago 2018, disponible en *http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/node/72*
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), 2018, consulta 14 ago 2018, disponible en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf*
- Pelayo Möller, Carlos María y Vázquez Camacho, Santiago J., “El caso *Castañeda* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009, México, IJ-UNAM, consulta 13 ago 2018, disponible en *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/issue/view/9*
- Ramos, Jorge, “FCH propone decálogo de reformas políticas”, en *El Universal*, sección Nación, 15 dic 2009, consulta 14 ago 2018, disponible en *http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/646040.html*

JURISPRUDENCIA

SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, actoras: María Elena Chapa Hernández y otras, autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral, consulta 14 ago 2018, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>

SG-JDC-10932/2015, Manuel Jesús Clouthier Carrillo y María del Rocío Zazueta Osuna, autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso del Unión, consulta 14 ago 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-10932-2015.pdf>

SUP-REC-192/2015, actor: Guillermo Cienfuegos Pérez, autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco, consulta 20 ago 2018, disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-REC-0192-2015.pdf>

SUP-JDC-1593/2016 y acumulados, actor: Martha Patricia Patiño Fierro y otros, autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, consulta 20 ago 2018, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01593-2016.htm>

SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018, actor: Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, consulta 20 ago 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0186-2018.pdf

Candidaturas independientes: una nueva figura en México

*Gema N. Morales Martínez**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Antecedentes de las candidaturas independientes en México; 3. Análisis de las candidaturas independientes en México; 4. Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018 en México; 5. Conclusiones; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

En los países con sistemas democráticos donde la ciudadanía elige a sus representantes mediante elecciones podemos encontrar, por lo general, una pluralidad de partidos políticos. De estos se desprenden las candidaturas que contienden durante los procesos electorales, a fin de ser votados durante la jornada electoral. Sin embargo, la baja credibilidad que han venido sosteniendo los partidos políticos abre el camino a la generación de nuevas opciones para la ciudadanía, que permitan mayor participación, in-

* Maestra en Gestión Pública Aplicada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y licenciada en Mercadotecnia con mención honorífica por la misma institución educativa. Ha tomado diversos cursos en materia electoral con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También ha sido observadora electoral de distintos procesos y mecanismos de participación ciudadana en México, República Dominicana, Estados Unidos y Colombia. Consejera electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

clusión y pluralidad, derivando en una democracia más completa y enriquecida. ¿Qué sucede entonces con las ciudadanas y ciudadanos cuya ideología no coincide con aquella de los partidos políticos, pero que desean ejercer su derecho a participar y a ser votados? ¿Son los partidos políticos la única vía para contender por un cargo de elección popular? En México, la figura de candidaturas independientes ha sido reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y, por ende, reglamentada también en las normatividades generales, tales como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), así como en las leyes electorales de las entidades federativas. Al ser reconocidas las candidaturas independientes en los diferentes órdenes de gobierno, esta figura puede entonces participar en los procesos electorales locales y federales, es decir, para los cargos de elección popular: Presidencia de la República, senadurías, diputaciones federales, gubernaturas, ayuntamientos y diputaciones locales.

En este ensayo encontraremos los hechos históricos previos a que la figura de candidaturas independientes fuera legalmente reconocida en México, para continuar con un análisis de estas incluyendo los requisitos que debe cubrir el aspirante a candidatura independiente para poder aparecer en la boleta, así como su comportamiento durante las primeras elecciones que vivió en 2015, posteriormente en 2016 y 2017, factores como el número de aspirantes, el número de candidaturas logradas y el número de ganadores. Por último, abordaré el proceso electoral 2017-2018 en México, para finalmente presentar unas breves conclusiones.

2. ANTECEDENTES DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

Las candidaturas independientes fueron contempladas históricamente en la legislación mexicana desde 1810 y hasta 1910, donde se conocían como candidaturas individuales, representadas por ciudadanos prominentes y conocidos. Vázquez Gaspar¹ refiere

¹ Cit. por Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Candidaturas Independientes. Estudio conceptual de antecedentes, jurisprudencia,*

que es en 1911 cuando los partidos políticos son reconocidos legalmente y son estos quienes en aquel entonces dependen de las candidaturas y no a la inversa, como es hoy en día.

Igualmente, nos comparte Gamboa y Valdés² que:

El 2 de julio de 1918 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley para Elecciones de poderes federales, en la cual, entre otros puntos, se requería el registro de candidatos. A esta Ley se le considera como el antecedente inmediato de las candidaturas independientes porque en su artículo 107 señala:

Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de estos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y que se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior. Para que un candidato independiente a Senador o Presidente de la República sea registrado, bastará que llene las condiciones anteriores: pero solo se exigirá que esté apoyado por cincuenta ciudadanos de cualquier Distrito Electoral del Estado.

Por otro lado, respecto al registro de las candidaturas, Paoli Bolio señala que este no debe confundirse con el registro de partidos, pues este último se exige hasta la Ley de 1946, con la cual desaparecen las candidaturas independientes, al otorgar a estos la facultad del registro de las mismas.

Para que la figura de candidaturas independientes lograra rango constitucional en México, le antecieron diversas situaciones y demandas ciudadanas, a fin de que la ciudadanía pudiera contender por la vía independiente. Si bien a nivel federal no se encontraba legislada esta figura, a nivel local no había restricciones al respecto. Casos como el de Tamaulipas, en 1998, donde

iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2011, pp. 9-10, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>

² *Ibidem*, pp. 10-11.

una ciudadana no registrada ejerció su derecho a ser votada conteniendo en las elecciones y resultando ganadora obteniendo su constancia por parte de la autoridad electoral; o el de Michoacán, en 2001, donde un ciudadano logró el registro como candidato a la gubernatura del estado siendo reconocido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) argumentando no haber restricción expresa en la normatividad respecto de gubernaturas, siendo únicamente para el caso de las candidaturas a diputaciones y senadurías federales. Los estados de Yucatán y Sonora ya contaban con la figura de candidaturas independientes regulada en sus normatividades locales, y fue así como, en 2007, la Sala Superior del TEPJF reconoció el triunfo de un ciudadano en Yucatán, quien había sido registrado sin el respaldo de un partido para la elección en un ayuntamiento. Destacan también, a partir de 2001 y hasta 2005, siete registros independientes que fueron rechazados al no estar esta figura contemplada en la legislación aplicable en esos años, siendo el de Jorge Castañeda uno de los más relevantes, caso que llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 2007 se cierra la posibilidad de registrar candidaturas independientes, al establecerse en la CPEUM que esta es facultad exclusiva de los partidos políticos. En 2012 y 2013, a través de diversos decretos, las candidaturas independientes fueron reconocidas en la CPEUM, pero es a partir de la reforma político-electoral de 2014 que esta figura se vuelve una realidad tangible y viable para los siguientes procesos electorales, estableciéndose en su artículo 35, fracción II:

Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Asimismo, en el artículo 116, fracción IV, inciso p, refiere que:

Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

La LGIPE, en su artículo 7, fracción III, determina lo siguiente:

Es derecho de los ciudadanos ser votado para todos los puestos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine esta Ley.

Igualmente, en su libro séptimo, específicamente en el artículo 357, menciona que:

I. Las disposiciones contenidas en este Libro, tienen por objeto regular las candidaturas independientes para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normatividad correspondiente en los términos de lo señalado por el inciso p) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

En este sentido, las legislaturas locales de las entidades federativas incluyeron también en sus normatividades las disposiciones para la figura de candidaturas independientes, dando paso a la posibilidad de que la ciudadanía contienda a un cargo de elección popular sin la postulación de un partido político.

3. ANÁLISIS DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

Si bien la normatividad ha incluido el derecho de la ciudadanía a ser votada por la vía independiente, existen ciertos requisitos para poder obtener el registro a una candidatura y, de esta forma, poder acceder al financiamiento público para campaña electoral, así como aparecer en la boleta el día de la jornada electoral.

Los institutos electorales emiten una convocatoria donde se establecen los cargos de elección popular a contender y a los que se puede aspirar, los requisitos y la documentación a presentar, así como los plazos y porcentaje a obtener de respaldo ciudadano correspondiente.

El artículo 371 de la LGIPE establece los porcentajes de apoyo ciudadano a recabar a nivel federal, de acuerdo con el listado nominal, siendo de la siguiente manera:

I. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

II. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

III. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Para las entidades federativas, es menester de las legislaciones locales establecer el porcentaje de respaldo ciudadano requerido para los cargos locales, el cual oscila entre 2 y 2.5%, generalmente.

Otro aspecto importante a considerar es que los aspirantes a candidaturas independientes deben acreditar la creación de una persona moral constituida en asociación civil, así como su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y la apertura de una cuenta bancaria, a fin de poder recibir el financiamiento público y privado correspondiente, al tiempo que podrán ser fiscalizados.

Candidaturas independientes: una nueva figura en México

Ahora bien, comencemos por observar un sencillo análisis en el comportamiento que dicha figura ha registrado en cada proceso electoral posterior a la reforma político-electoral de 2014, con base en aquellos ciudadanos que lograron las candidaturas, así como quienes alcanzaron la victoria. Veamos:

CUADRO 1. *Proceso electoral 2014-2015.*

<i>Cargo</i>	<i>Candidaturas</i>	<i>Ganadores</i>	<i>%</i>
		133	6
Diputaciones federales	22	1	4.55
Gubernaturas	3	1	33.33
Diputaciones locales	29	1	3.45
Ayuntamientos	79	3	3.80

Número de entidades federativas con proceso electoral: 17

CUADRO 2. *Proceso electoral 2015-2016.*

<i>Cargo</i>	<i>Candidaturas</i>	<i>Ganadores</i>	<i>%</i>
		286	10
Gubernaturas	10	0	0.00
Diputaciones locales	74	0	0.00
Ayuntamientos	202	10	4.95

Número de entidades federativas con proceso electoral: 16

Cuadro 3. *Proceso electoral 2016-2017.*

<i>Cargo</i>	<i>Candidaturas</i>	<i>Ganadores</i>	<i>%</i>
		139	3
Gubernaturas	3	0	0.00
Diputaciones locales	37	0	0.00
Ayuntamientos	99	3	3.03

Número de entidades federativas con proceso electoral: 4

Derivado de lo anterior se desprende el incremento que ha registrado la participación ciudadana para postularse a través de

la figura de candidaturas independientes, considerando el número de entidades federativas que participan de un proceso electoral, fenómeno que no necesariamente se refleja en el porcentaje de ganadores. En 2015, el estado de Nuevo León tuvo el primer candidato independiente ganador para el cargo de gubernatura, dicho logro no se ha repetido en otras entidades ni procesos. En 2017 vemos que el número de candidaturas es menor a los dos procesos que le anteceden, sin embargo, podemos atribuirlo a que únicamente fueron 4 las entidades federativas con elecciones. Otro aspecto a resaltar es que los ayuntamientos presentan mayor número de ganadores.

En los siguientes cuadros (4, 5 y 6),³ a fin de realizar un análisis más exhaustivo sobre las candidaturas independientes en México, en las que se observan diferentes relaciones que muestran los incrementos porcentuales en la participación a través de las candidaturas independientes en los procesos electorales, se utilizan también algunos datos de los cuadros anteriores. Con el fin de que estos sean mejor comprendidos, se describen a continuación las variables de la primera columna: en primer lugar el cargo e inmediatamente después el número de candidaturas independientes registradas; posteriormente se encuentra el número de candidaturas, tanto partidistas como independientes, que participaron en las contiendas donde hubo alguna candidatura independiente; en la cuarta fila se encuentra la proporción resultante de la división entre las candidaturas independientes registradas y el número total de candidatos que participaron en contiendas con alguna candidatura independiente; después viene el número de candidaturas independientes ganadoras, para entonces mostrar la proporción entre ganadores independientes y el número total de candidatos que participaron en las contiendas donde hubo alguna candidatura independiente. Debajo de la línea punteada se describen variables a nivel de contienda, como el número de contiendas donde compitieron independientes; el número de contiendas

³ Todas los cuadros presentados en este artículo son de elaboración propia con información del Instituto Nacional Electoral y de los diferentes Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), para lo cual agradezco el valioso apoyo en la recopilación de datos por parte de José Joaquín Suárez Niembro, asesor de esta consejería, y de Laura Esquivel Santos, colaboradora.

Candidaturas independientes: una nueva figura en México

totales en juego en dicho proceso; la proporción que significaron las contiendas con independientes del total de contiendas; el porcentaje ganado por independientes en relación con las contiendas totales y, por último, el porcentaje de ganadores entre las contiendas donde hubo alguna candidatura independiente.

CUADRO 4. *Proceso electoral 2014-2015.*

<i>Cargo</i>	<i>Diputados federales</i>	<i>Gubernaturas</i>	<i>Diputaciones locales</i>	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Total</i>
Candidaturas independientes registradas	22	3	29	79	133
Número de candidaturas en contienda con independientes	203	25	182	625	1 035
% candidaturas independientes	10.84	12.00	15.93	12.64	12.85
Ganadores	1	1	1	3	6
% ganadores	0.49	4.00	0.55	0.48	0.58
Contiendas donde compitieron candidaturas independientes	21	3	28	73	125
Contiendas totales	300	9	387	1 009	1 705
% contiendas con candidaturas independientes/ contiendas totales	7.00	33.33	7.24	7.23	7.33
% ganadores/ contiendas totales	0.33	11.11	0.26	0.30	0.35
% ganadores/ contiendas con candidaturas independientes	0.48	33.33	3.57	4.11	4.80

CUADRO 5. *Proceso electoral
2015-2016.*

<i>Cargo</i>	<i>Gubernatu- ras</i>	<i>Diputacio- nes locales</i>	<i>Ayuntamien- tos</i>	<i>Total</i>
Candidaturas independientes registradas	10	74	202	286
Número de candidaturas en contiendas con independientes	61	530	1 247	1 838
% candidaturas independientes	16.39	13.96	16.20	15.56
Ganadores	0	0	10	10
% ganadores	0.00	0.00	0.80	0.54
Contiendas donde compitieron candidaturas independientes	9	56	142	207
Contiendas totales	13	239	968	1 220
% contiendas con candidaturas independientes/ contiendas totales	69.23	23.43	14.67	16.97
% ganadores/ contiendas totales	0.00	0.00	1.03	0.82
% ganadores/ contiendas con candidaturas independientes	0.00	0.00	7.04	4.83

Candidaturas independientes: una nueva figura en México

CUADRO 6. *Proceso electoral
2016-2017.*

<i>Cargo</i>	<i>Gubernatu- ras</i>	<i>Diputacio- nes locales</i>	<i>Ayuntamien- tos</i>	<i>Total</i>
Candidaturas independientes registradas	3	37	99	139
Número de candidaturas en contiendas con independientes	13	186	471	670
% candidaturas independientes	23.08	19.89	21.02	20.75
Ganadores	0	0	3	3
% ganadores	0.00	0.00	0.64	0.45
Contiendas donde compitieron candidaturas independientes	2	21	77	100
Contiendas totales	3	34	270	307
% contiendas con candidaturas independientes/ contiendas totales	66.67	61.76	28.52	32.57
% ganadores/ contiendas totales	0.00	0.00	1.11	0.98
% ganadores/ contiendas con candidaturas independientes	0.00	0.00	3.90	3.00

Como tal, se puede observar un incremento en la proporción del número de candidaturas en contienda con independientes respecto a las candidaturas independientes registradas, así como en la proporción de contiendas con independientes respecto a las contiendas totales. En cuanto a ganadores, no se observa una relación directa entre el número de participantes y el número de ganadores: por un lado, la proporción de ganadores independientes respecto al número de candidaturas en contienda con independientes ha disminuido ligeramente en los tres procesos; por otro, comparando el número de ganadores independientes y las contiendas, tanto totales como aquellas en las que participaron independientes, por lo general aumentó. Cabe mencionar nuevamente que en 2017 solo cuatro entidades tuvieron proceso electoral y esto pudo ser un factor determinante en los diferentes datos obtenidos.

4. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018 EN MÉXICO

El proceso electoral 2017-2018 es la segunda vez que la figura de candidaturas independientes estuvo presente en la contienda. Cabe mencionar que, posterior a los procesos electorales antes descritos, algunas legislaciones locales presentaron reformas, como es el caso de Querétaro, donde el porcentaje de respaldo ciudadano requerido bajó de 2.5 a 2%. Igualmente, la forma de obtener el respaldo ciudadano ha sufrido modificaciones: originalmente solo consistía en un formato en papel donde la ciudadanía llenaba sus datos y plasmaba su firma, además de presentar su credencial de elector para otorgar su respaldo a algún aspirante a candidatura independiente; no obstante, para las elecciones federales del proceso electoral 2018 se implementó el uso de nuevas tecnologías, derivando en una aplicación donde los aspirantes a candidaturas independientes toman foto de la credencial de elector de la ciudadanía que desee otorgar su respaldo y la firma es de manera digital. En algunas entidades federativas, como es el caso de Querétaro, la legislación local también contempla el uso del formato en papel, por lo que permanecieron ambas opciones.

Candidaturas independientes: una nueva figura en México

El proceso electoral en México 2017-2018 es el más grande y complejo en la historia moderna de nuestro país: 30 de 32 entidades federativas tuvieron elecciones locales concurrentes, además de las elecciones federales donde se elegirá a la Presidencia de la República y a las dos cámaras del Congreso de la Unión. Este proceso no fue la excepción para que la ciudadanía tuviese la oportunidad de participar en la figura de candidaturas independientes. En el cuadro 7 se muestra el comportamiento a cargos federales que presentó dicha figura.

Del cuadro 7 se desprende que, de 405 aspirantes que inicialmente presentaron una manifestación de intención para ser candidatos independientes, 290 presentaron los requisitos y comenzaron con la etapa para la obtención de firmas correspondientes de respaldo ciudadano, y 234 continuaron con el proceso, mientras que 56 de ellos no lo concluyeron. Esto puede presentarse por distintas razones, desde declinar su intención, hasta sumarse

CUADRO 7. *Proceso electoral federal 2017-2018.*

	<i>Diputaciones federales</i>	<i>Senadurías</i>	<i>Presidencia de la República</i>	<i>Total</i>
Manifestación de intención para ser aspirantes	240	78	87	4 025
Número de aspirantes al iniciar captación de respaldo ciudadano	187	55	48	290
Aspirantes con proceso vigente durante la captación	143	45	46	234
Aspirantes que preliminarmente lograron el respaldo ciudadano	64	9	3	76
Aspirantes que lograron el respaldo ciudadano	40 ^a	7	2	49

^a Sin embargo, solo 37 aparecieron en la boleta, ya que por diversos motivos, tres no cumplieron con alguno de los demás requisitos.

FUENTE: Elaboración propia, con información de <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes>

CUADRO 8. *Proceso electoral
2017-2018.*

<i>Cargo</i>	<i>Candidaturas</i>	<i>Ganadores</i>	<i>%</i>
	553	30	5.42
Presidencia	2	0	0.00
Senadores	7	0	0.00
Diputaciones federales	39	0	0.00
Gubernaturas	4	0	0.00
Diputaciones locales	114	0	0.00
Ayuntamientos	387	30	7.75

a alguna propuesta partidista o a otro aspirante a candidatura independiente.

Preliminarmente, 76 personas lograron el respaldo ciudadano requerido de acuerdo con la candidatura deseada, sin embargo, y posterior a un análisis que llevó a cabo el INE, a fin de corroborar que las firmas presentadas fueran válidas,⁴ 49 personas lograron obtener el respaldo ciudadano para poder registrarse a la candidatura deseada y aparecieron en la boleta. Entre ellos destacaron las primeras candidaturas independientes al cargo de Presidencia de la República: Margarita Zavala, esposa del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, y Jaime Rodríguez Calderón, gobernador independiente del estado de Nuevo León.

En el cuadro 8, al igual que en el apartado anterior, se expone una vista general de la figura de las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018.

Lo que se desprende del cuadro 8 es que el número de candidaturas independientes y la proporción de ganadores ha aumentado, comparándolo con los procesos electorales pasados, siendo esto un signo de que la figura de la candidatura independiente es

⁴ Es decir, que correspondan a la demarcación a la cual se pretende contender, que no se haya duplicado el respaldo a dos o más aspirantes, que sea la credencial de elector el documento que avala el respaldo de la ciudadanía, entre otros.

bien recibida por la población. Sin embargo, también se leen dos cosas importantes: la primera, que el aumento de candidaturas independientes pueda deberse a que las elecciones del 1 de julio fueron las más grandes en la historia del país; y la segunda, que las y los candidatos independientes únicamente lograron ganar ayuntamientos. Este último fenómeno puede explicarse por diferentes razones, como el arraigo que la candidatura independiente tiene en su ayuntamiento, ya que es normalmente conocida por la ciudadanía y hay una cercanía hacia ella.

5. CONCLUSIONES

Las candidaturas independientes han recorrido un largo camino para poder llegar a ser una realidad constitucional en México y han sido un elemento de total relevancia para la democracia en nuestro país. Cabe destacar el aumento en la postulación a través de esta figura, aunque no necesariamente culminando como ganadores.

En el proceso electoral más grande en la historia de nuestro país se ha dado cuenta de un número considerable de candidaturas independientes, entre ellos el de las primeras candidaturas independientes al cargo para Presidencia de la República. El uso de nuevas tecnologías es otro elemento aplicado en el proceso electoral reciente, a fin de constituir una herramienta adicional de apoyo para la obtención del respaldo ciudadano.

La candidatura independiente es una figura que ha presentado cambios normativos desde su inclusión constitucional hasta el día de hoy, y que seguramente se presentará más y más a medida que pase el tiempo, derivado de distintos factores perfectibles que la puesta en práctica ha arrojado.

Las candidaturas independientes constituyen, cada vez más, una opción viable para quien desea aparecer en la boleta electoral sin el respaldo de partido político alguno, así como para la ciudadanía que se presenta a votar en las jornadas electorales, dando paso a una mayor pluralidad e inclusión para la democracia en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Báez Silva, Carlos y Tello Mendoza, Martha A., “El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núms. 7-8, 2015, disponible en [doi:10.22201/ij.24487910e.2015.7.10091](https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2015.7.10091)
- Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Candidaturas independientes. Estudio conceptual de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2011, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 23 de mayo de 2014, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf
- Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, sentencia S2A-RIN-076/1998, 1998.
- TEPJF, Sala Superior, sentencia SUP-JDC-037/2001, 25 de octubre de 2001, magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JDC/SUP-JDC-00037-2001.htm>
- , Sala Superior, sentencia SUP-JRC-86/2007, 20 de junio de 2007, Magistrado ponente Flavio Galván Rivera, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00086-2007.htm>

Personas con discapacidad y sus derechos político-electorales

María del Carmen Carreón Castro*

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Derechos político-electorales de las personas con discapacidad; 3. Otras aportaciones en materia político-electoral; 4. Reflexiones finales; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El 25 de septiembre de 2015 se dieron cita en la ciudad de Nueva York 150 líderes mundiales para formar parte de la Cumbre de las Naciones Unidas. El resultado fue el establecimiento de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, una reunión de la que México fue partícipe activo. En el documento final se establecieron 17 objetivos, dentro de los cuales el décimo busca la reducción de las desigualdades.¹ En ese sentido, ¿cuáles han

* Magistrada integrante de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Electoral y maestra en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coautora del *Manual del Intérprete Judicial en México*, México, Tirant lo Blanch. Fue distinguida con la preseña “Hermila Galindo 2017” en la categoría de Derechos Humanos, por su aportación en el campo de la promoción de los derechos político-electorales y de acceso a la justicia de las mujeres.

¹ ONU, Objetivos de desarrollo sostenible, Agenda 2030, consulta 31 jul 2018, disponible en <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

sido las estrategias que ha trazado nuestro país en materia de inclusión social y protección de minorías? ¿Cuáles de ellas han contribuido a garantizar el acceso a derechos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad? En México, diversos grupos en situación de vulnerabilidad han decidido demandar mejores condiciones para un efectivo ejercicio de sus derechos, las personas con discapacidad son uno de ellos. En un país que contempla el derecho a la igualdad y la no discriminación (arts. 4 y 1, párr. quinto, CPEUM) como principios constitucionales, la lucha por hacer de los grupos vulnerables un tema de agenda no ha sido sencillo.

Las elecciones forman parte de la esencia de las democracias modernas, permiten a la ciudadanía elegir a sus representantes para integrar los órganos establecidos por ley, mediante los derechos político-electorales la ciudadanía participa en la toma de decisiones públicas y en el ejercicio de la función política. ¿Cuáles han sido los retos y las propuestas en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad? El presente trabajo se circunscribe al ámbito electoral y centra su discusión en la protección y reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, y si estos realmente han abonado en la eliminación de las desigualdades jurídicas y políticas de las que como grupo social son objeto. También se abordan algunas de las principales problemáticas que confronta este grupo social para el efectivo ejercicio de sus derechos, así como algunos ajustes razonables aplicados para este proceso electoral 2017-2018.

El tema electoral ha puesto de relieve cómo hacemos de los espacios públicos y políticos un entorno más igualitario, cómo el construir una democracia inclusiva impacta directamente en nuestra forma de ver y entender el tema de la discapacidad. En lo que a mi posicionamiento se refiere, creo firmemente que el modelo de inclusión social es el más idóneo para que las personas con discapacidad puedan participar en las decisiones públicas con autonomía y empoderamiento.

2. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los derechos político-electorales de las personas con discapacidad son exactamente los mismos que para toda la ciudadanía mexicana, sin distinción alguna, y son los siguientes:

- Derecho a votar (sufragio activo).
- Derecho a ser votado (sufragio pasivo).
- Derecho de asociación.
- Derecho de afiliación.
- Derecho a integrar autoridades electorales.

Para que las personas con discapacidad puedan acceder a sus derechos político-electorales existen una serie de obstáculos que dificultan su efectivo ejercicio y que a continuación serán descritos con el objetivo de visibilizar la situación de vulnerabilidad en que viven, así como la necesidad de realizar los ajustes razonables y tomar medidas de nivelación que les garanticen condiciones de igualdad sin discriminación.

2.1. Derecho a votar en elecciones populares

Este derecho se encuentra contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 35, fracción I. Para poder ejercerlo es necesario contar con la credencial para votar; asimismo, para poder obtener el estatus de ciudadano/a, el artículo 34 señala que los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años (frac. I) y tengan un modo honesto de vivir (frac. II), son quienes podrán tramitar su credencial de elector ante el Instituto Nacional Electoral (INE). En este sentido, de acuerdo con datos estadísticos, las personas con discapacidad que han tramitado su credencial de elector manifestaron tener algún tipo de discapacidad, como se muestra en el cuadro 1.²

² Reveles, César, “¿Elecciones incluyentes? INE promete mejoras para facilitar el voto a personas con discapacidad”, en *Pájaro Político*, 28 may 2018, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2018/05/elecciones-incluyentes-ine-mejoras-personas-discapacidad/>

CUADRO 1 *Estadística nacional por tipo de discapacidad registrada en los Módulos de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores del INE.*

Año	Tipo de discapacidad							Total
	Motriz	Visual	Audi- tiva	Del habla	Com- prensión	Mental	Más de una	
2013	15 015	7 780	3 939	2 076	1 116	5 050	0	34 976
2014	33 777	25 039	9 105	3 583	2 380	11 711	19 356	104 951
2015	24 939	19 170	6 009	2 376	1 792	8 306	16 035	78 627
2016	32 565	25 279	8 033	2 787	2 578	10 629	22 796	104 667
2017	31 691	26 750	8 211	2 711	2 759	10 462	23 137	105 721
2018	7 968	6 053	2 137	682	675	2 375	5 138	25 028
Total	145 955	110 071	37 434	14 215	11 300	48 533	86 462	453 970

FUENTE: INE y DERFE, consulta 23 may 2018.

En relación con el cuadro 1, la discapacidad motriz ha sido la más reportada en el periodo que comprende 2013-2018, posicionando en segundo lugar la discapacidad visual. También señala que en 2018 se registró un menor número de personas con discapacidad que solicitaron su credencial de elector, y aunque desconocemos las causas de fondo, es propio cuestionarnos qué hemos hecho como autoridades electorales para mejorar los trámites administrativos necesarios en tiempo y forma para que las personas con discapacidad obtengan la credencial de elector y puedan ejercer su derecho a votar. Siguiendo con este ejemplo, cuando las personas con discapacidad van a tramitar su credencial de elector, los obstáculos se presentan atendiendo —en gran medida— al tipo de discapacidad que tengan y el grado en el que es perceptible. En algunos casos no cuentan con la documentación necesaria para acreditar su personalidad, porque no existen formatos que permitan contar con identificaciones oficiales. En otros casos, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, cuando su condición es visible en sus rasgos físicos, la autoridad administrativa cuestiona su personalidad y capacidad jurídica, o el personal no está capacitado para poder dar la atención especializada que se requiere.

En estos supuestos, es necesaria la sensibilización, un punto clave para el cambio de paradigma en el modelo para la prestación de servicios a las personas con discapacidad, reemplazando un modelo de trato asistencial por uno de empoderamiento y autonomía. Otra situación que se presenta es cuando el INE solicita la verificación de datos en versión impresa, caso difícil para las personas con discapacidad visual. Sería adecuado que se contara con formatos en sistema braille o con macrotipos, que consisten en utilizar un tamaño de letra más grande que el estándar, contrastes, lupas y demás, que permitan a dichas personas leer la información que se les solicita o que se les está proporcionando. Las personas con discapacidad visual también tienen problemas para firmar, y una opción idónea es la posibilidad de que puedan identificarse mediante su huella digital y en un futuro pensar en credenciales de elector en formato braille, para que puedan acceder por sí mismas a la información que contiene su identificación oficial, como lo hace el resto de la ciudadanía.

Para que las personas con discapacidad puedan emitir su voto se necesitan dos aspectos importantes: por un lado, contar con la información suficiente para tener elementos que ayuden a decidir qué opciones políticas son de su preferencia, o las que mejor representan sus intereses en el ámbito público; por otro lado, las condiciones físicas del espacio en donde se instalan las casillas para que puedan votar sin ningún tipo de limitación. Describiremos cada una de ellas a continuación.

2.1.1. Información para votar

En este apartado es preciso destacar que toda la información necesaria para emitir un voto razonado debe estar disponible en formatos accesibles para personas con discapacidad. Algunos ejemplos son los siguientes: una parte fundamental es la educación cívica, con la finalidad de que conozcan sus derechos político-electorales y el valor de su participación en los procesos electorales; dentro de este mismo rubro también se encuentra la propaganda política de los partidos y la difusión de sus programas de acción, principios, estatutos, etc. Por lo que se refiere a la propaganda electoral, las propuestas de las y los candidatas y

la información de quiénes son, existen diversos precedentes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Al respecto, la Sala Regional Especializada, a través del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-27/2016, resolvió que “a efecto de salvaguardar el derecho a la información política electoral de las personas con alguna discapacidad, a fin de que estén en condiciones de tomar parte en las decisiones públicas y ejercer el derecho al sufragio”,³ es necesario subtítular los *spots*. También está la sentencia SRE-PSC-45/2018, que vincula a los partidos políticos y candidatos independientes para que realicen los ajustes razonables que sean necesarios en la confección de su propaganda en televisión, para una mayor inclusión de las personas con alguna discapacidad visual.

Por lo que respecta a las pasadas elecciones, una acción concreta fue la elaboración de un Decálogo Electoral para que las personas con discapacidad identificaran a qué derechos tienen acceso, un instrumento que suscribió el INE, el TEPJF y la Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad (COAMEX),⁴ el cual surge de la necesidad de garantizar sus derechos político-electorales. También se contó con intérpretes en Lengua de Señas Mexicana (LSM) en la transmisión por televisión de los tres debates presidenciales realizados el 22 de abril,⁵ el 20 de mayo⁶ y 12 de junio,⁷ respectivamente. Respecto a algunos *spots* pautados por el propio INE, si bien cuentan con audio y subtitulación,

³ En esta sentencia se determinó la existencia de la infracción relativa al uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional, por la omisión de subtítular el promocional de televisión denominado “Ya estuvo bueno”, identificado con la clave RV00180-16, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0027-2016.pdf>

⁴ Coalición conformada por organizaciones civiles que trabaja con y para las personas con discapacidad, para promover sus derechos humanos a través de la incidencia en políticas públicas, disponible en <http://www.coalicion-mexico.org.mx/quienes-somos.html>

⁵ INE, Primer Debate Presidencial #Elecciones2018, INETV, 22 abr 2018, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=adrQcRwqwwk>

⁶ INE, Segundo Debate Presidencial #Elecciones2018, INETV, 20 may 2018, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CYP1hHV9y4Y>

⁷ INE, Tercer Debate Presidencial #Elecciones2018, INETV, 12 jun 2018, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Gy8t1AtW1uE>

no así con la interpretación en LSM, por lo que también es necesario continuar trabajando para que la información sobre la elección, horarios, días, lugares, procedimiento para votar, así como los resultados de la jornada electoral, se encuentren en formatos accesibles.

2.1.2. Emisión del voto

Dentro de la propia legislación mexicana, el artículo 280, fracción 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) es la principal barrera legal que tienen las personas con discapacidad psicosocial o intelectual para poder ejercer su derecho al voto, ya que niega el acceso a las casillas a personas privadas de sus facultades mentales. De igual forma, las personas con discapacidad psicosocial que se encuentran recluidas en instituciones de salud mental también están impedidas para votar. En muchas ocasiones, son los propios funcionarios de casilla quienes, al notar discapacidad en algunos de los rasgos físicos de las personas, cuestionan su personalidad jurídica para poder ejercer su derecho al sufragio.

En ese sentido, en 2018 se realizaron dos simulacros de votación para personas con discapacidad: el primero se llevó a cabo el 27 de marzo en las instalaciones del INE⁸ y el segundo el 14 de mayo en la Confederación Mexicana de Organizaciones en favor de la Persona con Discapacidad Intelectual (CONFE).⁹ En ambos casos se logró realizar un ejercicio para reproducir las condiciones de un trámite de credencial de elector en un Módulo de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores, el cual cuenta con una estación especializada con personal capacitado incluso en LSM. Además se desarrolló una simulación de ejercicio del

⁸ INE, Garantiza INE ejercicio efectivo del voto de personas con discapacidad, núm. 155, disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2018/03/27/garantiza-ine-ejercicio-efectivo-del-voto-de-personas-con-discapacidad/>

⁹ Confederación Mexicana de Organizaciones en favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, Si tienes discapacidad, en estas elecciones 2018 el INE garantiza tu voto, 28 mar 2018, disponible en <http://confe.org/index.php/2018/03/28/si-tienes-discapacidad-en-estas-elecciones-2018-eline-garantiza-tu-voto/>

voto para conocer el funcionamiento de una casilla electoral. Se contó con la participación de personas con discapacidad motriz, visual, auditiva, psicosocial, de lenguaje y talla baja. Los simulacros contribuyen a mejorar la calidad en los servicios que se proporcionan a las personas con discapacidad, así como las observaciones necesarias para mejorar las ya existentes.

El trabajo de colaboración entre el INE y el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) ha incorporado ajustes razonables para mejorar las condiciones de accesibilidad de las personas con discapacidad. Como resultado en este proceso, cada casilla electoral contó con:¹⁰

- Plantillas de lectoescritura braille para cada una de las candidaturas. La boleta convencional se ubicó dentro de la plantilla. También se diseñaron etiquetas en braille para poder identificar las urnas en que deben ser depositadas las boletas.
- Emitieron pautas y recomendaciones a los funcionarios de casilla para brindar un trato digno a las personas con discapacidad que acudieron a votar el día de la jornada electoral.
- Se proporcionaron folletos de información básica electoral en lenguaje sencillo y sistema de lectoescritura braille.
- Se instalaron mamparas especiales movibles que facilitaron el acceso de las personas que utilizan sillas de ruedas (personas con discapacidad motriz) o de talla baja.
- Se les permitió a las personas con cualquier impedimento físico, discapacidad intelectual o aquellas que no sepan leer recibir asistencia de una persona de su mayor confianza.
- Se les permitió a las personas con discapacidad visual que fueran acompañadas de sus perros guías para transitar libremente.

¹⁰ INE, Conoce las acciones del INE y del CONADIS para garantizar el #VotoLibre de las personas con discapacidad, INETV, 16 abr 2018, disponible en <https://centralelectoral.ine.mx/2018/04/16/conoce-las-acciones-del-ine-y-del-conadis-para-garantizar-el-votolibre-de-las-personas-con-discapacidad/>

- Se dio trato preferencial a las personas con discapacidad o a aquellas que requerían de apoyo especial (p. ej., adultos mayores con problemas de movilidad) para no tener que hacer fila al momento de emitir su voto.

Además, por primera vez en su historia, el INE llevó a cabo un registro de las personas con discapacidad que participaron en las *elecciones*, lo que permitirá identificar el número de electores que acudieron a votar y qué tipo de discapacidades presentaban. Los funcionarios de casilla que identificaron personas con discapacidad llenaron un formato que fue incluido dentro de la documentación electoral y reportaron qué tipo de ayuda les fue proporcionada. La información fue capturada y sistematizada en cada una de las juntas distritales en agosto de 2018.¹¹

Los datos que se obtengan, sin duda permitirán determinar el impacto que tuvieron los ajustes razonables, así como las barreras que aún quedan por erradicar en materia de accesibilidad para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos político-electorales.

2.1.3. Personas con discapacidad como observadores electorales

Otra figura importante y cuya tarea es fundamental dentro de los procesos electorales es la de los observadores electorales. El artículo 217, inciso d, de la LGIPE establece que para ser observador electoral se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;
- III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección, y

¹¹ Reveles, César, “¿Elecciones incluyentes? INE promete mejoras para facilitar el voto a personas con discapacidad...”, *cit.*

- IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto y los Organismos Públicos Locales o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación;

Actualmente no se tiene un registro sobre la participación de personas con discapacidad como observadores electorales, por lo que no es posible saber con exactitud la problemática de fondo. No obstante, tanto en la normatividad electoral como en las propias convocatorias emitidas por el INE¹² no se señala expresamente algún impedimento para que puedan acreditarse como observadores electorales, y es que en realidad no sabemos si las personas con discapacidad tienen conocimiento de tales convocatorias, así que una estrategia positiva para la inclusión de este grupo sería una campaña de difusión enfocada exclusivamente a ellas, incluso entablar reuniones de trabajo colaborativo con asociaciones civiles que divulguen esta información a través de sus principales medios de comunicación y redes sociales.

Otro punto relevante es que la capacitación dirigida a las y los observadores electorales y a los capacitadores de los mismos considere la integración de personas con discapacidad, para lo cual es necesario la debida sensibilización del tema en coordinación con programas de inclusión social.

2.2. Derecho de asociación

2.2.1. Asociaciones de y para personas con discapacidad

La ciudadanía cuenta con el derecho de asociarse individual y libremente para formar parte de manera pacífica en los asuntos

¹² INE, ¿Te interesa participar como observador u observadora electoral en las #Elecciones2018?, disponible en <https://centralelectoral.ine.mx/2017/09/08/quieres-ser-observador-u-observadora-electoral-en-las-elecciones2018/>

políticos del país (art. 35, frac. III, CPEUM), este derecho no podrá coartarse y solamente está limitado para aquellos que obtengan la calidad de ciudadano(a) (art. 9 CPEUM), lo que significa que las personas con discapacidad pueden participar a través de las asociaciones políticas. Al respecto, la única restricción que encontramos está en ley notarial de la Ciudad de México (art. 106 LNCDMX), donde la participación de personas con discapacidad intelectual y psicosocial no es posible, porque para poder asociarse, el notario debe dar fe de las capacidades de los participantes: “Para que el notario haga constar que los otorgantes tienen capacidad bastará con que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil”.

En el tema de la capacidad jurídica de las personas físicas, los principales cuestionamientos giran en torno a si estas limitaciones se traducen en una discriminación hacia las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, lo cual contraviene el principio constitucional de no discriminación basado en las discapacidades. El tema aún sigue en el tintero y sería importante comenzar a debatir y cuestionar cómo podemos encontrar un punto de equilibrio en pro de los derechos de las personas con discapacidad sin afectar la naturaleza jurídica de ciertas instituciones.

2.2.2. Agrupaciones políticas nacionales

Las agrupaciones políticas nacionales (APN) son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada (art. 20.1 de la Ley General de Partidos Políticos, LGPP). Las AGP son organizaciones de ciudadanía que ejercen su derecho de asociación —como los partidos políticos— pero con sus diferencias sustanciales, ya que su propia naturaleza jurídica no les permite utilizar la denominación de partido político y no reciben financiamiento público (arts. 20.2 y 21 LGPP); los fines de las APN son participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición; dentro de

sus documentos básicos no incluyen ni hacen alusión o proponen a favor de las personas con discapacidad.

2.3. Derecho de afiliación

2.3.1. Partidos políticos

Los partidos políticos son entidades de interés público compuestas por ciudadanos y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática e integrar los órganos de representación política (art. 41, fracc. I, CPEUM). Como ciudadanía contamos con el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos (art. 41, fracc. VI, CPEUM), a través de ellos se ejerce el poder público mediante la postulación a cargos de elección popular y se canalizan intereses específicos de la población. En México existen partidos políticos nacionales con registro ante el INE y partidos políticos locales con registro ante los organismos públicos locales (OPLE) de cada entidad federativa (art. 101 LGPP). De los partidos nacionales, solo un partido político establece una cuota fija de personas con discapacidad¹³ para ocupar cargos directivos en sus estatutos, tres partidos políticos¹⁴ incluyen en su estructura partidaria un organismo a nivel nacional que atiende el tema de discapacidad en su Declaración de principios y, por último, solo dos partidos políticos¹⁵ incluyen una agenda sobre discapacidad en sus programas de acción. Dentro de sus documentos básicos, solo 40% de los partidos utiliza lenguaje incluyente y 50% menciona una o dos veces a las personas con discapacidad, entre otros muchos grupos vulnerables. Con estos datos duros, es importante impulsar iniciativas que subrayen la importancia del establecimiento de cuotas de discapacidad como un mecanismo de acción para la inserción de este grupo social en los procesos electorales al interior de los partidos políticos, a la par de la implementación de programas de capacitación política de las personas con discapacidad.

¹³ Partido Revolucionario Institucional (PRI).

¹⁴ PRI, Partido Nueva Alianza (PANAL) y Partido Encuentro Social (PES).

¹⁵ PRI y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

2.4. Derecho a ser votado para cargos de elección popular

2.4.1. *Personas con discapacidad como candidatas/os*

En estas elecciones se tuvieron algunos casos de éxito de personas con discapacidad que se postularon a cargos de elección popular (art. 35, frac. II, CPEUM); mencionaremos dos de ellos: el primero se refiere a Cynthia Molano Serna,¹⁶ una mujer de talla baja, quien ganó como diputada suplente en el Distrito 4 de Coahuila por la Coalición “Todos por México” (PRI, PVEM y PANAL). Por otro lado, tenemos a Doni Verdugo Aguilar¹⁷ (varón que nació sin piernas) quien fue elegido presidente municipal de Unión de Juárez, Chiapas postulado por MORENA. Ambos casos representan grandes logros para las personas con discapacidad y su inserción en la vida política, que sin duda son una muestra de que las barreras pueden ser eliminadas abonando a una democracia inclusiva donde todas las personas puedan participar sin distinción alguna.

