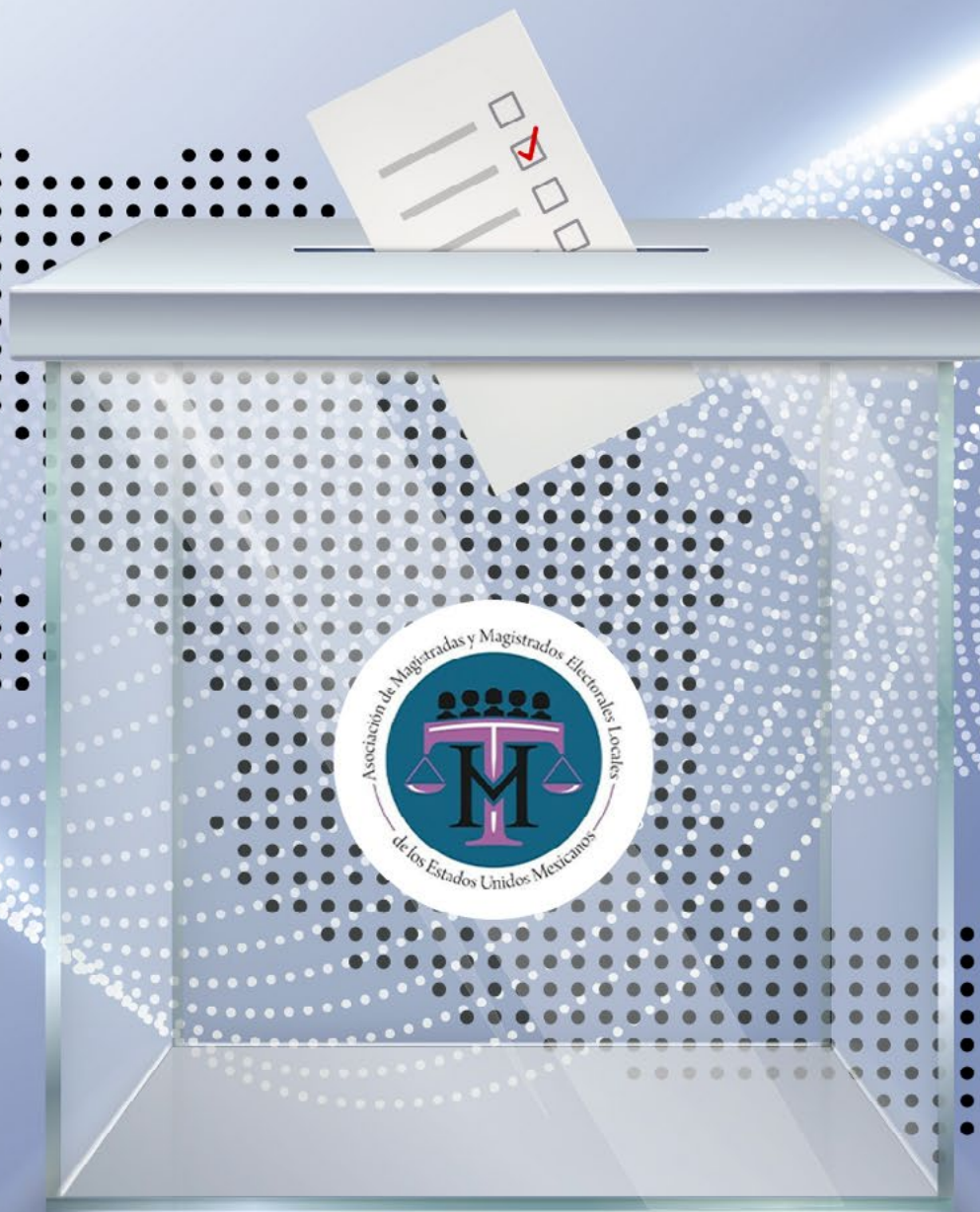


# FEDERALISMO JUDICIAL ELECTORAL

Voces de los tribunales electorales locales



## **Coordinadores**

Dr. Ángel Durán Pérez

Dra. Yolidabey Alvarado de la cruz

Dr. Edgar Danés Rojas

Dra. Claudia Díaz Tablada

Dr. Miguel Nava Xochitiotzi

## Prologo

Magda. M. Alejandra Chávez Camarena<sup>1</sup>

Es un privilegio presentar en esta ocasión el libro Federalismo Judicial Electoral, publicado por la Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales Locales de los Estados Unidos Mexicanos (AMMEL), la cual, tengo el honor de presidir.

Esta obra representa la exitosa culminación de un proyecto colectivo de la AMMEL, emprendido con decisión por la Magda. Yolidabey Alvarado de la Cruz, durante su gestión en la presidencia de la Asociación, con el apoyo y esfuerzo de las Magistradas y Magistrados que colaboraron en su diseño y construcción, con el propósito de impulsar nuestro programa editorial con publicaciones especializadas en temas de particular relevancia para el fortalecimiento de la judicatura electoral y, a su vez, robustecer el diálogo social sobre los tópicos que animan la dinámica evolutiva de la democracia nacional.

La antología del pensamiento político-electoral contemporáneo que ahora se pone en manos de la ciudadanía, toma forma en el invaluable acervo de experiencias y saberes de las Magistraturas asociadas que nos honran con su participación en esta obra.

Los artículos de investigación contenidos en este volumen, indudablemente suscitarán el interés de su lectura, análisis y reflexión por parte de especialistas, autoridades, personas servidoras públicas, el sector académico y la ciudadanía, en razón de que se caracterizan por una observación profunda de la cultura político-electoral en sus vertientes teórica, normativa y procesal, acompañados de una exégesis minuciosa de sentencias y criterios jurisprudenciales, esencialmente en materia de procesos democráticos y laicidad, control de convencionalidad electoral, reforma electoral y federalismo judicial, democracia incluyente y derechos humanos, la vanguardista perspectiva de la democracia como derecho humano, sistemas normativos internos y acciones afirmativas, arquitectura institucional electoral, paridad y violencia política contra las mujeres en razón de género y, el sufragio en casos de candidaturas no registradas.

De esta manera, Federalismo Judicial Electoral se constituye como un espacio de convergencia con enfoque humanista, promotor de la cultura democrática y la construcción de ciudadanía, lo cual, expresa la fortaleza institucional de los Tribunales Electorales Locales y la integridad profesional de las Magistraturas asociadas.

Esta publicación, se pone a disposición en versión impresa y digital, como un vehículo idóneo para promover el perfeccionamiento de la impartición de justicia electoral y, a su vez, consolidar en la ciudadanía la interiorización de los valores que las libertades políticas representan en la vida democrática mexicana.

---

<sup>1</sup> \* Presidenta de la Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales Locales de los Estados Unidos Mexicanos, AMMEL A.C.

## Indice

|  |     |
|--|-----|
| Presentación .....   | 1   |
| <b>Uso de símbolos religioso en campañas electorales</b>   |     |
| Dr. Edgar Danés Rojas.....   | 5   |
| <b>Control de convencionalidad en materia electoral</b>  |     |
| Licda. Betsabé Dulcinea Apodaca Ruiz.....  | 14  |
| <b>Hacia una reforma electoral sostenible y sustentable</b>  |     |
| Dr. Ángel Durán Pérez.....   | 27  |
| <b>Democracia, inclusión y derechos humanos</b>  |     |
| Dra. Yurisha Andrade Morales.....  | 54  |
| <b>Democracia como derecho humano</b>  |     |
| Dr. Miguel Nava Xochitiotzi.....   | 75  |
| <b>Experiencias en la valoración del cumplimiento a la acción afirmativa<br/>dirigida a grupos indígenas</b> |     |
| Mtra. Elva Regina Jiménez Castillo.....  | 92  |
| <b>Democracia, elecciones e instituciones: siete aproximaciones</b>  |     |
| Mtro. José Ramírez Salcedo.....  | 114 |
| <b>Antes violentadas, ahora empoderadas. La Paridad</b>  |     |
| Dra. Claudia Carrillo Gasca.....   | 133 |
| <b>Las letras chiquitas de nuestro Sistema Electoral</b>   |     |
| Mtro. Vladimir Gómez Anduro.....   | 183 |
| <b>Las mujeres en la vida pública, más allá de la paridad de género</b>                                      |     |
| Mtro. José Ángel Yuen Reyes.....   | 207 |

## Presentación

Uno de los objetivos de la Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales Locales de los Estados Unidos Mexicanos A.C., es fomentar la investigación en el ámbito electoral, por lo que nos complace presentar el libro: Federalismo Judicial Electoral. Voces de los Tribunales Electorales Locales.