2.5. Derecho a integrar autoridades electorales

2.5.1. *Funcionarios de casilla*

El 10 de mayo de 2017, mediante Acuerdo General, fue aprobado el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como Funcionarios y Funcionarias de Mesas Directivas de Casilla,¹⁸ lo que dio como resultado en las elecciones de 2018, una cifra aproximada de 1 409 ciudadanas y ciudadanos sortea-

¹⁶ Ponce, Ana, “Por primera vez una mujer ocupará el distrito 4 de Coahuila”, en *Milenio*, Saltillo, Coahuila, 6 jul 2018, disponible en <http://www.milenio.com/politica/por-primera-vez-una-mujer-ocupara-distrito-4-de-coahuila>

¹⁷ Peters, María de Jesús, “«Puedo gobernar sin piernas», dice alcalde electo en Chiapas”, en *El Universal*, 10 jul 2018, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/puedo-gobernar-sin-piernas-dice-alcalde-electo-en-chiapas>

¹⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 jun 2017, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5485809&fecha=07/06/2017

dos para ser funcionarios de casilla y que expresamente manifestaron tener algún tipo de discapacidad,¹⁹ de los cuales, 847 son hombres y 562 mujeres. En total, 1 226 contaron con nombramiento, 1 032 fueron capacitados y 49 solicitaron acompañamiento, cifras históricas sobre participación de personas con discapacidad como funcionarios.

3. OTRAS APORTACIONES EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

A la par de todos los anteriores ajustes razonables, existen otros proyectos que han sido fomentados en materia de accesibilidad para la promoción y difusión de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, que han marcado un antes y un después en la mejora de condiciones de este grupo en la materia electoral, entre los que destacan:

- La publicación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en formatos accesibles, creada con el objetivo de que las personas con discapacidad conozcan sus derechos protegidos por la norma jurídica fundamental.
- La construcción del *Glosario de Lengua de Señas Mexicana*, una guía dirigida a intérpretes y juzgadores que proporciona una explicación de los términos jurídicos y en materia procesal electoral en un lenguaje claro y sencillo.
- La elaboración de la *Guía Práctica para la Inclusión de Personas con Discapacidad*, una herramienta que sirve para orientar a los impartidores de justicia a juzgar con perspectiva de discapacidad, así como a los servidores públicos a aprender cómo aplicar ajustes razonables.

¹⁹ Primera vez que personas con discapacidad pudieron desempeñarse como funcionarios de casilla gracias a la implementación del Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como Funcionarios y Funcionarias de Mesa Directiva de Casilla del Instituto Nacional Electoral, disponible en <http://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/12/Protocolo-discapacidad.pdf>

- La coautoría del *Manual del Interprete Judicial en México*, un libro que sirve como instrumento para quienes fungen como intérpretes en los procesos judiciales, pero también para jueces, magistradas, magistrados y demás personal jurisdiccional —electoral y demás materias—, contribuyendo a mejorar la calidad de acceso a la justicia de las personas con discapacidad.
- La realización de talleres de profesionalización de los intérpretes de LSM en el ámbito jurídico, que este año celebrará su 3ª edición, en los cuales se busca profundizar los conocimientos en materia jurídica y de procesos orales.

4. REFLEXIONES FINALES

Nuestro compromiso como autoridades electorales y sociedad civil es crear más y mejores acciones que contribuyan a la erradicación de las barreras existentes para que las personas con discapacidad puedan involucrarse en la vida pública y política del país. Como grupo social históricamente segregado, el reto no es menor, al saber que cada vez son más las personas que se animan a incursionar en el ámbito político-electoral, motivo por el cual es preciso señalar dos puntos importantes en los que se debe continuar trabajando: el primero tiene que ver con una situación de carácter cultural, donde como sociedad debemos construir vías de formación —formal o informal— respecto a la sensibilización en el tema de las discapacidades desde una visión de la inclusión social, pues si seguimos repitiendo estereotipos al ver a las personas con discapacidad como inferiores, seguiremos perpetuando conductas discriminatorias. El segundo aspecto tiene como base que las estructuras físicas y los espacios no están hechos ni pensados a través de un diseño universal, por lo que es necesario fomentar siempre una cultura de la accesibilidad para que todos los lugares sean creados mediante ese modelo. Como ciudadanía somos responsables directos de construir una sociedad más democrática e inclusiva, seguiremos trabajando para que en los sucesivos procesos electorales sean menos los mitos que tengamos que romper y más las acciones que debemos emprender.

BIBLIOGRAFÍA

- Confederación Mexicana de Organizaciones en favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, *Si tienes discapacidad, en estas elecciones 2018 el INE garantiza tu voto*, 28 mar 2018, consulta 10 ago 2018.
- INE, Primer Debate Presidencial #Elecciones2018, INETV, 22 abr 2018, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=adrQcRwqwwk>
- , Segundo Debate Presidencial #Elecciones2018, INETV, 20 may 2018, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CYpIhHV9y4Y>
- , Tercer Debate Presidencial #Elecciones2018, INETV, 12 jun 2018, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Gy8t1AtWiuE>
- , Garantiza INE ejercicio efectivo del voto de personas con discapacidad, núm. 155, consulta 5 ago 2018.
- , Conoce las acciones del INE y del CONADIS para garantizar el #VotoLibre de las personas con discapacidad, INETV, 16 abr 2018, consulta 3 ago 2018.
- , ¿Te interesa participar como observador u observadora electoral en las #Elecciones2018?, consulta 25 jul 2018.
- ONU, Objetivos de desarrollo sostenible, Agenda 2030, consulta 31 jul 2018.
- Peters, María de Jesús, “«Puedo gobernar sin piernas», dice alcalde electo en Chiapas”, en *El Universal*, 10 jul 2018, consulta 16 ago 2018.
- Ponce, Ana, “Por primera vez una mujer ocupará el distrito 4 de Coahuila”, en *Milenio*, Saltillo, Coahuila, 6 jul 2018, consulta 10 ago 2018.
- Revels, César, “¿Elecciones incluyentes? INE promete mejoras para facilitar el voto a personas con discapacidad”, en *Pájaro Político*, 28 may 2018.
- TPEPJF, Sala Regional Especializada, sentencia SRE-PSC-27/2016.
- , Sala Regional Especializada, sentencia SRE-PSC-45/2018.

Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional de los derechos político-electorales

*Alfonso Herrera García**

SUMARIO: 1; Tutela jurisdiccional nacional de los derechos político-electorales; 2. Tutela jurisdiccional internacional: el amparo interamericano de los derechos políticos; Bibliografía.

1. TUTELA JURISDICCIONAL NACIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

1.1. Improcedencia del juicio de amparo para la tutela de los derechos político-electorales. Una referencia histórica

En México, por largo tiempo, se negó la tutela de los derechos político-electorales mediante el juicio de amparo, o a través de cualquier otra vía judicial. Desde la perspectiva histórica, un punto de partida trascendental en este tema es una célebre controversia entre dos de los juristas más importantes del siglo XIX: José María

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Maestría en Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Panamericana (Ciudad de México). Profesor investigador I de la Escuela de Judicial del Tribunal Electoral de Poder judicial de la Federación.

Iglesias e Ignacio Luis Vallarta; ambos, en distintos momentos, presidentes de la Suprema Corte de Justicia.¹

Un primer argumento que emergió en esta disputa intelectual consistió en la idea de la “incompetencia de origen”. Iglesias sostenía que, al disponer el artículo 16 de la Constitución de 1857 que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente, podía analizarse si hubo un origen legítimo de tal autoridad. Esta argumentación quedó plasmada en un caso paradigmático: el *Amparo Morelos*.²

Ignacio Vallarta era de la opinión opuesta: consideraba que la legitimidad de origen no debía ser objeto de enjuiciamiento por la Corte, al tratarse de una cuestión de carácter político. La Corte solo podía interesarse en analizar la competencia de la autoridad, por ser la única cuestión que resulta jurídicamente relevante. Por ningún motivo debía tomar posición sobre la legitimidad del individuo que hubiese sido nombrado para el cargo público. La “tesis Vallarta” fue adoptada por la Corte en su decisión de 6 de agosto de 1881, en el conocido *Amparo Salvador Dondé*. Esta tesis fue confirmada en su esencia por la Corte, incluso tras la Constitución de 1917, con base también en su artículo 16, que fue redactado de manera muy semejante a su antecesor, de la Constitución de 1857.³

¹ Respecto a esta histórica polémica, véase, por todos Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, en AA.VV., *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994, pp. 19-39; Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, en especial, pp. 47 y ss. Además: Ackerman, John, “Elecciones, amparo y garantías individuales”, y Galván Rivera, Flavio, “Derechos políticos del ciudadano, amparo y desamparo del juicio de amparo”, ambos trabajos en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia (1849-2009)*, México, IJ-UNAM, 2010, pp. 1-29 y 473-501, respectivamente.

² Mata Pizaña, Felipe de la (con la colaboración de María de Guadalupe Salmorán Villar), *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2012, pp. 37-39.

³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos...”, *cit.*, pp. 27 y ss.

Este criterio se estimó reforzado en los años posteriores con un segundo argumento. El juicio de amparo se había instituido para la protección de las llamadas “garantías individuales”, concepto comúnmente asociado con la idea de los “derechos civiles”. Un amparo no podía enderezarse para la tutela de “derechos políticos” de carácter individual, porque estos no formaban parte del objeto del juicio, según esta particular lectura de la Constitución federal.

Desde entonces, el fundamento de la improcedencia del amparo siempre fue una concepción restringida de los derechos políticos de índole individual: los derechos políticos no podían constituir “garantías individuales”, y en cuanto ello fuera así, no eran susceptibles de tutela judicial en esta vía.⁴ En realidad, fue este sencillo argumento el que, de modo general, cobró más fuerza en la jurisprudencia de la Corte a lo largo de todo el siglo xx.

A la jurisprudencia inicial de la Corte la acompañó una legislación de amparo explícitamente opositora a la procedencia del juicio en la materia electoral. La Ley de Amparo de 1936 introdujo como causal de improcedencia esta materia en su artículo 73, fracciones VII y VIII. Décadas después, con una reforma de enero de 1988 a la fracción VII de este precepto, la improcedencia se precisó de la siguiente manera: “El juicio de amparo es improcedente [...] contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

En el ordenamiento vigente, tras la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, en la que tiene su base la nueva Ley de Amparo de 2 de abril de 2013, el artículo 61 de esta Ley establece la improcedencia del juicio: “[...] contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, y “[...] contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral” (fracs. IV y XV). Por supuesto, el contexto de esta regulación, hoy en vigor, es totalmente diferente dada la existencia de un sistema jurisdiccional electoral separado del amparo, como veremos.

⁴ Véase, por todas, la tesis de la Suprema Corte P. LX/2008, de rubro: “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 5.

Pero es incontestable que la Constitución federal, la legislación de amparo y la interpretación, tanto de la Suprema Corte como de los tribunales de la federación, conformaron históricamente un infranqueable bloque normativo, que configuró la improcedencia del amparo, como se ha dicho, no solo frente a leyes en materia electoral, sino también frente a cualquier actuación de órganos con funciones electorales.⁵

Desde el fracaso de la tesis Iglesias, verificada hacia el último cuarto del siglo XIX, no hubo en México ningún mecanismo a través del cual las personas pudieran invocar el amparo de sus derechos político-electorales. Esta situación se modificó solo a partir de mediados de la década de los noventa del siglo XX, con la importante reforma constitucional de 22 de agosto de 1996.

1.2. La reforma constitucional de 1996 en materia electoral

Las modificaciones constitucionales de 22 de agosto de 1996 constituyeron un paso especialmente trascendente para la democratización del sistema político mexicano. La conocida por la opinión pública como “reforma política”, para lo que aquí interesa, incorporó varias novedades. La primera fue la eliminación de la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad frente a leyes electorales ante la Suprema Corte, con lo cual, la norma constitucional de 1994 que lo impedía —misma que había incorporado este proceso constitucional a la ley Suprema— tuvo en la práctica una vigencia materialmente transitoria.

Sobre la base lógica de una democracia representativa, desde entonces las acciones de inconstitucionalidad pueden promoverse por determinados sujetos con alguna relevancia operativa o institucional en la materia. Por vez primera en su historia, la

⁵ Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. I, pp. 789-805; Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. I, pp. 691 y ss.

Suprema Corte de Justicia iba a enfrentarse al ejercicio de una jurisdicción electoral, mediante el control abstracto de constitucionalidad de las leyes electorales.⁶

Se reconoció legitimación procesal activa a los partidos políticos nacionales para impugnar leyes —federales y locales—, y también a los partidos políticos con registro en las entidades federativas para impugnar leyes emitidas por los órganos legislativos locales. Además, se habilitaron como sujetos procesales activos al grupo de legisladores que alcanzara un consenso de al menos 33% del órgano parlamentario al que pertenecen —ya sea federal o de los estados— y a la Procuraduría General de la República.⁷

El control abstracto puede tener como objeto posibles vulneraciones a los derechos político-electorales consagrados en la Constitución o en el derecho internacional de los derechos humanos aplicable en México, provenientes del texto mismo de la legislación electoral, con lo cual, la acción de inconstitucionalidad constituye un instrumento potencial para la tutela abstracta de estos derechos.

Por otro lado, la reforma de 1996 creó una vía de impugnación para la tutela concreta de estos derechos: el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC), como competencia del Tribunal Electoral del Poder Judi-

⁶ Para consultar la jurisprudencia generada por la Suprema Corte desde la creación de su competencia en control abstracto de constitucionalidad de las leyes, puede acudir al libro de Herrera García, Alfonso y Caballero González, Edgar S. (eds.), *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional con jurisprudencia*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

⁷ Véase el art. 105, frac. II, incs. a-f, de la Constitución. Tómese en cuenta que se encuentra aún vigente la legitimación procesal activa de la Procuraduría General de la República en acciones de inconstitucionalidad hasta en tanto no entre en vigor la legislación secundaria que regula a la Fiscalía General de la República, y se emita por el Congreso federal la declaratoria formal de entrada en vigencia de la autonomía constitucional de dicha Fiscalía. Así se desprende del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

cial de la Federación (TEPJF).⁸ Este juicio debe ser considerado como un proceso “paralelo” al juicio de amparo,⁹ pero dirigido ahora a la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, materia justamente vedada al amparo. El JDC es el “amparo electoral” de estos derechos,¹⁰ que, en efecto, constituyen genuinos derechos humanos con la base de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

1.3. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

1.3.1. Procedencia

El TEPJF es competente para resolver, en forma definitiva e inatacable, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Este juicio procede contra actos y resoluciones que vulneren el derecho a votar y ser votado en las elecciones populares, el derecho de asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, y el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos. También procede para impugnar los actos y resoluciones que afecten indebidamente el derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.¹¹

⁸ Para algunos autores debe considerarse como un directo antecedente de este juicio la denominada “apelación ciudadana” que se reguló en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE) antes de las reformas de 1996. Al respecto, *cfr.* García Ramírez, Sergio, “La apelación en el contencioso electoral”, en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-IIIJ-UNAM, 1992, pp. 53-117.

⁹ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 302.

¹⁰ Así lo hemos sustentado en otro lugar Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, *El amparo electoral en México y España. Una perspectiva comparada*, 1ª reimp., México, TEPJF, 2013, en especial, véanse las conclusiones de este estudio en pp. 56-60.

¹¹ Arts. 41, base VI, y 99, frac. V, de la Constitución; 186, frac. III, inc. c, 189, frac. I, e, y 195, frac. IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-

Cualquier ciudadano está legitimado para promover el JDC si considera lesionado alguno de esos derechos. El juicio solo puede tener lugar cuando se hayan agotado todas las instancias previas —partidistas, administrativas o jurisdiccionales— y se hayan realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho que estime vulnerado.¹² Cuando se promueve la tutela del derecho de asociación para tomar parte en asuntos políticos, habiéndose negado su registro como partido político o agrupación política, la demanda se presenta por conducto de quien ostenta la representación legítima de la organización o agrupación agraviada.¹³

El JDC puede ser competencia de la Sala Superior del TEPJF en unos supuestos, y de las salas regionales, en otros. La Sala Superior es competente cuando se reclama el derecho a ser votado en las elecciones de presidente de la República, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, de gobernador o de jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

1.3.2. Competencia

La Sala Superior es competente también cuando se trata de la vulneración del derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como contra las determinaciones de los partidos políticos en la

ración (LOPJF); y arts. 79 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Para un panorama explicativo sobre el procedimiento legalmente establecido para desahogar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, entre una amplia bibliografía, véase Mata Pizaña, Felipe de, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México...*, cit., pp. 58-88. Puede verse, asimismo, Orantes López, Jorge Alberto y Herrera García, Alfonso, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, México, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 211-243.

¹² Arts. 99, frac. V, de la Constitución; y arts. 80, párrs. 2-3, y 81 LGSMIME.

¹³ Arts. 79, párr. 1, y 80. párr. 1, inc. e, LGSMIME.

selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas, o en la integración de sus órganos nacionales. También en estos dos últimos casos, los ciudadanos deben agotar primero los medios partidistas de defensa.¹⁴

Ha sido criterio de la Sala Superior que cuando el agotamiento previo de los medios de impugnación se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, puede actualizarse una excepción a la exigencia de la definitividad en la cadena impugnativa. Ello puede ocurrir si los trámites establecidos y el tiempo necesario para realizarlos implican una merma considerable, o hasta la extinción del contenido de las pretensiones, sus efectos o consecuencias. En este supuesto, resulta válido tener por cumplido el principio de definitividad y, por consiguiente, conocer el asunto bajo la modalidad *per saltum*.¹⁵

Ahora bien, cada una de las salas regionales del TEPJF —con excepción de la Sala Especializada en Procedimientos Sancionadores— es competente para conocer, en el ámbito territorial en que se haya cometido la vulneración reclamada, de los juicios en que se reclame el derecho a votar, relacionados con disputas sobre la credencial de elector y la exclusión de la lista nominal de electores, cuando estas sean promovidas en procesos electorales federales o de las entidades federativas.

¹⁴ Art. 189, frac. I, inc. e, LOPJF; y arts. 80 y 83, inc. a, LGSMIME.

¹⁵ Al respecto, véanse las jurisprudencias de la Sala Superior del TEPJF, 9/2001, de rubro: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”; 5/2005, de rubro: “MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO. DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AUN CUANDO EL PLAZO PARA SU RESOLUCIÓN NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO”; 9/2007, de rubro: “*PER SALTUM*. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL”; y 11/2007, de rubro: “*PER SALTUM*. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE”.

En este caso, el juicio ciudadano tiene por objeto analizar el derecho a ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de la capital del país.

También compete a las salas regionales conocer de las violaciones al derecho a ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos; así como violaciones producidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de esa ciudad, y dirigentes de los órganos de dichos partidos, distintos a los nacionales. Para habilitar la vía del JDC, de nueva cuenta, los quejosos deben agotar primero los medios partidistas de defensa.¹⁶

Además, las salas regionales conocen del JDC cuando por presunta causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de esta ciudad. En este supuesto, el juicio procede si la ley electoral local no confiere un medio de impugnación para estos casos, o cuando se haya agotado.¹⁷

1.3.3. Objeto del juicio y su ampliación jurisprudencial

El objeto del JDC ha ido ampliándose considerablemente por la jurisprudencia del TEPJF a lo largo de más de dos décadas de

¹⁶ Art. 195, frac. IV, LOPJF; y arts. 80, párr. 3, y 83, inc.. b, frac. IV, LGSMIME.

¹⁷ Art. 82, párr. 1, LGSMIME.

práctica jurisdiccional. En la actualidad, con base en esos criterios, en el JDC pueden aducirse vulneraciones a derechos que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los propiamente político-electorales, como son los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas. Ello es así porque su protección es indispensable para no hacer nugatorio cualquiera de los derechos político-electorales inicialmente considerados como tutelables, y a efecto de garantizar los derechos a una justicia completa y a la tutela judicial efectiva.¹⁸

El derecho a ser votado comprende el derecho de ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, así como a ocuparlo efectivamente. Por tanto, se ha estimado consecuente incluir en este concepto a los derechos a ocupar el cargo y a ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.¹⁹ Si el derecho a ser votado comprende el derecho a ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía, el JDC procede cuando la materia a dilucidar es la sustitución por pretendida renuncia del cargo y, consecuentemente, en el ejercicio de las funciones inherentes al mismo.²⁰

¹⁸ Cfr. la jurisprudencia de la Sala Superior 36/2002, de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”.

¹⁹ Véanse las jurisprudencias de la Sala Superior, 27/2002, de rubro: “DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN”; 12/2009, de rubro: “ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL”; y 20/2010, de rubro: “DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO”.

²⁰ Con este criterio, la Sala Superior se apartó de la tesis de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA”, con clave de publicación S3EL 026/2004, de la tercera época. Al respecto, véase la jurisprudencia 49/2014, de rubro: “SUSTITUCIÓN POR RENUNCIA DE UN REPRESENTANTE POPULAR ELECTO. PROCEDE EL JUICIO

El JDC también se ha hecho procedente para controvertir la vulneración de los derechos de los ciudadanos que participen como observadores acreditados en los comicios locales, a efecto de asegurar que los actos de la autoridad electoral se ajusten al principio de legalidad.²¹ Asimismo, se ha considerado procedente para impugnar actos relacionados con los procedimientos atinentes a mecanismos de democracia directa, esto es, de plebiscitos o referéndums.²²

El recurso de apelación, por regla general, procede para combatir las sanciones que imponga el INE en términos de la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Sin embargo, en atención al principio de especialidad de los medios de impugnación, el JDC se ha estimado procedente para impugnar las sanciones impuestas por la autoridad electoral que afecten el derecho de los ciudadanos a ser votados, al tratarse de la vía legal idónea para la tutela específica y la reparación del derecho que se estima afectado.²³

La jurisprudencia también ha reconocido que los candidatos a cargos de elección popular están legitimados para promover el JDC contra las determinaciones definitivas de las autoridades electorales respecto de los resultados y validez de las elecciones en que participan, así como contra el otorgamiento de las constancias respectivas. Bajo dicho criterio, se afirma que los candidatos pueden cuestionar cualquier posible irregularidad que afecte la validez de la elección en que tomaron parte o, directamente,

PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.

²¹ *Cfr.* la jurisprudencia 25/2011, de rubro: “OBSERVADORES ELECTORALES. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, PROCEDE PARA IMPUGNAR LA VULNERACIÓN A SUS DERECHOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”.

²² Véase la jurisprudencia 40/2010, de rubro: “REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.

²³ Al respecto, véase la tesis relevante XXXIV/2009, de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE AFECTEN EL DERECHO A SER VOTADO”.

su esfera de derechos en relación con la elección, a fin de hacer efectivo su derecho de acceso a la jurisdicción.²⁴

La jurisprudencia ha reconocido que la retribución es una consecuencia jurídica derivada del ejercicio de las funciones legalmente atribuidas. Por tanto, obedece al desempeño efectivo de una función pública, necesaria para el cumplimiento de los fines de una institución pública. La compensación forma parte de ese concepto, con lo cual su disminución también resulta impugnabile a través del JDC, a fin de que se analice la legalidad o ilegalidad de la medida decretada.²⁵

1.3.4. Sentencias

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) prevé reglas específicas para los efectos de las sentencias del JDC. Las sentencias que resuelven el fondo del juicio son definitivas e inatacables. Si revocan o modifican el acto o resolución impugnado, las sentencias del JDC restituyen al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que se hubiere vulnerado. En los supuestos en que, ante una sentencia favorable, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, la autoridad responsable no pueda incluir a los favorecidos con la sentencia en la lista nominal de electores respectiva, o expedirles el documento que legalmente les permita sufragar, basta la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo, así como de una identificación, para que los funcionarios electorales permitan a los ciudadanos ejercer el derecho de voto el día de la jornada electoral.²⁶

²⁴ Cfr. jurisprudencia 1/2014, de rubro: “CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.

²⁵ Véase la jurisprudencia 45/2014, de rubro: “COMPENSACIÓN. SU DISMINUCIÓN ES RECURRIBLE A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.

²⁶ Arts. 84 y 85 LGSMIME.

2. TUTELA JURISDICCIONAL INTERNACIONAL: EL AMPARO INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

2.1. Fundamento y caracterización

Como consecuencia de la pertenencia del Estado mexicano al Sistema Interamericano de Derechos Humanos,²⁷ bajo determinadas circunstancias fácticas y procesales, es posible la tutela jurisdiccional de los derechos políticos en el ámbito internacional, a partir de su reconocimiento como genuinos derechos humanos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Convención, en su artículo 23, dispone lo siguiente:

Derechos políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

La Convención establece derechos de carácter político en otros de sus artículos, como es el derecho a la no discriminación

²⁷ La bibliografía acerca del funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es sumamente amplia. Para un análisis completo del sistema, véase, por ejemplo, Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., San José, IIDH, 2004. Más sintéticamente, Pelayo Möller, Carlos María, *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*, México, CNDH, 2011.

por opiniones de índole política (art. 1.1) o el derecho a la libre asociación con fines políticos (art. 16.1).

En el derecho internacional de los derechos humanos aplicable al Estado mexicano, la Convención Americana no es el único tratado que reconoce los derechos políticos. Pero sí es un tratado con especial relevancia jurídica desde la perspectiva de que admite el acceso individual a una jurisdicción supranacional en sentido estricto. A partir de una demanda individual contra un Estado parte es posible acceder a una corte internacional con competencia para conocer de casos relativos a la interpretación y aplicación de sus disposiciones, cuando ese Estado haya reconocido dicha competencia.²⁸ Para estos Estados, como el caso de México, opera el instrumento de tutela jurisdiccional provisto por la convención para los derechos políticos en ella reconocidos.

México ratificó la Convención Americana mediante instrumento de adhesión recibido en la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 24 de marzo de 1981.²⁹ Es relevante mencionar que, en esta materia, el Estado mexicano formuló la siguiente reserva:

El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

El 9 de abril de 2002, el gobierno de México notificó a la OEA su intención de retirar parcialmente esta reserva, en el sentido de eliminar la relativa al voto activo de los ministros de culto. Así, la

²⁸ Art. 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

²⁹ El decreto respectivo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981. Para un análisis de la situación político-jurídica de México ante la jurisdicción interamericana, en el escenario que se abría con la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, véase García Ramírez, Sergio y Toro Huerta, Mauricio Iván del, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa-UNAM, 2011, *in toto*.

reserva fue modificada en una dirección menos restrictiva, con lo cual quedó finalmente subsistente en los términos que siguen:

El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.³⁰

En el instrumental regional de los derechos humanos debe tomarse en cuenta que, ya la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, consagró en diferentes preceptos derechos de indudable raigambre política. Así, en su artículo XX consagra los derechos de sufragio y de participación en el gobierno;³¹ mientras que en sus artículos XXXII y XXXIV se instituye al propio sufragio, y al servicio a la comunidad y a la nación, como auténticos deberes para las personas.³²

Cobra gran relevancia en esta materia la adopción en 2001, por la OEA, de la Carta Democrática Interamericana.³³ En esta Carta se reafirma la centralidad para el sistema del “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, como se establece en

³⁰ Nos hemos ocupado de analizar este tema en otra parte Herrera García, Alfonso y Guevara y Herrera, María Cecilia, “La libertad religiosa en el procedimiento especial sancionador”, en Coello Garcés, Clicerio; Mata Pizaña, Felipe de la y Villafuerte Coello, Gabriela (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 247-275.

³¹ El texto de este artículo es el siguiente: “Artículo XX. *Derecho de sufragio y de participación en el gobierno*. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

³² El texto de estos otros preceptos es el siguiente: “Artículo XXXII. *Deber de sufragio*. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello”. “Artículo XXXIV. *Deber de servir a la comunidad y a la nación*. Toda persona [...] asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional”.

³³ Esta Carta fue aprobada en la primera sesión plenaria el 11 de septiembre de 2001, durante el vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Lima, Perú.

la Carta de la Organización (art. 3.d). Consagra el “derecho a la democracia” y recalca al ejercicio efectivo de la democracia representativa como la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados miembros (arts. 1 y 2). Además, enumera como elementos esenciales de la democracia representativa a los siguientes:

[...] entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (art. 3).

Más allá del Sistema Interamericano, el marco de las Naciones Unidas proyecta también instrumentos relevantes para la tutela de los derechos políticos, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), que enuncian estos derechos en términos análogos a los de la Convención Americana. Incluso, en el marco del Pacto existe un mecanismo cuasicontencioso, no jurisdiccional, de acceso individual por alguna presunta víctima al Comité de Derechos Humanos de la ONU. El motivo de esta denuncia debe ser la supuesta violación por un Estado parte a algún o algunos de los preceptos del Pacto —dentro de los cuales se encuentran los que acogen los derechos políticos—. ³⁴

Sin embargo, resulta destacable que, a diferencia de los instrumentos del Sistema Universal, la Convención Americana ele-

³⁴ Para una explicación del procedimiento que siguen estas quejas individuales ante el sistema universal, puede verse Villán Durán, Carlos y Faleh Pérez, Carmelo, *Manual de derecho internacional de los derechos humanos*, México, Ubijus-I(dh)eas-Litigio Estratégico en Derechos Humanos, 2016, pp. 93-123. Para criterios relevantes de la doctrina emitida por el Comité de Derechos Humanos en materia de derechos políticos, consúltese O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos: Normativa, jurisprudencia, doctrina de los sistemas universal e interamericano.*, 2ª ed., ed. por Alejandro Valencia Villa, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012, pp. 792-820.

va a los derechos políticos a una posición jurídica reforzada. En contraste con el referido Pacto Internacional, el artículo 27 de la Convención consagra a estos derechos como *insuspendibles* en situaciones de estado de excepción o de emergencia.³⁵ Esta condición fue replicada por el artículo 29 de la Constitución mexicana en su reforma de 10 de junio de 2011, a partir de la cual también reconoce explícitamente a los derechos políticos como derechos insuspendibles en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.³⁶

Sin que se pierda de vista la reserva formulada por el Estado mexicano al adherirse a la Convención Americana —descrita con anterioridad— debe decirse que el instrumento instaurado para la tutela de los derechos políticos convencionales es el que la doctrina ha identificado como “amparo interamericano”.³⁷ Este

³⁵ En este aspecto, la Convención Americana incluso supera al Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues los derechos políticos tampoco están considerados en este último como derechos insuspendibles en situaciones de emergencia. Sobre este tema, permítaseme la remisión a Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., edición conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. V, sec. segunda: Transversalidad constitucional con prospectiva convencional, pp. 925-947. Este texto también aparece en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IIJ-UNAM-Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017, t. 2: Estudios jurídicos, pp. 105-129.

³⁶ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “Artículo 29” [comentario], *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., ed. conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. VII, secc. tercera, pp. 669-694.

³⁷ Cfr. García Ramírez, Sergio, “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-IIJ UNAM-Konrad Adenauer

amparo consiste en el procedimiento de tutela de los derechos y libertades consagrados en la Convención ante los órganos del Sistema Interamericano.

En efecto, los órganos competentes para conocer del cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte de la Convención son: *a*) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión), y *b*) la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),³⁸ ante los cuales se promueven, sucesivamente, en su caso, los “medios de protección” de estos derechos, como se desprende expresamente del título asignado a la parte II de la Convención Americana.³⁹

2.2. Primera fase: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA está legitimado para presentar ante la Comisión denuncias o quejas por la violación de la Convención por un Estado parte. Este reconocimiento del derecho a promover denuncias, peticiones o amparo —como aquí se le identifica— ante los órganos del sistema se invoca incluso en la mencionada Carta Democrática Interamericana.⁴⁰

Stiftung, 2006, pp. 985-1033; Ayala Corao, Carlos, “Amparo interamericano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-III-UNAM, t. I, 2014, pp. 75-76.

³⁸ Cfr. Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, y Martín, Claudia, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: funciones y competencia”, ambos trabajos en Martín, Claudia; Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comp.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª reimp., México, Fontamara-Universidad Iberoamericana-Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006, pp. 173-207 y 209-277, respectivamente.

³⁹ Arts. 33-73 CADH.

⁴⁰ Arts. 44 CADH y 8 de la Carta Democrática.

En una primera fase, la petición que promueva el *amparo interamericano* debe presentarse ante la Comisión. En una segunda fase, si así lo estima la propia Comisión, el asunto puede llevarse a la jurisdicción de la Corte IDH, bajo las determinadas condiciones normativas y procesales en las que se monta el sistema. Esto significa que las personas promoventes no cuentan con un acceso directo a la Corte IDH y que esta no tiene jurisdicción prescriptiva en todos los casos. La petición de *amparo interamericano* puede estacionarse en alguna de las etapas de la fase que se desenvuelve ante la Comisión Interamericana.

El procedimiento sigue las reglas señaladas primeramente en la Convención. De inicio, el peticionario debe haber agotado todos los recursos o procedimientos internos, esto es, los que destina el orden jurídico nacional para la identificación y sanción a la vulneración de los derechos reconocidos por la Convención —principio procesal de *subsidiariedad*,⁴¹ que es análogo al que se conoce como de *definitividad* en materia de amparo constitucional—. La queja o amparo convencional debe presentarse dentro del plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que el presunto afectado haya sido notificado de la resolución definitiva. La materia de la petición no debe estar pendiente de resolución en otro procedimiento de orden internacional.⁴²

No son aplicables la regla de agotamiento de recursos internos ni el plazo de seis meses fijado, si en el orden jurídico interno del Estado no se garantiza el debido proceso legal para la protección del derecho alegado como vulnerado, si no se ha permitido al presunto lesionado el acceso a los recursos de la jurisdicción

⁴¹ Respecto al significado y alcances de este principio, véase Toro Huerta, Mauricio del, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al Sistema Interamericano”, en Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, IJ-UNAM, 2007, pp. 23-61.

⁴² Arts. 46.1 CADH, y 31.1 del Reglamento de la Comisión. Este reglamento fue aprobado por la Comisión Interamericana en su 137 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado el 2 de septiembre de 2011, y en su 147 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, para su entrada en vigor el 1 de agosto de 2013.

interna, o si existiere retardo injustificado en la decisión de dichos recursos.⁴³

Al recibir una petición de *amparo interamericano*, la Comisión debe cerciorarse de que el planteamiento del caso exponga hechos que caractericen una violación a los derechos establecidos en la Convención. Posteriormente hará una valoración de admisibilidad y, si lo considerara necesario, llevará a cabo una investigación de los hechos de los que presuntamente se desprende la vulneración del derecho humano. En esta indagatoria se activa la participación del peticionario y del Estado parte denunciado, con la posibilidad de llegar a una solución amistosa en el asunto, arbitrada por la propia Comisión.⁴⁴

Si pudiera llegarse a una solución amistosa, una vez concluida la etapa de investigación, la Comisión elaborará un informe con proposiciones o recomendaciones sobre el caso, el cual transmitirá a los Estados interesados. Si en el plazo de tres meses, contados a partir de la remisión del informe, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la propia Comisión, o por el Estado interesado, la Comisión podrá emitir su opinión y conclusiones sobre la cuestión planteada.⁴⁵

En este momento procedimental, si el Estado involucrado no ha cumplido con las recomendaciones del informe de fondo, a consideración de la Comisión, esta puede someter el caso a la jurisdicción interamericana. Este es el supuesto que abre la puerta al ejercicio de la acción internacional por parte de la Comisión ante la Corte, por vulneraciones atribuidas al Estado —en el supuesto que aquí interesa— en materia de derechos políticos, siempre que este haya reconocido su competencia contenciosa.⁴⁶ Comienza aquí la fase propiamente jurisdiccional del *amparo interamericano* de estos derechos.⁴⁷

⁴³ Arts. 46.2 CADH y 31.2 del Reglamento de la Comisión.

⁴⁴ Arts. 47-49 CADH y 26-43 del Reglamento de la Comisión.

⁴⁵ Arts. 51 CADH y 45 del Reglamento de la Comisión.

⁴⁶ Ello, de conformidad con el art. 62 CADH.

⁴⁷ Arts. 45, 73-76 del Reglamento de la Comisión y 35-36 del Reglamento de la Corte. Este último reglamento fue aprobado por la Corte en su 85 período ordinario de sesiones, celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009.

2.3. Segunda fase: la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Someter un caso a la Corte es solo potestad de los Estados parte y de la Comisión Interamericana. La Corte únicamente puede ejercer jurisdicción sobre el asunto una vez que se agote el procedimiento —descrito precedentemente— ante la Comisión. Una vez que se presenta un caso ante su sede, la Corte lo notifica al Estado demandado, a la Comisión —si no fuera ella la que presentó el caso—, y a la presunta víctima y sus representantes.

El proceso jurisdiccional interamericano tiene dos etapas: una escrita y otra oral. La víctima o sus representantes cuentan con un plazo de dos meses para presentar su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas ante la Corte. El Estado demandado tendrá, a su vez, dos meses para exponer su posición sobre el caso, contados a partir de la recepción de ese escrito, en el cual puede oponer las excepciones preliminares que estime pertinentes.⁴⁸

La Corte podrá entonces abrir el procedimiento oral y fijar las audiencias que fueren necesarias. Las presuntas víctimas, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante, podrán presentar alegatos finales escritos. La Comisión, a su vez, podrá presentar observaciones finales, también por escrito.⁴⁹

En el proceso judicial del *amparo interamericano*, el Estado demandado puede comunicar a la Corte su aceptación de los hechos o su allanamiento total o parcial a las pretensiones que constan en el sometimiento del caso a su jurisdicción, o en el escrito de las presuntas víctimas o sus representantes. Sobre ello, resolverá la Corte en el momento procesal oportuno. Del mismo modo, cualquiera de las partes puede comunicar a la Corte la solución amistosa a la que hubieren llegado. La Corte podrá decidir que prosiga el análisis del caso, aun acreditada cualquiera de estas circunstancias, teniendo en cuenta las responsabilidades en torno a la protección de los derechos humanos, el interés público y el valor jurídico de esas actuaciones.⁵⁰

⁴⁸ Arts. 39-42 del Reglamento de la Corte.

⁴⁹ Arts. 45-56 del Reglamento de la Corte.

⁵⁰ Arts. 62-64 del Reglamento de la Corte.

Cuando la Corte decida en su sentencia que existió la violación a un derecho o libertad protegidos por la Convención, tales como los derechos políticos de las víctimas, dispondrá que se restituya al lesionado o lesionados en el goce de los mismos. Este sentido de la decisión comporta la atribución correlativa de la responsabilidad internacional del Estado por dicha violación. Si fuera procedente, dispondrá también que se reparen las consecuencias de la medida o situación que provocó la vulneración de los derechos, así como el pago de una justa indemnización.⁵¹

Las sentencias de la Corte Interamericana son definitivas e irrecurribles. En caso de que, con posterioridad, hubiere un desacuerdo sobre el sentido y alcance de su fallo, la Corte podrá interpretarlo a solicitud de cualquiera de las partes. Esta solicitud debe presentarse dentro de los 90 días contados a partir de la notificación de la sentencia.

Los Estados parte de la Convención están comprometidos a cumplir la decisión de la Corte en todos los asuntos en los que hayan sido parte —principio de *res judicata*—, si bien están también vinculados de modo indirecto a toda la jurisprudencia de la Corte —principio de *res interpretata*—.⁵² Finalmente, la supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realiza mediante el análisis de informes del Estado y de observaciones a dichos

⁵¹ Art. 63.1 CADH.

⁵² Sobre este punto, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*) (sobre el cumplimiento del caso *Gelman vs. Uruguay*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*. In memoriam Jorge Carpizo, México, Valencia, Tirant lo Blanch-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Corte Interamericana de Derechos Humanos-UNAM, 2013, pp. 617-671. Para un recuento de la jurisprudencia interamericana en materia de derechos políticos, es recomendable la consulta de Silva García, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, 2ª ed., México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 833-853; así como de Caballero Ochoa, José Luis y Rábago Dorbecker, Miguel, “Artículo 23. Derechos políticos”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México, Bogotá, SCJN-Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 552-578.

informes por parte de las víctimas o sus representantes, así como de la propia Comisión.⁵³

2.4. *Castañeda Gutman vs. México:* un caso de *amparo interamericano*

El 6 de agosto de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su sentencia de fondo en el asunto conocido como caso *Castañeda*.⁵⁴ Este precedente ha sido uno de los más importantes en materia de estándares construidos a partir de la tutela interamericana de derechos políticos,⁵⁵ en este caso, en relación con el derecho a ser votado en una elección popular. Además, esta sentencia fue la primera condenatoria para el Estado mexicano en el Sistema Interamericano —si bien se trató de una condena parcial—.

La normativa electoral mexicana disponía que los partidos políticos poseían la potestad exclusiva para presentar candidaturas a cargos de elección popular. Esta situación fue controvertida por el señor Jorge Castañeda Gutman, que aspiraba a postularse como candidato independiente a las elecciones presidenciales de 2 de julio de 2006. Primero, presentó una solicitud de registro

⁵³ Arts. 68.1 CADH, y 67-69 del Reglamento de la Corte.

⁵⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184. México reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998.

⁵⁵ En realidad, el caso *Yatama vs. Nicaragua*, resuelto el 23 de junio de 2005, fue el primero en el que la Corte Interamericana tuvo un pronunciamiento relacionado directamente con los derechos políticos convencionales. En específico, en cuanto al derecho a ser elegido, la Corte expresó que este “supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello” (párr. 199). Además, en esa sentencia expuso que los “Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa” (párr. 207). Reiteraría estos argumentos centrales en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, como enseguida, sintéticamente, se expone.

como candidato independiente al cargo de presidente de la República ante el entonces Instituto Federal Electoral, la cual le fue negada con fundamento en que el derecho de registro únicamente correspondía a los partidos políticos.⁵⁶

En contra de esa decisión administrativa, Castañeda promovió juicio de amparo ante un Juzgado de Distrito. Frente a la denegación del amparo, interpuso un recurso de revisión, del que conoció la Suprema Corte, sobre la base de que se vulneraba su derecho a ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución. La Suprema Corte estimó que el derecho invocado era, en efecto, un genuino derecho fundamental, pero desechó la pretensión por considerar que al cuestionarse la constitucionalidad de la ley electoral —que imposibilitaba el registro independiente de la candidatura— se había intentado una vía inadecuada de defensa.⁵⁷

Castañeda Gutman formuló entonces una petición de *amparo interamericano* de derechos humanos, por lo que consideró que constituía una violación por el Estado mexicano, entre otros, al artículo 23 de la Convención. El motivo de esa pretensión internacional fue el recorrido impugnativo, en el ordenamiento interno, contrario a su derecho a ser elegido por el voto popular.

Agotado el procedimiento ante la Comisión Interamericana, que culminó con sus informes de admisibilidad y de fondo del 26 de octubre de 2006, esta remitió el caso a la Corte el 21 de marzo de 2007. Al resolver el caso, la Corte llegó a varias con-

⁵⁶ Como se sabe, en la actualidad, a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de agosto de 2012, y, posteriormente, de 10 de febrero de 2014, las candidaturas independientes están plenamente reconocidas en el ordenamiento jurídico mexicano.

⁵⁷ Esta situación, por cierto, fue superada por la reforma constitucional de noviembre de 2007, que reconoció explícitamente al Tribunal Electoral la atribución para inaplicar leyes, siempre que las considere inconstitucionales, en los casos concretos sometidos a su consideración. Sobre este episodio, permítaseme la remisión al texto de Herrera García, Alfonso, “La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte en la construcción democrática”, en *Elementos de jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, 1ª reimp., México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2017, pp. 215-227.

clusiones de importancia, relacionadas incluso con la convencionalidad del esquema integral diseñado en sede nacional para la tutela de los derechos políticos, tal como se encontraba establecido legislativa y jurisprudencialmente al momento de emitir su sentencia.

En primer lugar, estimó que no es en sí mismo incompatible con la Convención que un Estado limite el juicio de amparo a algunas materias, siempre que su ordenamiento provea un recurso de similar alcance para derechos humanos no tutelables en esa vía, como son los derechos políticos (párr. 92).

En segundo lugar, analizó la existencia en el ordenamiento mexicano de la vía procedente para proveer de tutela al derecho cuya vulneración se reclamaba: el derecho político a ser elegido, consagrado en el artículo 23.1.b de la Convención y el artículo 35, fracción II, de la Constitución. En este punto, consideró que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no resultaba ser un recurso efectivo en términos de la Convención, porque mediante este, conforme a los criterios obligatorios de la Suprema Corte al momento de los hechos, no era posible impugnar la constitucionalidad del artículo 175 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Este precepto se había invocado como fundamento legal para negar el registro a la candidatura independiente intentada.

Al concluir el análisis de esta cuestión, la Corte determinó que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido y, por tanto, declaró que había incurrido en la violación al artículo 25 de la Convención, en relación con su artículo 1.1, en perjuicio del señor Castañeda Gutman (párrs. 118, y 130-133).

En tercero y último lugar, en cuanto específicamente concierne al derecho a ser elegido (consagrado junto al derecho a votar en el art. 23.1.b de la Convención), la Corte determinó que, más allá de las características del proceso electoral —elecciones periódicas y auténticas— y de los principios del sufragio —universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad

popular—, la Convención no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual este derecho debe ser ejercido.

Para no incurrir en inconventionalidad, la regulación de los derechos políticos debe cumplir con los requisitos del test de proporcionalidad en el ámbito interamericano: su legalidad, que la norma esté dirigida a cumplir una finalidad legítima y que sea necesaria y proporcional, esto es, que sea razonable, de acuerdo con los principios de la democracia representativa. Los Estados, entonces, pueden regular estos derechos, afirma la Corte, acorde a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, que pueden ser variables de una sociedad a otra, o incluso en una misma sociedad en distintos momentos históricos (párrs. 149 y 166).

En el caso, el artículo 175 del COFIPE se declaró acorde con el artículo 23 de la Convención, porque la exclusividad de nominación por los partidos políticos a cargos electivos de nivel federal fue advertida por la Corte como 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 (párr. 203).

En consecuencia, la Corte no consideró probado en este asunto que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituyera una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido, establecido en el artículo 23.1.b de la Convención.⁵⁸ De esta manera, el *amparo interamericano* fue parcialmente concedido, habiéndose condenado al Estado mexicano, entre otras cuestiones, a completar, en un plazo razonable, la adecuación de su derecho interno a la Convención. Con ello, se ordenó al Estado mexicano a ajustar la legislación secundaria y las normas que regulaban el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, de acuerdo con la, en ese entonces,

⁵⁸ Para un análisis más detallado de este caso, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2009.

reciente reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, que se ha citado con antelación.

Cabe destacar que la Corte Interamericana, en su resolución de supervisión al cumplimiento de su sentencia, de 28 de agosto de 2013, dio por acatada en su totalidad por el Estado mexicano su obligación de garantizar de forma efectiva a los ciudadanos la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido. Para ello, precisamente tomó en central consideración la aplicación que, con posterioridad a la condena, había hecho el Tribunal Electoral de la referida reforma constitucional de 2007. En esos precedentes, el Tribunal había aplicado esta reforma en juicios ciudadanos sometidos a su conocimiento, en un sentido favorecedor al acceso a la jurisdicción, en respuesta a alegaciones similares a las analizadas en este caso interamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John, “Elecciones, amparo y garantías individuales”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia (1849-2009)*, México, IJ-UNAM, 2010.
- Ayala Corao, Carlos, “Amparo interamericano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-IJ-UNAM, 2014, t. I.
- Caballero Ochoa, José Luis y Rábago Dorbecker, Miguel, “Artículo 23. Derechos políticos”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México-Bogotá, SCJN-Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., San José, IIDH, 2004.

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*) (sobre el cumplimiento del caso *Gelman vs. Uruguay*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*. In memoriam Jorge Carpizo, México, Valencia, Tirant lo Blanch-IIDH-Corte Interamericana de Derechos Humanos-UNAM, 2013.
- y Herrera García, Alfonso, “Artículo 29” [comentario], *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., ed. conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IIIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. VII.
- y Herrera García, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 9ª ed., ed. conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IIIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. V; también aparecido en la obra Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IIIJ-UNAM-Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017, t. 2.
- y Herrera García, Alfonso, *El amparo electoral en México y España. Una perspectiva comparada*, 1ª reimp., México, TEPJF, 2013.
- y Silva García, Fernando, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2009.
- Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, en AA.VV., *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994.

- , *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- Galván Rivera, Flavio, “Derechos políticos del ciudadano, amparo y desamparo del juicio de amparo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia (1849-2009)*, México, IJ-UNAM, 2010.
- García Ramírez, Sergio, “La apelación en el contencioso electoral”, en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-IJ-UNAM, 1992.
- , “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Fix-Zamudio, Héctor (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-IJ-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- y Toro Huerta, Mauricio Iván del, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa-UNAM, 2011.
- Herrera García, Alfonso, “La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte en la construcción democrática”, en *Elementos de jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, 1ª reimp., México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2017.
- y Caballero González, Edgar S. (eds.), *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional con jurisprudencia*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- y Guevara y Herrera, María Cecilia, “La libertad religiosa en el procedimiento especial sancionador”, en Coello Garcés, Clicerio; Mata Pizaña, Felipe de la y Villafuerte Coello, Gabriela (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- Martin, Claudia, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: funciones y competencia”, en Martin, Claudia; Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª reimp., México, Fontamara-Universidad Iberoamericana-Academia de Derechos

Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006.

Mata Pizaña, Felipe de la (con la colaboración de María de Guadalupe Salmorán Villar), *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2012.

Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.

O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos: Normativa, jurisprudencia, doctrina de los sistemas universal e interamericano*, ed. por Alejandro Valencia Villa, 2ª ed., México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012.

Orantes López, Jorge Alberto y Herrera García, Alfonso, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*, México, Tirant lo Blanch, 2015.

Pelayo Möller, Carlos María, *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos*, México, CNDH, 2011.

Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Martín, Claudia; Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª reimp., México, Fontamara-Universidad Iberoamericana-Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Washington College Of Law-American University, 2006.

Silva García, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, 2ª ed., México, Tirant lo Blanch, 2016.

Terrazas Salgado, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. I.

- , *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. I.
- Toro Huerta, Mauricio del, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al sistema interamericano”, en Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, IJ-UNAM, 2007.
- Villán Durán, Carlos y Faleh Pérez, Carmelo, *Manual de derecho internacional de los derechos humanos*, México, Ubijus-I(dh)eas-Litigio Estratégico en Derechos Humanos, 2016.

Suspensión de derechos político-electorales de las personas privadas de la libertad

*Santiago Nieto Castillo**
*Arturo Sanabria Pedraza***

SUMARIO: 1; Introducción; 2. Antecedentes; 3. Marco constitucional y su interpretación; 4. Voto activo; 5. Voto pasivo. 6. Relación con otros derechos fundamentales; 7. Interpretación de restricciones constitucionales; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de las libertades que nos ofrece el Estado constitucional mexicano, es indispensable la expresión de nuestras inquietudes y reflexiones que detonen el debate que nos lleve a nuevas maneras de entender nuestra democracia, que se encuentra en permanente evolución. Un diálogo plural y abierto nos ayudará

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, investigador nivel II del IIJ-UNAM, profesor de la Universidad Panamericana y de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, fue magistrado presidente de la Sala Regional de Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Titular de la FEPADE-PGR. Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

** Maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Funcionario Público en la Secretaría de la Función Pública.

a generar mejores condiciones para que aquellos grupos sociales aún excluidos puedan ejercer con libertad sus derechos políticos fundamentales.

El tema que motivó esta labor conjunta es la democracia incluyente. Una democracia incluyente implica sumar a la participación política del país a personas y a grupos que históricamente han sido relegados o excluidos por diversos motivos. Incluirlos en la vida política nacional implica reducir al máximo cualquier expresión de discriminación que afecte la participación política de los ciudadanos.

Para esta labor incluyente es indispensable partir de una visión garantista de la Constitución que nos permita diseñar normas que reflejen “una imagen de una democracia impuesta por los principios constitucionales de libertad y justicia”,¹ porque los principios de igualdad y libertad previstos en nuestra Constitución son los “fundamentos axiológicos” y “ético-políticos”² a los que toda norma, incluso constitucional, debe aspirar.

En el presente análisis se pondrá especial atención en el grupo social conformado por las personas privadas de su libertad. En 2017, el país contaba con 338 centros penitenciarios, de todos los niveles, los cuales albergaban una población de 211 mil personas. Se estima que 29.6% de la población reclusa está en proceso de recibir una sentencia. Es decir, más de 60 mil personas sin haber sido sentenciadas están presas.³

Este número constituye un sector de la población que ve suspendidos sus derechos fundamentales por disposición constitucional e interpretación jurisdiccional. Estas personas son un grupo social de mujeres y hombres que no pueden participar en la vida política del país.

¹ Ferrajoli, Luigi, *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*, trad. de Antonio Cabo, México, UNAM, 2010, p. 70, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2840>

² *Ibidem*, p. 61.

³ INEGI, “Resultados de la primera encuesta nacional de población privada de la libertad”, México, 31 de julio de 2017, pp.1-2, disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enpol/enpol2017_07.pdf

Entre ellos, aquellos que se encuentran presos sin una sentencia firme deben gozar de un tratamiento diferenciado a los sentenciados, lo que significa dotarles de un tratamiento de inocentes, por virtud del principio de presunción de inocencia. No obstante esta regla, se les niega su participación en los comicios, como si por el hecho de estar presos fuesen ajenos o inmunes a las decisiones políticas tomadas en el exterior.

Si consideramos la posibilidad de que estos sean absueltos y puestos en libertad, los derechos políticos no ejercidos durante su reclusión se convierten en daños irreparables atribuibles al Estado. Así, estas mujeres y hombres recobrarán su libertad en un orden político renovado que no los tomó en cuenta.

De ahí que podamos preguntarnos: cuáles son las razones que justifican hoy esta suspensión de derechos, si es válido que la democracia prescindiera de estos ciudadanos para tomar decisiones públicas, en qué casos la democracia debe incluir a este grupo social y bajo qué términos.

2. ANTECEDENTES

Claudio López-Guerra hace un buen análisis de las posibles causas teóricas que han dado origen o pretenden justificar la limitación del derecho al voto (*Disfranchisement*). Es importante aclarar que su análisis se centra en los derechos políticos a aquellos que ya han sido condenados, mientras que la propuesta que se desarrolla en esta exposición versa sobre las personas privadas de su libertad y aún no condenadas.

Hecha esta aclaración, el análisis realizado por López-Guerra no pierde relevancia, pues las mismas causas que motivan la exclusión de los condenados a prisión son empleadas para restringir sus derechos políticos a los privados de su libertad sin sentencia condenatoria. Estas justificaciones han sido agrupadas en cinco argumentos diferentes.⁴

⁴ López-Guerra, Claudio, *Democracy and Disenfranchisement, The Morality of Electoral Exclusions*, Reino Unido, Oxford University Press, 2014, p. 115.

El primero de los argumentos que plantea Claudio López-Guerra es el argumento *contractualista*, según el cual, la limitación del derecho al voto se funda en el *contrato social* expuesto por Jean-Jacques Rousseau. Este último afirmó que “...todo malhechor que al atacar el derecho social, se convierte por sus fechorías en rebelde y traidor a la patria, deja de ser miembro de ella al violar sus leyes...”⁵ Esta referencia encuentra su paralelo en una cita de la obra *Leviatán* de Thomas Hobbes, específicamente en el capítulo de los Castigos y las Recompensas, donde afirmó que “un hombre desterrado es un enemigo legal del *Commonwealth* que lo exilió; para no ser más un miembro del mismo”⁶.

El segundo argumento es el *epistémico*. Este argumento asegura que personas condenadas “no están calificadas para votar”.⁷ Este es el mismo argumento que se emplea para motivar la limitación del derecho al voto a los menores de edad y aquellos que se ven impedidos por su salud mental, por no contar con las cualidades mínimas para ejercer este derecho. Este argumento también motivó a la doctrina penal de la escuela clásica, que concebía al delincuente como “un ser antropológicamente diferente e inferior”,⁸ y como respuesta a esta visión se desarrolló “la idea de la defensa social [...] como amputación del sujeto infectado e irrecuperable del organismo social”.⁹ Este argumento sostiene que existe una “relación entre la calidad de los factores, los cuales se reflejan en la calidad de los resultados”.¹⁰ Haciendo una sustitución, diríamos que los factores son las personas condenadas, quienes no pueden sino producir resultados negativos en la democracia.

⁵ Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de Enrique López Castellón, España, EDIMAT Libros, 2000, p. 73.

⁶ “For a banished man is a lawful enemy of the common wealth that banished him, as being no more a member of the same”, Hobbes, Thomas, *Leviathan* (1668), Estados Unidos, Hackett Publishing Company, 1994, pp. 207-208.

⁷ López-Guerra, Claudio, *Democracy and Disenfranchisement*, ...cit., p. 115.

⁸ Ferrajoli, Luigi, *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana*, ...cit., p. 24.

⁹ *Idem*.

¹⁰ “... a concern with the quality of inputs reflects a concern with the quality of outputs” López-Guerra, Claudio, *Democracy and Disenfranchisement*, ...cit., p. 112.

El tercer argumento es identificado como el argumento del *respeto*. Este argumento sostiene que “es ofensivo considerar ciudadanos honestos a la par con criminales”.¹¹ “Según J. S. Mill, las personas que cometen crímenes graves, esto es, «crímenes que evidencian una seria insensibilidad al deber social» deben perder su derecho al voto, esto con la intención de dotar de una calidad moral al ejercicio del sufragio”.¹²

El penúltimo argumento planteado por Claudio López-Guerra nos remite al *castigo* (*punishment*). Este enfoque parte de las múltiples finalidades de las penas dentro del derecho penal, tales como incapacitar, rehabilitar, intimidar y retribuir. De ahí que la limitación del derecho al voto pueda estar justificada a partir de la finalidad de la pena.

Por último, plantea el argumento de la *identidad democrática*. Este argumento fue incluido a partir de la reflexión de Andrew Altman. Para este autor, “un pueblo tiene el derecho de limitar el voto a aquellos quienes cometan serios crímenes, como una manera de definir la identidad política de la comunidad”.¹³ Aun cuando este derecho está limitado a que las exclusiones deban estar basadas en consideraciones normativas de significado político, la objeción que López-Guerra formula a esta postura recae en su potencialidad negativa, es decir, el riesgo de que el grupo pueda libremente ejercer este “derecho” y con él pretenda excluir indiscriminadamente a otros grupos, no solo por motivos de criminalidad, sino por motivos de origen étnico, raza, color de piel, entre otros.

Estos cinco argumentos son los más comunes para excluir el derecho del voto de personas condenadas por determinados crímenes, y estos mismos argumentos suelen esgrimirse contra aquellas personas privadas de su libertad sin sentencia condenatoria. Corresponde ahora exponer el plano normativo vigente en México que sostiene esta limitación de derechos.

¹¹ “It is offensive to consider honest citizens on a par with criminals”, *ibidem*, p. 114.

¹² *Ibidem*, p. 113.

¹³ *Ibidem*, p. 116.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y SU INTERPRETACIÓN

Este debate gira en torno a los derechos fundamentales previstos en las primeras dos fracciones del artículo 35 de la Constitución Política: se trata de *i.* el derecho a votar en las elecciones populares, y *ii.* el de poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Estos derechos han sido categorizados por la doctrina como derecho al voto pasivo y activo, respectivamente.

Estos derechos pueden ser suspendidos en términos de la propia norma fundamental, artículo 38, fracción II. Esta suspensión se aplica en contra de aquellas personas que estén sujetas a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal y, en términos de dicho artículo, comienza a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

No debemos perder de vista que el artículo en cuestión ha permanecido sin cambio alguno desde la promulgación de la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1917, por ello, debemos mirar a esta disposición como “un punto de referencia en el pasado”,¹⁴ pero no como un límite hacia el futuro.

Esta disposición fue interpretada de manera literal por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2007.¹⁵ En este antecedente se estableció que, en términos del proceso penal tradicional, sería el dictado del auto de formal prisión el acto de autoridad que activaría la suspensión de esos derechos político-electorales. Esta interpretación no distinguía si el procesado estaba en libertad o en prisión provisional, menos aún si esta orden había sido impugnada o no. En ambos casos, el mero dictado del auto mencionado activaba la suspensión de derechos,

¹⁴ Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y Constitución*, trad. de Miguel Carbonell, 2ª ed., Madrid, Mínima Trota, 2005, p. 89.

¹⁵ SCJN, Novena Época, Tesis 1a/J. 171/2007 DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, febrero de 2008, p. 215.

mientras que la autoridad electoral procedía a materializar esta determinación con la baja del sujeto involucrado de la lista nominal de electores.

Si bien este criterio tiene fuente constitucional, no se tomó en cuenta en su construcción que, desde 1966, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que México es parte,¹⁶ reconocía los derechos político-electorales de todos los ciudadanos en un Estado, disponiendo que estos derechos se gozarían sin restricciones indebidas.

Esta norma de fuente internacional prevé que los derechos político-electorales son una referencia al derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. También se puede incluir en este rubro el derecho de los ciudadanos a 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, lo que implica además tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país de donde una persona es nacional.

4. VOTO ACTIVO

En 1996, el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la observación general 25,¹⁷ se pronunció respecto del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al respecto señaló que “a las personas a quienes se priva de la libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar”.¹⁸

¹⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 may 1981.

¹⁷ Véase ONU, Comité de Derechos Civiles y Políticos, “La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, observación general 25, 57 periodo de sesiones, 1996, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=es

¹⁸ *Idem*.

Estas disposiciones fueron tomadas en cuenta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2007¹⁹ y con ellas se integró un criterio que permitió darle un sentido menos restrictivo a la suspensión de derechos, limitando los efectos de la suspensión solo para aquellos casos en que efectivamente el ciudadano estuviese materialmente privado de la libertad.

Esta decisión entró en contradicción con el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte dictado ese mismo año. Luego de una contradicción de tesis resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁰ se determinó, en esencia, que prevalecería el criterio propuesto por la Sala Superior. De esta manera se transitó de un sentido literal de la norma constitucional a una armonización con el principio de presunción de inocencia.

Fue la presunción de inocencia la razón que permitió delimitar en 2011 el espectro de la norma constitucional, que originalmente concebía una “prohibición o restricción absoluta [... al derecho al voto] por el solo dictado del auto de formal prisión, sin distinguir ningún supuesto o condición”.²¹ El nuevo criterio tomó en cuenta que, en los hechos, un imputado podría obte-

¹⁹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-JDC-85/2007. Este criterio dio origen a la tesis aislada XV/2007 de rubro SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SOLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD, y finalmente por reiteración adquirió el grado de jurisprudencia identificada como la 39/2013, disponible en <http://portal.te.gob.mx/>

²⁰ SCJN, Novena Época, Tesis P./J. 33/2011, DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SOLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. 1, octubre de 2011, p. 106.

²¹ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido que la suspensión surtía sus efectos desde la fecha del auto de formal prisión, hasta que se pronuncie la sentencia absolutoria en el proceso respectivo.

ner su libertad, ya sea “como consecuencia del pago de una caución [posterior] al dictado del auto de formal prisión, o [en el sistema acusatorio penal] como consecuencia del dictado de un auto de mera vinculación a proceso [ya que en ambos casos se] permite enfrentar dicho proceso sin restricción precautoria de la libertad”.²² En estos casos, y a partir de este criterio, una persona en libertad, sin sentencia condenatoria, podría seguir gozando de sus derechos políticos.

La presunción de inocencia tiene distintas expresiones y aplicaciones, entre las que encontramos la regla de trato, que consiste en el derecho de “toda persona a ser tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria”.²³ A partir de esta regla, un juez está constreñido a “impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena”.²⁴

En esta lógica, la suspensión del derecho al voto de personas no condenadas constituye una anticipación de la pena, anticipación que se encuentra prohibida en términos del desarrollo del derecho jurisprudencial de la presunción de inocencia. Si verdaderamente se reconociera al ciudadano su condición de inocente al no existir una sentencia condenatoria, entonces debería permitírsele emitir su voto.

Dada la especial situación de reclusión de estos ciudadanos, el efectivo ejercicio de este derecho se debe garantizar con las medidas idóneas. Dado que están bajo custodia del Estado, estos no podrían salir a emitir su voto a sus correspondientes secciones por un latente riesgo de fuga. En su lugar, se podrían emplear mecanismos previstos por la ley, como el voto electrónico o el voto anticipado por correo postal. Si la implementación de estos sistemas generase alguna suspicacia, también se podría optar por

²² SCJN, Novena Época, Tesis P./J. 33/2011, *supra*.

²³ SCJN, Décima época, Tesis 1a/J. 24/2014, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 497.

²⁴ *Idem*.

la instalación de casillas electorales al interior de las prisiones bajo las medidas de seguridad que correspondan.

Ante este límite espacial al que están confinados, y dada la posibilidad de que las personas detenidas estén recluidas en lugares distintos al de su residencia habitual, los alcances de su voto serían inevitablemente limitados respecto de una persona en libertad. Por ello, las elecciones en esos espacios se habrían de limitar a la votación de presidente de la República, como ocurre hoy en día con las casillas especiales en todo el país y del voto en el extranjero.

Otro reto consistirá en adecuar los instrumentos para ejercer el voto, pues actualmente la credencial para votar es el documento con el que un ciudadano puede ejercer su derecho al voto en la jornada electoral.²⁵ En su caso, deberán crearse los mecanismos adecuados para que las personas bajo reclusión puedan actualizar o reponer su credencial. En síntesis, el Estado estaría obligado a proporcionar todos los medios necesarios a estas personas para garantizar que su derecho al sufragio sea efectivo.

5. VOTO PASIVO

Hasta este punto, el debate solo se ha enfocado en desarrollar las bases necesarias para justificar un derecho a votar de las personas sujetas a proceso, ya sea en libertad o bajo reclusión. Sin embargo, la experiencia internacional muestra síntomas de querer ampliar este derecho hacia horizontes que podrían cambiar la manera en la que entendemos la relación entre el derecho penal y el derecho electoral.

En las últimas décadas, la elección de personas como jefes de Estado con antecedentes de haber estado en prisión no es algo nuevo, como fue el caso del Nelson Mandela²⁶ en Sudáfrica o de

²⁵ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 131, párr. 2. La credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

²⁶ Fundación Nelson Mandela, *Trials and prisons chronology*, 2018, disponible en <https://www.nelsonmandela.org/content/page/trials-and-prison-chronology>

José Alberto Mujica Cordano²⁷ en Uruguay, por citar dos ejemplos emblemáticos. La idea de que han pagado su deuda con la sociedad al haber concluido sus periodos de encarcelamiento los deja en aptitud de contender por cargos públicos de elección popular.

Recientemente, el escenario internacional ha sido testigo de dos acontecimientos relevantes para esta discusión. El primero de ellos tuvo lugar en el contexto político independentista de Cataluña, en España. Luego de la disolución del gobierno catalán por pretender convertirse en una nación independiente, el gobierno español llamó a elecciones extraordinarias en aquel territorio, además, se giró —entre otras— una orden de búsqueda y captura en noviembre de 2017,²⁸ contra Carles Puigdemont Casamajó —principal líder independentista—. En un autoexilio, y pese a tener una orden de detención en su contra acusado de rebelión, malversación de fondos, prevaricación y desobediencia,²⁹ Puigdemont encabezó las listas electorales³⁰ del Partido Demócrata Catalán —*Partit Demòcrata Català*— y después de las elecciones obtuvo un escaño en el Parlamento catalán.

Ahí, el bloque independentista, una vez cabildeada la designación de Carles Puigdemont como presidente del gobierno de la *Generalitat* de Cataluña, el presidente del Parlamento catalán convocó a sus miembros a la sesión de votación e investidura del candidato, quien, a causa de su exilio, la realizaría de manera telemática. La resolución del presidente del Parlamento catalán que convocaba a la votación de Carles Puigdemont fue suspen-

²⁷ Murray, Lorraine, “José Mujica. President of Uruguay”, Estados Unidos, *Encyclopædia Britannica*, 2011, disponible en <https://www.britannica.com/biography/Jose-Mujica>

²⁸ “La jueza acusa a Puigdemont de alentar un movimiento de insurrección activa”, España, en *20 Minutos*, 3 nov 2017, disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/3178058/0/puigdemont-orden-detencion-juez-audiencia-nacional-auto-alentado-movimiento-insurreccion-activa/>

²⁹ *Idem*.

³⁰ “La lista de Junts per Catalunya para las elecciones del 21-D”, España, en *La Vanguardia*, 20 dic 2017, disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20171220/433291946861/elecciones-cataluna-lista-junts-per-catalunya-puigdemont.html>

didada por el Tribunal Constitucional español,³¹ y finalmente, el Parlamento catalán decidió sustituir al candidato.

Un segundo caso ocurrió con el dos veces presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, quien fue acusado por el delito de corrupción pasiva y lavado de dinero,³² y fue condenado en julio de 2017. Esta condena fue impugnada en segunda instancia, quien decidió no solo confirmarla, sino aumentarla en enero de 2018.³³ Lula se entregó voluntariamente y fue puesto en prisión en abril de 2018. Pese a estar en prisión y condenado, Lula da Silva fue nombrado por el Partido de los Trabajadores (*Partido dos Trabalhadores*) como candidato a la presidencia de Brasil en agosto de 2018.³⁴ Un mes más tarde, esta candidatura fue revocada por el Tribunal Superior Electoral de Brasil,³⁵ por causa de inelegibilidad.³⁶

Estos dos fenómenos tienen algo en común: un contraste directo entre las normas que diseñan las reglas de participación política en un Estado y la fuerza y respaldo popular de líderes sociales. Ante este enfrentamiento, es natural que los movimientos populares que defienden la validez de este tipo de candidaturas cuestionen la legitimidad democrática de aquellas normas que

³¹ Tribunal Constitucional de España, Pleno, sentencia 492//2018, 20 de junio de 2018, disponible en https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2018_058/2018-492ATC.pdf

³² “Está decidido: Lula no puede ser candidato a presidente”, Uruguay, en *El Observador*, 1 sep 2018, disponible en <https://www.elobservador.com.uy/nota/esta-decidi-do-lula-no-puede-ser-candidato-a-presidente-20189195917>

³³ “Un tribunal ratifica por unanimidad la condena a Lula da Silva por corrupción: ¿qué opciones tiene de volver a la presidencia de Brasil?”, Reino Unido, en *BBC News*, 24 ene 2018, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42809535>

³⁴ Darlington, Shasta, “Lula, desde una prisión brasileña, es nombrado candidato presidencial”, Brasil, en *The New York Times*, 6 ago 2018, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2018/08/06/lula-brasil-pt-candidato/>

³⁵ “Lula: Tribunal Superior Electoral de Brasil veta la candidatura del expresidente en las elecciones de octubre”, Reino Unido, en *BBC News*, 21 sep 2018, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/amp/noticias-america-latina-45380587>

³⁶ Véase principio de moralidad art. 14, párr. 9 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, disponible en <http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution>

excluyen de la participación política a sus líderes por razones de índole penal.

En estas condiciones, ¿qué habría sido de ellos y de sus países si se les hubiese permitido ser candidatos durante su estancia en prisión? ¿Qué pasaría si estos hubiesen ganado? ¿Qué respuestas tiene el derecho y la democracia a estas interrogantes? ¿Se hubiese continuado con el proceso penal hasta la condena? Para aquellos condenados, ¿se suspendería la condena en tanto terminasen su mandato? ¿Se les sometería a juicio de procedencia para removerlos del cargo? ¿Se les perdonarían sus delitos por voluntad popular? Estas y otras preguntas empezarán a plantearse si más fenómenos como estos siguen presentándose.

6. RELACIÓN CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES

Ahora bien, cuando nos referimos a los derechos político-electorales, es obligada su relación con la libre asociación como una forma de participación política. Si se pretende defender el voto pasivo de alguien privado de la libertad, también se debe defender y garantizar su derecho a la libre asociación, pero ello no significa que dichas personas privadas tengan derecho a asociarse libremente al interior de un centro de reclusión, sino tomar en consideración que tal derecho se relaciona con los estatutos de algunos partidos políticos cuyas candidaturas están condicionadas a la militancia activa en la organización política, de ahí la importancia de este derecho.

Por otra parte, la indivisibilidad e interdependencia entre los derechos fundamentales nos obliga a conectar el derecho al voto activo con otros derechos que son condición para su ejercicio libre e informado. Por ello, el derecho a la información previsto en el artículo 6, párrafo segundo constitucional, es indispensable en cualquier debate que se proponga reivindicar el derecho al voto de personas privadas de su libertad. Esto es así porque, sin los medios de información adecuados o mínimos, la ciudadanía en general se vuelve más vulnerable a condicionamientos y propagandas que no reflejen un ejercicio libre y consciente, y esto se agrava en personas privadas de la libertad.

7. INTERPRETACIÓN DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES

¿De dónde debe provenir el siguiente paso en relación con los límites a los derechos políticos a votar y ser votados? El poder reformador de la Constitución sería el medio idóneo para remover este límite constitucional a los derechos políticos a votar y ser votados. Por otra parte, el Tribunal Electoral también cuenta con facultades para realizar interpretación constitucional en materia electoral, dada su especialización; sin embargo, por razón de orden y coherencia del sistema jurídico, se debe acotar a lo ya resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La inaplicación de la norma constitucional no es una medida viable para resolver la problemática, porque el sistema jurídico impide que una norma contenida en la ley fundamental sea sometida a un control de “constitucionalidad” o de “convencionalidad” con efectos de inaplicación. Sin embargo, esto no impide que las restricciones constitucionales sean susceptibles de ser interpretadas de la manera más favorable a las personas, en términos de los propios postulados constitucionales.³⁷

Así, migrar a una interpretación que acepte que donde la Constitución dice “orden de aprehensión” debe entenderse “sentencia definitiva” o “sentencia ejecutoriada”, implica una reinterpretación del texto expreso para sustituirlo por otro. Al respecto, Gustavo Zagrebelsky considera que la legitimidad de la Constitución depende “no de la legitimidad de quien la ha hecho y ha hablado por medio de ella, sino de la capacidad de ofrecer respuestas adecuadas a nuestro tiempo”;³⁸ para él, “la Constitución no dice, somos nosotros los que la hacemos decir”.³⁹

³⁷ SCJN, Décima Época, Tesis 2ª/J. 163/2017, LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. 49, t. I, diciembre de 2017, p. 487.

³⁸ Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y Constitución, ...cit*, p. 88.

³⁹ *Idem*.

De esta forma, los argumentos jurídicos deberían centrarse en maximizar la participación política de los ciudadanos, evitando que se vean suspendidos de su derecho al voto activo y pasivo, porque ello representa hoy adelantar los efectos de una pena, cuando estos aún no han sido condenados por autoridad judicial competente.

Los únicos derechos que se han de suspender durante una reclusión sin sentencia condenatoria deben estar sustentados en razones de seguridad y prevención. De ahí la viabilidad de poder garantizar el derecho al voto activo sin comprometer la seguridad personal de los participantes al interior o al exterior del centro de reclusión. Experiencias en otros países confirman la posibilidad de que esta medida sea aplicable sin mayores complicaciones, como es el caso de Costa Rica,⁴⁰ Colombia⁴¹ y España.⁴²

El voto activo es por antonomasia el que se ejerce el día de la jornada electoral y es ese el derecho que debe ser defendido.

Tratar a este grupo minoritario “como nuestros iguales políticos podría verse como [un gesto] que eleva nuestra calidad moral como electores”,⁴³ en un ambiente de reconocimiento mutuo, pluralidad, tolerancia y respeto a los derechos fundamentales que contribuyen a mantener la cohesión de nuestra sociedad.

⁴⁰ Art. 30, párr. 1, “El Tribunal Supremo de Elecciones reglamentará la instalación de las juntas receptoras de votos, para permitir el sufragio de los privados de libertad y de los ciudadanos costarricenses en el extranjero”, Código Electoral (Ley 8765 de 2 de septiembre de 2009), disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

⁴¹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-324/94, 14 de julio de 1994, “2.3.1. Los detenidos privados de la libertad —aún no condenados— pueden ejercer el derecho al sufragio siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas por la ley para tal efecto”, disponible en <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/1994/t-324-94.htm>

⁴² Ley del Régimen Electoral General, art. 3, párr. 1, inc. a: “Carecen de derecho de sufragio: Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento”, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

⁴³ López-Guerra, Claudio, *Democracy and Disenfranchisement, The Morality of Electoral Exclusions*, Reino Unido, Oxford University Press, 2014, p. 114.

BIBLIOGRAFÍA

- Ferrajoli, Luigi, *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*, trad. de Antonio Cabo, México, UNAM, 2010, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2840>
- Hobbes, Thomas, *Leviathan* (1668), Estados Unidos, Hackett Publishing Company, 1994.
- López-Guerra, Claudio, *Democracy and Disenfranchisement, The Morality of Electoral Exclusions*, Reino Unido, Oxford University Press, 2014.
- Murray, Lorraine, “José Mujica. President of Uruguay”, Estados Unidos, Encyclopædia Britannica, 2011, disponible en <https://www.britannica.com/biography/Jose-Mujica>
- Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de Enrique López Castellón, España, EDIMAT Libros, 2000.
- Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y Constitución* (1996), trad. de Miguel Carbonell, 2ª ed., Madrid, Mínima Trota, 2005.

Artículos

- “La lista de Junts per Catalunya para las elecciones del 21-D”, España, en *La Vanguardia*, 20 dic 2017, disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20171220/433291946861/elecciones-cataluna-lista-junts-per-catalunya-puigdemont.html>
- “Está decidido: Lula no puede ser candidato a presidente”, Uruguay, en *El Observador*, 1 sep 2018, disponible en <https://www.elobservador.com.uy/nota/esta-decenido-lula-no-puede-ser-candidato-a-presidente-20189195917>
- INEGI, Resultados de la primera encuesta nacional de población privada de la libertad, México, 31 de julio de 2017, pp. 1-2, disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enpol/enpol2017_07.pdf

“La jueza acusa a Puigdemont de alentar un movimiento de insurrección activa”, España, en *20 Minutos*, 3 nov 2017, disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/3178058/0/puigdemont-orden-detencion-juez-audiencia-nacional-auto-alentado-movimiento-insurreccion-activa/>

“Lula: Tribunal Superior Electoral de Brasil veta la candidatura del expresidente en las elecciones de octubre”, Reino Unido, en *BBC News*, 21 sep 2018, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/amp/noticias-america-latina-45380587>

“Un tribunal ratifica por unanimidad la condena a Lula da Silva por corrupción: ¿qué opciones tiene de volver a la presidencia de Brasil?”, Reino Unido, en *BBC News*, 24 ene de 2018, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42809535>

Darlington, Shasta, “Lula, desde una prisión brasileña, es nombrado candidato presidencial”, Brasil, en *The New York Times*, 6 ago 2018, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2018/08/06/lula-brasil-pt-candidato/>

Fundation Nelson Mandela, *Trials and prisons chronology*, 2018, disponible en <https://www.nelsonmandela.org/content/page/trials-and-prison-chronology>

Jurisprudencia y normatividad

Constitución de la República Federativa de Brasil, disponible en <http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Electoral, Ley 8765, de 2 de septiembre de 2009, Costa Rica, disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-324/94, 14 de julio de 1994, “2.3.1. Los detenidos privados de la libertad —aún no condenados— pueden ejercer el derecho al sufragio siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas por la ley para tal efecto”, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-324-94.htm>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México.

ONU, Comité de Derechos Civiles y Políticos, “La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, observación general 25, 57 periodo de sesiones, 1996, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=

SCJN, Décima Época, Tesis 1a/J. 24/2014, Presunción de inocencia como regla de trato procesal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. 5, t. I, abril de 2014, p. 497.

—, Décima Época, Tesis 2a/J. 163/2017, Las interprete de la manera más favorable a las personas, en términos de los propios postulados constitucionales, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. 49, t. I, diciembre de 2017, p. 487.

—, Novena Época, Tesis 1a/J. 171/2007, Derechos políticos. Deben declararse suspendidos desde el dictado del auto de formal prisión, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, febrero de 2008; p. 215.

—, Novena Época, Tesis P./J. 33/2011, Derecho al voto. Se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, solo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. 1, octubre de 2011, p. 106.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, sentencia SUP-JDC-85/2007, 20 de junio de 2007, disponible en <http://portal.te.gob.mx/>

Tribunal Constitucional de España, Pleno, sentencia 492//2018, 20 de junio de 2018, disponible en https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2018_058/2018-492ATC.pdf

Delitos electorales y corrupción, reflejos en el proceso electoral concurrente 2017-2018

Laura Berenice Sámano Ríos*

SUMARIO: 1. Introducción; 2. La corrupción; 3. El Sistema Nacional Anticorrupción; 4. La relación de los delitos electorales con la corrupción; 5. A manera de conclusión; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Hablar sobre delitos electorales y corrupción obliga a realizar un análisis del mal que los origina: *la corrupción mexicana*. Existen artículos, libros, ensayos y toda clase de literatura que abordan este tema con la finalidad de explicarla, comprenderla desde sus entrañas y proponer un *remedio*.

Leyendo estos estudios y adentrándome en ellos me es claro que la corrupción se trata de un tema que ha inquietado a los estudiosos de la sociología, del derecho, de la ciencia política, de la filosofía, del periodismo y otras disciplinas afines; para todos ellos, *la corrupción es un mal que aqueja al mundo, a unos países más que a otros y, en definitiva, que consume y destruye a las naciones, entendiendo como tales a su territorio y, sobre todo, a su población; paradójica y lastimosamente, todo indica que la célula causante de esta enfermedad son sus gobernantes.*

* Maestra en Derecho por la UNAM. Funcionaria Pública en la Secretaría de la Función Pública.

En este hallazgo documental existen diversos ensayos y artículos de revistas escritos por políticos de dudosa reputación, por lo que decidí no considerarlos para sustentar este trabajo, porque para emitir opiniones sobre el tema que aquí se aborda, es necesario no haber sido señalado, directa o indirectamente, por actos de corrupción.

Este ensayo comienza (secc. 2) por conceptualizar a la corrupción y otros aspectos básicos, a partir del esfuerzo que han realizado los estudiosos del tema, que permitirán ubicar y detallar las *circunstancias* o *antecedentes* que influyeron en la propuesta para implementar un Sistema Nacional Anticorrupción en México.

Enseguida (secc. 3), abordaré las reformas, *constitucional* y *legal*, que dieron origen a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Debo aclarar que todo este análisis se enmarcará en el periodo de 2012 a 2018, con antecedentes, situaciones particulares y decisiones políticas que han influido en la implementación legal y, contradictoriamente, en la inexistencia del sistema en los hechos.

Finalmente (secc. 4), he realizado un breve análisis de los temas pendientes de la reforma, como la expedición de las normas secundarias, la declaratoria de autonomía y creación de la Fiscalía General de la República y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y la ineficacia de los diseños institucionales actuales para combatir la corrupción debilitando, por ejemplo, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, presentando casos emblemáticos dentro del proceso electoral concurrente 2017-2018.

Quiero mencionar que no he pedido permiso, pero agradezco al doctor Santiago Nieto Castillo el haberme dado la pauta para escribir este ensayo, porque he abordado un poco de su propia historia de vida.

2. LA CORRUPCIÓN

2.1. Concepto

La corrupción es un “fenómeno” en términos kantianos,¹ lo vemos, lo sentimos, lo vivimos, lo podemos identificar, pero difícil-

¹ Kant afirmaba que un fenómeno es todo objeto de la experiencia sensible.

mente se puede conceptualizar. Carlos Mario Gómez apunta que la corrupción “es más fácil de identificar, que de definir”.²

Ernesto Garzón Valdés³ afirma que el concepto de corrupción se relaciona íntimamente con el de sistema normativo —reglas religiosas, políticas, jurídicas, deportivas, económicas, entre otras—, y rechaza la idea de que este fenómeno solo encuentre cabida en lo político.

Agrega que quienes son susceptibles de realizar actos de corrupción son quienes tienen *poder decisorio*, dado su *deber posicional*⁴ frente a una estructura determinada, no distingue si es en lo público o en lo privado, pero entran en el campo de la moral.

Así, refiere que *la corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor*,⁵ y también detalla que esta violación conlleva una deslealtad que requiere la actividad de una o más personas decisoras o sin decisión, para obtener un beneficio o ganancia personal, traducida generalmente en más ingreso económico o gratificaciones *no precisamente evaluables en dinero*.

Desde una perspectiva semántica, la Real Academia Española define la corrupción, en su primera y cuarta acepciones, como “acción y efecto de corromper o corromperse” y, “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.⁶

² Cfr. “El análisis económico de la corrupción”, en Zapatero, Virgilio (comp.), *La corrupción*, México, Ediciones Coyoacán, 2007, p. 71. Cabe aclarar que, aun cuando Virgilio Zapatero, miembro del Partido Socialista Obrero Español, fue señalado por el uso de recursos públicos del Parlamento de su país para gastos personales, dicha obra se cita porque la participación de aquel no tuvo más mérito que compilar ensayos que fueron escritos por reconocidos académicos.

³ *Ibidem*, “El concepto de corrupción”, pp. 11-15.

⁴ Cfr. *ibidem*, p. 15.

⁵ Cfr. *ibidem*, p. 16.

⁶ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, corrupción, disponible en <http://dle.rae.es/?id=XVRDns5>

En general, *al conceptualizar a la corrupción, de manera obligada se debe acudir a la moral y a la ética, ambas relacionadas con la falta de conciencia de los servidores públicos en el uso de los bienes y recursos que les son encargados y de los cuales obtienen un beneficio personal.*

María Elena Álvarez de Vicencio define a la ética como “la rama de la filosofía que trata de la esencia, el origen y el carácter obligatorio de la moral, es el conjunto de reglas de comportamiento y formas de vida a través del cual tiende el hombre a realizar uno de los valores fundamentales de la existencia: lo bueno”.⁷

Ética proviene del griego *ethos* y significa *carácter*, y se le considera como ciencia de la conducta humana, vista desde la perspectiva moral. El fin o la finalidad de un actuar, así como los medios que se utilizan para alcanzarlos, deben ser filtrados a través de la ética y la moral para que sean buenos y virtuosos.⁸

En este sentido, todo acto de corrupción será aquel que pueda percibirse como malo, ya sea por el fin que persigue, por los medios que utiliza, o por ambos.

Ahora bien, como dije, Ernesto Garzón sostiene que la corrupción es una secuencia de actos que realizan dos o más personas, por tanto, aquella no puede materializarse por un solo individuo con actos unilaterales, aunque el resultado de ese pacto de aprovechamiento se traduzca en un beneficio personal, generalmente, pero no de manera exclusiva, económico.

Samuel Huntington afirma de manera muy acertada que unos intercambian poder político por dinero, los otros, dinero por poder político, pero en ambos casos se vende algo público —un voto, un puesto, una decisión— en beneficio personal.⁹ Llama mi atención que este autor sostiene la teoría de que la corrupción

⁷ Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética en la función pública, una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*, México, SFP-INMUJERES, 2005, p. 21

⁸ Lomnitz, Claudio (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, Porrúa, 2000, p. 57.