Esta obra consta de 10 ensayos que abordan temas de gran relevancia para la materia electoral, autoría de magistraturas y ex magistraturas electorales locales de Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, quienes nos comparten sus reflexiones, experiencias y conocimientos sobre diversos tópicos del derecho electoral, por lo que expondré brevemente y solo a manera de motivación de su lectura, algunos aspectos importantes de las temáticas del libro.

El primer artículo consta de un estudio relevante sobre el uso de símbolos religiosos en campañas electorales, con base en los recientes criterios judiciales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableciendo los alcances del uso de estos símbolos, para evitar incurrir en una infracción a la norma electoral.

En el segundo artículo se aborda el Control de convencionalidad en materia electoral, examinándose los alcances del control difuso de convencionalidad y también se plantea el siguiente cuestionamiento: ¿Las autoridades administrativas electorales pueden inaplicar la ley?; cuya respuesta es estudiada a la luz de un caso práctico, donde un OPLE realizó un control difuso e inaplicó una norma.

Hacia una reforma electoral sostenible y sustentable, es el tema del tercer artículo de esta obra, donde se exponen interesantes reflexiones sobre el federalismo judicial electoral, los alcances de las reformas constitucionales de la jurisdicción electoral local y si es conveniente que se centralice; además, se realizan importantes propuestas relativas al fortalecimiento de la autonomía e independencia de la justicia electoral local.

Otro tema relevante es “Democracia, inclusión y derechos humanos”, en el que se enfatiza la lucha contra la discriminación como parte esencial de la agenda para la promoción de los derechos humanos y se plantea la restitución del derecho al voto de las personas que están en prisión preventiva, la necesidad de ampliar el derecho de los jóvenes a ser votados y la importancia de implementar acciones afirmativas para la inclusión democrática de personas indígenas y de la comunidad de la diversidad sexual.

En esta obra, también se destaca el artículo “La Democracia como derecho humano”, en el que se realiza un interesante análisis sobre que es la Democracia y porqué debe concebirse como un derecho humano al alcance de la ciudadanía. Se enfatiza como se ha buscado la igualdad de voto y que las minorías se encuentren debidamente representadas. También se alude la importancia de las acciones afirmativas que se han implementado para procurar el acceso de los diversos grupos vulnerables a los cargos de elección popular.

Las experiencias en la valoración del cumplimiento a la acción afirmativa dirigida a grupos indígenas, es otro tema trascendente que se aborda no desde una línea conceptual, sino con una óptica práctica, centrándose en el estudio en la autoadscripción indígena calificada y en base a un asunto radicado en el Tribunal de Justicia Electoral del estado de Baja California.

Democracia, elecciones e instituciones: siete aproximaciones, es un importante artículo donde se exponen los efectos que ha tenido la representación proporcional en la integración de las dos Cámaras del Congreso de la Unión a partir del 2006, en la vida interna de los partidos y en la democracia en México. Asimismo, se resaltan las reformas electorales en los órdenes nacional y local, así como se analiza el creciente deterioro de la confianza ciudadana en el desempeño de las autoridades electorales, particularmente las administrativas, entre muchos otros aspectos.

Un texto que refleja los avances históricos y legislativos en el reconocimiento de los derechos político-electorales de la mujer, es el artículo “Antes violentadas, ahora empoderadas. La Paridad”, donde se destaca el impacto de las reformas legislativas que ha permitido implementar mecanismos jurídicos que coadyuven en el reconocimiento de esos derechos. Asimismo, se analizan las controversias relevantes en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, que ha resuelto el Tribunal Electoral de Quintana Roo y que ha garantizado el ejercicio pleno de los cargos públicos y que sean desempeñados libres de violencia.

“Las letras chiquitas de nuestro Sistema Electoral”, es otro artículo que encontrarán en esta obra, destacándose los casos de tres candidatos no registrados a los que no se les reconoció el triunfo, pues su autor señala que existe una concepción diferente entre las autoridades electorales y la ciudadanía, respecto a la naturaleza y efectos que debería tener la figura de la candidatura no registrada en el sistema de representación política, por lo que plantea una tercera opción que recoge los precedentes jurisdiccionales en este tema.