⁹ Cfr. Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 13.

aumenta con las políticas de libre mercado e incluso, hace un análisis de casos brasileños de los años sesenta.

En este contexto, la utilidad o ganancia también puede ser de tipo posicional y, en ambos casos, con un impacto de perjuicio de manera irradiada. Cada acto de corrupción perjudica casi de manera invisible, pero tan lastimosamente a terceros, que en muchas ocasiones terminan perdiendo oportunidades honestas de crecimiento, de estabilidad personal, de reconocimiento profesional y de trabajo digno; la corrupción es un cáncer social destructor, proveniente de una verdadera delincuencia organizada, muchas veces legal e institucionalmente constituida.

2.2. Tipología de la corrupción

Para explicar las maneras en que las personas proponen y aceptan la realización de un acto de corrupción, los teóricos se han dado a la tarea de conceptualizar las formas más comunes de violar la ley o de realizar actos éticamente cuestionables.

De lo sostenido en el apartado anterior se deduce que la corrupción no es un fenómeno que se suscita exclusivamente en y a partir del servicio público o del gobierno, sino que también se observa en y desde el ámbito privado; en este sentido, *tanto el servidor público como el particular están en la posición de proponer la realización de un acto fuera de la ley y de la ética, o bien, aceptar esa propuesta.*

Miguel Carbonell,¹⁰ citando a Francisco Laporta en su obra *La corrupción política*, refiere que existen, por lo menos, nueve tipologías básicas de corrupción; a saber:

1. *Soborno*. Consiste en una recompensa irregular para influir en la decisión de un agente público que debería ser tomada objetiva e imparcialmente, pero que en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido. Por ejemplo, en el caso de las decisiones judiciales, cuando un juez resuelve

¹⁰ Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel, “Breves consideraciones sobre la corrupción”, en *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, 3ª época, núm. 3, junio, 2009, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, p. 34.

de manera determinada por el ofrecimiento de un beneficio irregular cuando su actuación debe ser imparcial.

2. *Extorsión*. Es la amenaza por parte del agente público hacia un particular, de aplicarle una medida lesiva si no realiza una contraprestación irregular en beneficio del agente. El ejemplo más común es el de los agentes del Ministerio Público, cuando solicitan el pago de dinero a un detenido para abstenerse de investigar un delito.
3. *Arreglos*. En este caso, el agente público y el particular establecen un pacto de beneficios recíprocos en perjuicio del agente, de manera que una decisión oficial es tomada en beneficio del particular, a cambio de una recompensa o contraprestación. Por ejemplo, el caso *Lozoya*.
4. *Alteraciones del mercado*. El agente público regula el mercado de tal manera que se favorezca a un particular, a sí mismo —autocorrupción— o se perjudique a un tercero, a través de la negativa a que un producto entre en un determinado mercado o a través de la modificación del valor o precio de ciertos bienes. Por ejemplo, la competencia desleal y la imposición maquinada de contribuciones o fracciones arancelarias inequitativas. Aquí se observa una posible corrupción legislativa.
5. *Malversaciones y fraudes*. Se utilizan recursos públicos para objetivos distintos a los previstos en las normas que regulan su funcionamiento, pueden ser contrataciones indebidas, utilización particular de bienes muebles o inmuebles, o prestación de servicios personales para fines particulares. Contratación de personal sin cubrir perfiles, “aviadores”, gasto de fondos públicos en comidas o eventos privados, viáticos sin causa justificada, sustracción de papelería o equipos electrónicos —con independencia del delito de robo—.
6. *Especulación financiera con fondos públicos*. Inversiones de fondos públicos en el mercado financiero con el objeto de obtener beneficios irregulares o no contabilizados —a través de su depósito en cuentas clandestinas—. Caso *Javier Duarte*, enriquecimiento ilícito y peculado.
7. *Parcialidad*. Discriminación en la toma de decisiones para favorecer a un determinado agente. Se puede dar, por

ejemplo, en la formulación y aplicación de normas, en la administración de servicios —favoritismo y clientelismo— o en la designación de cargos públicos —pagos por ocupar cargos—. Manipulación de licitaciones públicas, contratación de personal por conveniencia y no por capacidad o preparación profesional, conflictos de interés, entre otros.

8. *Colusión privada*. Cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para elevar artificialmente los precios de determinados productos y controlar de esa manera la compra de bienes o servicios por parte de la administración pública. Observada de manera muy recurrente en la manipulación que realizan las empresas en la venta de bienes o servicios al sector salud, específicamente la compra de medicamentos, en la que las empresas de la industria farmacéutica que participan en las licitaciones elevan los precios de manera consensuada, para obtener un beneficio económico por encima del precio real.
9. *Uso de información privilegiada*. Se utiliza para tomar decisiones económicas, sociales y políticas en beneficio de un agente y en detrimento del interés general. En este rubro podría ubicarse el entramado y las consecuencias producidas por el espionaje ilegal de comunicaciones privadas que ha realizado el gobierno, el caso de la *PGR-pegasus*.

Estos tipos de corrupción se denominan básicos, porque pudiendo existir más, son los que se pretende combatir, o bien, disminuir o evitar que se sigan realizando.

2.3. La impunidad

Uno de los conceptos básicos, indiscutiblemente ligado a la corrupción, es el de impunidad. Mucho se discute sobre qué es primero: ¿la impunidad o la corrupción?

Impune significa *sin castigo (impunis)*, sin pena. Luego, la impunidad, esto es, la ineficacia de las penas y sanciones por la transgresión a la ley y a la ética, genera un aumento en la realización de actos de corrupción. Esto parece muy sencillo de

entender y de afirmar; sin embargo, merece un análisis sociológico y psicológico mucho más extenso que no es objeto de este ensayo.

Basta por ahora afirmar que históricamente los pueblos, tarde o temprano, se resisten a sus opresores, siendo comúnmente el *derecho de resistencia* el que da pauta al surgimiento de instituciones que los protejan.¹¹ Ese derecho no debe circunscribirse únicamente a la resistencia a la opresión tiránica o autoritaria de los gobernantes, porque en el mundo moderno la opresión también ha encontrado diversas maneras de manifestarse —incluso más eficientes—, como en los sistemas contruidos sobre cimientos de corrupción e impunidad, en los que, bajo el velo o la simulación de la legalidad, quienes mandan logran oprimir por completo las manifestaciones, el desarrollo y el crecimiento de la comunidad política.

En este sentido, aunque en el México actual no podemos afirmar categóricamente que existan sistemáticamente actos dictatoriales o autoritarios de opresión por parte del gobierno, que permitan sugerir el ejercicio del derecho a la resistencia como teórica y tradicionalmente se ha establecido, lo cierto es que las manifestaciones opresivas contemporáneas o modernas han traído consigo, para bien de los pueblos en vías de consolidación democrática, formas también modernas de resistencia.

Así, en nuestro país la resistencia de la que se habla se ve reflejada en una verdadera alternancia en el poder, la cual ha permitido crear instituciones que poco a poco han hecho posible avanzar hacia un sistema más democrático y republicano, al reconocer el derecho de las minorías y darles voz y voto, fortaleciendo la continuidad de la transformación.

Esta resistencia ha sido pieza clave para dar cabida a la reforma constitucional de 2014 y a la “creación” del Sistema Nacional Anticorrupción en nuestro país, con el fin de dotar al Estado de un aparato eficaz para el castigo y sanción de los actos de corrupción, a través del *ius puniendi* (penal y administrativo).¹²

¹¹ Gutiérrez González, Carlos Martín, *Impunidad y corrupción, las fuentes de la injusticia y la desigualdad en México*, México, Novum, 2016, p. 140.

¹² El derecho penal tiene un papel sumamente relevante, pero no es el único instrumento punitivo con el que cuenta el Estado para castigar las conduc-

3. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Como señalé en el punto anterior, existe un binomio *corrupción-impunidad*. Sin castigo a una falta, se deja la puerta abierta para continuar con las ilegales prácticas y redes delictivas dentro del propio sistema de gobierno.

Ahora bien, no es dable afirmar que todo el aparato gubernamental se encuentra infectado por este mal denominado corrupción, porque, a decir verdad, existen servidores públicos que tienen claro el origen y destino de los recursos que les son encomendados, esto es, que son propiedad de los pagadores de impuestos y que están destinados a lograr el bienestar, progreso y desarrollo del pueblo —en este caso del mexicano—; de tal modo que aquellos, al ejercer un cargo público, en el marco legal de sus atribuciones, saben que están obligados a actuar con la probidad, honestidad, ética y compromiso social propios de su función.

De ahí que, desde la ciudadanía y el propio aparato legislativo, existieran trabajos encaminados al impulso de las reformas jurídicas y políticas necesarias para crear un instrumento que terminara con la impunidad y, por tanto, redujera, previniera y castigara a quienes realizaran actos de corrupción.

3.1. Antecedentes

En 2002, el entonces presidente Vicente Fox Quesada promulgó la Ley General de Transparencia, que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI, hoy INAI). Lo más relevante de este avance fue reconocer el derecho de la ciudadanía a la información generada por y en el gobierno; este fue el primer paso para transparentar el quehacer gubernamental.

Por otro lado, una de las propuestas de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República en 2012, Enrique Peña

tas contrarias a la ley y las faltas a la ética pública, porque, por otro lado, también se encuentra el derecho administrativo, que también establece otro tipo de sanciones para el infractor.

Nieto, fue la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción, como órgano constitucional autónomo.

Para tal efecto, envió una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en enero de 2013, a través de la cual propuso la desaparición de la Secretaría de la Función Pública; sin embargo, a la postre, dicha iniciativa no prosperó después del escándalo inmobiliario en el que estuvo involucrada la esposa del presidente de la República, tiempo en el cual nombró como nuevo secretario de esa entidad de la administración pública federal a Virgilio Andrade, para hacerse cargo de la investigación del caso referido y quien, finalmente, determinó que no había existido ilícito.

En 2014 surgió el primer antecedente ciudadano para atender este problema en nuestro país, fue la primera iniciativa impulsada por organizaciones de la sociedad civil enviada al Congreso a través de la llamada *Ley 3 de 3*, que reflejó un gran interés general, ya que se requerían 120 mil firmas y se reunieron 634 mil. Dicha iniciativa proponía que los servidores públicos de los tres niveles de gobierno presentaran declaraciones de situación patrimonial, fiscal y de conflictos de interés, dado el reciente escándalo mencionado en el párrafo inmediato anterior, también llamado *Casa blanca*. Finalmente, la iniciativa fue rechazada en sus términos por el PRI-PVEM y terminó con una modificación laxa a través de la cual, sobre todo en el tema de conflicto de intereses, se deja a elección del funcionario del gobierno si esos datos se hacen o no públicos.

En febrero de 2014 se propuso la reforma constitucional para que el IFAI se separara del ejecutivo federal y se convirtiera en un órgano constitucional autónomo, ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con nuevas facultades, incluyendo atribuciones sobre resoluciones de los órganos garantes de los estados y el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México. Es así como se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada en mayo de 2015.

Asimismo, cabe mencionar la reforma político-electoral de 10 de febrero de 2014, en cuyo artículo décimo sexto transitorio

se estableció un plazo máximo de dos años posteriores a dicha reforma, para que la Procuraduría General de la República se transformara en una Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su titular sería nombrado por las dos terceras partes del Senado y podrá ser removido por el presidente, con el aval de la mayoría calificada de la Cámara Alta.

Además, se estableció que esta Fiscalía General, una vez creada, contaría con al menos dos fiscalías especializadas: la de delitos electorales y la de combate a la corrupción, otorgándoles rango de órganos de relevancia constitucional.

El 23 de mayo de 2014 se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales como instrumento jurídico especializado en la descripción de los tipos penales, las penas, la distribución de competencias y la colaboración de la federación y las entidades federativas, en la prevención, investigación y persecución de los delitos electorales.

Aunado a lo anterior, se reformaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableciendo la prohibición de infringir disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como evitar actos que, con el uso del aparato de gobierno, influyan y atenten contra la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos sin partido.

3.2. Reforma constitucional y legal, el nacimiento del SNA

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, positivada en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que esencialmente establece que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es una instancia de coordinación, esto es, que involucra a diversos sectores del gobierno y de la sociedad y que, por tanto, los hechos

de corrupción se observarán y sancionarán desde dos ámbitos esenciales: el penal y el administrativo.

Tiene como objetivos:

- a) prevenir y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, y
- b) fiscalizar y controlar recursos públicos.

El 18 de julio de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

3.2.1. Integración del SNA

Se integrará por un *Comité Coordinador* y un *Comité de Participación Ciudadana*. A través de la norma secundaria, se estableció que también formarían parte de este Sistema Nacional Anticorrupción:

- a) *el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y*
- b) *los sistemas locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.*¹³

Los miembros del Comité Coordinador serán los titulares de:

- a) la Auditoría Superior de la Federación;
- b) la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- c) la Secretaría del Ejecutivo, encargada del control interno;
- d) el Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- e) el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- f) el Consejo de la Judicatura Federal, y
- g) el Comité de Participación Ciudadana.

Constitucionalmente se dispuso que el Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos destacados en su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y, por disposición le-

¹³ Fracs. III y IV del art. 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2016.

gal,¹⁴ serán designados por el Senado de la República a través de convocatoria y a propuesta de instituciones de educación superior e investigación, organizaciones de la sociedad civil y una consulta pública nacional, para que presenten sus postulaciones.

Las entidades federativas establecerán sus sistemas locales anticorrupción, para lo cual, además, el 27 de abril de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, instaurando a nivel municipal las estrategias dentro del Sistema Nacional para el combate a la corrupción y el adecuado manejo de las finanzas públicas.

Hasta aquí los antecedentes generales, enseguida algunas particularidades relevantes de los mismos.

3.2.2. La corrupción como delito

Como apunté en líneas precedentes, la reforma constitucional tiene como propósito terminar con el binomio *impunidad-corrupción*. Por tanto, los hechos de corrupción, según nuestro diseño constitucional y legal, deben sancionarse desde el ámbito penal y administrativo, las dos caras del *ius puniendi* del Estado.

Así, los actos de corrupción deben verse como delito y, para ello, se cuenta con una Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, que orgánicamente depende de la Fiscalía General de la República, como órgano constitucional autónomo.

Actualmente, y para adaptar el SNA de manera provisional a las funciones que tiene encomendadas las PGR, el artículo 10 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que “la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción”, no obstante, a la fecha no ha habido designación del titular que ocupe esta Fiscalía Especializada.

¹⁴ Art. 18 de la LGSNA.

3.2.2.1. Normativa aplicable

Los delitos relacionados con actos de corrupción se encuentran tipificados en el libro Segundo, título Décimo del Código Penal Federal, denominado *delitos por hechos de corrupción*, que abarca los artículos 212 a 224, entre los que se encuentran:

- a) el ejercicio ilícito del servicio público;
- b) abuso de autoridad;
- c) coalición de servidores públicos;
- d) uso ilícito de atribuciones y facultades;
- e) concusión;
- f) intimidación;
- g) ejercicio abusivo de funciones;
- h) tráfico de influencia;
- i) cohecho;
- j) cohecho a servidores públicos extranjeros;
- k) peculado;
- l) enriquecimiento ilícito, y
- m) desaparición forzada de personas.¹⁵

Una vez que se ha iniciado la investigación del hecho considerado como delito, la fiscalía especializada debe determinar el ejercicio de la acción penal ante los jueces de distrito especializados en el sistema penal acusatorio, quienes resolverán si continúan con la investigación y posteriormente con la etapa de juicio y, por tanto, será el tribunal de enjuiciamiento el que imponga la pena por la comisión de este tipo de delitos. Así, serán los órganos del Poder Judicial de la Federación especializados quienes se ocuparán de la imposición del castigo.

Los delitos por corrupción no se encuentran en la lista de aquellos ilícitos que ameriten prisión preventiva oficiosa (arts.

¹⁵ Aunque los arts. 215-A, 215-B, 215-C y 215-D se derogaron por la expedición del Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2017; no obstante, se debe seguir considerando como un delito de corrupción, pues la desaparición forzada se encuentra íntimamente relacionada con la calidad del sujeto activo, quien, de manera general, ocupa un cargo dentro del gobierno.

19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales).¹⁶ Por tan-

¹⁶ Art. 19. [...]

El Ministerio Público solo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. *El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.*

[...]

Art. 167. Causas de procedencia.

El Ministerio Público solo podrá solicitar al juez de control la prisión preventiva.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

- I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
- II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
- V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
- VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
- VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad

to, el servidor público o particular que haya cometido un delito de corrupción podrá enfrentar el proceso penal en libertad, a menos que exista conexidad con otros delitos que sí la ameriten.

3.3. Conclusión preliminar

Ahora bien, derivado de los antecedentes teórico-conceptuales y jurídicos, la impunidad se da porque, una vez que se comete el delito de corrupción, sus ejecutores generalmente gozan de inmunidades. Estamos hablando entonces de un problema que aqueja a la sociedad en su conjunto porque existen instituciones del propio Estado que lo permiten y lo reproducen, por lo mismo, lo incentivan, de manera que convertir a los actos de corrupción en un catálogo de delitos sancionables puede ayudar, pero no va a solucionarlo todo, porque la criminología siempre estará rebasada.

Si bien en este ensayo he afirmado que la corrupción se da en lo público y en lo privado y que no es exclusivo de una práctica gubernamental, lo cierto es que el Sistema Nacional Anticorrupción y todas las reformas legales que le precedieron tienen como intención castigar a los altos funcionarios, aquellos que tienen un gran poder en la toma de decisiones.

Se trata entonces de investigar, perseguir, enjuiciar y sancionar por la vía penal o administrativa a presidentes de la República, gobernadores, diputados federales y locales, senadores, presidentes municipales, secretarios de Estado, dirigentes de partidos políticos y toda la red de colaboradores que, de manera intencionada, crean vínculos y la perfecta organización para el desvío de recursos públicos, el aprovechamiento ilícito de los bienes de la nación, los fraudes, la amenaza y abuso a los subordinados, las extorsiones y toda clase de actos carentes de ética personal y ajenos a los fines del servicio público, que empobrecen estados de la República y, en general, enriquecen ilícitamente al corrupto.

para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

- X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;
- XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

Para tratar la corrupción como delito y que este sea efectivamente investigado, perseguido y sancionado, no basta la sola creación de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Entonces, *¿qué tipo de conductas queremos o necesitamos que sean tipificadas como delitos para combatir la corrupción?* Se requerirá, desde un punto de vista muy ortodoxo, elaborar un catálogo de delitos de corrupción, a través de una Ley General, pues el sistema para el combate a la corrupción es nacional y, por lo mismo, no se debe dejar a cargo de los congresos y gobiernos locales la descripción típica de las conductas consideradas como ilícitos de corrupción. Hasta el momento, los delitos de peculado, cohecho, defraudación, enriquecimiento ilícito y otros forman parte del Código Penal Federal, cuando estos delitos deben verse y tratarse a través de un modelo como el establecido para los delitos electorales, mediante un código sustantivo marco.

Por supuesto, estos delitos deben ubicarse dentro de aquellos que merecen prisión preventiva oficiosa, el daño que causan a la sociedad es mayúsculo y *debe incrustarse en la mente social* que este tipo de conductas son sumamente perjudiciales para todos, por tanto, la sanción debe ser proporcional al daño, y con nuestro sistema de justicia penal actual puede ponerse en plena práctica y generar en el *sentimiento social* de que hay un verdadero persecutor de corruptos. Por el momento, de manera lamentable, estos delitos difícilmente podrán ser sancionados con las penas más altas que prevea el sistema, pues en el actual estado de cosas pareciera que el creador de las leyes no quiere atarse la soga al cuello.

4. LA RELACIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES CON LA CORRUPCIÓN

Este apartado constituye una opinión personal, más que un estudio doctrinal que tenga su fundamento en la literatura jurídica.

Existe “corrupción política”, ya sea en el financiamiento de partidos o de candidatos independientes; observamos que también se da en la ilicitud de obtención de respaldos ciudadanos, en la fiscalización tanto de recursos públicos como privados, en la injerencia del crimen organizado, la competencia desleal entre los proveedores, el desvío de recursos públicos a favor de candi-

datos, la retención injustificada de salarios para el financiamiento de partidos políticos, el condicionamiento de programas sociales o servicios públicos, entre otros que aún nos falta analizar respecto al reciente proceso electoral.

La mayoría de ellos o todos son actos de corrupción, y encuentran un lugar dentro de la tipología descrita en los apartados anteriores de este trabajo, como se ejemplifica con los siguientes casos:

<i>Caso</i>	<i>Tipología</i>
El gobernador que ordena la retención de los salarios de una secretaria de Estado para remitirlos a las arcas de un partido político local.	Extorsión, malversaciones y fraudes.
Los consejeros electorales locales que conceden el contrato de revisión de datos para integrar el listado nominal de electores, de voto en el extranjero, a la empresa cuyo dueño es familiar de un candidato a diputado local.	Arreglos y soborno.
El presidente municipal que condiciona el servicio público de agua a cambio de apoyo a favor de un partido político.	Extorsión, malversaciones y fraudes.
Alteración de facturas de proveedores de candidatos o partidos políticos.	Arreglos, alteraciones de mercado, malversaciones y fraudes.
La concesión a extranjeros de bienes dominio de la nación, a cambio de precios manipulados en el mercado y el desvío de una parte de los recursos para financiar la campaña de un partido político.	Soborno, arreglos, alteraciones de mercado, malversaciones y fraudes, especulación financiera con fondos públicos y colusión privada.

De los casos anteriores resulta evidente que existe una estrecha relación entre los delitos electorales y los delitos de corrupción. En este sentido, las fiscalías especializadas deberán blindarse institucionalmente, mantener una simetría en su estructura, conformación, designación y remoción del titular, pues en ambos casos hay susceptibilidad de tocar la fibra más sensible de los sujetos protegidos por la inmunidad institucional y que el propio aparato gubernamental ha creado. Por tanto, es importante que no haya designación ni remoción directa, sino colegiada.

No es casualidad que en la configuración del SNA se hayan creado como órganos de relevancia constitucional a la fiscalía anticorrupción y a la electoral, pues es claro que, con mayor frecuencia pero no de manera exclusiva, el desvío de recursos, los arreglos, el uso de información privilegiada, la extorsión, entre otros ilícitos, se originan desde el aparato gubernamental.

Para ejemplificar lo anterior, ha sido evidente que el eventual fortalecimiento de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales marcará una pauta para hacerle frente a la impunidad. Es así, pues uno de los mensajes más claros que se vivió en el proceso electoral federal 2017-2018, relacionado con actos de corrupción, fue la investigación del caso *Odebrecht*, que valió la destitución del fiscal electoral, de ahí que el ideal de esta fiscalía sea dotarla de una verdadera autonomía y, nuevamente, con un titular que actúe sin filias ni fobias.

No pasa desapercibido que otra evidente irrupción del gobierno en las elecciones fue el caso *Anaya* y la difusión de información de la carpeta de investigación, con la intención de debilitar a este candidato presidencial. Cualquiera de nosotros podrá juzgar que este tipo de conductas son sin duda un acto de corrupción.

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La corrupción es una enfermedad social que ha existido desde la aparición humana, combatirla es una tarea compleja porque implica la restricción de los intereses contrarios a la moral y a la ética de quienes, generalmente, toman decisiones trascendentes, de quienes mantienen poder, el mismo que utilizan para corromper y protegerse.

La sola creación del SNA de ninguna manera será el antídoto a nuestra enfermedad social, porque, como se ha observado, cabe la posibilidad de que se integre por seres humanos que, sin un grado adecuado de ética y análisis moral interno, utilicen los medios que les son encomendados para encubrir, sobornar, extorsionar, archivar investigaciones, emitir resoluciones administrativas no sancionadoras. Sin embargo, si la institución se conforma de *buenas personas*, podrá contenerse este mal de la sociedad.

Se debe priorizar el sistema de designación de los titulares de las fiscalías especializadas, pues es evidente que las instituciones de gobierno actuales y sus titulares en turno pueden utilizarse para cubrir sus propios actos de corrupción y como un medio para lograr la impunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética en la función pública, una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*, México, SFP-INMUJERES, 2005.
- Carbonell Sánchez, Miguel, “Breves consideraciones sobre la corrupción”, en *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, 3ª época, núm. 3, jun-nov, 2009, Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- Gutiérrez González, Carlos Martín, *Impunidad y corrupción, las fuentes de la injusticia y la desigualdad en México*, México, Novum, 2016.
- Hungtinton, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Lomnitz, Claudio (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, Porrúa, 2000.
- Zapatero, Virgilio (comp.), *La corrupción*, México, Ediciones Coyoacán, 2007.

Normativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

La cuestionable legitimidad democrática de origen de los órganos electorales

*Jaime Cárdenas Gracia**

Esta discusión está presente en la vida académica y política de México. En el pasado era el poder legislativo quien calificaba las elecciones. Nosotros pensamos que la regulación del pasado era equivocada porque los criterios políticos prevalecían sobre los jurídicos, pero también lo es la presente, porque los magistrados de los tribunales electorales del país carecen de legitimidad democrática de origen.

Existe en el mundo entero un fuerte debate académico, pero también político, sobre el problema de la legitimidad democrática de los jueces constitucionales y de aquellos jueces que tienen la última palabra para validar una elección. Preguntas como las siguientes: ¿por qué el poder judicial, que no es producto de una elección popular, puede invalidar una ley emanada del legislativo o por qué puede validar o invalidar una elección?, ¿cómo la decisión democrática puede ser interferida por quienes no representan a nadie?, ¿en nombre de qué, las generaciones pasadas pueden atar a las generaciones futuras?, ¿por qué parece que en el Estado constitucional democrático de derecho el poder se traslada del legislador al juez? Todas estas preguntas y otras similares, así como sus difíciles respuestas, tienen que ver con la legiti-

* Investigador titular “B” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

dad democrática de los jueces y, sobre todo, con los jueces constitucionales que en los sistemas de control concentrado o mixto anulan o invalidan leyes o elecciones, y que en algunos ordenamientos determinan al legislador sobre la manera específica en la que este debe legislar materias concretas.¹

¿Cuál es la justificación para tal intervención?, ¿no se pone en riesgo la democracia?, ¿a quién representan los jueces? Estas preguntas, como las primeras, ponen en cuestión al sistema democrático, al grado de que algunos hablan ya de un gobierno de jueces.² La dificultad contramayoritaria que significa la interpretación de constituciones conformadas preponderantemente por principios³ se ha intentado afrontar acudiendo a múltiples teorías. En algunas de ellas existe un pesimismo evidente, en otras, se intenta conciliar a la democracia con el papel que en ella juegan los jueces.

Desde antiguo, pero sobre todo ahora, que existe una muy clara conciencia sobre el papel que los principios desarrollan en el modelo constitucional de derecho, se han dado respuestas diversas sobre la principal cuestión que señala: “si el principio democrático establece que las decisiones que afectan a la colectividad deben ser adoptadas a través de un procedimiento en el que todos puedan participar con su voz y con su voto, bajo la regla de la mayoría; y si en las condiciones actuales de la modernidad ese principio abstracto se concreta en el establecimiento de un sistema representativo en el que un Parlamento elegido periódicamente por sufragio universal toma decisiones por mayoría; entonces, ¿por qué deberían someterse las decisiones a un ulterior control judicial?”.⁴ Algunas de las soluciones proponen una interpretación que asuma los presupuestos democráticos —como

¹ Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005, pp. 155-199.

² Águila, Rafael del, *La senda del mal, política y razón de Estado*, Madrid, Taurus, 2000, pp. 293 y ss.

³ Bickel, Alexander, *The Least Dangerous Branch*, New Haven, Yale University Press, 1962, p. 16.

⁴ Ferreres, Víctor, “Justicia constitucional y democracia”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2002, pp. 247-248.

es el caso de Ely—,⁵ otras aluden a la soberanía constitucional,⁶ otras plantean la reducción de los poderes interpretativos del juez —Kelsen y los originalistas estadounidenses—, otras sostienen la legitimidad judicial a partir de las garantías orgánicas y funcionales de independencia e imparcialidad judicial,⁷ algunas hacen consistir la legitimidad del juez en la calidad de su argumentación para vislumbrar la única respuesta correcta en los casos difíciles,⁸ otras proponen nuevos diseños institucionales en el poder judicial que propendan a una democracia más deliberativa y participativa,⁹ y así un largo etcétera de soluciones en un ámbito en donde algunos son muy pesimistas.¹⁰

Desde mi punto de vista, tratándose de órganos electorales, para que estos ganen legitimidad en nuestro país es necesario transformar el método de elección de consejeros y magistrados electorales. Actualmente, la determinación corresponde a los partidos —grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados—

⁵ Ely, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980.

⁶ Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, *El federalista*, México, FCE, 1987. Véase también la selección de artículos federalistas y antifederalistas en Sánchez Cuenca, Ignacio y Lledó, Pablo, *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

⁷ Andrés Ibáñez, Perfecto, “Democracia con jueces”, en *Claves de Razón Práctica*, num. 128, dic, 2002, pp. 4-11.

⁸ Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1988, pp. 44-71.

⁹ Nino, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y político de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 657 y ss. Véase también Nino, Carlos, “Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad”, en *Cuadernos y Debates*, núm. 29, 1991, Madrid, CEC, pp. 97 y ss., y Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 173 y ss.

¹⁰ Troper, Michel, “El poder judicial y la democracia”, en Malem, Jorge; Orozco, Jesús y Vázquez, Rodolfo (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 209-233. También véase Troper, Michel, *Por una teoría jurídica del Estado*, Madrid, Dykinson, 2001. Pintore, Anna, “Derechos insaciables”, en Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 243-265.

en el caso de los consejeros y, en el caso de los magistrados, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y a los partidos —grupos parlamentarios en el Senado de la República—. En ambos casos se trata de nombramientos que obedecen a la lógica de los partidos, que imponen un esquema de reparto de cuotas entre ellos para definir a los titulares de los órganos electorales, y que suelen favorecer a los partidos con mayor representación en las cámaras. Ese esquema propicia que tanto los consejeros como los magistrados electorales sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos. El método de designación debe ser cambiado por otro en donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones democráticas.

Hay académicos que reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a magistrados electorales que cumplan con los requisitos constitucionales y legales sean designados mediante el método de sorteo, porque así, al menos, no existirían vínculos fuertes con los partidos. Los magistrados designados no deberían su cargo a un grupo parlamentario. No se sentirían comprometidos con ellos y podrían actuar con mayor independencia.

Pienso, por el contrario, que los magistrados electorales, los titulares de los órganos constitucionales autónomos, el procurador general de la República o fiscal general de la República, los consejeros de la judicatura federal, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y los ministros de la SCJN deben ser elegidos por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Las razones son las siguientes:

1. los órganos cúspide del Estado merecen contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para que tengan responsabilidad directa frente y ante ellos, y porque deben ser expresión de la soberanía popular;
2. la historia política y constitucional de México demuestra que estos nombramientos se realizan, antes por el presidente hegemónico, y ahora, por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios;
3. el hecho anterior limita su independencia, porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quien los designó;

4. esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho;
5. no hay pluralismo jurídico, político o ideológico al interior de esos órganos y poderes, porque los titulares de los mismos representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes;
6. por el método de designación existente, los titulares de esos órganos y poderes pierden independencia, porque, con motivo de sus funciones, nunca afectarían seriamente los intereses de quien los nombró, ya sea el ejecutivo, el Senado, o cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de estas;
7. actúan, como en el caso de los ministros de la SCJN —igual se puede decir de los magistrados electorales—, como poder contramayoritario, capaz de anular o desaplicar normas jurídicas que han sido aprobadas por las mayorías o por los representantes de estas;
8. son órganos elitistas;
9. los titulares no generan vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad, y
10. sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y, por lo mismo, no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos, sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del *statu quo*.

El método de elección que propongo no es nuevo, existió para los ministros de la Suprema Corte y el fiscal de la República en la Constitución de 1857. ¿Por qué los constituyentes de 1857 adoptaron este método? El profesor José María del Castillo Velasco, que fue constituyente de esa ley suprema, en su obra *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano* señala textualmente:

Mientras el poder judicial se considere [...] como ramo de la administración pública, bien podía confiarse el nombramiento de los jueces al ejecutivo, ya por sí solo, ya con intervención del legislativo; pero desde el instante en que el ejercicio de las funciones judiciales se ha considerado como un verdadero poder público; desde el momento en que a ese poder se ha confiado la inviolabilidad de la Constitución, y el examen y el juicio de las leyes mismas con re-

lación a la ley suprema, no puede confiarse la elección de los jueces sino al pueblo[...].¹¹

Daniel Cosío Villegas, en su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos*, compara a los ministros de la Corte del siglo xx con los ministros derivados del método de elección de la Constitución de 1857, y concluye que estos últimos eran, por el método de elección ciudadano, entre otras cosas, “...independientes, fiera, altanera, soberbia, insensata, irracionalmente independientes [...]”.¹²

Durante el Congreso Constituyente de Querétaro, el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte fue intensamente debatido. Hubo diputados, como José María Truchuelo, que sostuvieron que los ministros tenían que ser elegidos popularmente, como todos los funcionarios de primer nivel de los demás poderes, porque todo poder debe tener su origen en la soberanía popular. Hubo otros, como Paulino Machorro e Hilario Medina, que siguiendo la opinión de Emilio Rabasa, sostuvieron que la elección popular de los ministros no podía dejarse al juicio del voto popular porque se violentaría su independencia e imparcialidad al momento de juzgar.

La norma aprobada por el Constituyente de Querétaro no contemplaba la intervención del ejecutivo en la designación de los ministros. El original artículo 96 de la Constitución de 1917 señalaba sobre este respecto:

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

¹¹ Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, ed. facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 203.

¹² Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2ª ed., México, FCE-Clío, 2007, p. 102.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Este artículo se ha reformado en dos ocasiones. La primera reforma fue publicada el 20 de agosto de 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*. La modificación al artículo 96 determinó que el nombramiento implicaría la intervención del presidente y del Senado. Esta reforma es considerada por la doctrina constitucional como presidencialista, centralista, porque elimina los componentes federales, y vulneradora de las facultades de la Cámara de Diputados, porque prescinde de su intervención en la designación de los ministros.

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1994, que mantiene básicamente el sistema de 1928, pero que instaura adicionalmente el sistema de ternas para que exista comparecencia ante el Senado de los tres propuestos por el ejecutivo. Esta última reforma establece el procedimiento a seguir en caso de que ninguno de los integrantes de la terna alcance la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, llegándose al extremo de establecer que será ministro el que designe el ejecutivo.

En otras palabras, que el presidente de la República sea la única instancia para nominar a los aspirantes a la Suprema Corte puede inducir, en un momento dado, cierta homogeneidad de pensamiento o de criterios jurídico-políticos, en este caso, afines al presidente encargado de las correspondientes nominaciones. Eso no es lo mejor para el funcionamiento de un órgano judicial que tiene como su función más importante ejercer el control de constitucionalidad, en el que siempre se debe privilegiar el pluralismo propio del Estado constitucional y democrático de derecho.

En este sentido, resulta fundamental cómo se nombra —la forma en que se realiza y quién lo hace— a los candidatos a ocupar las vacantes. La nominación genera efectos adicionales cuando se le vincula con la composición orgánica del colegio de ministros y con los equilibrios políticos al interior del mismo —igual puede decirse del resto de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, incluyendo a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—. Ni qué decir de que la no-

minación presidencial, del Senado o de otra instancia de autoridad como la SCJN o de los partidos puede estar condicionada directamente, o transcurrir a partir de la ideología política —liberal o conservadora— del presidente o de la instancia de autoridad que nombra, y que dicha decisión habrá de generar importantes repercusiones en la formación de mayorías estables al interior del colegio.

En el derecho comparado se discute mucho el mecanismo de designación de los magistrados o ministros de las cortes supremas. En Argentina hay sectores que insisten en que debe ser el pueblo el que elija a los magistrados de la Suprema Corte. En Estados Unidos, las posiciones teóricas están divididas, hay autores, como Jeremy Waldron,¹³ que insisten en darle más participación a los ciudadanos en los asuntos del poder judicial.

Uno de los rasgos del nuevo constitucionalismo latinoamericano, que ha provocado un fuerte debate, tiene que ver con la legitimidad democrática directa de los titulares de algunos órganos constitucionales autónomos;¹⁴ tales son los casos de la elección mediante sufragio universal de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional que se prevé en la Constitución de Bolivia, y la elección por sufragio universal de los titulares del Consejo de la Magistratura en Argentina. Los artículos 197 y 198 de la Constitución de Bolivia indican que el Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por magistradas y magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena ordinario campesino, y que las magistradas y los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional se elegirán mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismo y formalidades de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, que también se eligen mediante sufragio universal. En Argentina, la presidenta Cristina Fernández envió al Congreso de la Nación, el 8 de abril

¹³ Waldron, Jeremy, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999.

¹⁴ Salazar, Pedro, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (Una perspectiva crítica)”, en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego, *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013, pp. 345-387.

de 2013, seis proyectos para reformar al poder judicial de ese país. Una de las propuestas implicaba la elección por sufragio universal de los titulares del Consejo de la Magistratura. Las leyes fueron aprobadas en el Congreso argentino, pero el 18 de junio de 2013, la Corte Suprema de ese país declaró la inconstitucionalidad de la ley, argumentando que el artículo 114 de la Constitución argentina alude a los “estamentos” de jueces y “abogados de la matrícula”, lo que implica una representación corporativa que debe ser observada.

En la academia se señala que la elección por sufragio universal de los titulares de los tribunales constitucionales y de otros órganos constitucionales autónomos no garantiza que el electo responda siempre a los intereses, expectativas y demandas de los sectores sociales que lo eligieron, y que siempre es posible que esos titulares interpreten las normas de manera abierta para garantizar derechos de las minorías en contra de las mayorías.¹⁵ Es verdad que la elección por sufragio universal de los titulares de los órganos constitucionales autónomos no asegura que estos decidirán a favor de los sectores sociales que los eligieron; sin embargo, mantener los esquemas que hoy prevalecen para la designación o elección de los titulares de los órganos constitucionales autónomos es una solución peor que la que consiste en hacer depender su elección de los ciudadanos, pues se corre el riesgo de que los órganos constitucionales autónomos sean cooptados por los poderes formales o por los fácticos.

¿Cuáles son los argumentos a favor de la elección popular de los ministros de la SCJN, de los consejeros del INE, de los magistrados del Tribunal Electoral y de otros titulares de órganos cúspide?

1. Muchos de ellos son legisladores negativos —ministros y magistrados— porque tienen poderes derogatorios o abrogatorios. ¿Por qué si el legislador positivo —el que crea la ley— es elegido popularmente, el magistrado o legislador negativo no es igualmente electo?
2. La Suprema Corte es un poder contramayoritario porque anula o invalida leyes aprobadas por los representantes de

¹⁵ *Ibidem*, p. 381.

las mayorías ciudadanas. También el Tribunal Electoral es un poder contramayoritario, porque puede desaplicar normas contrarias a la Constitución y calificar elecciones —validándolas o invalidándolas—. Es un poder que carece de legitimidad democrática de origen y que impone sus criterios a las mayorías ciudadanas.

3. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, por tanto, todos los poderes públicos son delegados del pueblo. Democráticamente no puede concebirse que un poder público no dimane de la voluntad popular.
4. Los titulares de la Suprema Corte, los magistrados electorales y los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en sueldos y prestaciones, son los miembros más elitistas del sistema constitucional mexicano, y esos sueldos los obtienen del pueblo, que no participa en su elección.
5. Son instituciones que suelen decidir a favor de los poderes fácticos. Es decir, no tutelan el interés general, sino el interés de unos cuantos que no constituyen la mayoría de la población.
6. En los hechos, la actual composición de esos órganos y poderes representa los intereses del PRI y del PAN, por tener la mayoría calificada en el Senado para su designación, como antes lo fueron los representantes del PRI. Muchos de los actuales titulares han llegado a ese cargo por la voluntad de personas como Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox, Felipe Calderón, Manlio Fabio Beltrones, Diego Fernández de Cevallos y Emilio Gamboa Patrón. ¿Cuál independencia? ¿Cuál imparcialidad?

En una iniciativa que presenté como diputado propuse reformar la parte conducente de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nombramiento de consejeros electorales —pero que se podría extender a los magistrados electorales del Tribunal Electoral—, para quedar en los términos siguientes:

Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada, y no podrán ser reelectos. El presidente será designado entre ellos por mayoría de dos ter-

ceras partes, al término de cada proceso electoral y por tres años, sin que pueda reelegirse. Las consejeras y consejeros electorales serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General saliente organizará junto con la elección de los demás cargos públicos el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada vacante, los cinco aspirantes que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de Consejero del Instituto Electoral tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de precampañas y campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. Será causa de inelegibilidad para el cargo el patrocinio de los partidos, poderes mediáticos o formales. La elección escalonada de los Consejeros del Instituto Electoral deberá coincidir con los procesos federales electorales. De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, al provisional que durará en su encargo hasta el siguiente proceso electoral. En ese proceso electoral, se elegirá al Consejero sustituto que concluirá el plazo del encargo. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.¹⁶

Además de lo anterior se requiere de un perfil adecuado de consejero y de magistrado electoral, en donde el compromiso con los principios y valores democráticos sea el elemento fundamental de su tarea. El perfil implica una suerte de “carta de vida”: qué es una persona, qué ha sido, qué se ha propuesto y cuál ha sido su postura ante la vida: pasiva ante los acontecimientos o de lucha para cambiar las condiciones de su entorno. El cargo de magistrado y de consejero no es un trabajo más, es una función orientada por el compromiso democrático. En este sentido, el perfil de magistrado y consejero electoral debe comprender, al menos, los siguientes elementos: proactividad;

¹⁶ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 3131-VI, jueves 4 de noviembre de 2010, p. 1437.

conocimientos en materia político-electoral; experiencia en cargos de dirección; capacidad en la argumentación jurídica; compromiso con la transparencia y deliberación pública; austeridad; rendición de cuentas, y asumir las consecuencias sociales de las decisiones.

Las autoridades electorales pierden legitimidad cuando no actúan con transparencia, cuando no deliberan, cuando la argumentación de sus decisiones no es convincente, cuando le hablan al poder y no a los ciudadanos. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en algunos momentos de su vida institucional ha contado con la confianza ciudadana, ha perdido su legitimidad, es decir, el respaldo social como órgano creíble. Ello se debe principalmente a la actitud de sus titulares frente a los problemas y procesos electorales.

Una modificación o reforma electoral, por más importante que sea, no basta por sí misma para transformar una situación dada; es imprescindible que las autoridades tengan un compromiso con los fines del ordenamiento y con el desarrollo democrático del país. Por ello, es importante que las autoridades electorales diseñen las líneas básicas de un plan de trabajo que, entre otras cosas, debe comprender:

1. la reforma administrativa para generar austeridad y transparencia en los distintos ámbitos de las autoridades electorales;
2. políticas públicas que eviten en los órganos electorales la influencia indebida de poderes gubernamentales y fácticos;
3. la revisión de los servicios de carrera electorales y la evaluación de todos sus integrantes;
4. una política laboral que garantice los derechos de los trabajadores administrativos y eventuales;
5. una relación de respeto y colaboración con el resto de los poderes y órganos del Estado;
6. una comunicación permanente y directa con la sociedad, para que esta esté informada y conozca los trabajos de las instituciones, sus decisiones y la manera en la que se adoptan y, en muchos casos, para que la sociedad misma diseñe y participe en la aplicación de sus funciones, tan-

to estrictamente electorales como las que tienen relación con el desarrollo democrático y la educación cívica;

7. una permanente comunicación e intercambio de puntos de vista con los partidos y las agrupaciones políticas, y
8. sobre todo, la orientación y materialización de las decisiones de autoridad por los principios constitucionales.

México requiere de autoridades electorales que recuperen la legitimidad perdida. Las autoridades electorales deben demostrar en los hechos, en su trabajo cotidiano, su compromiso con la democracia. Solo así volveremos a tener autoridades creíbles que abonen en la estabilidad y gobernabilidad del país.

La interpretación y aplicación de las normas electorales, además de guiarse por criterios gramaticales, sistemáticos y funcionales, debe orientarse por los principios constitucionales de interpretación conforme, *pro homine*, universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Las autoridades electorales deben esforzarse por maximizar los principios de elecciones auténticas —equitativas— y libres, y otros como el de máxima publicidad de los actos y decisiones de autoridad, e insistir en deliberaciones abiertas que busquen sinceramente como eje de decisión los mejores argumentos, por encima de los intereses de los partidos y de los poderes gubernamentales y fácticos.

Para dar certeza, es importante que las autoridades electorales resuelvan con fundamento en normas válidas y tomando en cuenta los precedentes. No deben decidir pasiva y mecánicamente, es preciso que tengan un compromiso con la totalidad del ordenamiento jurídico, especialmente con los principios democráticos y con los derechos humanos. Las autoridades electorales no son solo fieles garantes de la ley electoral, son también las autoridades que promueven los fines jurídicos que hacen posible el desarrollo del sistema democrático y la salvaguarda de la autenticidad del sufragio y de los procesos electorales. Se trata de darle efecto útil o eficacia a las normas a la luz de los valores constitucionales y del contexto político-electoral. En otras palabras, las autoridades electorales deben ser capaces de conectar el ordenamiento con la realidad.

No basta conocer en detalle el derecho electoral, también hay que saber interpretarlo y argumentarlo. La argumentación permite la justificación de las decisiones de autoridad y, con ello, el convencimiento con razones a la sociedad. Sin argumentación sólida, los órganos electorales pierden legitimidad y no responden a las exigencias de la democracia y del Estado de derecho. Es muy importante que los ciudadanos sepan cómo votan los miembros del Tribunal Electoral y por qué votan de esa manera.

En materia de austeridad y de transparencia, los órganos electorales deben ser una caja de cristal con gastos moderados y sin pretensiones de crecimientos burocráticos constantes y sin sentido. Es necesario derogar cualquier espacio de opacidad y duda en los ámbitos administrativos. El ejercicio presupuestal debe justificarse ante la sociedad.

Por último, no ha de olvidarse que la autoridad electoral se debe en primer lugar a la sociedad, con quien tiene los compromisos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- Águila, Rafael del, *La senda del mal, política y razón de Estado*, Madrid, Taurus, 2000.
- Andrés Ibáñez, Perfecto, “Democracia con jueces”, en *Claves de Razón Práctica*, num. 128, dic, 2002.
- Bickel, Alexander, *The Least Dangerous Branch*, New Haven, Yale University Press, 1962.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005.
- Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, ed. facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2ª ed., México, FCE-Clío, 2007.
- Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1988.

- Ely, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980.
- Ferrerres, Víctor, “Justicia constitucional y democracia”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 3131-VI, jueves 4 de noviembre de 2010.
- Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, *El federalista*, México, FCE, 1987.
- Nino, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.
- , “Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad”, en *Cuadernos y Debates*, núm. 29, 1991, Madrid, CEC.
- Pintore, Anna, “Derechos insaciables”, en Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.
- Salazar, Pedro, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (Una perspectiva crítica)”, en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego, *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013.
- Sánchez Cuenca, Ignacio y Lledó, Pablo, *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.
- Troper, Michel, *Por una teoría jurídica del Estado*, Madrid, Dykinson, 2001.
- , “El poder judicial y la democracia”, en Malem, Jorge; Orozco, Jesús y Vázquez, Rodolfo (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Waldron, Jeremy, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999.

En defensa de la autonomía e independencia de los tribunales electorales locales

*Martha Paola Carbajal Zamudio**

SUMARIO: 1. Evolución de los tribunales electorales locales; 2. La autonomía e independencia de los tribunales electorales locales; 3. Casos concretos: en defensa de la autonomía; 4. Reflexiones finales; Bibliografía.

1. EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES

El régimen electoral en México es, en gran medida, producto de la reforma constitucional en materia electoral publicada el 22 de agosto de 1996, la cual constituyó la culminación de un largo proceso de reestructuración de las autoridades electorales apoyado por todas las fuerzas políticas y, entre otras implicaciones, sentó las bases para la creación de los tribunales electorales locales.

En el artículo 116, fracción IV, inciso c, se estableció que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

* Maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del entonces TEPJF. Actualmente es Secretaria de Acuerdos y Proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

Dicha previsión dio sustento a la existencia de órganos jurisdiccionales que resuelven las controversias en materia electoral en cada uno de los estados de la República.

Se precisa que la reforma constitucional de 1996 no contenía de manera precisa todas las características de los órganos jurisdiccionales electorales locales, de manera que, en el ejercicio de su libertad configurativa, cada estado de la República creó sus propias autoridades jurisdiccionales electorales, con formas de integración, estructuras, temporalidades y competencias distintas. Por ejemplo, existían tribunales permanentes o temporales, adscritos o no al poder judicial de cada estado.

Ante ese contexto, la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 implicó la homogeneización de los tribunales electorales estatales. En específico, el artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso c, estableció que las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarían por un número impar de magistrados, quienes serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) detalló la naturaleza, integración y atribuciones de las autoridades electorales jurisdiccionales locales; así como el proceso de elección, impedimentos y excusas, requisitos, remuneraciones y remociones de las magistraturas electorales locales.¹ De esta regulación es importante resaltar lo siguiente:

- Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- Estos órganos jurisdiccionales no están adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.
- Se componen de tres o cinco magistraturas que actúan en forma colegiada, permanecen en su encargo durante

¹ Véanse arts. 105-118 de la LGIPE.

siete años y son electas en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

- Las y los magistrados electorales estatales gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución, a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica.

Como se advierte, la Ley General separó expresamente a los tribunales electorales locales de los poderes tradicionales, en específico, del poder judicial. Además, los dotó de autonomía técnica y de gestión con competencia en el ámbito local.

2. LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES

En el caso de los tribunales electorales locales, como ya se señaló, la propia Constitución les otorga como características “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”. En ese sentido, es importante valorar los alcances del significado de autonomía e independencia en el desempeño de las funciones que ejercen dichos tribunales.

El vocablo autonomía se traduce en la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”;² también se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados.³ De manera similar, el término independencia implica “Que no tiene dependencia, que no depende de otro”.

En los órganos electorales, la autonomía e independencia se traduce en que estos puedan conducirse con libertad respecto

² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, “autonomía” segunda acepción, disponible en <http://dle.rae.es/?id=4TsdIBo>

³ Real Academia Española, *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, “Independencia”, España, Grijalbo, 1991, p. 196.

de los demás órganos del poder público y las presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver conforme a derecho y de manera objetiva e imparcial los asuntos de su competencia.⁴

Se destaca que, en el caso del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, el artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Política del estado, reconoce a dicho órgano como la autoridad jurisdiccional local especializada en materia electoral de dicha entidad federativa y le otorga autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por autonomía técnica se entiende que el órgano autónomo no se ciñe a los lineamientos de la administración centralizada de las ramas clásicas,⁵ esto es, que los órganos tienen la capacidad para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, y ejercer sus funciones y atribuciones mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.⁶

Por su parte, la autonomía de gestión implica la facultad de ejercicio de atribuciones y funciones de decisión para la consecución de las finalidades que la ley les otorga.⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia, en las decisiones de las autoridades electorales, implican una garantía constitucional a favor de la ciudadanía y de los propios partidos políticos, se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, ins-

⁴ Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, Ángel Editor, 2006, t. II, p. 1996.

⁵ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 39.

⁶ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, 2010, México, p. 258.

⁷ Dorantes Díaz, Francisco Javier, “La autonomía de gestión. Problemas actuales”, en *Alegatos*, núm. 49, 2001, México, p. 257.

trucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.⁸

Justo Nava Negrete señala que en razón de diversas reformas a nuestra Constitución, se ha vuelto una la necesidad imprescindible crear órganos de poder público autónomos e independientes de los tradicionales poderes de la Unión, sin que exista ningún nexo de control, supervisión, subordinación o dependencia con estos poderes o que formen parte de su estructura orgánica, para atender actividades torales tanto del Estado como de la sociedad, con lo cual se evita la injerencia o dependencia de esos poderes en su diseño normativo, estructural, funcional y presupuestal.⁹

En palabras de Rodolfo Terrazas Salgado, “los órganos electorales deberán actuar en el marco de sus atribuciones de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad de la ciudadanía y de la democracia, por lo que sus decisiones serán independientes, ya que responderán únicamente a dichos aspectos”.¹⁰

Es necesario que estos órganos sean: garantes, confiables, viables, factibles e independientes en sus decisiones frente a los poderes de la Unión, y tengan el sello de credibilidad ante la sociedad.¹¹

3. CASOS CONCRETOS: EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA

Pese a que las garantías de autonomía e independencia de los tribunales electorales locales se encuentran contempladas en la

⁸ SCJN, Novena Época, jurisprudencia 144/2005, Pleno, de rubro “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”, materia constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, noviembre de 2005, p. 111.

⁹ Nava Negrete, Justo, *Órganos Constitucionales Autónomos*, México, Rechtikal, 2017, p. 97.

¹⁰ Terrazas Salgado, Rodolfo, *op. cit.*, p. 1996.

¹¹ *Ibidem*, p. 98.

propia Constitución federal, lo cierto es que son múltiples los casos en que los órganos jurisdiccionales electorales se han enfrentado a presiones tanto de poderes formales como de poderes fácticos que buscan limitar o eliminar el libre ejercicio de sus atribuciones.

A continuación se enlistan casos relevantes en los que, para salvaguardar su autonomía e independencia, los tribunales locales han promovido medios de defensa ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Las sentencias originadas con motivo de tales controversias constituyen, sin duda, avances que fortalecen, paso a paso, a los órganos jurisdiccionales electorales locales.

3.1. SUP-JE-106/2016 (Oaxaca)

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca impugnó la omisión de la Secretaría de Finanzas del estado, al no haber hecho entrega de los recursos económicos que le fueron asignados en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2016, ya que, desde su perspectiva, se atentaba contra la autonomía constitucional, legal, financiera, presupuestal, técnica y de gestión del órgano jurisdiccional.

En la sentencia emitida el 21 de diciembre de 2016, la Sala Superior del TEPJF (Sala Superior) estimó que de la lectura armónica y sistemática del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2016 y de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de esa entidad federativa, se advertía que la Secretaría de Finanzas del estado debía comunicar oportunamente a los organismos autónomos las situaciones de riesgo del balance presupuestario para su ajuste y conservación de su adecuado funcionamiento.

Sin embargo, en el caso, la Sala Superior concluyó que no se advirtió comunicación alguna por parte de la Secretaría de Finanzas del estado al tribunal local de alguna situación que pudiera dar lugar a falta de disponibilidad o de necesidad de ajustes al presupuesto de ese órgano autónomo.

En ese tenor, se consideró que la falta de pago constituyó una omisión injustificada en detrimento de un órgano autónomo que tiene la función coyuntural de impartir justicia electoral en beneficio de la sociedad; máxime que en ese año se renovaría la gubernatura, 25 diputaciones por mayoría relativa, 17 por representación proporcional y 560 ayuntamientos.

Por tanto, al acreditarse la omisión continuada y contumaz de la Secretaría de Finanzas del estado de ministrar periódicamente asignaciones presupuestales, se le ordenó que en un plazo de cinco días naturales cubriera al tribunal el monto correspondiente, y para lograr el oportuno y cabal cumplimiento de la ejecutoria, se vinculó también al titular del poder ejecutivo del estado de Oaxaca, como superior jerárquico de dicha Secretaría.

3.2. SUP-JE-73/2017 (Jalisco)

El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco controversió el acuerdo legislativo mediante el cual el Congreso del estado aprobó la convocatoria para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos locales.¹²

Al respecto, el 14 de diciembre de 2017, la Sala Superior dictó sentencia en la que inaplicó diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas de esa entidad, que contemplaban la facultad del Congreso de designar al titular del órgano interno de control del tribunal electoral local.

¹² Se precisa que originalmente en el expediente SUP-JE-62/2017, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco promovió juicio electoral a fin de solicitar la inaplicación de diversos artículos de la Constitución local y de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, que facultaban al Congreso local para designar al titular de su órgano interno de control. Sin embargo, el 18 de octubre de 2017, la Sala Superior desechó de plano la demanda, al considerar que se impugnó una norma legal en abstracto que, desde su entrada en vigor, no le causa directamente un perjuicio.

Para ello se tomó en cuenta que el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco goza de autonomía e independencia en sus decisiones y funciones, por lo que mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del estado, al no estar subordinado a los poderes ejecutivo, legislativo o judicial locales.

De esta forma, la designación del titular del órgano interno de control del tribunal electoral por parte del Congreso del estado constituyó un incentivo estructural que podía conllevar a la intromisión, subordinación o dependencia del tribunal, pues existiría el peligro de que el titular quisiera complacer al Congreso que lo designó, en perjuicio de la autonomía e independencia del tribunal electoral y del principio de legalidad que debe regir la actuación del órgano interno de control.

Esto es, la facultad del Congreso de Jalisco de designar al titular del órgano de control del tribunal local afecta la integración y funcionamiento del referido tribunal electoral, porque abre la posibilidad de que el poder legislativo local interfiera en cuestiones que pueden incidir en la toma de decisiones del propio tribunal.

En consecuencia, la Sala Superior ordenó modificar el acuerdo legislativo por el cual el Congreso de Jalisco aprobó la convocatoria para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos de esa entidad, así como la convocatoria misma, a fin de dejar sin efectos y suprimir toda referencia al tribunal electoral de Jalisco. Además, ordenó a dicho tribunal para que en el ámbito de su competencia designara al titular de su órgano interno de control.

3.3. SUP-JE-43/2017 (Morelos)

El magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Morelos promovió juicio electoral en contra del gobernador, al reducir indebidamente la cantidad establecida en el proyecto de presupuesto que le fue presentado para que lo sometiera a consideración del Congreso local, puesto que la cantidad fijada en el proyecto se redujo 41%.

En la sentencia dictada el 26 de julio de 2017, la Sala Superior consideró que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, el tribunal electoral local es un órgano que no está adscrito al poder judicial del estado y goza de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En consecuencia, la Sala Superior concluyó que, al encontrarse próximo el proceso electoral en el estado de Morelos para renovar al titular del poder ejecutivo, las diputaciones locales y los miembros de los ayuntamientos, era de gravedad un escenario en el que el tribunal local no contara con el presupuesto suficiente.

Por tanto, vinculó al gobernador de Morelos, en coordinación con el secretario de Hacienda, para que en un plazo de diez días hábiles analizaran la solicitud de ampliación presupuestal formulada por el tribunal local demandante, tomando como base el proyecto de presupuesto presentado por el magistrado presidente del tribunal local y las subsecuentes solicitudes de ampliación presupuestal.

3.4. SUP-JE-68/2017 y acumulado (Morelos)

Como resultado del juicio electoral SUP-JE-43/2017 y del incidente de inejecución de sentencia del mismo, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos se agravió de que solo le fue autorizada la ampliación de su presupuesto por la cantidad de \$1 638 909.72 (un millón seiscientos treinta y ocho mil novecientos nueve pesos 72/100 M. N.) para el rubro de “Materiales y suministros”.

El tribunal local demandante adujo que la autorización total de la ampliación solicitada era necesaria, atendiendo al próximo desarrollo de un proceso electoral local para la elección de gobernador, diputaciones e integrantes de ayuntamientos, lo cual implicaba necesariamente un incremento en gastos atinentes a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, entre otros.

En la sentencia, de 14 de diciembre de 2017, la Sala Superior concluyó que si bien corresponde al tribunal electoral de Morelos elaborar su propuesta de presupuesto de erogaciones para cada ejercicio fiscal, en todo caso, la propuesta será sujeta al análisis, discusión y aprobación del Congreso del estado.

En ese sentido, estimó que la negativa del Congreso de asignar recursos adicionales al tribunal electoral fue un acto en ejercicio de su soberanía como órgano legislativo de una entidad federativa, el cual se sustentó en información relativa a la situación financiera de la entidad.

Lo anterior, puesto que la negativa del Congreso no atendió a una priorización en la asignación de los recursos excedentes en la entidad, sino a lo que, a su juicio, consideró como la falta de condiciones en las finanzas del estado que permitieran comprometer recursos no disponibles, o reasignar los ya determinados conforme a la información recibida.

Finalmente, la Sala Superior consideró que el gobernador y el secretario de Finanzas local debían determinar, dentro del marco de sus facultades constitucionales y legales, si existía viabilidad para autorizar las cantidades estrictamente necesarias al tribunal local respecto de lo pedido como ampliación, para que estuviera en aptitud de cubrir las necesidades indispensables para el cierre del ejercicio fiscal 2017.

3.5. SUP-JE-1/2018 (Morelos)

El Tribunal Electoral del Estado de Morelos cuestionó el decreto mediante el cual se aprobó el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2018, puesto que la asignación de recursos que se le confirió resultaba insuficiente, ya que solo se le otorgó aproximadamente 43% de la cantidad solicitada.

En la sentencia, dictada el 17 de enero de 2018, la Sala Superior estimó que el gobernador incorporó y remitió al Congreso del estado un proyecto de presupuesto menor al formulado por el tribunal electoral de la entidad; ello originó que el Congreso del estado recibiera y analizara una propuesta que contenía valores

distintos a los proyectados y requeridos por el propio órgano de justicia electoral para el desempeño de su función constitucional.

En consecuencia, se ordenó al gobernador, por conducto del secretario de Hacienda, para que entregara puntualmente al tribunal electoral del estado las partidas presupuestales; además, el gobernador debía remitir al Congreso del estado la propuesta original completa de anteproyecto de presupuesto formulado por el tribunal electoral, por la cantidad solicitada.

3.6. SUP-JE-7/2018 (Morelos)

El magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Morelos impugnó la designación del titular del Órgano Interno de Control y solicitó la inaplicación de diversos artículos, pues, desde su perspectiva, tal designación implicó una intromisión en la estructura y funcionalidad del tribunal local, así como en su procedimiento de toma de decisiones.

La Sala Superior, en la sentencia dictada el 9 de marzo de 2018, consideró fundado el agravio expuesto por el actor, puesto que, para garantizar la autonomía de las autoridades jurisdiccionales en la materia electoral, es necesario evitar cualquier acto que atente contra su integración y funcionamiento, o que pretenda subordinarlos.

Por tanto, en la sentencia se consideró que el tribunal electoral local no debe ver afectada su composición o estructura orgánica mediante la intervención de los órganos de poder público de las entidades federativas, como lo es el Congreso del estado de Morelos, ello con la finalidad de que sus decisiones se aparten de eventuales influencias de dicho órgano a través de los servidores públicos que nombre, a fin de brindarle certeza a los órganos estatales autónomos.

En consecuencia, la Sala Superior declaró la inaplicación de diversos artículos de la normativa local y dejó sin efectos el acuerdo legislativo de 15 de diciembre de 2017 por el que se designó, por parte del Congreso del Estado de Morelos, al titular del Órgano Interno de Control del tribunal electoral local.

3.7. SUP-JE-41/2018 (Michoacán)

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por conducto de su magistrado presidente, impugnó el decreto mediante el cual se reformaron distintas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que concedían al Congreso local la facultad de designar al titular del órgano interno de control de dicho órgano jurisdiccional.

En la sentencia dictada el 23 de agosto de 2018, la Sala Superior tomó en consideración la línea jurisprudencial respecto a la posible afectación a los principios de autonomía, funcionamiento e independencia de los tribunales electorales locales, concebidos constitucionalmente como organismos autónomos, mediante la incidencia de poderes públicos en sus decisiones.

La Sala Superior concluyó que a través de la designación del titular del órgano interno de control por el Congreso del estado se establece un incentivo que vulnera el ejercicio independiente de la función jurisdiccional del tribunal electoral; por tanto, inaplicó los preceptos controvertidos y, como consecuencia, facultó al tribunal demandante para designar al titular de la oficina de control interno de dicho organismo.

4. REFLEXIONES FINALES

La existencia de los tribunales electorales locales es el resultado de una serie de reformas constitucionales generadas a través del esfuerzo y consenso de las diversas fuerzas políticas, que buscaron crear una instancia jurisdiccional en el ámbito local ante la cual se resolvieran los conflictos surgidos con motivo de los procesos electorales y, a la vez, se garantizaran los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Sin duda, la homogeneización de estos órganos jurisdiccionales abonó a que, de manera general, todos los tribunales locales tuvieran un piso mínimo como base para desempeñar sus funciones en un marco de autonomía e independencia. En especial, se destaca que al realizarse la designación de las y los magistrados directamente desde el Senado, se evita que existan presiones e

injerencias por parte de los poderes legislativo o ejecutivo de los estados.

Es de resaltar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales incluyó una serie de mecanismos de control para los tribunales electorales locales, los cuales constituyen una garantía para una impartición de una justicia objetiva e imparcial.

Esto es, además del nuevo procedimiento de elección de las y los magistrados electorales, se contempló un catálogo de impedimentos y excusas, a fin de que se abstuvieran de votar en asuntos que pudieran mermar la imparcialidad del órgano jurisdiccional; se establecieron requisitos de carácter negativo para evitar cuestionamientos sobre posibles vínculos partidistas y se incluyó en la ley marco un procedimiento de remoción para el supuesto de que las o los magistrados electorales incurrieran en alguna causa de responsabilidad.

Entre los mecanismos de control, es indispensable resaltar el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los cuales constituyen un control *a posteriori*, a través de los cuales la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF conocen de las impugnaciones en contra de los actos o resoluciones dictadas por los tribunales electorales locales.

Tal como lo señala Alejandro Nieto, todos estamos de acuerdo en que los entes públicos, sus autoridades y funcionarios disfruten de amplios márgenes de autonomía y, en su caso, de discrecionalidad, pero siempre que tengan detrás un mecanismo eficaz de control que garantice la corrección de su comportamiento. Sin esta cautela es más probable que la autonomía se desborde en ilegalidad y la discrecionalidad en arbitrariedad.¹³

Así, los tribunales electorales locales ahora cuentan con una base para su existencia y con mecanismos de control para garantizar una auténtica impartición de justicia electoral; sin embargo, aún existen temas pendientes en la agenda para cerrar un círculo que brinde verdadera autonomía e independencia a estos órganos jurisdiccionales.

¹³ Nieto García, Alejandro, *Balada de la justicia y la ley*, Madrid, Trotta, 2002, p. 61.

Por la falta de previsión en la norma, la manera más frecuente de coartar o presionar a los tribunales electorales locales —según los casos expuestos en el apartado 3 y que han sido del conocimiento de la Sala Superior— es limitando los recursos financieros necesarios para su subsistencia.

Ello se origina en virtud de que ni la Constitución federal ni las leyes generales contienen una fórmula fija mínima de financiamiento público para dichos órganos, sino que en cada ejercicio fiscal, el análisis, discusión y aprobación del presupuesto recae en las legislaturas de cada uno de los estados. Esto se ve reflejado en la variación entre los diversos presupuestos que tienen asignados cada uno de los tribunales electorales de las entidades del país, tal como se advierte en la siguiente gráfica:



Por ello, para fortalecer la autonomía e independencia institucional, es indispensable que dichos tribunales cuenten con recursos estables y necesarios para posibilitar el desempeño adecuado de las funciones que se les han encomendado, máxime que el derecho de administración de justicia contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene implícita la correlativa obligación del Estado de instrumentar todo lo necesario para el funcionamien-

to de órganos jurisdiccionales que se avoquen a atender, en los términos y plazos previstos por las leyes, las demandas de justicia de la población, lo cual presupone la periódica y suficiente asignación de recursos económicos para tal función.

Al respecto, es de resaltar el informe denominado “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas”, en el cual, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que los recursos humanos y técnicos adecuados son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso de las personas a la justicia.

En ese sentido, los tribunales electorales locales tienen encomendada la alta tarea de proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía, lo que conlleva proteger a la democracia en sí misma. En consecuencia, es importante centrar nuestros esfuerzos en fortalecer a los tribunales electorales locales. Para ello, serán pilares esenciales la solidez de las sentencias que se emitan desde estos órganos y la implementación de mecanismos que garanticen su plena autonomía e independencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, “Independencia”, España, Grijalbo, 1991.
- Dorantes Díaz, Francisco Javier, “La autonomía de gestión. Problemas actuales”, en *Alegatos*, núm. 40, sep, 2011.
- Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- Nava Negrete, Justo, *Órganos Constitucionales Autónomos*, México, Rehtikal, 2017.
- Nieto García, Alejandro, *Balada de la justicia y la ley*, Madrid, Trotta, 2002.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, disponible en <http://dle.rae.es/?id=4TsdIBo>

SCJN, Pleno, Jurisprudencia 144/2005, de rubro “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, noviembre de 2005, p. 111.

Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. II.

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, 2010, México.

Transparencia y confiabilidad de nuestro sistema electoral: perspectiva de un organismo público electoral local

*Gerardo Romero Altamirano**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Preparación de la elección; 3. Jornada electoral; 4. Actos posteriores a la jornada; 5. Revisión de las actuaciones; 6. Conclusión; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La democracia es el régimen político en el que la sociedad delega el poder a gobernantes electos por la mayoría, quienes son los encargados de tomar decisiones eficaces en nombre de sus representados. Para ello, estos gobernantes necesitan cierto margen de maniobra para actuar, es decir, requieren que exista un clima de gobernabilidad, concepto que evoca una situación de condiciones favorables para la acción del gobierno en su respectivo territorio.

No obstante, para alcanzar este estado de gobernabilidad, es necesario un eslabón previo: la legitimidad. Esto implica el reconocimiento de una autoridad gubernamental sustentada en

* Maestro en Arquitectura por el Instituto Tecnológico de Querétaro. Actualmente es consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Fue director e integrante de la Comisión de Educación de COPARMEX, Querétaro. Ha participado en misiones de observación electoral a nivel nacional e internacional. Es autor, coautor y coordinador de diversas obras en materia electoral.

la creencia de que, previo a su llegada al encargo, se dieron los mecanismos apropiados para ello. Es decir, la ciudadanía percibe que la autoridad ocupa el cargo de elección popular por el cumplimiento de procedimientos justificados y de ordenamientos jurídicos oportunos, mismos que sostienen la estructura política de un Estado. En síntesis, para que haya bienestar, es necesaria la gobernabilidad, la cual se genera a través de la legitimidad y, desde luego, con apego a la legalidad.

Lejos de la concepción acartonada que pudiera proyectar la palabra *democracia* en ciertos espacios, este régimen político es un estilo de vida que impacta directamente sobre diversos ámbitos del día a día de cualquier habitante. La calidad de las escuelas a las que se asiste, las oportunidades y condiciones laborales, el contexto de seguridad de los vecindarios, el entorno de los lugares recreativos, etc., contienen manifestaciones concretas de las políticas públicas que ejercen los titulares de los puestos de elección popular y sus respectivos equipos.

Si bien la democracia no se puede limitar conceptualmente al proceso de renovación periódica de los cargos públicos, las elecciones democráticas siguen siendo una oportunidad que tiene la ciudadanía de replantearse su propio destino, así como el termómetro que mide diferentes aspectos del desarrollo político de las naciones.

Por lo anterior, es una obligación generar un clima de confianza en la autenticidad de las elecciones, no solo para las instituciones electorales, sino para los medios de comunicación, para las organizaciones de la sociedad civil y para la sociedad en general, ya que estos son la única vía pacífica para dirimir las diferencias y construir el proyecto colectivo de una comunidad. Dieter Nohlen apunta que “la cuestión de la consolidación de la democracia está íntimamente relacionada con la cuestión de su aprobación por parte de la población”.¹

Del mismo modo, Fernando Barrientos del Monte puntualiza que “la confianza de los ciudadanos hacia los procesos electorales es muchas veces una condición necesaria y, en algunos con-

¹ Nohlen, Dieter, *La democracia: instituciones, conceptos y contexto*, México, IJ-UNAM, 2011.

textos, indispensable, porque incide en la confianza hacia otras instituciones y en la legitimidad de la democracia como forma de gobierno”.²

La conformación del actual sistema electoral mexicano ha sido producto de una progresiva transición democrática. La normatividad se ha ido perfeccionando gracias a la detección de áreas de oportunidad y a la consecuente realización de reformas a la legislación, así como al contexto de exigencia que reina en materia electoral.

La democracia mexicana se ha venido construyendo a través de una progresiva secuencia de reformas electorales a lo largo de muchos años. Las experiencias en ese prolongado camino han mostrado, una y otra vez, la capacidad de México para superar los obstáculos y encontrar las oportunidades para mejorar su régimen político.³

De esta forma, se han venido implementando una serie de mecanismos de seguridad en los procedimientos, materiales y documentación electoral que han permitido brindar confianza y transparencia en los comicios. Luis Salazar y José Woldenberg afirman que:

El ideal democrático se ha traducido en los últimos años en largas e importantes discusiones en torno a los aspectos procedimentales de la democracia. Debates y acuerdos en relación a la organización electoral, los derechos y obligaciones de los partidos, los cómputos comiciales, la calificación de las elecciones, etcétera, se han colocado, y con razón, en los primeros lugares de la agenda política del país. Se trata, sin duda, de una dimensión pertinente porque la democracia para existir requiere de normas, procedimientos e instituciones que la hagan posible.⁴

Esta implementación de procedimientos electorales avanzados ha convertido a México en un referente a nivel internacional.

² Barrientos del Monte, Fernando, *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México, IJ-UNAM, 2016.

³ Fix-Fierro, Héctor y Zovatto, Daniel, “Presentación”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene (IX y X)*, México, UNAM-International IDEA, 2007, p. IX.

⁴ Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, IJ-UNAM, 2001, p. 12.

En este sentido, al concluir el Seminario de Perspectivas Económicas 2018 “Retos y oportunidades para el próximo sexenio”, organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el secretario general de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) José Ángel Gurría, destacó la fortaleza y solidez de las instituciones mexicanas, “en el país las instituciones encargadas de vigilar los procesos electorales se han fortalecido y han consolidado su credibilidad”, añadiendo, “estamos hablando de una consolidación institucional de quien está controlando, manejando, encaminando los procesos electorales, eso nos debe de dar tranquilidad a nivel internacional”.⁵

Sin embargo, no se puede ignorar lo que con anterioridad se ha apuntado: “la sofisticación procedimental que supone la organización de los procesos electorales ha supuesto una inevitable especialización tanto de las normas, de las instituciones encargadas de procesarlos, como de los procedimientos específicos para llevarlos a cabo”,⁶ derivando en la realización de unos comicios cada vez más complejos y, por ende, más costosos. La colocación de *candado sobre candado* en los ordenamientos electorales se ha vuelto un reflejo de la cultura política mexicana, en donde se ha privilegiado el ritual electoral carente de contenido sustancial.

El presente ensayo se estructura en cuatro momentos. Los primeros tres corresponden a las etapas iniciales del proceso electoral establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en su artículo 208, a saber: *preparación de la elección; jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones* (o actos posteriores a la elección). Adicionalmente a estos tres periodos se añade un cuarto, denominado *revisión de las actuaciones*. En ese último apartado se hace una breve alusión a la supervisión a la que están sujetos los organis-

⁵ Navarro, María Fernanda, “Elecciones generan incertidumbre por naturaleza: Gurría”, en *Forbes*, 11 ene 2018, consulta 18 jul 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/generar-incertidumbre-naturaleza-de-elecciones-gurria/>

⁶ Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, IJ-UNAM-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, p. 4.

mos públicos locales electorales por parte de algunas instituciones, tanto a nivel federal como local.

Con este trabajo se pretende desmitificar algunos argumentos inexactos que perduran en la opinión pública en materia electoral, exponiendo algunos de los múltiples mecanismos de control para sustentar la integridad en las elecciones locales.

2. PREPARACIÓN DE LA ELECCIÓN

La función de organizar elecciones, como “elemento desencadenador del proceso político de toma de decisiones colectivas”,⁷ es una tarea que presupone un alto grado de especialización en su realización. En este primer apartado se mencionan y describen brevemente algunos de los mecanismos para generar confiabilidad en las etapas previas al día de la jornada electoral.

2.1. Conformación del padrón electoral y listado nominal

La creación y conformación tanto del padrón electoral como del listado nominal son facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral (INE).

El padrón electoral es la base de datos en la que se encuentra el nombre y la información básica de las y los ciudadanos mexicanos que, en pleno uso de sus derechos político-electorales, solicitaron su inscripción al mismo con la finalidad de obtener su credencial para votar y, de esta manera, estar habilitados para ejercer su derecho al voto. Por su parte, la lista nominal contiene información de las y los mexicanos que, además de solicitar su inscripción al padrón, cuentan efectivamente con su credencial para votar con fotografía vigente.

La integración de este padrón electoral en nuestro país tiene sus orígenes en 1990, con la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE). En cum-

⁷ *Ibidem*, p. 3.

plimiento a dicho ordenamiento legal se le encomendó al otrora Instituto Federal Electoral (IFE, actualmente INE) la confección de un catálogo general de electores por medio de la técnica censal total. A partir de este primer ejercicio, el INE ha actualizado esta información constantemente con la finalidad de garantizar tanto calidad como consistencia a través de la instalación de módulos de atención ciudadana en todo el país.

El padrón electoral nos da certeza para saber con precisión cuántos y quiénes podemos votar. En líneas generales, se puede afirmar que la confiabilidad de todo el sistema electoral en México comienza con este instrumento, ya que puede ser visto como una unidad de medición electoral básica para determinar otros aspectos relevantes en la materia, tales como el financiamiento público de los actores políticos, el número de boletas a imprimir en los procesos electorales, la cantidad y la ubicación de las casillas, el tamaño de los distritos, el número de capacitadores electorales, el registro de nuevos partidos políticos y la ratificación de los existentes, entre otras cuestiones.

No obstante, la salvaguarda de los datos contenidos en el padrón electoral presupone un reto a afrontar, ya que no se debe proporcionar ni dar a conocer a personas no autorizadas la información almacenada. Para ello se implementan mecanismos de control y seguridad para conservar los datos personales.

2.2. Credencial para votar (INE)

La mayoría de los países cuenta con un documento público que contiene información personal y que le permite a sus ciudadanos identificarse de manera oficial, emitido generalmente por una autoridad gubernamental. Su denominación varía de lugar a lugar: Cédula de Identidad, Cédula de Ciudadanía, Tarjeta de Identidad, Registro Civil, Cédula de Extranjería, Carné de Identidad, Documento Nacional de Identidad, Documento Único de Identidad, Identificación Oficial, etcétera.

En el caso de México, es el INE el organismo autónomo encargado de expedir este documento con el objeto de votar en las elecciones. Por tal razón, en nuestro país se le conoce popular-

mente como la *INE* a la credencial para votar. Además, la *INE* se ha impuesto como el medio de identificación oficial que valida la ciudadanía mexicana, debido a sus altos estándares de seguridad y por la practicidad de portarla fácilmente, a diferencia del pasaporte.

Las primeras credenciales con fotografía se produjeron en 1991, incorporando como elementos la firma y la huella digital. A partir de este momento, los elementos de control y seguridad han aumentado en cuanto a su cantidad y complejidad. En la actualidad, los principales son los siguientes: tinta UV —basado en colores de tinta ultravioleta perceptibles con luz negra—, diseños “Guilloche” —patrón de figuras formadas con líneas finas difíciles de imitar con impresoras—, microtextos —que no son legibles a simple vista—, impresión arcoíris —patrones de líneas con dos o más colores de tinta simultáneo—, elemento táctil —perceptible al tocarlo con las yemas de los dedos—, fotografías fantasma con datos variables —aplica un *software* que crea la imagen a partir de datos del ciudadano con un patrón variable—, tinta OVI —tinta especializada que cambia de color en función del ángulo de la luz con que se observe—, diseño en relieve —líneas con diseños especiales que simulan un efecto de relieve—, código QR —módulo para almacenar información que puede ser escaneado por un teléfono “inteligente” y dirige a un catálogo de servicios que ofrece el *INE*—, elementos ópticamente variables que cambian de color dependiendo del ángulo de luz, entre otros.

La implementación de estos mecanismos de seguridad en la credencial, misma que tiene que ser presentada el día de la jornada electoral, garantiza la autenticidad del voto mediante la perfecta identificación del votante, evitando cualquier irregularidad a la hora de emitir el sufragio.

2.3. Integración de los consejos distritales y municipales

Otra de las mayores fortalezas del sistema electoral de nuestro país es que las elecciones son llevadas a cabo por la propia ciu-

dadanía y no por miembros del aparato gubernamental, como en otras latitudes.

Es por ello que nuestro sistema electoral prevé la integración de ciudadanas y/o ciudadanos —consejerías distritales y/o municipales— que, apoyados por un abogado —secretario técnico— dependiente directo del propio Organismo Público Local Electoral (OPLE), conforman un grupo multidisciplinario que se encarga de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en su respectivo distrito y/o municipio.

El proceso de designación para dichas consejerías y secretarías técnicas se realiza con la máxima transparencia, ya que se emite una convocatoria abierta a la ciudadanía que puede incluir el cumplimiento de ciertos requisitos, una valoración curricular y una etapa de entrevistas a los aspirantes. Hecho lo anterior, las y los ciudadanos interesados pasan a la lista de propuestas para su eventual designación en los citados cargos.

Se ha de resaltar que los requisitos para la designación son, en términos generales, contar con la ciudadanía mexicana y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, tener una edad mínima, poseer cierto grado académico, gozar de buena reputación, entre otras.

Estas últimas características abonan a que sea la propia ciudadanía la encargada de organizar las elecciones, y no funcionarios gubernamentales o de algún partido político. De lo contrario, se podría causar detrimento a la percepción de imparcialidad de la que deben gozar las y los integrantes de los consejos distritales y municipales.

2.4. Integración de las mesas directivas de casilla

Siguiendo este principio de que las elecciones en México tienen la esencia de ser organizadas por la ciudadanía, las mesas directivas de casilla (MDC) son la autoridad electoral formada por ciudadanas y ciudadanos que tienen la misión, durante la jornada electoral, de respetar y hacer respetar la libre emisión,

efectividad y secrecía del voto, así como asegurar un escrutinio y cómputo —clasificación y conteo de las boletas por tipo de elección y cargo— auténtico en cada una de las mesas de votación instaladas en las secciones electorales.⁸

Las MDC se integran por un presidente/a, un secretario/a, dos escrutadores/as y tres suplentes generales. En caso de que se realicen elecciones federales y locales concurrentes —el mismo día—, se integran con un secretario/a y un/a escrutador/a adicional. Pero, ¿cómo se selecciona a estas personas?

Para ser integrante de las MDC se requiere tener la ciudadanía mexicana, ser residente en la sección electoral que comprenda la casilla, contar con credencial para votar vigente, estar en ejercicio de sus derechos políticos, tener un modo honesto de vivir, haber participado en el curso de capacitación electoral, no ser servidor público de confianza con mando superior ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, entre otros.

El método de selección de los integrantes de las MDC se lleva a cabo de la siguiente forma: en diciembre del año previo a la elección, el Consejo General del INE sortea los meses del calendario para tomar uno al azar, considerando también de forma automática el siguiente mes. Por ejemplo, si el mes seleccionado fue *junio*, se tomará en cuenta *julio*. Más adelante, el órgano nacional escoge aleatoriamente por medio de un sistema informático el 13% del listado nominal de quienes hayan nacido en los meses de *junio* y *julio*, siguiendo con la ejemplificación anterior. A este proceso se le conoce como insaculación.

Las y los ciudadanos insaculados reciben una visita de los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE)⁹ a sus domicilios. Este primer contacto tiene la finalidad de identificarlos, conocer su situación personal y, si es el caso, entregarles la carta notificación. Los CAE pueden aprovechar este momento para sensibilizarlos,

⁸ Fracciones territoriales mínimas en que se divide la geografía nacional para efectos electorales.

⁹ Ciudadanas y ciudadanos que cumplieron con los requisitos establecidos en la convocatoria para dicho cargo.

es decir, concientizarlos sobre la importancia de su participación como funcionarios y como votantes. De esta manera se comienza a elaborar una lista de posibles integrantes de las MDC.

En febrero del año de la elección, el INE realiza otro sorteo en el que saca al azar una de las 26 letras que comprenden el alfabeto, si la letra seleccionada resultara ser la *M*, se comenzaría a elegir a las y los ciudadanos cuyo primer apellido inicie con *M*, para luego seguir con la *N* y así sucesivamente hasta completar el número necesario para integrar las MDC.

En esta segunda insaculación se opta por quienes estén suficientemente preparados con los conocimientos y habilidades necesarias para llevar a cabo la instalación y funcionamiento de la casilla el día de la jornada electoral.

Como se ha revisado, los integrantes de las MDC no son designados deliberadamente ni tampoco es la ciudadanía quien acude por deseo propio a ofrecerse como voluntaria. Su integración responde a un proceso transparente en el que, de manera aleatoria, son seleccionados para evitar cualquier indicio de parcialidad, que ponga en tela de juicio la percepción de integridad electoral en las casillas electorales.

2.5. La boleta electoral

La boleta electoral es el elemento físico, generalmente de papel, que sirve para consignar la voluntad ciudadana, y con la cual se ejerce el derecho al voto. Esta solo se diferencia del voto en cuanto al momento en el proceso. La boleta se convierte en voto una vez que se ha manifestado la voluntad del elector y se ha depositado en la urna.

La LGIPE estipula que les corresponde a los OPLE imprimir los documentos y producir los materiales electorales para las elecciones locales. Al ser el medio que permite la participación democrática y efectiva de la ciudadanía a la hora de elegir a sus representantes, la boleta electoral pasa por un proceso de diseño, aprobación, impresión y distribución que debe cumplir los máximos estándares de seguridad y confiabilidad.

Cabe hacer mención de que no cualquier imprenta puede producir este tipo de documentación electoral, ya que, como lo marca el respectivo anexo del Reglamento de Elecciones, se debe promover la participación de empresas con experiencia, capacidad productiva y preferentemente con certificaciones de calidad; esto con la finalidad de garantizar que estas imprentas cuentan con la infraestructura para producir y suministrar en los tiempos establecidos tanto la documentación como los materiales, sin afectar los objetivos del INE y del OPLE.

En virtud de lo anterior, la documentación posee medidas de seguridad tanto en la fabricación del papel como en su impresión. Algunos de los ejemplos más comunes son la utilización de fibras visibles, fibras ópticas invisibles y marcas de agua en la elaboración del papel. Por su parte, en cuanto a los mecanismos de seguridad en la impresión se utilizan microtextos, imágenes latentes, talones foliados, tintas invisibles, entre otros. Estos elementos fortalecen la cadena de confianza, logrando un alto estándar de seguridad que hace prácticamente imposible la reproducción o falsificación de la boleta electoral.