Por último, en este libro se encuentra el artículo “Las mujeres en la vida pública, más allá de la paridad de género”, donde se muestra

una visión general de los avances del principio de paridad de género, pasando de las cuotas a ser un principio constitucional y que ha permitido el empoderamiento de la mujer en la vida pública y política; además, se destaca la reforma constitucional en materia de paridad de género del año dos mil diecinueve, así como los retos para su implementación.

Como puede apreciarse, los ensayos que conforman esta obra son de gran trascendencia, pues nos muestran la visión de las magistraturas electorales locales sobre diversas temáticas del ámbito electoral, motivando la reflexión y el debate jurídico; por lo que agradecemos su participación, así como a las y los coordinadores que hicieron posible su publicación, pues nos permite ponerla a disposición de la ciudadanía, con la finalidad de fomentar la cultura cívica y democrática en nuestro país.

Dra. Yolidabey Alvarado de la Cruz "Ex presidenta de AMMEL"

Federalismo Judicial Electoral  
Voces de los tribunales electorales locales





**Dr. Edgar Danés Rojas**

Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas.

## **Uso de símbolos religiosos en campañas electorales.**

### **1. Introducción**

Es una distinción el participar en esta obra colectiva, que muy atinadamente promueve la Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales de los Estados Unidos Mexicanos, AMMEL.

Reflexionar sobre el uso de símbolos religiosos en campañas electorales es un ejercicio interesante, porque implica el estudio de disciplinas disímolas como la política y la religión, pero, además, porque nos permite analizar a la luz del derecho los más recientes criterios judiciales, y conocer con ello los nuevos enfoques jurídicos sobre uno de los temas de mayor controversia doctrinaria en el mundo electoral.

Como bien es sabido, nuestra legislación prohíbe a los partidos políticos y candidatos el uso de símbolos religiosos en las precampañas y campañas electorales. Esta limitante, al igual que otras del mismo corte secular, tiene un origen histórico que se remonta al Siglo XIX, en la lucha ideológica entre liberales, partidarios de la secularización de la vida nacional, y conservadores, que pugnaban por mantener el sistema colonial de privilegios.

Este antagonismo fue resuelto en la Constitución de 1917, al consagrar la libertad religiosa como derecho humano, el estado laico como valor político esencial, y la separación del estado y las iglesias como principio histórico.

Por su naturaleza política, la práctica de estos tres postulados constitucionales ha sido muy polémica desde el punto de vista jurídico y ha despertado una serie de dudas en el mundo fáctico de las campañas electorales. Está claro, que la falta de información suficiente y objetiva en estos temas ha provocado que los actores políticos incurran en faltas a la ley, que, por su gravedad, han provocado sanciones e inclusive la nulidad de una elección.

Aquí es precisamente donde este trabajo encuentra su justificación: que, mediante el estudio de casos y criterios judiciales relevantes, los actores políticos tengan claridad de qué hacer y qué no hacer durante las campañas, respecto del uso de símbolos religiosos, para evitar que incurran en infracciones a las normas electorales.

Para lograr este propósito, analizamos una sentencia emitida

por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup> que, por su actualidad, profundidad de análisis, y por la envergadura de sus conclusiones, sienta un nuevo criterio relevante, imprescindible para orientar el quehacer de partidos y candidatos, en un tema tan polémico y controvertido como lo es el uso de símbolos religiosos en campañas electorales.

Los hechos que dieron lugar a la controversia que analizamos, fueron protagonizados por el candidato a presidente municipal de Ocuilan, Félix Alberto Linares González, postulado por la coalición “Por el Estado de México al Frente”, integrada por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC), quien al inicio de su campaña, encabezó una procesión religiosa con destino al templo de Nuestro Señor de Chalma, empleando una cruz y una corona de flores en la cabeza, al final del recorrido él y las personas que lo acompañaban entraron al mencionado templo.

## **2. Cadena impugnativa**

Concluida la campaña y una vez celebrados los comicios para la renovación de ayuntamientos en el estado de México, el Instituto Electoral de dicha entidad entregó la constancia de ganador a Félix Alberto Linares González quien, como ya se dijo, fue postulado por la coalición “Por el Estado de México al Frente”.

El PRI, mediante juicio de inconformidad, impugnó ante el Tribunal Electoral del estado el otorgamiento de dicha constancia, solicitando que se declarara la nulidad de la elección, argumentando como agravio la violación a los principios