Por otra parte, para asegurar el estricto control de esta documentación electoral, es necesario recordar que la cantidad de boletas que se imprimen no es fortuita ni está sujeta al criterio de alguien, sino que se imprime el número exacto que establece la ley respectiva, tomando como base el número de ciudadanas y ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores para el proceso electoral correspondiente, más las adicionales que apruebe el Consejo General para representantes de partidos políticos, para candidaturas independientes y para las resoluciones favorables que emita el Tribunal Electoral. Esto garantiza que se lleve un estricto control sobre cada una de las boletas.

Una vez finalizada la etapa de impresión se trasladan las boletas, custodiadas por el ejército y/o cuerpos policiales, a las bodegas electorales de los consejos distritales y municipales para su resguardo. Para ello, se levantan actas pormenorizadas de la entrega y recepción, asentando el número de boletas, características del embalaje que las contiene, y los nombres y cargos de los funcionarios que asistieron.

La ley prevé que ese mismo día, o a más tardar el siguiente, se proceda al conteo de las boletas para comprobar la cantidad recibida, consignando el número de los folios, sellándolas al dorso y agrupándolas en razón del número de electores que corresponda a cada una de las casillas a instalar; es decir, a cada casilla se envía un número preciso de boletas según la cantidad de votantes en la misma. Cabe resaltar que esta operación también se lleva a cabo con la participación de los partidos políticos que decidan acudir.

Como se ha revisado, las boletas electorales son el instrumento por el cual el votante expresa su preferencia política. Su importancia es tal, que su salvaguarda y cuidado son asunto de seguridad nacional. Es decir, de acuerdo con la ley en la materia, se entiende por seguridad nacional las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven, entre otras responsabilidades, al mantenimiento del orden constitucional, al fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno y a la preservación de la democracia, entre otras.¹⁰

De aquí se desprende que cada uno de los actos relativos a las boletas se debe tomar con la máxima seriedad, ya que este elemento garantiza en gran medida que las y los ciudadanos participen con la certeza de que su voto es libre y secreto.

3. JORNADA ELECTORAL

La jornada electoral es el momento culmen en el que las ciudadanas y ciudadanos llevan a cabo la votación. Según la LGIPE, comienza a partir de las 08:00 horas y finaliza a las 18:00 horas, teniendo en cuenta los husos horarios respectivos de cada estado de la República.

Detrás de la aparente sencillez con la que se desarrolla la logística de la emisión del sufragio, esta posee varios mecanismos encaminados a salvaguardar la integridad electoral. A continuación se describen brevemente algunos.

¹⁰ Art. 3 de la Ley de Seguridad Nacional.

3.1. Instalación y clausura de las casillas

Como ya se hizo referencia, las y los integrantes de las MDC tienen la labor de instalar la casilla en el lugar previamente designado, así como de clausurarla. Del mismo modo, deben recibir la votación de sus vecinos, efectuar el escrutinio, computar la votación y también deben fijar un cartel con los resultados al exterior de la casilla.

Los integrantes de la MDC deben comenzar la instalación de la casilla a las 7:30 horas. Si a las 8:15 horas no estuviese instalada la casilla por ausencia de funcionarios, la ley prevé que los ausentes se pueden sustituir por personas de la lista de electores de esa sección, quienes también deben cumplir con ciertos requisitos. Esta medida contribuye a seguir preservando, en todo momento, la imparcialidad en las MDC y a recibir la votación lo más rápido posible.

La votación se cierra a las 18:00 horas de manera oficial —se puede cerrar después si en dicho horario todavía hubiera electores formados para votar—. En ese momento, los integrantes de la MDC comienzan a llenar y firmar el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral. Para ello, estos funcionarios proceden a realizar el escrutinio y cómputo, es decir, determinan el número de electores que votaron en la casilla, el número de votos emitidos en favor de cada uno de las y los candidatos registrados y no registrados, el número de votos nulos y el número de boletas sobrantes de cada elección.

Naturalmente surgen los interrogantes: ¿qué sucede con las boletas sobrantes de los ciudadanos que decidieron no salir a votar? ¿No quedan expuestas a merced de alguna fuerza política? Para disipar este tipo de cuestionamientos, la LGIPE establece que el secretario de la MDC marcará cada una de esas boletas con dos rayas diagonales inutilizándolas al instante y de manera permanente. Enseguida, estas se guardan en un sobre especial que queda cerrado y se anota en el exterior del mismo la cantidad de boletas que contiene. Cabe resaltar que los representantes de los partidos políticos siguen presentes durante este procedimiento.

Acto seguido se lleva a cabo el conteo. Al respecto, existe el mito de que, en ocasiones, los integrantes de las MDC favorecen a cierto candidato de manera abierta, aumentando deliberadamente el número de votos. Sobre esto, se debe recordar que el escrutinio y cómputo se realiza bajo la atenta supervisión de los representantes de cada fuerza política y candidatura independiente, por lo que llevar a cabo esta irregularidad supondría que todos los representantes se pusieran de acuerdo para beneficiar a una opción política específica, lo cual es bastante improbable. Pero, sobre todo, se debe recordar que los que conducen el proceso son los propios vecinos actuando como funcionarios.

Realizado el cómputo, se levanta un acta para cada elección, asentando el número de votos a favor de cada candidatura, el número de boletas sobrantes o inutilizadas, el número de votos nulos y la relación de los incidentes. De la misma forma, los representantes de los actores políticos siguen presentes para verificar que los datos consignados en las actas estén correctos, con derecho a firmar el acta bajo protesta de decir verdad, señalando los motivos de la misma.

Previo a la clausura de la casilla, los presidentes de las MDC fijan carteles con los resultados de cada una de las elecciones en un lugar visible al exterior del inmueble, expresando de forma pública cuál fue la votación en dicha casilla. Además, a cada representante se le entrega una copia legible de las actas para que puedan tener los resultados electorales en ese preciso momento. Independientemente de la suerte que corran los paquetes electorales en su tránsito, cada representante de los contendientes ya tiene una copia con los resultados de la votación y en el inmueble se exhibe un cartel con la misma información, que, por cierto, coincidirá con la publicada en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

El día de la jornada electoral también son los ciudadanos erigidos como consejeros quienes realizan los cómputos, por lo que su presencia, así como la de los representantes de las distintas fuerzas políticas, permite que esta labor no se someta a intereses personales. Esto otorga veracidad y certidumbre sobre la calidad en la aplicación de la normatividad que debe regir la función electoral.

3.2. Control de quién vota

Durante el desahogo de la jornada electoral, las y los electores votan en el orden en que se presenten ante su correspondiente casilla, para lo cual deben mostrar su credencial *INE*. Una vez cotejada la credencial con la lista nominal específica de esa casilla, el presidente de la MDC le entrega al elector las boletas para que, en el interior de las mamparas, libremente y en secreto, marque su preferencia política. Una vez marcadas las boletas, el ciudadano las deposita en la urna correspondiente para cada elección.

Para llevar a cabo un mejor control del proceso antes descrito, nuestro sistema electoral contempla algunas herramientas que coadyuvan al monitoreo óptimo de la votación. A continuación se mencionan las más relevantes.

3.2.1. Marcadores para boletas

A fin de que las y los electores puedan decidir el sentido de su voto en la boleta, es necesario proporcionar marcadores que cumplan con tal propósito. En cada elección se repite el mismo bulo: *los órganos electorales mandan hacer lápices para marcar la boleta con la finalidad de que se pueda borrar con facilidad y, de esta manera, manipular los votos.*

Por principio de cuentas, es importante hacer notar que la autoridad electoral se asegura de que estos utensilios cumplan con ciertos parámetros de seguridad para evitar alterar la marca en el papel y cambiar la intención del voto. En consecuencia, se llevan a cabo pruebas para que estos instrumentos de escritura posean ciertas características técnicas que aseguren, por ejemplo, que la cera sea imborrable, que sean resistentes a la amplia gama de climas, en particular a las altas temperaturas, y que su marca sobre el papel no se borre ni se traspase a otra parte de la boleta cuando esta se dobla. Con todo, las y los ciudadanos están en plena libertad de poder llevar sus propios bolígrafos o plumones a fin de mitigar cualquier indicio de desconfianza. Además, hay que recordar que concluida la votación, las boletas se sacan de

las urnas en presencia de todos los integrantes de la MDC, entre ellos los representantes de los partidos y los ciudadanos.

3.2.2. Sellos con la leyenda “Votó”

Cada vez que un ciudadano o ciudadana ha depositado su voto en las urnas, el secretario de la MDC marca la lista nominal con un sello especial que contiene la palabra *Votó*, haciéndolo precisamente a un costado del nombre de ese elector.

Esta marca, simple en cuanto en su implementación, refuerza el control de la votación, ya que solo las y los integrantes de la MDC y los representantes de cada uno de los partidos políticos tienen en su posesión un ejemplar de la lista nominal oficial, dificultando aún más un fraude electoral. Además, se ha de señalar que se encuentran las y los observadores electorales, quienes tienen la facultad de estar vigilando cada uno de los procedimientos de votación.

3.2.3. Marcadora de credenciales

Durante la votación, el secretario de casilla marca la credencial *INE* con una perforación, la cual indica que ya ha sido utilizada en esa elección, haciendo prácticamente imposible engañar a las y los integrantes de la MDC para realizar una segunda votación en esta u otra casilla.

3.2.4. Líquido indeleble para el pulgar

Otro de los mitos recurrentes es afirmar que la marca sobre el pulgar se borra con simpleza. Sin embargo, para sorpresa de muchos, este material electoral no es ni tinta ni pintura, sino más bien un líquido que provoca una reacción que solamente se separa del dedo pulgar con la descamación natural de la piel. Dicho de otra manera, es una especie de quemadura y, sin embargo, no hay que temer riesgo alguno, ya que no genera ningún tipo de irritación.

El anexo del Reglamento de Elecciones es muy preciso al detallar que la tinta indeleble debe tener como características una permanencia en la piel de al menos doce horas; que sea visible en la piel al momento de su aplicación; que el tiempo de secado en la piel no sea mayor a quince segundos; que la marca indeleble sea de color; que sea resistente a disolventes como agua, jabón, detergentes, alcohol, quitaesmalte, thinner, aguarrás, gasolina blanca, vinagre de alcohol, aceite vegetal, aceite mineral, crema fácil, jugo de limón y blanqueador de ropa.

3.3. Programa de Resultados Electorales Preliminares

El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) es el mecanismo de información electoral encargado de indicar los resultados preliminares y no definitivos de la jornada electoral. El PREP informa oportunamente y en tiempo real los resultados preliminares a la ciudadanía en general, y se realiza a través de la captura, digitalización y publicación de los datos de las actas provenientes de las casillas.

Derivado de la delicada naturaleza de la información que arroja el PREP, los encargados de implementarlo deben efectuar controles de seguridad en sus distintos procedimientos, tales como identificar factores de riesgo, activos críticos, áreas de amenaza, etc. También se establece una estrategia de gestión de riesgos, planes de seguridad y contingencia, entre otros. De forma adicional, el Reglamento de Elecciones establece que el sistema informático se debe someter a una auditoría de verificación y análisis, dando preferencia a instituciones académicas o de investigación con experiencia en la materia.

Con el propósito de disminuir errores humanos en la captura de la información, antes de almacenarla en el sistema informático, una persona distinta a la que la capturó en primer momento coteja que los datos tecleados coincidan con las actas PREP digitalizadas. De presentarse alguna equivocación, se muestra un mensaje de notificación al verificador para que analice los datos con atención, deteniendo el proceso hasta que no subsanen las

inconsistencias. Es decir, para subir un acta al PREP, una persona digitaliza el acta, otra captura los datos y otra más los verifica. En algunos OPLE, este proceso de verificación se puede llevar hasta una segunda vuelta. Cuando se detecta una falla se tiene que enmendar, para lo cual es necesario que otra persona —el supervisor a cargo— lo autorice.

Antes de finalizar este apartado, es pertinente puntualizar que el PREP únicamente captura y publica la información asentada en las actas de escrutinio y cómputo de las MDC y realiza la sumatoria para cada elección. De ninguna manera sustituye los cómputos finales. Cabe recordar lo que ya apuntábamos, que las y los representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes tienen copias de dichas actas, lo que les permite cotejar la información vertida no solo con el PREP, sino también con los carteles pegados afuera de las casillas, los cuales están firmados por el presidente de la MDC y por los representantes de los partidos políticos que deseen hacerlo.

El PREP cuenta con mecanismos avanzados de seguridad que garantizan la integridad de la información presentada y el flujo ininterrumpido de datos, preservando en todo momento elementos primordiales de la función electoral como la seguridad, la transparencia, la confiabilidad y la credibilidad. Todo el desarrollo del sistema es vigilado por un comité técnico asesor, ante el cual los partidos políticos y las candidaturas independientes pueden nombrar un representante técnico.

3.4. Entorno en el día de la jornada electoral

3.4.1. Observación electoral y visitantes extranjeros

Las y los observadores electorales son ciudadanas y ciudadanos interesados en conocer ciertas etapas del proceso electoral. Están facultados para presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones y observar en una o varias casillas, desde su instalación, el desarrollo de la votación, el escrutinio y cómputo, la fijación de resultados en el exterior, hasta la clausura de la misma; así como presentarse en los consejos

correspondientes, escuchar los resultados, estar en la recepción de escritos de incidencia y protesta, además de un sinnúmero de actos más, previos y posteriores a la jornada.

Las y los observadores electorales deben cumplir algunos requisitos para estar acreditados, entre los que destacan ser ciudadano o ciudadana mexicana en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como asistir a los cursos de capacitación que imparten el INE o los OPLE. No obstante, se excluye de esta facultad a los miembros de dirigencias nacionales, estatales o municipales de partido político alguno, así como a quienes hayan sido candidatos a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección.

Con el objetivo de crear una atmósfera de mayor certeza, legalidad, objetividad y máxima publicidad en los procesos electorales, en nuestro país se tiene contemplada la figura legal de visitantes extranjeros, es decir, ciudadanas y ciudadanos con nacionalidad distinta a la mexicana interesados en presenciar el desarrollo de los comicios, transparentando cada uno de los actos de la autoridad electoral.

3.4.2. Notarios públicos y jueces

La normatividad electoral estipula la actuación de los notarios públicos y los jueces el día de la jornada electoral. Ellos tienen el deber de dar fe de cualquier acto relacionado con la integración de la mesa directiva, la instalación de la casilla y, en general, con el desarrollo de la votación, siempre y cuando se hayan identificado ante el presidente de la mesa directiva y una vez precisada la índole de la diligencia a realizar, misma que en ningún caso podrá oponerse al secreto de la votación.

Los notarios públicos y los jueces correspondientes deben mantener abiertas sus oficinas durante toda la jornada electoral, a fin de atender las solicitudes de las autoridades en la materia, de los funcionarios de casilla, de la ciudadanía, y de las representaciones de los distintos partidos políticos y candidaturas independientes, con la finalidad de dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

Con esto se pretende que profesionales en la materia, independientes de la responsabilidad electoral, puedan dar fe pública de cuanto acontece el día de la jornada.

3.4.3. Medidas de seguridad para el desarrollo de la jornada

Durante el desarrollo de la jornada electoral se contempla que los cuerpos de seguridad pública de la federación, de los estados y de los municipios o, en su caso, las propias fuerzas armadas, presten el auxilio que requieran los órganos del INE, los OPLE y los presidentes de las mesas directivas, con el objetivo de asegurar el orden. En este mismo sentido, la LGIPE especifica que el día de la elección pueden portar armas exclusivamente los miembros uniformados de las fuerzas públicas encargadas del orden.

Asimismo, está establecido que los OPLE pueden requerir la información que obre en su poder relacionada con la jornada electoral, las certificaciones de los hechos que les consten en los documentos que existan en los archivos a su cargo relacionados con el proceso electoral, el apoyo necesario para practicar las diligencias que les sean demandadas para fines electorales, la información de los hechos que pueden influir o alterar el resultado de las elecciones, entre otras. De hecho, los juzgados de distrito y los juzgados estatales y municipales deben permanecer abiertos durante el día de la elección. Las agencias del Ministerio Público tienen la misma obligación.

En algunas entidades, como Querétaro, se establece en la Constitución local que las autoridades federales, estatales y municipales facilitarán la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales. Por ejemplo, la Comisión Estatal de Aguas presta su apoyo en el sentido de que permite anexar un volante alusivo a la campaña de promoción del voto en los recibos que emite a los hogares de toda la entidad. De la misma forma, la Comisión Federal de Electricidad apoya verificando que las condiciones de infraestructura de las instalaciones de las diferentes sedes del instituto sean las óptimas, especialmente en días clave como la jornada electoral, los cómputos y recuentos.

4. ACTOS POSTERIORES A LA JORNADA

Una vez que se han clausurado las casillas, se efectúa la recepción, depósito y salvaguarda de los paquetes electorales¹¹ en una bodega habilitada con todas las medidas de seguridad requeridas, en cada consejo distrital y municipal. En este momento comienza la tercera etapa del proceso electoral: los actos posteriores a la jornada electoral.

Enseguida se describen algunos elementos que coadyuvan a dar veracidad y certidumbre a los resultados finales de las elecciones.

4.1. Cómputos en los consejos distritales y municipales

El miércoles posterior a la elección, los distintos consejos distritales y municipales celebran una sesión permanente para realizar los cómputos finales de las actas. Elección por elección, la presidencia del consejo lee en voz alta los resultados contenidos en el expediente de cada casilla. De esta manera, los integrantes del consejo, incluyendo los representantes de las fuerzas políticas, se cercioran de que la información de las actas corresponda con las copias que tuvieron en su poder desde la noche de la jornada electoral. De coincidir, se captura la información.

Este procedimiento se realiza con la máxima transparencia, a fin de otorgar certeza a los resultados finales. Los paquetes que presentaron alguna inconsistencia son abiertos a la vista de todos los presentes. De ellos se extraen los sobres que contienen las boletas, las cuales se muestran una por una, mientras se cuentan en voz alta las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos.

Durante este procedimiento, las representaciones de las fuerzas políticas pueden exponer si están en desacuerdo sobre el sentido del voto de las boletas. Si tras los argumentos vertidos no se

¹¹ Paquete formado por el expediente de casilla, los sobres con las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y nulos.

llegara a una conclusión categórica, se reservan las boletas que plantearon dudas para someterlas a votación de las consejerías. Es importante señalar que la calificación de cada voto se realiza con base en criterios judiciales previamente establecidos.

Una vez concluido el cómputo de la elección correspondiente, si existiera una diferencia igual o menor a 1% entre el primer lugar y otro candidato, o cuando el total de los votos nulos sea superior a la diferencia entre el primer lugar y otro candidato, se podría proceder al recuento administrativo —si es solicitado por el interesado—. Esto significa que ante una elección muy reñida, nuestro sistema electoral prevé un mecanismo que permite recotar todos los votos, uno por uno.

Con lo anteriormente descrito se pone de manifiesto la solidez de nuestro sistema electoral en cuanto a la entrega de resultados confiables, así como el trabajo arduo de los ciudadanos que integran los consejos distritales y municipales en aras de privilegiar sobre todas las cosas la certeza en las elecciones.

5. REVISIÓN DE LAS ACTUACIONES

El artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos refiere que “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. Este fundamento nos sirve como punto de partida para justificar que cualquier persona puede recurrir a las instancias respectivas para hacer valer sus derechos. De ahí que los organismos públicos locales electorales se encuentren en una constante y permanente revisión que distintas instituciones hacen de su actuar, tanto a nivel federal como local.

El atributo constitucional que se les otorga a los OPLE —*autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones*—¹² no los exime, de ninguna manera, de ser observados y vigilados en cada una de las determinaciones que tomen, “esto significa que la autonomía que se les reconoce es plena y ca-

¹² Art. 116, frac. IV, inc. c.

rente de condicionamientos, aunque ciertamente no por ello ilimitada”.¹³

Por lo anterior, en este apartado se enlistarán algunos de los órganos jurisdiccionales y administrativos que están constantemente supervisando las determinaciones de los órganos electorales. Si bien la denominación de algunas instituciones puede ser diferente dependiendo de la entidad federativa, las facultades, en líneas generales, son las mismas.

5.1. Órganos jurisdiccionales

5.1.1. *Autoridades electorales jurisdiccionales locales*

Son los órganos jurisdiccionales especializados en la materia electoral de cada entidad federativa; gozan de autonomía técnica y de gestión, así como de independencia en sus decisiones. No están adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.

Su función es la de impartir justicia en el ámbito electoral de competencia estatal, a través de la tramitación y resolución de los distintos medios de impugnación que las leyes regulan en esta materia. Partiendo de la premisa de que cualquier acto de la institución administrativa local puede ser impugnado, estos tribunales están facultados para modificar, revocar o confirmar un acto o resolución de los órganos electorales locales.

5.1.2. *Salas regionales y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Nuestra Constitución establece que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, funcionando en forma permanente con una Sala Superior y con cinco salas regionales: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México y Toluca.

¹³ Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 44.

Para que un ciudadano, partido político, organización o agrupación política, persona física o moral puedan acudir ante este Tribunal a través de alguna de sus salas, deberán haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas (en el caso de los partidos políticos, con su vía de justicia intrapartidaria, mientras que la ciudadanía, con las instancias jurisdiccionales locales).

En primer término, las salas regionales son órganos permanentes que tienen competencia para conocer de las impugnaciones relacionadas con la materia electoral, pero únicamente en el ámbito de su circunscripción.

En consecuencia, a la Sala Superior, con sede en la Ciudad de México, le corresponde conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores y presidente. De forma análoga, resuelve impugnaciones en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales en las entidades federativas que sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, siempre que hayan pasado en primera instancia por la autoridad electoral jurisdiccional local y, en segunda, por la Sala Regional correspondiente.¹⁴

5.2. Órganos administrativos

5.2.1. Instituto Nacional Electoral

Nuestro sistema electoral actual distribuye competencias claras en la organización de las elecciones. Por un lado, a los institutos locales les compete la realización de elección para la gubernatura, las diputaciones locales y los ayuntamientos en cada entidad federativa; por otro, le corresponde al INE organizar las elecciones para la renovación de la Presidencia de la República, las senadurías y las diputaciones federales.

¹⁴ Excepción hecha cuando, en términos de lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los ciudadanos pueden hacer uso de la figura del “salto de instancia” o *per saltum*.

El trabajo del INE y los 32 OPLE es permanente. El Consejo General del órgano nacional aprueba reglamentos y lineamientos de observancia general y obligatoria para los organismos públicos locales de las entidades federativas. El Reglamento de Elecciones, por ejemplo, regula de manera pormenorizada las instituciones y procedimientos comprendidos en la legislación electoral general. De igual forma, el INE emite constantemente acuerdos y resoluciones que impactan directamente en el funcionamiento de los órganos locales, quienes deben cumplir las disposiciones e informarlo.

Aun cuando existe esa diferencia de competencias entre el INE y los OPLE, ambos organismos deben tener una estrecha coordinación con el propósito de cumplir cabalmente con los principios rectores de la materia electoral, elevando la calidad y eficacia en la organización y operación de los procesos electorales.

5.2.2. Órgano interno de control

Los OPLE cuentan con un órgano interno de control que tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del instituto; entre sus funciones principales se encuentra la realización de auditorías para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos de la institución; la verificación de contrataciones o servicios y la investigación de los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el manejo de recursos, entre otras cosas.

Esta área está dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, permitiéndole conducirse bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

5.2.3. Entidades estatales de fiscalización

Las legislaturas de los estados cuentan con estos organismos públicos encargados de fiscalizar. Constitucionalmente cuentan con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribu-

ciones. En virtud de ello, están facultados para revisar el gasto público y los ingresos de las entidades del estado, entre ellas el órgano electoral local.

Estas entidades informan de manera veraz y oportuna al poder legislativo de cada entidad y a la sociedad sobre el resultado de la cuenta pública y del cumplimiento de los objetivos y metas de cualquier institución pública y de particulares, a través de auditorías e investigaciones de situaciones irregulares de actos u omisiones en el manejo de los recursos públicos, actuando en beneficio de la población y coadyuvando en el combate a la corrupción.

5.2.4. Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, así como el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas y el correcto manejo, tanto del ingreso como del gasto público.

La función de la fiscalización se debe desarrollar bajo los principios de responsabilidad, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, neutralidad, transparencia, oportunidad, publicidad, objetividad, profesionalismo, honradez, eficiencia, eficacia, economía e integridad.

5.3. Actores políticos

Los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen el fin de promover la participación del pueblo en la vida demo-

crática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Si bien no están facultados para instruir determinación alguna a los OPLE, sí pueden impugnar resoluciones o acuerdos con los que estén inconformes.

Los representantes de los partidos políticos con registro, tanto nacionales como locales, forman parte del Consejo General con derecho a voz. Son actores que se encuentran revisando, de forma constante y permanente, el trabajo de los OPLE, no solo durante las distintas etapas del proceso electoral, como hemos analizado, sino también fuera del mismo, en la etapa ordinaria.

Como se ha podido observar, múltiples esfuerzos se han emprendido a mitigar la desconfianza en el sistema electoral mexicano, aunque no se puede negar que aún persisten opiniones que tratan de sembrar sospecha y duda. Muchos mitos encuentran terreno fértil en la ignorancia, y otros tantos en el sobredimensionamiento de las áreas de oportunidad que todo sistema presenta de manera natural.

6. CONCLUSIÓN

Una manera muy sensata de robustecer nuestro sistema democrático es fortaleciendo la credibilidad en las elecciones y en los encargados de realizarlas. Conocer lo que verdaderamente ocurre alrededor de los procesos electorales es una buena forma de comenzar con este proceso constante de pedagogía pública que debe mitigar la desinformación y la desconfianza.

No debe menospreciarse el grado de transparencia que se ha logrado en materia electoral, como tampoco debe repararse en afirmar que el sistema electoral mexicano es uno de los más sólidos en cuanto a mecanismos de seguridad e integridad. Sin estas condiciones mínimas, sería muy complejo propiciar la generación de gobiernos legítimos y mantener una atmósfera de paz social.

Ya se ha establecido que las elecciones tienen una trascendencia tal, que sus resultados impactan en los diversos ámbitos en los que la sociedad se desenvuelve de forma cotidiana. De ahí

la necesidad de acudir a esta cita con los elementos suficientes que nos permitan creer que estamos depositando nuestro voto en un sistema ciudadano confiable, probado y libre.

Nuestro marco electoral actual es fruto de un largo itinerario de reformas políticas surgidas a partir de las experiencias de los comicios. Al ser la democracia un régimen permanentemente inacabado, continuamente se van adoptando cambios, mismos que también deben contar con mecanismos de transparencia y confiabilidad.

Desde esta perspectiva, mientras nuestro sistema electoral no sea capaz de permear en la conciencia colectiva las bondades de sus procedimientos, amortiguar la desconfianza ciudadana será una labor complicada. Mantener un electorado atento del actuar de las instituciones es el primer tramo que se ha de recorrer para buscar la consolidación de toda sociedad que se precie de ser democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, IJ-UNAM-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010.
- Barrientos del Monte, Fernando, *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México, IJ-UNAM, 2016.
- Fix-Fierro, Héctor y Zovatto, Daniel, "Presentación", en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene (IX y X)*, México, UNAM-International IDEA, 2007.
- Nohlen, Dieter, *La democracia: instituciones, conceptos y contexto*, México, IJ-UNAM, 2011.
- Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, IJ-UNAM, 2001.

Ordenamiento jurídico

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Seguridad Nacional.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Proceso Técnico Operativo del Programa de Resultados Electorales Preliminares para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

Internet

Crespo, José Antonio, *Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político. Política y gobierno*, vol V, núm. 1, 1982, disponible en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/515/422>

Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, 2018, consulta 27 jul 2018, disponible en <http://www.esfe-qro.gob.mx/>

Hernández Cid, Rubén y López Escobar, Emilio, Evolución de la credencial para votar del INE como instrumento electoral y de identificación de los ciudadanos mexicanos de dieciocho años y más durante el periodo de 1992 a 2014, 2015, consulta 10 jul 2018, disponible en https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87271/CGex201505-6_ap_5_a10.pdf?sequence=13&isAllowed=y

IFE (Instituto Federal Electoral), Informe sobre el estado de Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores en respuesta a la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional, 2012, abril, consulta 18 jul 2018, disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Junio/Casillas/estudioGE.pdf>

- INE (Instituto Nacional Electoral), Conoce tu credencial para votar, s.f., consulta 24 jul 2018, disponible en <https://www.ine.mx/conoce-tu-credencial-para-votar/>
- , Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral, s.f., consulta 15 jul 2018, disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/
- , ¿Qué hace el INE?, 2018, consulta 27 jul 2018, disponible en <http://www.ine.mx/que-hace-el-ine/>
- , Convocatoria a visitantes extranjeros en el marco del proceso electoral federal y concurrente 2017-2018, 2018, consulta 27 jul 2018, disponible en <https://www.ine.mx/acreditacion-de-visitantes-extranjeros/>
- , Protocolo de seguridad para el acceso y manejo de los datos personales contenidos en el Padrón Electoral y las Listas Nominales de Electores, 2018, consulta 27 jul 2018, disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-Sesiones-CG/CG-acuerdos/2016/12_Diciembre/CGex201612-21/CGex201612-21-ap-3-a19-1.pdf
- Navarro, María Fernanda, “Elecciones generan incertidumbre por naturaleza: Gurría”, en *Forbes*, 11 ene 2018, consulta 18 jul 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/generar-incertidumbre-naturaleza-de-elecciones-gurria/>
- TEEQ (Tribunal Electoral del Estado de Querétaro), 2018, consulta 24 jul 2018, disponible en <http://www.teeq.gob.mx/>
- TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), 2018, consulta 24 jul 2018, disponible en <http://portal.te.gob.mx/>

La regulación de las encuestas electorales en México

*Paula Ramírez Höhne**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Los criterios científicos; 3. Publicidad y transparencia; 4. La influencia de las encuestas en la opinión pública; 5. ¿Cómo se regulan las encuestas en México?; 6. Apuntes finales; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy día resulta inimaginable un proceso electoral que carezca de la información que ofrecen las encuestas. Desde hace décadas, en las democracias del mundo entero, los estudios demoscópicos han tenido un rol preponderante en el desarrollo de las contiendas electorales, ya sea por el impacto que tienen en la formación de la opinión pública, o bien, por su función orientadora para definir las estrategias de campaña de los propios contendientes. Es decir, la relevancia del papel que juegan las encuestas durante los procesos electorales es evidente no solo por la gran cantidad de resultados que se publican, sino por los múltiples fines para los que estos sirven.

El interés por regular las encuestas ha sido directamente proporcional a la importancia que estas han adquirido, elección tras

* Maestra en Sociología por el Departamento de Sociología, Graduate Faculty for Political and Social Sciences of the New School University, Nueva York. Actualmente es Coordinadora de Asesores del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.

elección. En México, la regulación de las encuestas electorales inició hace más de dos décadas, cuando se incluyó en el viejo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)¹ de 1993 la obligación, para quienes realizaran y publicaran encuestas, de entregar a la autoridad electoral copia del estudio completo que respaldara los resultados dados a conocer. Más tarde, en 1996, se incluyó la atribución del Consejo General del entonces IFE de emitir criterios de carácter científico para ser observados por quienes pretendieran realizar encuestas o sondeos de opinión para dar a conocer preferencias electorales.

La regulación de encuestas tiene una historia que se cuenta en paralelo a las múltiples reformas que ha sufrido la normatividad electoral mexicana. Así, en 2008 se incluyó al gremio democrático en la definición de los criterios científicos que emite el Consejo General y, finalmente, la reforma de 2014, que convirtió al Instituto en autoridad nacional, implicó que el modelo de regulación, desde la Constitución, la ley y los criterios, extendiera su alcance y aplicación a las encuestas que se realizan sobre cualquier elección en el país. Es decir, se amplió su ámbito territorial y conceptual de competencia: el INE se convirtió en la institución rectora de la regulación de las encuestas de carácter federal y local y, por tanto, sus lineamientos y criterios se volvieron obligatorios para toda persona física o moral que dé a conocer resultados sobre preferencias electorales, por cualquier medio.

De 1993 a la fecha, la regulación de las encuestas se ha hecho cada vez más sofisticada, tanto desde el ámbito legal como reglamentario, pero ha mantenido como eje los principios de transparencia y máxima publicidad. Esto es así porque, si bien la regulación vigente contempla más funciones de la autoridad y mayores mecanismos que en el pasado para propiciar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados, el fondo de la norma y el trabajo que se realiza siguen persiguiendo lo mismo: que la sociedad cuente con la información necesaria para valorar la calidad de las encuestas que están a su alcance.

Este texto tiene el propósito de explicar en qué consiste la regulación de las encuestas electorales en México, cómo ha evolu-

¹ Abrogado en 2014 como producto de la reforma electoral, constitucional y legal de ese año.

cionado en los últimos años y cuáles son los resultados obtenidos como producto de su regulación.

2. LOS CRITERIOS CIENTÍFICOS

La regla principal que rige la publicación de encuestas electorales en México es que quien las realiza o las publica debe entregar a la autoridad electoral el estudio completo realizado, para dar a conocer la metodología empleada y poder verificar si los ejercicios se ajustaron a los criterios de carácter científico aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Dado que la autoridad electoral no es especialista en demoscopia —ni tiene por qué serlo—, la ley² establece que para la emisión de los criterios de carácter científico, el INE debe realizar una consulta al gremio de encuestadores para que sean ellos, los expertos en la materia, quienes propongan los estándares metodológicos que debe cumplir todo estudio que pueda catalogarse como científico. Es así que en octubre de 2014, ya con la reforma constitucional y legal en plena vigencia, el Consejo General del INE aprobó los criterios de carácter científico³ para la realización y publicación de encuestas electorales, luego de una amplia consulta realizada a los encuestadores mexicanos independientes y agremiados a través de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AMAI), así como de la representación mexicana en la Asociación Mundial de Investigación en Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés).

Pero, ¿qué son exactamente los criterios de carácter científico? Se trata de un conjunto de elementos sobre los cuales se debe informar a la autoridad electoral cuando se publica una encuesta sobre preferencias de votación. En concreto se refieren a dos tipos de información: la relacionada con la autoría y el financiamiento de las encuestas, y la que reporta la metodología empleada. En específico, es obligatorio que se informe quién realizó la en-

² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

³ Véase el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral: INE/CG220/2014.

cuesta, quién la pagó y quién se hizo cargo de su publicación; además, debe entregarse el marco metodológico empleado que incluya el propósito del estudio, la población objetivo, el tamaño y la forma de recolección de la muestra, el margen de error estadístico implícito, la tasa de rechazo general y específica, el tratamiento de la no respuesta, la forma de procesamiento de la información, entre otra información relevante. También debe entregarse en formato electrónico la base de datos de las encuestas publicadas, sin contraseñas ni candados de ningún tipo, para que puedan ser consultadas y, en su caso, los ejercicios de estimación estadística puedan ser replicados en sus términos.

En suma, estos criterios constituyen el conjunto de información que, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales en materia demoscópico-electoral, debe contener todo estudio que se precie de ser científico. No obstante, los criterios no imponen un tipo de metodología a emplear, pues eso atropellaría los derechos intelectuales de los científicos dedicados a la medición de la opinión pública, sino que la norma solo regula la información que es necesario reportar para que la rigurosidad metodológica de cada ejercicio pueda ser analizada y valorada a la luz de sus conclusiones y resultados. Esto es así porque no existe una fórmula única para medir la opinión pública: el tamaño de la muestra es distinto en cada caso, así como la forma de recolectar la información —cara a cara, vía telefónica, esquema mixto, etc.—, el procesamiento de los datos, el tratamiento de la no respuesta, entre otras cosas. Para cada elemento, es el científico social encargado del ejercicio demoscópico quien determina la mejor solución metodológica para obtener el resultado más preciso posible. Por ello, la regulación de encuestas electorales no consiste en que la autoridad le imponga a los expertos “una forma” de realizar sus estudios, sino que sean ellos quienes informen cómo llevaron a cabo sus encuestas y cuál fue el método empleado que respalda los resultados que se publicaron.

3. PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA

Toda la lógica de la regulación de encuestas electorales tiene que ver con su publicidad: solo se regulan las encuestas que se pu-

blican, y para cumplir con las normas que las rigen es necesario dar a conocer la información metodológica que respalda los resultados difundidos. De hecho, la regulación se detona una vez que los resultados de una encuesta son publicados; es decir que, a diferencia de lo que ocurre con la regulación en otros países, en México no es necesario registrarse previamente o contar con un permiso o salvoconducto para realizar y publicar encuestas electorales: la norma solo obliga a que se informe sobre los estudios de opinión publicados, y no sobre aquellos que tienen la pretensión, intención o interés de darse a conocer.⁴ Para la regulación en México solo se cuenta lo publicado.

Las encuestas privadas —es decir, que no son del dominio público— son perfectamente válidas y legales, pero no son reguladas por la autoridad electoral por dos razones simples: la primera es que no habría forma de saber cuáles encuestas se realizan si estas no se publican; y la segunda —y más importante— es que para efectos de la función electoral, el interés reside en los ciudadanos y la influencia que las encuestas tienen —o no— en su decisión de voto. Esta última es la razón de fondo que motiva la regulación de las encuestas: la idea de que juegan un papel en la decisión del voto y, por tanto, es necesario asegurar que los resultados que arrojen tengan un sustento científico, válido, y que no sean propaganda electoral disfrazada de encuestas.

4. LA INFLUENCIA DE LAS ENCUESTAS EN LA OPINIÓN PÚBLICA

Si bien es cierto que las encuestas tienen una influencia en la opinión pública, no se conoce a la fecha un estudio concluyente donde se sostenga que tienen un efecto directo y unidireccional

⁴ La única excepción a esta regla general son las encuestas de salida y conteos rápidos que se realizan el día de la jornada electoral, para los cuales sí es obligatorio dar aviso previo de su realización a la autoridad electoral correspondiente, así como informar las principales características del estudio que se vaya a llevar a cabo. Para las encuestas de salida y los conteos rápidos se ha establecido a nivel reglamentario que la autoridad electoral acreditará a aquellos que cumplan con dar el aviso correspondiente, independientemente de si el estudio se publica o no.

en la definición del voto ciudadano. En realidad, las encuestas, al igual que cualquiera de los varios elementos que influyen en la definición del voto, tienen efectos diversos, multidireccionales y de distinta magnitud. Hasta la fecha no hay una fórmula que permita saber con seguridad el grado de influencia que tienen las encuestas en el electorado —mucho o poco—, su alcance en la población objetivo —a cuántos y a quiénes influye—, ni el sentido de esta —a favor o en contra de qué candidato o fuerza política—.

Existe literatura especializada que se ocupa de explicar la correlación entre la publicación de encuestas y las preferencias electorales;⁵ en ella se formulan diversas teorías: desde la que sostiene que los electores tienden a preferir aquellos candidatos que van a la cabeza en las encuestas (*bandwagon effect*; Donsbach, 1984); la que señala que, por el contrario, los ciudadanos sienten mayor empatía hacia los candidatos que van abajo en las preferencias electorales (*underdog effect*; Lavrakas, Holley y Miller, 1991), o aquella que plantea el dilema del llamado “voto útil”, según el cual, el votante toma en cuenta las preferencias electorales para, con su voto, “impedir” o ir en contra de alguna candidatura, es decir, votar por quien tiene mayores posibilidades de ganarle a quien el ciudadano no quiere que gane.

Pero más allá de la correlación que exista entre la publicación de encuestas y las preferencias electorales, es innegable que los estudios demoscópicos juegan un papel neurálgico en la narrativa misma de los procesos electorales: nos cuentan cómo se posicionan los diferentes actores de las contiendas a lo largo del tiempo, cómo los percibe la sociedad, quiénes gozan de mayor empatía y cuáles arrastran un repudio generalizado. Pero en realidad, las encuestas nos dicen mucho más que eso, nos hablan del humor público, del estado de ánimo de la sociedad, de las ideas políticas que le resultan atractivas y las que aborrece, por solo mencionar lo más evidente. Y dado que esa información es usada tanto por los propios contendientes y sus equipos de campaña como por periodistas, comentaristas, articulistas, analistas, y la sociedad en general, las encuestas se vuelven un elemento

⁵ Véase Juárez Gámiz, Julio, “De los números a las palabras: apuntes narrativos para las encuestas electorales”, en *La precisión de las encuestas electorales. Un paradigma en movimiento*, INE, 2017.

central de la discusión pública, sistemáticamente nutrida por los datos que arrojan sus estudios.

Es por ese rol preponderante de las encuestas en los procesos electorales que surge el interés por regularlas. Y es por eso también que aquí y allá ha existido invariablemente la tentación y mala práctica de publicar propaganda electoral disfrazada de encuestas, pues existe la visión simplista y distorsionada de que con ello se puede ganar ventaja en una elección; como si publicar datos que dan por ganadora a una candidatura implicara un efecto necesariamente positivo para su campaña, cuando sabemos que los efectos nunca son unidireccionales, ni mucho menos homogéneos.

5. ¿CÓMO SE REGULAN LAS ENCUESTAS EN MÉXICO?

A lo largo de los años, la legislación en materia de encuestas se ha ido afinando y perfeccionando, adecuándose a las circunstancias y exigencias de la sociedad y a las nuevas condiciones de la competencia electoral. También las normas que emite la autoridad han implicado un esfuerzo concreto por establecer un contexto de exigencia para contar con estudios que se apeguen a los criterios científicos internacionalmente reconocidos por el gremio de la demoscopia.

Un ejemplo elocuente de este esfuerzo ha sido la incorporación de la obligación reglamentaria de realizar un monitoreo de medios impresos que permita a las autoridades electorales —al INE y a los OPLE— detectar las encuestas que se publican a lo largo del proceso electoral y, de esta manera, tener elementos objetivos y documentales para requerir a los responsables la entrega de su respaldo científico, en caso de que no haya sido entregado de forma proactiva. El monitoreo de publicaciones impresas es una práctica que inauguró —de *motu proprio*— el extinto IFE, dado que, aunque resultaba evidente la proliferación de encuestas en medios de comunicación masiva, el número de estudios que se recibían con el respaldo científico era significativamente menor al de las encuestas que se publicaban. Desde 2014 es obligatorio para el INE y los OPLE realizar un monitoreo de medios

impresos para detectar la publicación de encuestas y posibilitar su regulación efectiva. De hecho, el monitoreo es la actividad que detona la regulación en la materia, pues ofrece el insumo básico —semilla— para la regulación: las encuestas publicadas.

La autoridad electoral —el INE, por lo que hace a las encuestas sobre elecciones federales y los OPLE respecto de las locales— realiza cinco actividades centrales para regular las encuestas durante los procesos electorales:

1. *Monitoreo de medios impresos*: el monitoreo se realiza de manera permanente todos los días que dura el proceso electoral⁶ y abarca un catálogo de publicaciones definido por su alcance o relevancia en la discusión política; es decir, se revisan y analizan las publicaciones con mayor tiraje, así como aquellas especializadas que tienen un rol de líder de opinión en materia política. Para la regulación de encuestas sobre elecciones federales, el INE monitorea 524 medios impresos, de los cuales, 93 son de circulación nacional y 431 locales.⁷

La ley establece la obligación de entregar la metodología con el respaldo científico de las encuestas electorales que se publiquen *por cualquier medio*; entonces, surge la pregunta obvia: ¿por qué se monitorean únicamente medios impresos y no otro tipo de medios de comunicación? La experiencia en la regulación de encuestas ha mostrado que los periódicos y revistas son uno de los principales catalizadores de noticias en el país; no hay una noticia relevante que, aun cuando se dé a conocer en un programa de televisión o radio, no aparezca eventualmente en las páginas de un periódico o una revista especializada. Lo mismo ocurre con las encuestas: no hay encuesta relevante⁸

⁶ Un proceso electoral federal dura por lo regular nueve meses, aunque, de manera excepcional, el reciente proceso 2017-2018 duró 10 meses.

⁷ Para la regulación de encuestas sobre elecciones locales, cada OPLE determina el número y tipo de publicaciones a monitorear, por lo que se trata de un dato que varía según la entidad de que se trate.

⁸ Es decir, en este texto se considera relevante una encuesta que tenga un impacto en la opinión pública, ya sea por el reconocimiento de quien la realizó, por quien la publicó o por los resultados que arrojó.

que, independientemente del medio original que la dé a conocer, no aparezca más tarde en un medio impreso, incluso como parte de un análisis en una columna de opinión.

Durante el proceso electoral federal 2017-2018, el monitoreo del INE detectó 513 publicaciones inéditas⁹ que daban a conocer resultados de preferencias electorales para distintos cargos federales de elección popular.

2. *Recepción de estudios que respaldan las encuestas publicadas y formulación de requerimientos* (en su caso): actualmente existen numerosas casas encuestadoras y medios de comunicación que entregan el respaldo científico de las encuestas que publican sin que medie requerimiento alguno. No obstante, hay otro universo no menor de encuestas que se publican sobre las cuales la autoridad electoral no recibe el respaldo metodológico y, por tanto, debe requerirlo. Para ello se basa en las detecciones del monitoreo, que provee no solo los datos principales de las encuestas que se difunden,¹⁰ sino que es testigo mismo de la publicación, que es el insumo documental básico para formular un requerimiento.

A lo largo del proceso electoral federal 2017-2018, el INE recibió 210 estudios con el respaldo metodológico de

⁹ El monitoreo de medios impresos distingue en sus detecciones tres tipos de publicaciones: las encuestas originales —es decir, cuya difusión es inédita—, las reproducciones —que son aquellas publicaciones que retoman resultados dados a conocer con anterioridad—, y las citas —que hacen referencia a encuestas publicadas previamente, pero que retoman de manera parcial resultados dados a conocer previamente—. La obligación de entregar el estudio metodológico es solo para quien publique encuestas originales o inéditas, pues el respaldo de las reproducciones y citas se asume entregado por la publicación original de la encuesta. Durante el proceso electoral federal 2017-2018, el INE detectó 3 228 publicaciones referentes a encuestas sobre preferencias de votación de elecciones federales; de ellas, 513 fueron originales, 255 reproducciones y 2 460 citas. Estos datos nos hablan de la preponderancia de las encuestas en la discusión pública.

¹⁰ Fecha de publicación y realización de la encuesta, ubicación de la publicación, autoría o responsable del ejercicio, principales resultados, y los datos metodológicos —cuando se dan a conocer—, entre otra información relevante.

410¹¹ encuestas publicadas; de esos estudios, 59 se entregaron como resultado de requerimientos realizados por la autoridad electoral. Cuando no hubo respuesta a los requerimientos, es decir, cuando no se entregó el estudio que avalara que la encuesta publicada fue realizada adoptando criterios científicos, se iniciaron procedimientos sancionadores para determinar si hubo violaciones a las disposiciones legales en materia de encuestas electorales. En el pasado proceso electoral federal se iniciaron siete procedimientos sancionadores por esta causa. En todos los casos, el Tribunal Electoral confirmó la sanción impuesta por el INE.¹²

3. *Verificación del cumplimiento*: una vez que la autoridad electoral recibe los estudios metodológicos que respaldan las encuestas publicadas, verifica que estos cumplan con los criterios científicos obligatorios.¹³ En esta revisión, el INE y los OPLE no valoran o califican la metodología empleada y reportada, sino que se aseguran de que se entregue la totalidad de la información que exige la norma. En el pasado proceso electoral, los 210 estudios recibidos con el respaldo de las encuestas publicadas sobre elecciones federales cumplieron con la entrega de la totalidad de la información que establece la regulación en la materia.¹⁴

¹¹ Un mismo estudio puede contener el respaldo metodológico de los resultados dados a conocer en más de una publicación.

¹² Respecto de los procedimientos sancionadores derivados de encuestas electorales sobre elecciones locales publicadas, los datos varían según la entidad de que se trate. Para conocer la información precisa sobre los resultados de la regulación de encuestas sobre preferencias electorales locales visitar las página de internet de los OPLE correspondientes, o bien, consultar los informes presentados ante los consejos generales de los OPLE, disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/encuestas-electorales/elecciones-locales-2017-2018-informes-entregados-los-opl/>

¹³ Para conocer los criterios de carácter científico, establecidos en el apdo. I del Anexo 3 del Reglamento de Elecciones, véase <https://www.ine.mx/normatividad-vigente-materia-encuestas-electorales/>

¹⁴ Para conocer los estudios entregados al INE durante el proceso electoral federal 2017-2018, véase <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/encuestas-electorales/elecciones-federales-ordinarias-2017-2018-estudios-entregados/>

4. *Publicación sistemática de toda la información:* como se explicó, el propósito central de la regulación en materia de encuestas electorales es que la sociedad cuente con los elementos informativos que le permitan valorar la calidad de las encuestas que se publican. Por ello, toda la información que la autoridad electoral recibe por parte de las casas encuestadoras que realizan los estudios, de los medios de comunicación que los publican, e incluso la información que genera el INE y los OPLE como resultado de sus actividades para la regulación de las encuestas, se publica en las páginas de Internet de cada autoridad electoral.

El portal del INE concentra el mayor acervo documental sobre encuestas electorales publicadas en México. Ahí se puede consultar la normatividad vigente, todos los estudios entregados al INE —y antes al IFE—, desde el proceso electoral de 2006 a la fecha, los informes presentados por la Secretaría Ejecutiva al Consejo General, el registro de las personas físicas y morales que fueron acreditadas para realizar encuestas de salida y conteos rápidos el día de la elección, los principales resultados de las encuestas publicadas, e incluso, están ahí todos los informes presentados ante los Consejos Generales de los OPLE, sistematizados por entidad. Más aún, en el portal se publican las aportaciones de los expertos en estudios de opinión, nacionales e internacionales, que han participado en los distintos foros que ha organizado el INE —y antes el IFE—, con el objeto de contribuir a la discusión pública informada respecto del rol de las encuestas electorales en las democracias.¹⁵

5. *Presentación de informes mensuales:*¹⁶ A lo largo de los meses que dura el proceso electoral, la Secretaría Ejecutiva —que es el área responsable de las actividades para la regulación de encuestas electorales— tiene la obligación de

¹⁵ El portal de encuestas electorales del INE se encuentra disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/encuestas-electorales/>

¹⁶ Para conocer los informes mensuales presentados por la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del INE, véase <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/encuestas-electorales/informes-entregados-se-cg-2017-2018/>

presentar un informe al Consejo General del INE —o del OPLE que corresponda— en cada una de sus sesiones ordinarias.¹⁷ Dichos informes reportan los resultados de la regulación de las encuestas electorales: las publicaciones detectadas por el monitoreo de medios impresos, los estudios recibidos con el respaldo metodológico, su nivel de cumplimiento, los requerimientos formulados y las vistas dadas para la instauración de procedimientos sancionadores.

En resumen, el trabajo fundamental de la autoridad consiste en recibir, organizar, sistematizar y revisar los estudios que respaldan la publicación de encuestas sobre preferencias electorales, para poner a disposición de la sociedad los elementos suficientes que le permitan valorar la calidad y el apego a las mejores prácticas de los estudios de opinión que son publicados sobre asuntos electorales.

6. APUNTES FINALES

Mucho se ha dicho de la importancia de los estudios de opinión para la formación de un voto informado y razonado, para la deliberación pública sobre los asuntos que nos atañen a todos, entre los que se encuentran aquellos que gravitan alrededor de las contiendas electorales. Y en efecto, cada vez más, las encuestas son el insumo que permite a los ciudadanos formarse una opinión sobre el estado de ánimo de una sociedad tan compleja como la nuestra, de hacerse una idea de las tendencias, el posicionamiento, el desencanto, e incluso, las lealtades de una pluralidad de voces que se expresan en una muestra estadísticamente representativa para decirnos algo, algo que nos interesa a todos.

Si bien la atención en este tema —al menos desde la dimensión de su regulación— ha estado enfocada principalmente en el impacto e influencia que tienen las encuestas en la opinión pública, en realidad, estos ejercicios cumplen múltiples propósitos en un proceso electoral: son útiles para conocer las ten-

¹⁷ En el caso del INE, las sesiones ordinarias durante el proceso electoral se realizan una vez al mes.

dencias de votación; y específicamente para los partidos, sirven para conocer el posicionamiento de sus cuadros políticos y, con base en ello, definir a los candidatos con mayores posibilidades de triunfo; permiten conocer las demandas ciudadanas y, de esta manera, definir estrategias de campaña acorde a estas; también sirven para conocer las principales problemáticas que preocupan a la sociedad para, con esa información, plantear plataformas político-electorales que respondan a dichas problemáticas. En suma, el papel que juegan las encuestas en procesos electorales es multidimensional, transversal y definitorio, por supuesto que no de los resultados de las elecciones, sino de la construcción del proceso mismo y su narrativa pública.

De esta forma, su regulación resulta de fundamental importancia, así como la posibilidad de actualizarla en sincronía con la innovación y los nuevos fenómenos relacionados con las encuestas: desde las tecnologías utilizadas para llevarlas a cabo, como Internet y robots telefónicos, hasta las nuevas formas de difundir resultados mediante redes sociodigitales y canales de mensajería privada, como *WhatsApp*.

En México hemos tenido avances significativos en materia de regulación de encuestas electorales: se ha ampliado su alcance, volviendo homogénea la norma a nivel nacional; se ha hecho más efectiva, al incluir diversos mecanismos que propician el cumplimiento de la ley; pero, sobre todo, se ha perfeccionado para ser una regulación equilibrada, que privilegia el derecho a la información de la sociedad, sin violentar el libre ejercicio de los profesionales de la demoscopia electoral ni de los comunicadores que difunden encuestas por diversos medios. Al final del día, lo que busca la norma es contribuir a tener una sociedad mejor informada y, en consecuencia, con mayores elementos para la toma de decisiones, incluida, por supuesto, la decisión del voto.

BIBLIOGRAFÍA

Anexo 3 del Reglamento de Elecciones, disponible en <https://www.ine.mx/normatividad-vigente-materia-encuestas-electorales/>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

INE, Proceso electoral federal 2017-2018, disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/encuestas-electorales/elecciones-federales-ordinarias-2017-2018-estudios-entregados/>

Juárez Gámiz, Julio, “De los números a las palabras: apuntes narrativos para las encuestas electorales”, en *La precisión de las encuestas electorales. Un paradigma en movimiento*, INE, 2017.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Cuentas privadas, mensajes públicos

*Luis Octavio Vado Grajales**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Amparo indirecto 1407/2017; 3. Amparo indirecto 216/2017-VI; 4. *Knigth First Amendment Institute vs. Donald J. Trump*; 5. Procedimiento especial sancionador SRE-PSL-35/2018; 6. Reflexiones; 7. Conclusión; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es abrir la discusión académica sobre el uso de cuentas personales para difundir mensajes, por parte de funcionarios gubernamentales, con contenido vinculado a su trabajo, esto a partir del análisis de cuatro sentencias que se relacionan con el uso de cuentas de *Twitter* privadas para difundir mensajes públicos. En tres de ellas se controvertió el bloqueo de un ciudadano, en la otra se cuestionó el uso indebido de recursos públicos.

La importancia del tema radica en que nos encontramos en un momento en que se construyen jurisdiccionalmente los límites acerca del uso de cuentas privadas por servidores públicos, así que los límites de lo que se puede o debe hacer aún son borrosos, y se están construyendo en el choque entre el

* Doctor en Derecho. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, autor de diversos textos en materia electoral y de argumentación jurídica. Consejero electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Agradezco la revisión de este artículo a Luis Itzcóatl Escobedo Leal.

derecho a la privacidad, el derecho a la información¹ y la determinación de si el bloqueo en una cuenta personal es un acto de autoridad.

Analizadas las cuatro sentencias, expondré una reflexión sobre las mismas, realizando una propuesta a fin de que las autoridades —y los partidos— puedan tener un mejor control de la información que difunden sus funcionarios. Las abordaré en el orden en que fueron dictadas, primero la relativa al amparo indirecto 1407/2017, luego el diverso 216/2017-VI, después el caso *Knigh First Amendment Institute vs. Donald J. Trump*, para concluir con el SRE-PSL-35/2018. El criterio de su abordaje es cronológico, en relación con su dictado.

Quiero precisar que no persigo ni agotar el tema ni desentrañar una doctrina judicial en formación. Me circunscribo al análisis de casos con el aparato mínimo necesario para destacar la importancia de este asunto.

Tres jurisdicciones distintas, dos de amparo, otra de la Corte de Distrito de Nueva York, y la última en materia electoral, que se enfrentan a un mismo problema: ¿qué tan privadas son las cuentas personales de los funcionarios públicos?

2. AMPARO INDIRECTO 1407/2017

Fallado el 28 de agosto de 2017 por Jorge Holder Gómez, titular del Juzgado Decimoquinto de Distrito en Veracruz. En este asunto se cuestionó el bloqueo que hizo el fiscal general del estado, en su cuenta personal, de la cuenta de una ciudadana —que además se identificaba como reportera—.

¹ Asumo que el lector está familiarizado con la libertad de expresión y el derecho a la información, pero, en todo caso, recomiendo estas lecturas sobre el derecho a la información, en cuanto a su concepto y evolución, *cfr.* Laris Cutiño, Christian, *La reforma constitucional en transparencia y acceso a la información pública. Hacia un nuevo modelo de transparencia en México*, Querétaro, FUNDAP, 2016, pp. 51-56. En cuanto a la evolución del acceso a la información hacia los gobiernos abiertos, véase Martínez Puón, Rafael, *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

El juzgador analiza si nos encontramos ante un acto de autoridad. Considera que, en efecto, el bloqueo que se acredita implica un acto de autoridad, en tanto el fiscal del estado, sujeto a la obligación legal de promover la comunicación social y sujeto obligado a difundir la información de interés público, decidió utilizar su cuenta personal para dar a conocer actividades laborales; y de la misma bloqueó de forma unilateral a la quejosa.

De la inspección judicial realizada, se desprende en la sentencia que el responsable:

- Se ostenta como fiscal general del estado de Veracruz.
- En su *tweet* fijado afirma que desempeñaría dicho cargo.
- La información que se publica desde el 21 de junio de 2017 a la fecha de la inspección son diversos *retweets* a la información publicada en cuentas diversas, entre las que destaca la de la propia Fiscalía.

Por tanto, concluye el juez que el titular de la cuenta personal siempre se identificó como funcionario público y compartió información de interés público. De esta forma se acredita una relación de supra a subordinación.

Se concede el amparo en razón de que, al bloquear a la ciudadana de su cuenta personal, el funcionario evita que pueda acceder a la información pública que comparte, de manera que se afecta el derecho de acceso a la información. Ahora bien, expresamente se establece que el funcionario no está obligado a ofrecer en su cuenta personal toda la información pública de la dependencia a su cargo.

En este asunto se hace referencia al amparo en revisión 1/2017, fallado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho asunto versó sobre la orden dada por una autoridad administrativa a un particular para bloquear el acceso a una página. De este asunto se derivaron dos tesis aisladas que citó el juez de distrito,² y que le sirvieron para evidenciar que el

² LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). EL OPERADOR JURÍDICO DEBE DISTINGUIR ENTRE LOS TIPOS DE MANIFESTACIONES QUE DAN LUGAR A RES-

bloqueo es tanto una medida excepcional como una limitación al acceso a la información.

TRINGIR SU EJERCICIO. Resulta imperativo que el operador jurídico tome en cuenta que existen diferencias entre el contenido ilegal en Internet que los Estados están obligados a prohibir, en virtud del derecho internacional —como lo es la pornografía infantil—, y el que se considera perjudicial, ofensivo o indeseable, pero que aquellos no están obligados a prohibir. En este sentido, es importante hacer una clara distinción entre tres tipos de manifestaciones: (I) las que constituyen un delito según el derecho internacional; (II) las que no son punibles como delito, pero pueden justificar una restricción y una demanda civil, y (III) las que no dan lugar a sanciones penales ni civiles, pero que plantean problemas en términos de tolerancia, urbanidad y respeto por los demás. Estas diferentes categorías de contenidos plantean diversas cuestiones de principio y requieren respuestas jurídicas y tecnológicas distintas; en la primera categoría de expresiones prohibidas en Internet se vulneran a tal grado los derechos de los demás, que resulta justificable ordenar la imposición de una restricción genérica al sitio web; de hecho, el bloqueo constituye el método más común de restringir esos tipos de expresión prohibida. En todos los demás casos, es decir, tratándose de manifestaciones no tipificadas como delitos, las restricciones a la libertad de expresión e información deben referirse a un contenido concreto; de ahí que las prohibiciones genéricas del funcionamiento de las páginas electrónicas, por regla general, será una limitación inadmisibles al derecho a la información en estos casos, lo que es acorde con el principio subyacente de que el flujo de información por Internet debería restringirse lo mínimo posible, como lo ha sustentado la Organización de las Naciones Unidas. Amparo en revisión 1/2017. Alestra, S. de R.L. de C.V., 19 de abril de 2017, unanimidad de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Impedida: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

BLOQUEO DE UNA PÁGINA ELECTRÓNICA (INTERNET). DICHA MEDIDA ÚNICAMENTE ESTÁ AUTORIZADA EN CASOS EXCEPCIONALES. Como lo ha sostenido el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el bloqueo de una página de Internet implica toda medida adoptada para impedir que determinados contenidos en línea lleguen a un usuario final. Al respecto, debe tenerse en cuenta que las restricciones al derecho humano de libertad de expresión no deben ser excesivamente amplias, por el contrario, deben referirse a un contenido concreto; de ahí que las prohibiciones genéricas al funcionamiento de ciertos sitios y sistemas web, como lo es el bloqueo, son incompatibles con el derecho humano de libertad de expresión, salvo situaciones verdaderamente excepcionales, las cuales podrían generarse cuando los conte-

3. AMPARO INDIRECTO 216/2017-VI

Resuelto el 27 de septiembre de 2017 por el juez quinto de distrito en el estado de Sonora, Alonso Robles Cuétara. En este asunto, el particular demandó al presidente municipal de Nogales por haberle bloqueado de su cuenta de *Twitter*, afectando sus derechos a la libertad de información, libertad de expresión, no discriminación y acceso a medios de comunicación.

En este asunto, como método, el juez de distrito analizó primero los elementos necesarios para considerar al bloqueo como un acto de autoridad, expresando los siguientes:

- a) La existencia de un ente de hechos o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.
- b) Que esa relación tiene su nacimiento en la ley, por lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.
- c) Que con motivo de esa relación se emita el acto reclamado, el que deberá ser unilateral y crear, modificar o extinguir por sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular.

nidos de una página de Internet se traduzcan en expresiones prohibidas, esto es, tipificadas como delitos acorde con el derecho penal internacional, dentro de las que destacan: (I) la incitación al terrorismo; (II) la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia —difusión del “discurso de odio” por Internet—; (III) la instigación directa y pública a cometer genocidio, y (IV) la pornografía infantil. Asimismo, la situación de excepcionalidad a la prohibición de restricciones genéricas al derecho de expresión también podría generarse cuando la totalidad de los contenidos de una página web resulte ilegal, lo que lógicamente podría conducir a su bloqueo, al limitarse únicamente a albergar expresiones no permisibles por el marco jurídico. Amparo en revisión 1/2017. Alestra, S. de R.L. de C.V., 19 de abril de 2017, unanimidad de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Impedida: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

- d) Que para emitir esos actos no requiere acudir a los órganos judiciales ni se precisa del consenso de la voluntad del afectado.

El juez tiene por acreditado el bloqueo del particular por parte del presidente municipal. También considera que, de la legislación local en materia de administración municipal y transparencia, se obtiene que es obligación del munícipe el promover la comunicación social y está obligado a difundir información de interés público vinculada a su actividad gubernamental.

Ahora bien, el juez hace dos afirmaciones interesantes aquí. La primera es que no existe obligación del funcionario de contar con una cuenta en *Twitter*; la segunda es que si decidió usar su cuenta personal para difundir información derivada de su encargo, debe asumir las consecuencias jurídicas de tal acción.

Del estudio de la cuenta del presidente se desprende que realiza diversas publicaciones relativas a sus actos de gobierno, a pesar de que afirma que la misma es de naturaleza privada. Esto lo relaciona el juez con la obligación constitucional, ya definida por la Suprema Corte, de publicitar por los entes públicos toda aquella información que esté relacionada con asuntos de relevancia o interés público.

Así, en la sentencia se concluye que, al bloquear a un ciudadano de su cuenta en redes sociales, el presidente municipal de Nogales violenta su derecho a la información.

4. *KNIGHT FIRST AMENDMENT INSTITUTE VS. DONALD J. TRUMP*

Este asunto fue fallado por la jueza Naomi Reice Buchwald, de la Corte del Sur de Nueva York, el 23 de mayo de 2018. En este asunto, de un litisconsorcio complejo, se presenta el bloqueo de diversas personas de la cuenta personal de Donald Trump.

Los actores impugnan el bloqueo en la cuenta @RealDonaldTrump, reclamando dicha acción no solo al presidente de Estados Unidos, sino también a diversos funcionarios públicos que po-

drían operar la cuenta. El bloqueo es reconocido por los demandados, y se aduce que se debió a diferencias ideológicas.

En este asunto se determina la ilegalidad de bloquear la cuenta del ciudadano impugnante, al aplicar la doctrina denominada *Public forum*, en virtud de la cual debe analizarse con cuidado las restricciones a la libertad de expresión —y de recibir información— de los ciudadanos en los casos de espacios propiedad del gobierno o administrados por el mismo. Aquí se llega a la conclusión de que la cuenta personal del presidente tiene las siguientes características:

- Es administrada en conjunto por el titular de la misma y por funcionarios públicos.
- El titular se ostenta en la cuenta como “45th President of the United States of America” (cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos de América).
- El titular de la cuenta de *Twitter* la ha usado no solo para comunicar información relativa a su cargo, sino, incluso, para realizar actos en materia de contratación de funcionarios o despido de los mismos, así como para la conducción de la política exterior, siendo asuntos competencia exclusiva del presidente.

Así, concluye la juez que, en este asunto, la cuenta personal de Donald Trump se encuentra efectivamente en el ámbito de un espacio relacionado tanto con la libertad de expresión como con la recepción de información, administrado por el gobierno. Por tanto, al bloquear a un ciudadano de su cuenta personal, el presidente lo excluye de un espacio de información y discusión público.

5. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SRE-PSL-35/2018

Asunto resuelto el 31 de mayo de 2018 por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante sentencia redactada por la ponencia de la magistrada María del Carmen Carreón Castro, que define inexistente la violación a la Constitución por parte del goberna-

dor de Nayarit, en cuanto a la imparcialidad en el uso de recursos públicos.

En este asunto, el promovente se quejó de un mensaje emitido en la cuenta personal del gobernador, en el que este manifestaba su apoyo al candidato presidencial del Partido Acción Nacional. Como en los casos anteriores, estamos en presencia de una cuenta personal en la que, sin embargo, se identifica a su titular con el cargo público que desempeña.

De la sentencia se desprende que el mensaje, que fue publicado espontáneamente, reflejaba una opinión personal que no inducía a la ciudadanía a votar en un sentido determinado, no solicitaba el voto y, señaladamente, la cuenta ni era la oficial ni contenía emblemas del gobierno estatal, ni liga a la página del mismo.³

El mensaje, publicado en periodo de campañas, no fue emitido por el gobernador en su carácter de funcionario público, sino en ejercicio de su libertad de expresión, que debe ser privilegiada.

Resulta interesante este acercamiento, que no es poco común en el TEPJF, en cuanto a sostener la libertad de expresión de los funcionarios públicos, desde luego, con sus atenuantes.

Ahora bien, en este asunto, la magistrada Gabriela Villafuerte Coello emitió un voto particular, en el que básicamente sostiene que el actuar del gobernador fue ilegal, en razón de que los ciudadanos que le siguen en redes tienen fundadas expectativas de que el servidor, en su cuenta, dé información relativa a las actividades gubernamentales y que, de hecho, tal situación se relaciona con los seguidores que captan.

Dado lo anterior, la magistrada disidente considera que los funcionarios deben tener una especial cautela cuando usan sus redes sociales. Estima que no actuó con la medida necesaria al realizar una publicación a favor de un candidato presidencial, dado que sus manifestaciones son vistas en su calidad de gobernador y, por tanto, su actuación vulneró los principios de equidad e imparcialidad.

³ Esta resolución fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF, que mediante sentencia en el expediente SUP-REP-234/2018 confirmó la resolución, con razonamientos coincidentes con lo dispuesto por la Sala Especializada.

6. REFLEXIONES

Queda claro que un funcionario público no está obligado a tener una cuenta personal en ninguna red social; de igual forma, que el tener una cuenta personal en la que no se identifique como funcionario y que no utilice para promocionar o dar a conocer actividades públicas, queda fuera del escrutinio judicial.

Por otra parte, en el supuesto de una cuenta pública social de una dependencia pública, que se ostenta como tal y se administra con recursos de dicha naturaleza, y que además publicita acciones de gobierno, es una cuenta oficial que sirve para cumplir con los mandatos de la transparencia gubernamental.

Definidos los casos claros, ahora trataré de establecer los casos dudosos. Creo que el primer paso, gradual, es analizar el caso de una cuenta personal que se administra con recursos públicos, como expresamente sucede en el caso *Knighth First*, en el que los demandados reconocen que la cuenta es gestionada tanto por su titular, Donald Trump, como por personal de comunicación de la Casa Blanca.

En este caso, acreditado por confesión que los recursos —al menos parciales— que se usan para administrar la cuenta son públicos, ya que es un burócrata quien la gestiona parcialmente, esta debe ser estimada pública también y, por tanto, estar sujeta a las reglas propias de la comunicación gubernamental.

Un caso menos claro es cuando la cuenta personal del servidor público no se gestiona con recursos de tal naturaleza, pero sí contiene mensajes propios de su función. De nuevo, en el caso de Trump, la judicatura se inclina por considerar que, al usar la cuenta personal para tomar y comunicar decisiones que son competencia exclusiva del titular del ejecutivo, se vuelve a reiterar que su cuenta está sujeta a las reglas sobre las relaciones entre gobierno y particulares.

Ahora bien, ¿si la cuenta no es oficial ni se gestiona con recursos públicos, pero sí se utiliza para publicitar acciones de gobierno? Aquí caben dos posibilidades: analizar la naturaleza de la cuenta como tal, o estudiar la calidad de los mensajes. En lo

personal considero que este sería el canal adecuado, si no fuera porque es imposible escindir los mensajes de la cuenta para efecto de permitir su consulta. Esto es, no puede bloquearse de una cuenta a una persona determinada dependiendo de la naturaleza de los mensajes publicados, de forma que permita la consulta de algunos y lo vede para otros.

De los casos analizados, en el electoral parece desprenderse la posibilidad de realizar un análisis de los mensajes en particular, pues se procede de dicha forma en la sentencia electoral retomada. Sin embargo, esto es posible, dado que, a diferencia de los otros dos casos, no se habla de un bloqueo, sino de la posible promoción de un candidato violando la imparcialidad en el uso de los recursos públicos. Aquí sí es deseable y necesario el estudio tanto del estatuto del mensaje como de la cuenta: en el primer caso, para determinar si existía una invitación al voto, en el segundo, para determinar si dicha cuenta se administraba con recursos públicos o en calidad de gobernador.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el amparo 1407/2017 o en el caso *Knighth*, en el procedimiento especial sancionador SRE-PSL-35/2018 no resulta relevante que el titular de la cuenta se ostente con el cargo público que tiene. Aquí encontramos un punto de discrepancia, dado que en el primer asunto es uno de los supuestos en que se basa la sentencia, mientras que en el segundo no. Sin embargo, el voto particular, ya reseñado en el caso electoral, coincide en esto con los otros referidos.

Quiero introducir a la discusión otros elementos que no están presentes en los asuntos comentados, pero que quien lea este texto podrá suponer fáciles de presentarse. El primero tiene que ver con la aparición de imágenes de menores de edad en las cuentas de los funcionarios, supongamos específicamente el caso de hijos, nietas, etc.; en tal caso, de afirmarse en la defensa que el bloqueo es necesario, dado que si bien hay mensajes públicos, también hay que proteger el interés superior del menor, y probablemente el juzgador debería hacer un cuidadoso análisis del derecho de acceso a la información, en conjunto con el derecho a la intimidad de los menores. Desde luego, no me aventuro a predecir el sentido de la sentencia.

El otro elemento surge de una lectura a *contrario sensu* del argumento de que “al publicar cuestiones públicas, se atiende al derecho al acceso a la información de los ciudadanos”. Supongamos un caso en que un funcionario, señalado por no cumplir justamente con la transparencia debida, argumente en su defensa que dio a conocer la supuesta información o actividad faltante por medio de su cuenta personal; llevando el caso al extremo —pero desde luego no a la imposibilidad— con las herramientas tecnológicas de la red social *Twitter*, podría incluso demostrar que su publicación ha tenido más impacto que el que ha tenido cualquier publicación en la página oficial de la dependencia.

Se podrá responder que la publicación en red personal no sustituye la mandatada por la legislación, pero construyendo a partir de los argumentos dados en el caso 216/2017 y también con lo analizado en el caso *Knighth Institute*, me parece que podría plantearse una defensa —incluso una sentencia— que desarrolle el siguiente silogismo:

P1. Es obligación de las autoridades el respetar y promover los derechos humanos.

P2. El acceso a la información es un derecho humano.

P3. La publicación de actos o información oficial no reservada en cuentas de redes sociales de los funcionarios públicos tiene por resultado permitir el acceso a los mismos a cualquier persona que pueda usar una computadora.⁴

7. CONCLUSIÓN

La publicación de actos o información oficial en redes sociales mediante cuentas personales de los funcionarios permite cumplir con el mandato constitucional del acceso a la información.

No me interesa afirmar que la propuesta anterior es inderrotable, me conformo con plantear su posibilidad.

Desde luego, el funcionario puede evitarse todas estas complicaciones si no tiene cuenta en redes sociales. O si, como al-

⁴ Ni siquiera se requeriría cuenta en la red social *Twitter*.

gunos hacen, alimenta dos cuentas en la misma red, una con reflexiones personales y otra orientada a su función, manteniendo así un mayor control de la primera. Pero también las dependencias públicas pueden realizar algunas acciones preventivas, si bien no prohibiendo que la información pública sea compartida en las cuentas personales de los funcionarios, sí considerando justamente que se trata de información o actos de tal naturaleza, así que pueden fijar reglas para su uso por los colaboradores.

Estas reglas, que podrían estar en lineamientos o códigos de ética, no deberían tener por objeto limitar la libertad de expresión del funcionario, sino permitir mensajes armónicos y coincidentes, así como dar a conocer al personal las obligaciones a que se sujetarían, por ejemplo, en cuanto al bloqueo de cuentas.

Creo que incluso tal sugerencia sería atendible también para los partidos políticos, por referencia a sus candidatos, considerando los riesgos que corren de ser sancionados por culpa de un mal manejo de la información pública del partido en las cuentas de quienes compiten en las elecciones.

Tales planteamientos los hago a partir de distinguir, como creo que puede desprenderse de los asuntos descritos, de la naturaleza privada de la cuenta, pero pública de los mensajes. Si esto es así, entonces el control de la información debe tenerlo la autoridad o, en el último caso, el partido, dado que es quien la origina y, en cumplimiento con el mandato de transparencia, debe determinar las formas adecuadas para darse a conocer. Tales lineamientos, desde luego, ni serían aplicables a particulares ni podrían tener por objeto limitar el acceso a la información.

BIBLIOGRAFÍA

Laris Cutiño, Christian, *La reforma constitucional en transparencia y acceso a la información pública. Hacia un nuevo modelo de transparencia en México*, Querétaro, FUNDAP, 2016.

Martínez Puón, Rafael, *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

SCJN, BLOQUEO DE UNA PÁGINA ELECTRÓNICA (INTERNET). DICHA MEDIDA ÚNICAMENTE ESTÁ AUTORIZADA EN CASOS EXCEPCIONALES. Amparo en revisión 1/2017. Alestra, S. de R.L. de C.V., 19 de abril de 2017, unanimidad de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Impedida: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

—, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). EL OPERADOR JURÍDICO DEBE DISTINGUIR ENTRE LOS TIPOS DE MANIFESTACIONES QUE DAN LUGAR A RESTRINGIR SU EJERCICIO. Amparo en revisión 1/2017. Alestra, S. de R.L. de C.V., 19 de abril de 2017, unanimidad de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Impedida: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

La reelección y los límites de la libertad de configuración legislativa de los estados

*Carlos Rubén Equiarte Mereles**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Lo que dice y lo que no dice la Constitución federal; 3. La libertad de configuración legislativa de los estados; 4. Las restricciones previstas en las constituciones locales; 5. Test de proporcionalidad; 6. Criterios jurisdiccionales; 7. Conclusiones; Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La no reelección de integrantes de las legislaturas y presidencias municipales tuvo en México un origen alejado de los principios democráticos fundamentales; en realidad, el postulado maderista perseguía particularmente la no reelección del titular de la Presidencia de la República, sin embargo, el medir aquellas figuras con la vara presidencial favoreció el control del partido mediante la fuerza centrípeta que generaba la facultad de registrar candidaturas a lo largo y ancho del país.

Se trataba, entonces, de una regla que provocaba subordinación de los aspirantes hacia el partido. En palabras de Víctor Reynoso Angulo “[...] detrás de la no reelección de diputados no

* Maestro en Administración Pública. Consejero electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Presidente de la Comisión de Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos.

hubo un millón de muertos, nadie derramó sangre para que los legisladores mexicanos no se reeligieran. No fue un ideal, sino un mecanismo de la clase política de la década de 1930 para acabar con el caciquismo local y concentrar el poder político”.¹

Así pues, la reforma constitucional de 2014 trajo consigo la reelección de algunos cargos, quitándole a los partidos políticos una pequeña porción del control en la postulación de candidaturas, tal y como en su momento ocurrió con la figura de las candidaturas independientes, que dieron por concluido el monopolio histórico que detentaban aquellos en el registro de candidatas y candidatos.

Para entrar en materia, vale la pena observar la obligación que tienen las y los legisladores de promover los derechos humanos y diseñar un marco normativo que maximice su ejercicio, orientado siempre por el principio de progresividad, teniendo presente que “[...] las normas relativas a la reelección tienen como propósito esencial, regular las modalidades y reglas por las cuales dichas autoridades van a acceder de nueva cuenta a los cargos por los cuales resultaron electos”.²

La reelección supone el ejercicio de un derecho humano, sin embargo, esta figura ha encontrado históricamente posturas a favor y en contra. En este trabajo, lejos de intentar defender una de ellas, se busca someter a consideración del lector breves reflexiones que favorezcan la discusión y que, eventualmente, nos permitan dilucidar si la restricción consistente en la separación del cargo para el caso de la reelección de quienes ocupen las presidencias municipales debe o no permanecer.

Se propone abordar este dilema a través de una secuencia lógica planteada en siete breves apartados: en el primero de ellos se ha procurado contextualizar al lector, en los subsecuentes se analizará el texto de la Constitución federal; la libertad de configuración legislativa de los estados; las restricciones que han imple-

¹ Reynoso Angulo, Víctor, *Representación legislativa y rendición de cuentas. Dilemas, riesgos y malentendidos*, México, TEPIF, 2012, p. 32.

² Sánchez Morales, Jorge, *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México. Reelección temas de análisis en materia electoral*, Quintana Roo, Tribunal Electoral de Quintana Roo-Grupo Editorial Estos Días, 2018, p. 93.

mentado las legislaturas locales en el ejercicio de esa atribución; el test de proporcionalidad por el que deben pasar las normas restrictivas de derechos humanos, y los criterios que sobre el particular han fijado dos de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

2. LO QUE DICE Y LO QUE NO DICE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),³ en su fracción I, párrafo segundo, prevé que “[...] Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional [...]”.

En sentido similar, el 116, fracción II, párrafo segundo, determina que “[...] Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos [...]”.

En función de los textos transcritos, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha determinado que los estados cuentan con libertad de configuración legislativa, a efecto de incorporar al marco normativo los requisitos que deben cumplir quienes busquen la reelección, tanto en una presidencia municipal como en una diputación.

Caso distinto se observa en lo relacionado con las gubernaturas, ya que el artículo 116, fracción I, de la CPEUM refiere que “los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho”.

En ambas elecciones —ayuntamientos y diputaciones— se advierte una restricción relativa a que la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los par-

³ Consultable en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

tidos integrantes de la coalición por la que hubieren llegado al cargo, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato, disposición que si bien no será objeto de análisis en este trabajo, evidentemente merece un estudio minucioso para conocer si esta limitante aporta nuevos elementos al desarrollo de la vida democrática de nuestro país, o si solamente se trata de una medida para combatir el transfuguismo y, con ello, favorecer el control de los partidos políticos sobre las intenciones de sus militantes.

Regresando a nuestro tema, vale la pena hacer notar que el texto de la Constitución federal sí prevé restricciones importantes, como la señalada en el párrafo que antecede, relativa al número de periodos consecutivos por los que pueden ser electos y la que aplica a aquellos ayuntamientos con periodos superiores a tres años.

Lo que se intenta poner de manifiesto es que el legislador constitucional sí incorporó de manera expresa diversas restricciones, no así la relativa a la separación del cargo. Es oportuno, entonces, traer a la memoria la concepción que tiene Manuel Atienza acerca de la racionalidad legislativa, particularmente en el nivel de “racionalidad jurídico-formal”, en la que el legislador busca que la norma sea compatible, evitando contradicciones y redundancias; así, tendríamos al menos un atisbo de que las restricciones no incluidas en el texto de los artículos 115 y 116 pasaron, en todo caso, por el análisis del legislador racional, quien decidió no plasmarlo y dejarlo en manos del criterio de los legisladores locales.

Una de las razones que pudo haber tomado en consideración el legislador federal es la importancia de conservar el orden administrativo, que podría verse comprometido con la salida de quien encabeza el gobierno municipal. Otra razón pudo ser que la separación del cargo, particularmente en una figura ejecutiva tan cercana a la población, distanciaría al candidato de la ciudadanía, rompiendo el vínculo que le une con quien podría o no refrendarle su confianza.

Con independencia de lo anterior, no debe descartarse la posibilidad de que el propio legislador hubiera considerado contra-

ditorio exigirle a quien ocupe una presidencia municipal y aspire a permanecer en el cargo, que se separe del mismo.

De los párrafos que anteceden se puede ver con claridad que cuando la exposición de motivos de una iniciativa de ley no señala con claridad las causas que llevaron al legislador a expedirla, orilla al intérprete de la norma a suponer, creer o presumir lo que quiso decir el legislador, “[...] es contundente que el imperio de la ley, reflejo del principio democrático, exige leyes claras, bien redactadas, generales y ciertas, sin lo cual no puede haber autonomía del ciudadano. Una visión clara en la elaboración de las leyes iría en abono de la armonía del ordenamiento jurídico y, desde luego, la más exacta claridad de dichos textos reportaría un importante beneficio a la seguridad jurídica de los ciudadanos”.⁴

3. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS

Una de las sentencias que pueden aportar elementos a la discusión es la que dictó la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas.

En la porción que nos interesa, la sentencia refiere que “... los estados de la república tienen libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de los integrantes de los ayuntamientos, incluyendo los requisitos de separación o no del cargo, siempre y cuando las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad”.⁵

Entonces, en apego al criterio de la SCJN, la libertad de configuración legislativa de los estados no es ilimitada, al contrario, encuentra sus fronteras en la proporcionalidad y la razonabilidad

⁴ Mora Donato, Cecilia, *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*, México, IJ-UNAM, 2015, vol. 1, p. 38.

⁵ SCJN, Acción de inconstitucionalidad 29/2017, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 16 nov 2017, disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5504808

de sus disposiciones, particularmente por tratarse de una restricción al ejercicio de un derecho humano.

De igual modo, las legislaturas locales no deben pasar por alto el objetivo principal de construir un andamiaje normativo que permita a las y los ciudadanos alcanzar, mediante el ejercicio pleno de sus derechos, los fines que desde la Constitución federal han sido planteados.

Un elemento adicional es el que aporta la Sala Superior del TEPJF, al aprobar por unanimidad la sentencia que recayó al expediente SUP-JRC-406/2017 y acumulados, en la que determina que a los síndicos y regidores que aspiren al cargo de diputado local en el estado de Morelos no les aplica la restricción de separación del cargo prevista de manera explícita a titulares de presidencias municipales, por el solo hecho de ser parte del mismo órgano.

Ello es así, porque en la Constitución del estado de Morelos no se sujeta de forma expresa a las y los síndicos y regidores a separarse del cargo en un determinado plazo para ser elegibles a una diputación local, como sí lo hace para quien ostenta el cargo de presidente municipal; sin embargo, no es válido, dice la sentencia, imponerles este requisito mediante una acción interpretativa, dado que supone una restricción al ejercicio de derechos político-electorales.

En la sentencia indicada se establece que “... queda a discreción del legislador determinar los requisitos de elegibilidad para acceder a los cargos públicos de elección popular, en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁶

Es particularmente relevante este criterio desde dos aristas: por un lado, queda claro que resulta válido que la Legislatura local, en el ejercicio de su libertad configurativa, determine si la separación del cargo es o no un requisito de elegibilidad y, por el otro, que tratándose de restricciones a derechos fundamentales no es dable imponerlas a partir de una simple interpretación.

⁶ TEPJF, SUP-JRC-406/2017 y acumulados, 27 de diciembre de 2017, f. 25, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0406-2017.pdf

4. LAS RESTRICCIONES PREVISTAS EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES

En cumplimiento a lo establecido por los artículos 115, fracción I y 116, fracción II de la CPEUM, las legislaturas de los estados instituyeron la elección consecutiva en sus respectivas constituciones, incorporando las restricciones mandatadas: para la elección de diputados locales, hasta por cuatro periodos, y para el caso de los integrantes de los ayuntamientos, por un periodo adicional.

Si bien la figura de la reelección ya está incorporada en las constituciones locales, es materia central de este trabajo el ponderar la constitucionalidad de las restricciones adicionales que pudieran encontrarse para el ejercicio de este derecho, y es así que podemos identificar que, con diversos criterios, algunas de ellas prevén la separación del cargo como uno de los requisitos para reelegirse en la presidencia municipal.

Dada la extensión del presente documento, resultará inviable analizar si las y los legisladores de los estados razonaron y discutieron a profundidad el requisito de la separación del cargo; sin embargo, solo a manera de nota marginal, vale la pena insistir en la relevancia de que, en los diarios de debates o minutas de trabajo de las comisiones de los congresos de los estados, quede asentado el espíritu de la norma, para que a quienes les corresponde interpretarla y aplicarla, puedan hacerlo con toda certeza en el caso concreto.

Si coincidimos en que el paradigma de la “no reelección” está parcialmente roto, y que con ello se modificó de manera importante el modelo electoral mexicano, impactando de diversas maneras a quienes actúan en la vida pública, sin dejar de lado los acomodos naturales que la elección consecutiva supone en la vida interna de los partidos políticos, entonces podríamos preguntarnos si la reforma fue integral, o si las y los legisladores —tanto locales como federales— debieron contrastar con mayor diligencia el requisito de la separación del cargo contra el derecho a desempeñarlo.

La valoración a la que me refiero pudo haber arrojado como resultado que no era razonable ni proporcional exigirle a quien aspira a continuar en un cargo, que se separe de él para enfrentar

las campañas electorales, sobre todo en la inteligencia de que, como abundaremos más adelante, para tutelar la equidad en la contienda, se cuenta ya con dispositivos legales vigentes.

5. TEST DE PROPORCIONALIDAD

Si partimos de la idea de que los derechos humanos no son derechos absolutos, sino más bien, son derechos que eventualmente se ven restringidos por diversas medidas legislativas que procuran su ejercicio en armonía, podemos arribar a la conclusión de que resulta útil contar con una metodología que le permita a la autoridad competente examinar si en un caso concreto se justifica dicha restricción, y determinar, en su caso, su constitucionalidad.

La aplicación del principio de proporcionalidad implica abandonar una concepción conflictivista de los principios constitucionales que los ve como “opuestos”, que obliga a imponer uno de ellos sobre el otro e igualmente con los bienes que tutelan; por el contrario, el principio de proporcionalidad busca una “vigencia armoniosa” en la realidad de ambos contendientes.⁷

La idea central de esta metodología es identificar si, en la aplicación al caso concreto, la norma restrictiva es imprescindible, es decir, si es la única opción o, en caso de haber otras opciones, resulta ser la que genera menos perjuicio al derecho afectado. De ser así, la norma será necesaria y se determinará como constitucional, al ser el mejor de los caminos posibles.

En este tema, la Sala Regional Ciudad de México del TE-PJF, al resolver el expediente SCM-JDC-33/2018 señaló que “[...] el examen de la proporcionalidad en sentido estricto, requiere que se determine si la intervención al derecho se justifica por la importancia del fin legítimo que se busca. Es decir, en este paso es que se realiza la ponderación propiamente, para determinar si una restricción guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, y se efectúa un balance de las ventajas

⁷ Sánchez Gil, Rubén, *El principio de proporcionalidad*, IJ-UNAM, México, 2017, p. 22.

que entraña la restricción, y si estas compensan la intrusión en el ejercicio del derecho, debido a los beneficios que implica para la sociedad en general”.⁸

Para este efecto, la SCJN ha determinado que:

[...] es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (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.⁹

Una complicación adicional la encontraremos cuando la colisión se presente entre dos derechos previstos en la Constitución; ello en función de que, en principio, todas sus determinaciones tienen el mismo grado jerárquico, y es en estos supuestos en los que cobra especial importancia que el legislador fundamente y motive adecuadamente la iniciativa de que se trate, a efecto de orientar los criterios de quienes aplican el derecho.

6. CRITERIOS JURISDICCIONALES

6.1. Sala Regional Ciudad de México

Al resolver el expediente SCM-JDC-33/2018, de 8 de febrero de 2018, la Sala Regional Ciudad de México puso sobre la mesa de aná-

⁸ TEPJF, SCM-JDC-33/2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0033-2018.pdf>

⁹ SCJN, amparo en revisión 237/2014, disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013156.pdf>

lisis un criterio fundamental para acotar el alcance de la libertad de configuración legislativa de los estados, especialmente cuando se trata de restricciones al ejercicio de un derecho humano.

En este caso, el agravio consistió en la obligación de los integrantes de los ayuntamientos del estado de Guerrero de separarse de su cargo para aspirar a la reelección y, una vez realizado el test de proporcionalidad, la Sala resolvió que:

[...] no se comprueba la necesidad de la intervención en el derecho a permanecer en el cargo, ya que es posible asegurar un plano de igualdad y equidad en el proceso electoral, aun cuando una de las personas aspirantes ostenta un puesto de elección popular, en este caso, el de presidente municipal.

Si bien es cierto que podría preocupar el uso de recursos públicos y humanos para el beneficio de una campaña, cabe recordar, tal y como lo señaló la Corte en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, que toda persona candidata debe cumplir con las reglas electorales que garantizan la imparcialidad y la igualdad.¹⁰

La democracia, vista como el gobierno de las mayorías, encuentra sus límites en la Constitución, en particular en los derechos fundamentales, por lo que “[...] en el tema de la reelección, resulta fundamental establecer cuándo se puede restringir válidamente la posibilidad de acceder nuevamente al cargo de elección popular; las condiciones, reglas y modalidades que en su momento se fijen por los criterios de los tribunales constitucionales, será un factor esencial para delimitar ese derecho político-electoral, y su ponderación con respecto a otros principios que rigen de igual manera el sistema electoral [...]”.¹¹

6.2. Sala Regional de Monterrey

Poco después, en marzo de 2018, la Sala Regional del TEPJF correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurino-

¹⁰ TEPJF, SCM-JDC-33/2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0033-2018.pdf>

¹¹ Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 98.

minal con sede en Monterrey, Nuevo León, resolvió por mayoría de votos los expedientes SM-JDC-91/2018 y SM-JDC-92/2018, acumulados.

En esencia, la determinación refiere que:

[...] a la luz de los objetivos que se persiguen tras la reforma a la Constitución federal de dos mil catorce, se llega a la convicción de que el requisito de separarse del cargo para quienes aspiran a reelegirse al cargo que ostentan en el ayuntamiento, implica frenar su vínculo con la ciudadanía en aras de ratificar su mandato, así como el derecho de los gobernados para calificar y evaluar en todo momento su desempeño; asimismo, puede traer problemas de funcionalidad de los órganos de gobierno municipal, por lo que no resulta constitucionalmente exigible establecer como obligación para participar en el proceso electoral desintegrar parcial o totalmente al ayuntamiento cuando exista la pretensión de usar la reelección, sino que la o el funcionario podrá optar por dejar el puesto.¹²

La Sala Regional indicó que “es posible considerar que el legislador constitucional, al contemplar la reelección, reconoció que resulta compatible el ejercicio de la función pública de un servidor electo a través del sufragio y su participación como sujeto privado en el proceso electoral”.¹³

Adicionalmente, vale la pena hacer notar que no existe un indicador o cualquier otro mecanismo que permita verificar que, una vez que se da la separación del cargo, el funcionario en licencia no tenga la posibilidad de incidir en las decisiones del gobierno municipal, lo que hace menos razonable la medida restrictiva, al no reportar beneficio alguno al proceso electoral.

De la sentencia en comento también se advierte que la Sala Regional consideró que el requisito de separarse del cargo no cumple con el criterio de *necesidad* en la tercera etapa del test de proporcionalidad, ya que los bienes jurídicos tutelados por la norma cuestionada encuentran resguardo en diversas medidas

¹² TEPJF, sentencias SM-JDC-91/2018 y SM-JDC-92/2018 acumulados, de 22 de marzo de 2018, f. 14, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0091-2018.pdf>

¹³ *Idem*.

legislativas, tales como el artículo 41, fracción III, apartado C, de la CPEUM, que regula la propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas; los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución federal, que obliga a las y los servidores públicos de los municipios a aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia, así como que la propaganda que difundan deberá tener carácter institucional, sin que implique promoción personalizada de cualquier servidor público; el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé como infracciones de autoridades municipales, entre otras, la difusión o la utilización de programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos, que prohíbe realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos o candidatos por parte de las dependencias municipales, así como se preven procedimientos y sanciones que pudieran derivar de un procedimiento en materia de fiscalización.

7. CONCLUSIONES

No sería difícil concluir que la reelección aporta más factores positivos que negativos, particularmente si consideramos que no se trata de reelecciones indefinidas. Es decir, en términos constitucionales, como se indicó líneas arriba, está limitado el número de periodos consecutivos en los que pueden ser electos, por lo que no genera vicios —como algunos analistas lo han sugerido— ni favorece el fortalecimiento de cacicazgos locales.

Diversos autores han coincidido en los factores positivos que genera la reelección, entre los que encontramos: *a)* profesionalización de cargos de elección popular; *b)* continuidad en la labor legislativa y administrativa de los ayuntamientos; *c)* cercanía entre las representaciones populares y la ciudadanía, y *d)* rendición de cuentas.

Si bien es cierto que estos efectos se pueden alcanzar más fácilmente a partir de la reelección, también lo es que estos no se alcanzan de manera automática. Lo que se propone es que se

trabaje de manera paralela en la construcción de indicadores que permitan, por ejemplo, medir si efectivamente estamos alcanzando niveles más altos de profesionalización, o si en realidad estamos fortaleciendo la cultura de la rendición de cuentas.

El derecho es dinámico y la materia electoral lo es aún más; por ello, afirmamos que el modelo electoral en México no está acabado. Sin embargo, con la incorporación de la reelección estamos en el camino adecuado para provocar que nuestro electorado tenga la oportunidad de repensar el sentido de su voto y que, con argumentos y razonamientos basados en información muy reciente, ejerza el poder para ratificar o no su respaldo a una candidata o candidato.

Si partimos de la intención de mejorar las condiciones de procesos electorales futuros, y particularmente de la regulación de la figura de la reelección, podemos visualizar que la discusión del tema en estudio será parte de las agendas legislativas locales y, eventualmente, en atención al mandato referido en el artículo 1 de la CPEUM y a los criterios jurisdiccionales citados, lo será maximizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de quienes ejercen el cargo de presidentas o presidentes municipales.

En materia electoral, sin lugar a dudas, se tiene como una asignatura pendiente la simplificación del marco normativo. La sobrerregulación que hoy padecemos se ha dado a partir de la profunda desconfianza que tenemos unos de otros, y de la búsqueda permanente de evitar malas prácticas de diversos actores políticos. Para resolver el asunto que nos ocupa, bien valdría la pena que las legislaturas de los estados revisen si la obligación de separarse del cargo por parte de quienes buscan la reelección en la presidencia municipal conserva su justificación, a pesar de la intención intrínseca de permanencia en el ejercicio del cargo y de que, como fue apuntado, se cuenta con criterios jurisdiccionales que han determinado que el requisito no es necesario, al existir otros dispositivos normativos que tutelan la equidad en la contienda.

No podemos dejar de pensar en la enorme responsabilidad que implica dotar de funcionalidad al sistema electoral, debemos estar seguros de que nuestras normas no están sujetas, fuera de

razonamientos sólidos, a un modelo electoral que se ha visto modificado con la reforma de 2014.

Finalmente, y en función de lo argumentado, podemos arribar a la conclusión de que la libertad de configuración legislativa de los estados está claramente acotada por la proporcionalidad y razonabilidad de la medida normativa que emitan, buscando, por un lado, la maximización del ejercicio de los derechos fundamentales y, por el otro, su protección, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

BIBLIOGRAFÍA

- Mora Donato, Cecilia, *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordinadas para el legislador en los tiempos de reelección*, México, IJ-UNAM, 2015, vol. 1.
- Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México, IIDH-Universidad de Heidelberg-International IDEA-TEPJF-IFE-FCE, 2007.
- Picado Sotela, Sonia; Cuéllar, Roberto; Dalla, M. Alberto Ricardo; Cabreja, Javier y Bareiro, Line, *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, 57 cuadernos de Capel, San José, Costa Rica, IIDH, 2012.
- Rendón Arias, Liliana, “Votos o disciplina”, en *Voz y Voto*, núm. 292, jun, 2017.
- Reynoso Angulo, Víctor, *Representación legislativa y rendición de cuentas. Dilemas, riesgos y malentendidos*, México, TEPJF, 2012.
- Sánchez Gil, Rubén, *El principio de proporcionalidad*, México, IJ-UNAM, 2017.
- Sánchez Morales, Jorge, *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México. Reelección temas de análisis en materia electoral*, Quintana Roo, Tribunal Electoral de Quintana Roo, Grupo Editorial Estos Días, 2018.

Jurisprudencia

- SCJN, acción de inconstitucionalidad 29/2017, *Diario Oficial de la Federación*, 16 nov 2017, disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5504808
- , amparo en revisión 237/2014, disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013156.pdf>
- TEPJF, SUP-JRC-406/2017 y acumulados, 27 dic 2017, f. 25, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0406-2017.pdf
- , SCM-JDC-33/2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0033-2018.pdf>
- , sentencias SM-JDC-91/2018 y SM-JDC-92/2018 acumulados, 22 de marzo 2018, f. 14, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0091-2018.pdf>

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

*Luis Espíndola Morales**

SUMARIO: 1. La reforma constitucional de 2014; 2. La interpretación de la reelección por el Poder Judicial de la Federación; 3. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); 4. Algunas reflexiones; Bibliografía.

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014

La reforma en materia político-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de febrero de 2014 trajo consigo el reconocimiento —después de más de 80 años— de la elección consecutiva de diputados federales y senadores (art. 59); diputados locales (art. 116); miembros de la Legislatura de la Ciudad de México (art. 122), y miembros de los ayuntamientos (art. 115).¹ En el caso de los titulares del poder

* Maestro en Derecho Procesal Constitucional con mención honorífica por la Universidad Panamericana, *campus* Ciudad de México. Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, *campus* San Juan del Río. Consejero electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

¹ Algunos de los argumentos del poder revisor de la Constitución para restablecer la reelección, proscrita desde 1933, fueron: a) la profesionalización

ejecutivo, tanto federal como de las entidades federativas, la prohibición constitucional de la reelección quedó intocada.

Con estas enmiendas constitucionales se abrió la posibilidad de que, en el ámbito federal, los senadores pudieran ser electos hasta por dos periodos consecutivos, es decir, 12 años, en atención a que cada periodo senatorial dura actualmente seis años. En el caso de los diputados, podrían ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos, esto es, 12 años, dado que el periodo de cada Legislatura es de tres años.

Respecto a diputados locales y miembros de la Legislatura de la Ciudad de México —de manera similar al ámbito federal— se reconoció la elección consecutiva hasta por cuatro periodos —por 12 años— y, en el caso de miembros de los ayuntamientos —presidencia municipal, sindicaturas y regidurías—, hasta por un periodo adicional —seis años—, siempre que el periodo del Ayuntamiento no fuese mayor a tres años.

La vigencia de estas normas iniciarían, en términos del régimen transitorio de la propia Constitución, para quienes sean electos en 2018; esto es, los senadores podrán postularse a la reelección en 2024 y los diputados federales en 2021. Para el caso de legisladores locales y miembros de los ayuntamientos, podrán postularse aquellos que sean electos con posterioridad a la entrada en vigor de dicha reforma, es decir, todos aquellos legisladores y miembros de los ayuntamientos electos con posterioridad al 10 de febrero de 2014 —fecha de la entrada en vigor del referido decreto de reformas constitucionales— estarán en condiciones —previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales— de presentarse a la reelección.

de la política, porque permanecer en el cargo por periodos consecutivos permitiría a legisladores y miembros de los ayuntamientos especializarse y mejorar su actuar institucional; *b*) permitiría sembrar estabilidad política y legislativa; *c*) fortalecería el poder ciudadano de dar continuidad a políticas públicas o bien, castigar con el voto las malas prácticas; *d*) incentivaría proyectos diseñados a largo plazo; *e*) favorecería la independencia del legislativo frente al ejecutivo; *f*) exigiría rendición de cuentas de quienes pretendan la reelección, y *g*) incrementaría la eficacia y propiciaría una relación armónica entre funcionarios electos y los partidos políticos.

Algunas de las delimitaciones constitucionales para postularse en la reelección son: quien o quienes intenten reelegirse deberán hacerlo por la misma vía por la que resultaron electos, es decir, por el mismo partido político que lo postuló, ya sea que hubiese participado en lo individual, en coalición, si se trata de miembros del Congreso de la Unión, o por cualquier otra forma asociativa de partidos políticos en el ámbito electoral local, como pueden ser las candidaturas comunes u otra forma de participación comicial diseñada por el legislador en el ámbito de su libertad configurativa.²

La excepción a esta regla es que quienes pretendan presentarse a la reelección por un partido distinto al que originalmente los postuló —sin que tampoco hubiera mediado coalición o cualquier otra forma asociativa, como la candidatura común—, es necesario, por mandato constitucional, que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En caso de no ubicarse en estos supuestos, se incumpliría con uno de los requisitos para ser reelecto. En el caso de quienes hubieran sido electos por la vía independiente, pueden postularse a la reelección por esa misma vía.

Hasta aquí algunos aspectos de la regulación constitucional. El desarrollo legal, tanto federal como local, no resulta ser tan prolijo, ni tampoco los partidos políticos han terminado de delinear o adecuar sus procedimientos para la participación de quienes pretendan la reelección; para muestra solo basta un ejemplo: el artículo 238, párrafo 1, inciso g y párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece como requisitos de registro para quienes pretendan reelegirse en sus cargos, tanto para el Congreso de la Unión como para los congresos de las entidades federativas, el de acompañar una carta en la que se especifique los periodos para los que han sido electos para ese cargo y la manifestación de haber cumplido los requisitos constitucionales en la materia.

En cuanto a la solicitud de registro de listas de representación proporcional a diputados y senadores, los partidos políticos

² Al respecto véanse, por ejemplo, los arts. 59, 115 y 122 de la CPEUM, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

y coaliciones deben especificar quiénes de los integrantes de la lista están optando por reelegirse en sus cargos, así como el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva.

2. LA INTERPRETACIÓN DE LA REELECCIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La ausencia o deficiencia en el desarrollo legal de la reelección, tanto a nivel federal como local, y la falta de regulación al interior de los partidos políticos ha motivado que, en cierta medida, sean los órganos jurisdiccionales quienes, a través del control abstracto —principalmente por medio de las acciones de inconstitucionalidad de las que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano— y del control concreto de constitucionalidad —que en el ámbito federal conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— hayan empezado a configurar, mediante diversas sentencias, la naturaleza, contenido y alcances de la reelección, principalmente en aquellos aspectos en los que la reelección puede estar en aparente conflicto con el ejercicio de otros derechos fundamentales o con la aplicación de otros principios constitucionales.

La necesidad, importancia y trascendencia de imprimir coherencia al sistema electoral ha motivado, en diferentes ocasiones, a que los órganos jurisdiccionales deban realizar interpretaciones que busquen la armonización, convivencia y operatividad de la reelección con otros mandatos constitucionales que, sin duda, forman parte del canon de constitucionalidad a partir del cual debe funcionar una genuina renovación de poderes.

Al respecto, la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2015³ —legislación de Quintana Roo— estableció que se encuentra en el ámbito de competencia del legislador estatal regular el número de ocasiones en las que un legislador puede

³ SCJN, acción de inconstitucionalidad 126/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//38/AI%20126%20y%20127%202015%20acumuladas.pdf

reelegirse, puesto que el límite previsto en la Constitución federal fue hasta en cuatro ocasiones, por lo que resultaba constitucional que el legislador quintanarroense estableciera que la reelección podría darse solamente en una ocasión.

En dicha acción de inconstitucionalidad, la SCJN también validó la prohibición de que un diputado electo para un periodo adicional con el carácter de propietario no puede ser postulado para el mismo cargo en periodos ulteriores con el carácter de suplente, más allá del número de ocasiones que permite la legislación local, ni el suplente podría postularse en más de una ocasión a la reelección como propietario, inclusive en una fórmula diversa en la que originalmente resultó electo, porque ello desnaturalizaría el carácter generalizado de la reelección.

Respecto al aumento en la temporalidad del requisito de la pérdida de la militancia, la SCJN sostuvo que dicha restricción, más allá del parámetro establecido en la CPEUM, lejos de beneficiar a quienes buscan ejercer el derecho fundamental a ser votado, impone barreras para el ejercicio del derecho de participación política que no guardan una relación de razonabilidad.

En la acción de inconstitucionalidad 88/2015⁴ —Puebla—, la SCJN reconoció la libertad configurativa del legislador local respecto al requisito de que los legisladores que pretendan postularse a la reelección deban hacerlo por el mismo distrito en el que originalmente fueron electos, y también validó que quienes lo hagan por la vía de representación proporcional, podrán reelegirse tanto por esa misma vía como por la de mayoría relativa.

En este ámbito de libertad configurativa del legislador estatal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2016⁵ —Coahuila—, la SCJN determinó, entre otros aspectos, que la regla de separación del cargo de determinados funcionarios que busquen la reelección 15 días antes del inicio del periodo de precampañas está dentro de esa facultad.

⁴ SCJN, acción de inconstitucionalidad 88/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//48/SENTENCIA%2088-2015.pdf

⁵ SCJN, acción de inconstitucionalidad 76/2016, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=49

Sin embargo, identificó como una excepción a esa regla a quienes fueron electos en 2017 y tomaron posesión del cargo en enero de 2018, porque en este caso solamente ejercerían un año el cargo, ya que las precampañas dieron inicio en enero de ese año, por lo que no existía una razón válida para aplicar esta regla, dado que se imposibilitaría la evaluación ciudadana del ejercicio del cargo, lo que desnaturalizaría la finalidad misma de la reelección.

En la acción de inconstitucionalidad 29/2017⁶ —Morelos—, la SCJN se pronunció en cuanto al requisito de separación del cargo de quienes pretendan reelegirse. La SCJN sostuvo que si la CPEUM no establece una temporalidad específica para la separación del cargo ni tampoco la permisión de permanecer en él, entonces ello también se inscribe dentro del ámbito de la potestad configurativa de cada entidad federativa, siempre que dichas normas cumplan con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

La paridad de género no ha escapado al análisis de la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017.⁷ El máximo órgano de control constitucional determinó que tratándose de paridad vertical, el derecho a la reelección debería considerarse de manera preferente, y en el caso de la paridad horizontal, su cumplimiento deberá respetarse en la medida de lo posible.

En cuanto al uso de recursos públicos con fines electorales de quienes pretendan reelegirse, la SCJN, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 40/2017⁸ —Morelos— y 83/2017⁹ —Nuevo León—, precisó que el probable empleo de recursos públicos con fines electorales tiene que ver con una aplicación específica de la norma y no con su invalidez, porque para ello existen mecanismos de fiscalización y control respecto al indebido

⁶ SCJN, acción de inconstitucionalidad 29/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=249

⁷ SCJN, acción de inconstitucionalidad 38/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=253

⁸ SCJN, acción de inconstitucionalidad 40/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=256

⁹ SCJN, acción de inconstitucionalidad 83/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=272

manejo de recursos públicos, los cuales prevén procedimientos y sanciones para quienes lleven a cabo una indebida o incorrecta aplicación de recursos públicos.

3. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)

El TEPJF ha emitido diversos criterios en materia de reelección, por ejemplo, al resolver el SUP-JDC-101/2017¹⁰ determinó la validez de la normatividad electoral en Nayarit, que preveía la elección de miembros de los ayuntamientos por un periodo de cuatro años, a pesar de que la CPEUM establecía la limitante de que la reelección en las entidades federativas sería válida siempre que los cargos a reelegir no fueran superiores a tres años.

La Sala Superior justifica su determinación en razón de que el plazo de cuatro años (2017-2021) para la elección de miembros de los ayuntamientos estaba diseñada a partir de la armonización de otro mandato constitucional —que igualmente debía observarse— relacionado con la compatibilización y homogeneización de los procesos electorales estatales con los federales para 2021, permitía que, a partir de una interpretación conforme con la CPEUM, la reelección en Nayarit pudiera realizarse excepcionalmente por un periodo de cuatro años, ello si se toma en consideración que, a partir de 2021, los periodos de renovación de los miembros de los ayuntamientos en esa entidad federativa serán de tres años.

De igual forma, al resolver el SUP-JRC-406/2017,¹¹ la Sala Superior validó el lineamiento quinto en materia de reelección emitido por el Instituto Electoral Local, respecto a la separación o no del cargo de quienes pretendan reelegirse.

¹⁰ TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-101/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/101/SUP_2017_JDC_101-637278.pdf

¹¹ TEPJF, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-406/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0406-2017.pdf

Por su parte, en el SUP-REC-1173/2017¹² y sus acumulados, la Sala Superior determinó que existe reelección, o la posibilidad de esta, cuando un ciudadano que, habiendo desempeñado un cargo determinado, se postula de manera consecutiva para el mismo cargo; sin embargo, cuando dicho funcionario pretenda postularse para un cargo distinto al que originalmente fue electo, ello no se consideraría reelección.

En materia de paridad de género, al resolver el SUP-JDC-1172/2017¹³ y sus acumulados, el TEPJF determinó que los principios de paridad de género, reelección y autoorganización de los partidos políticos pueden convivir en el sistema de postulación de candidaturas sin que ello necesariamente implique una afectación al género subrepresentado históricamente, ya que si ello ocurriera, la autoridad correspondiente tendría que adoptar las acciones afirmativas que garanticen la paridad.

A su vez, en el SUP-JRC-4/2018,¹⁴ la Sala Superior determinó que si bien la legislación local no establece una regla general en la que la posibilidad de reelección siempre debe ceder ante el principio de paridad, lo cierto es que, derivado del análisis de la configuración legislativa estatal, se pone de manifiesto que es intención del legislador preferir garantizar el principio de paridad de género frente al de reelección.

4. ALGUNAS REFLEXIONES

Como hemos visto, el reconocimiento constitucional y legal en materia de reelección tiene un escaso desarrollo legislativo, por lo que el Poder Judicial de la Federación, a través de la SCJN y

¹² TEPJF, recurso de reconsideración SUP-REC-1173/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1173-2017.pdf

¹³ TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1172/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1172-2017.pdf

¹⁴ TEPJF, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-4/2018, consulta 26 sep 2018, disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0004-2018.pdf

el Tribunal Electoral, ha emitido algunos criterios que definen directrices mínimas que permiten orientar las limitaciones y los alcances respecto a esta figura jurídica, tanto en su vertiente de protección del derecho fundamental a ser electo como en relación con el reconocimiento, convivencia y operatividad de otros principios constitucionales, como el relativo a la equidad en la contienda, el de neutralidad de los servidores públicos en el uso de su imagen o de recursos públicos con fines electorales, la transparencia, la rendición de cuentas, la paridad de género, la autoorganización de los partidos políticos, entre otros.

Se han dado pasos en materia de reelección; sin embargo, creo conveniente exponer algunos aspectos que considero pueden ser objeto de discusión para la construcción de medidas más efectivas que permitan garantizar un efectivo equilibrio de la reelección en el marco de nuestro actual sistema electoral.

Empezaré por plantear que una de las premisas fundamentales, adoptada tanto por la SCJN como por el TEPJF, se sostiene en que la figura jurídica de la reelección está reconocida y determinada por parámetros mínimos que la CPEUM establece tanto a nivel federal como de las entidades federativas, y que para su ejercicio es necesario el desarrollo legal cuya facultad, *prima facie*, tienen tanto el Congreso de la Unión como los Congresos de las entidades federativas, la cual, a su vez, está delimitada por su adecuación a un fin constitucionalmente legítimo y el respeto a los derechos humanos a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

De igual forma, los criterios judiciales de referencia enmarcan otra premisa relacionada con el control constitucional de la reelección desde el punto de vista normativo, esto es, los órganos de control constitucional se han circunscrito a realizar los contrastes de las normas cuya invalidez o inaplicación se reclaman, es decir, se realiza el estudio desde el ámbito formal, pero el aspecto sustancial o material no parece ser tan claro. Un ejemplo de ello es el relativo a la posibilidad de que quienes busquen la reelección podrán o no separarse del cargo, según lo prevea la legislación respectiva y, con ello, llevar a cabo un indebido manejo de los recursos públicos que tienen a su cargo con fines electorales.

Para resolver estos cuestionamientos, tanto la SCJN como el TEPJF han sido coincidentes en que dicho planteamiento escapa de un análisis de inconstitucionalidad de las normas porque atiende a una problemática de su eficacia o aplicabilidad, por lo que los enunciados relacionados con estas temáticas han resultado improcedentes. Aquí es donde comienzo mi reflexión con algunas interrogantes: ¿la función del juez constitucional se limita a contrastar la norma cuestionada con la Constitución? O bien, ¿el control constitucional que realiza el órgano jurisdiccional debe considerar otros aspectos que rodean la aplicación de la norma? ¿Puede el juez constitucional incluir en su análisis la efectividad de otros controles democráticos directa o indirectamente relacionados con la efectividad de una norma? Al respecto, enseguida planteo algunas temáticas.

1. *Sistema anticorrupción y reelección.* En algunas acciones de inconstitucionalidad se observan reclamos relacionados con la posibilidad del indebido manejo de recursos públicos con fines electorales por quienes se presenten a la reelección. La corrupción en México es preocupante y, desde luego, no es ajena a los procesos electorales. En materia de corrupción, al menos desde el plano formal, se cuenta con una reforma constitucional que data de mayo de 2015, a partir de la cual, el artículo 113 de la CPEUM establece la instauración de un Sistema Nacional Anti-corrupción. En el plano sustancial o material, el impacto de la corrupción en las campañas electorales es un tema de especial importancia y atención, relacionado con la operatividad de la reelección, tanto en legislaciones que exigen la separación del cargo para contender como en aquellas en las que es opcional.

Al respecto, Transparencia Internacional (índice 2017) señala que, en materia de corrupción, en una escala donde el 1 es el mejor evaluado y 176 el peor, México se encuentra en el lugar 135 de 176 países, lugar que comparte con países como Laos, Nueva Guinea, Sierra Leona, Honduras y Paraguay. Dicho indicador internacional señala que México obtuvo una calificación de 29 sobre 100 puntos en una escala en donde 0 es una per-

cepción de altos niveles de corrupción y 100 de los más bajos.¹⁵

Al respecto, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) ha iniciado, desde su creación hasta el 19 de junio de 2017, 26 383 expedientes, dentro de los cuales, 2 670 (10.1%) están relacionados con corrupción.¹⁶

A lo anterior debe añadirse que, a la fecha, dicho sistema anticorrupción está incompleto, porque se carece de titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de magistraturas especializadas, dado que los nombramientos correspondientes han sido postergados en múltiples ocasiones.

2. *Financiamiento ilícito en las campañas electorales y reelección.* Tanto el financiamiento ilícito —el proveniente del crimen organizado— como el ilegal —el proveniente de fuentes no autorizadas— son aspectos que deben tomarse en consideración en relación con la figura de la reelección, principalmente si en el contexto de esta problemática, los mecanismos de control institucional cuentan con la eficacia preventiva o reactiva adecuada para afrontar escenarios que permitan inhibir, disuadir y, eventualmente, sancionar de manera efectiva conductas de esta naturaleza.

De acuerdo con datos del Banco de México, en la elección presidencial de 2012, el flujo de efectivo aumentó en 37 mil 374 millones de pesos en el periodo de febrero a junio de ese año, mientras que, comparado con el mismo periodo de un año anterior (2011), el flujo de efectivo disminuyó 2 mil 958 millones de pesos, y un año después (2013), el flujo de efectivo disminuyó en 5 mil 119 millones de pesos. En 2015, elecciones intermedias, el flujo de

¹⁵ Información disponible en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

¹⁶ Consulta 26 sep 2018, disponible en <http://www.fepade.gob.mx/>

efectivo creció 28 mil 956 millones de pesos.¹⁷ El circulante de efectivo en los procesos electorales usualmente es empleado para eludir el seguimiento e identificación de las operaciones de partidos políticos y candidatos, en suma, esta manera de operar es empleada para realizar conductas como compra o coacción del voto.

De acuerdo con el informe del INE respecto al proceso electoral 2014-2015, las sanciones administrativas a partidos políticos —incumplimiento de las reglas del proceso electoral, financiamiento y fiscalización, entre otros—, tanto en el ámbito federal como en el local, ascendieron a 322 millones 164 mil 192 pesos con 40 centavos.

En el ámbito jurisdiccional se han presentado casos de anulación de comicios, tanto en la hipótesis de uso indebido de recursos públicos con fines electorales: por ejemplo, la nulidad de la elección de miembros del ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán (ST-JRC-206/2015);¹⁸ como derivado del rebase de tope de gastos de campaña, por ejemplo, la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Lamedrid, Coahuila (SM-JRC-177/2009),¹⁹ la nulidad de los comicios del municipio de Camarón de Tejeda, Veracruz (SUP-REC-1378/2017),²⁰ así como en la elección de Tocatlán, Tlaxcala (SUP-REC-269/2016).²¹

¹⁷ Información disponible en [https://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20\(Integralia,%20junio%202016\).pdf](https://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20(Integralia,%20junio%202016).pdf)

¹⁸ TEPJF, juicio de revisión constitucional ST-JRC-206/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0206-2015.pdf>

¹⁹ TEPJF, juicio de revisión constitucional SM-JRC-177/2009, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://strategiaelectoral.mx/wp-content/uploads/2017/01/21-SM-JRC-0177-2009.pdf>

²⁰ TEPJF, recurso de reconsideración SUP-REC-1378/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf

²¹ TEPJF, recurso de reconsideración SUP-REC-269/2016, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0269-2016.pdf

Existen algunos aspectos que en materia de fiscalización deben analizarse como los derivados, por ejemplo, de la validez de la elección de gobernador de Coahuila (SUP-JDC-1014/2017 y su acumulado),²² en temas como la contratación de publicidad en redes sociales, los pagos a representantes de partidos políticos en las casillas, propaganda electoral, videos, distribución de tarjetas y contratación de desplegados, entre otros.

Por su parte, en materia de delitos electorales, la FEPADE ha documentado que, desde su creación hasta el 17 de junio de 2017, 1.2% de las investigaciones a su cargo, esto es, 316 expedientes, corresponden a conductas vinculadas con financiamiento ilícito en los procesos electorales.²³

3. *Ejercicio del mando policial y reelección.* Este aspecto también debe considerarse, ya que, tratándose de ayuntamientos, el artículo 115, fracción III, inciso h, de la CPEUM prevé, entre otras, como facultad de los municipios tener a su cargo mandos de policía preventiva.

Este asunto no es menor si se considera que, mediante los criterios judiciales expuestos, se ha validado la posibilidad de que en aquellas legislaciones que así lo permitan, los miembros de los ayuntamientos que pretendan postularse a la reelección pueden decidir libremente separarse o no del cargo durante la contienda.

En este sentido, ante la facultad de dirección de los mandos policiales, existe no solo la posibilidad, sino el riesgo de su uso faccioso con fines electorales por parte de quienes pretendan postularse a la reelección, ya sea para inhibir, disuadir, coaccionar o presionar el voto, o para ejercer violencia en contra de los adversarios políticos.

²² TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1014/2017 y su acumulado, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf

²³ *Idem.*

Inclusive, el empleo de los cuerpos policiales con fines electorales fue uno de los motivos de anulación de la elección, particularmente en el caso de la elección del gobernador en Colima (SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados),²⁴ en el que se demostró presión e intimidación al electorado por parte de cuerpos policiales el día de la jornada electoral, con el velo justificatorio de un presunto operativo de “despistolización” y de detección de personas bajo el influjo de bebidas embriagantes, que en realidad consistió en la detención y coacción de miembros de partidos políticos de oposición.

4. *Transparencia en el gasto público y reelección.* La falta o deficiencia en las reglas de operación de los programas sociales y la discrecionalidad con la que estos se distribuyen impacta negativamente en los procesos electorales. La reelección no sería la excepción, por ello, considero que es necesario que se prevean mecanismos que permitan garantizar procedimientos tendentes a evitar su inadecuado manejo por quienes busquen la reelección, ya sea que opten por separarse o no del cargo.

En esta tesitura, la transparencia, límite y control del gasto en materia de comunicación social también debe considerarse, a efecto de evitar que se convierta un elemento disruptor de los procesos electorales. Un ejemplo de ello es el reciente amparo directo en revisión 1359/2015²⁵ —promovido por la Asociación Civil “Artículo 19”—, donde se consideró, entre otros aspectos, que *la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno —omisión atribuible al Congreso de la Unión— constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión.* Ello, señala la Corte,

²⁴ TEPJF, juicio de revisión constitucional SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>

²⁵ SCJN, amparo directo en revisión, consulta 26 sep 2018, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

porque el condicionamiento de los recursos públicos que por concepto de comunicación social obtienen los medios puede generar un “efecto silenciador”, porque inhibe la crítica y el pluralismo.

5. *Paridad, autoorganización de partidos políticos y reelección.* Como hemos visto, la armonización de estos principios con la reelección ha sido particularmente compleja: por una parte, el cumplimiento a la paridad —tanto vertical como horizontal—, y por otra, la facultad de los partidos políticos para establecer sus propias normas y procedimientos —ya sea en lo individual o mediante alguna figura asociativa electoral, como pueden ser las coaliciones o las candidaturas comunes— y la postulación consecutiva de cargos de elección popular. En esta tarea, los órganos de control constitucional no solamente tienen ante sí el reto de emitir criterios que generen certidumbre y delimiten estos principios constitucionales, sino que también, en esta labor es necesario identificar cualquier práctica que tienda a disminuir alguno de ellos a partir del fraude a la ley o del abuso del derecho.
6. *Mecanismos de participación ciudadana y reelección.* En democracia son indispensables los controles. Uno de los aspectos que motivó el reconocimiento constitucional de la reelección es la posibilidad de evaluar el desempeño de los gobernantes, así como dar continuidad a aquellos proyectos que representen resultados positivos, tanto en el ámbito legislativo como en la administración pública. Sin embargo, considero que la manifestación del voto ciudadano debe tener un desdoblamiento que no solo se refleje en la elección consecutiva, sino que además se debe contar con mecanismos de participación ciudadana, tales como *el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la revocación de mandato*, a través de los cuales se genere un factor que permita evaluar la gestión de dichos funcionarios y, en caso de que el resultado sea representativo, pueda considerarse como un elemento para establecer la continuidad o no de quienes hubieran accedido a cargos de elección popular por esta vía.

En suma, considero que estos serían algunos de los derroteros a tomar en cuenta dentro del marco de la constitucionalidad de las normas en materia de reelección, los cuales, desde luego, requerirán de estudios más profundos que se materialicen en acciones legislativas e institucionales. Estas, además de garantizar la constitucionalidad de las normas desde el punto de vista formal, deben contribuir a su efectividad hacia el plano sustancial, lo que implica que el intérprete constitucional considere los factores que rodean su aplicación, puesto que dichas normas atenderán, sin duda, a una realidad social cuyos controles institucionales deben reflejar los resultados que permitan garantizar la plena aplicación del orden constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

Jurisprudencia

SCJN, acción de inconstitucionalidad 126/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//38/AI%20126%20y%20127%202015%20acumuladas.pdf

—, acción de inconstitucionalidad 88/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//48/SENTENCIA%2088-2015.pdf

—, acción de inconstitucionalidad 76/2015, consulta 26 de sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=49

—, acción de inconstitucionalidad 29/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=249

—, acción de inconstitucionalidad 38/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=253

- , acción de inconstitucionalidad 40/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=253
- , acción de inconstitucionalidad 83/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=256
- , amparo directo en revisión 1359/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf
- TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-101/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/101/SUP_2017_JDC_101-637278.pdf
- , juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-406/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0406-2017.pdf
- , juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1172/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1172-2017.pdf
- , juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-4/2018, consulta 26 sep 2018, disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0004-2018.pdf
- , juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-206/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0206-2015.pdf>
- , juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-177/2009, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://strategiaelectoral.mx/wp-content/uploads/2017/01/21-SM-JRC-0177-2009.pdf>
- , juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://sif.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>

- , juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1074/2017 y su acumulado, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf
- , recurso de reconsideración SUP-REC-1173/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1173-2017.pdf
- , recurso de reconsideración SUP-REC-1378/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf
- , recurso de reconsideración SUP-269/2016, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0269-2016.pdf

Acerca de los autores

Janine M. Otálora Malassis

Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Gabriela del Valle Pérez

Magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Diego A. Hernández Vázquez

Servidor público de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Martha Leticia Mercado Ramírez

Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

Enrique Figueroa Ávila

Magistrado integrante de la Sala Regional Xalapa, correspondiente a la III circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Rita Bell López Vences

Consejera Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo

Defensora Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

María Pérez Cepeda

Consejera electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Rocío Verboonen Bazán

Secretaría Técnica de la Comisión Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez

Magistrado integrante de la Sala Regional Guadalajara, correspondiente a la I circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Rafael Caballero Álvarez

Profesor-investigador en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Gema N. Morales Martínez

Consejera electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

María del Carmen Carreón Castro

Magistrada integrante de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Alfonso Herrera García

Profesor investigador I de la Escuela de Judicial del Tribunal Electoral de Poder judicial de la Federación

Santiago Nieto Castillo

Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Arturo Sanabria Pedraza

Funcionario Público en la Secretaría de la Función Pública

Laura Berenice Sámano Ríos

Funcionaria Pública en la Secretaría de la Función Pública

Jaime Cárdenas Gracia

Investigador titular “B” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Martha Paola Carbajal Zamudio

Secretaria de Acuerdos y Proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro

Gerardo Romero Altamirano

Consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Paula Ramírez Höhne

Coordinadora de Asesores del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral

Luis Octavio Vado Grajales

Consejero electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Carlos Rubén Eguiarte Mereles

Consejero electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Luis Espíndola Morales

Consejero electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Díálogos democráticos
Luis Espíndola Morales y Rogelio Flores Pantoja
se terminó de imprimir en abril de 2019,
en los Talleres Gráficos del Poder Ejecutivo
del Estado de Querétaro, dependientes de la Oficialía Mayor,
bajo la dirección del Lic. Álvaro Mondragón Pérez,
su tiraje consta de
1 000 ejemplares.



**INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

OTRAS PUBLICACIONES

*Interamericanización del derecho a la salud
Perspectivas a la luz del caso
Poblete de la Corte IDH*

**MARIELA MORALES ANTONIAZZI
LAURA CLÉRICO (COORDS.)**

Impacto de la corrupción en los derechos humanos

**CARLOS TABLANTE
MARIELA MORALES ANTONIAZZI (EDS.)**

*Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y
por regresión. Miradas locales, interamericanas y comparadas*

LAURA CLÉRICO

Estudios de derecho internacional de los derechos humanos

FELIPE GONZÁLEZ MORALES

Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución

FRANCISCO JAVIER DÍAZ REVORIO

*Entre la libertad y la igualdad
Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez*

**JORGE CERDIO,
PABLO DE LARRAÑAGA
PEDRO SALAZAR (COORDS.)**
(En coedición con el Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM)

DIÁLOGOS DEMOCRÁTICOS

Las colaboraciones que integran este libro resultan útiles para nutrir la discusión que académicos, juzgadores, legisladores y ciudadanos han emprendido con el objeto de evaluar las fortalezas y debilidades de nuestras leyes electorales, así como las lecciones aprendidas como organizadores de comicios e impartidores de justicia electoral.

Hay temas políticos y electorales recurrentes en la agenda nacional y en los que este libro hace hincapié, como son las candidaturas independientes, la violencia política en razón de género, los sistemas normativos internos de pueblos y comunidades indígenas, los instrumentos de tutela jurisdiccional a los derechos político-electorales o la reelección, entre otros.

Las experiencias y reflexiones vertidas en este libro ayudarán al análisis de aquellas cuestiones que deben ajustarse para perfeccionar nuestro sistema democrático electoral, en el sentido de que los fenómenos sociales son dinámicos y, por ello, la legislación debe adecuarse a las nuevas circunstancias.

ISBN 978-607-7822-50-9



9 786077 822509

QRO
ORGULLO
DE **MX**



PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
QUERÉTARO



INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO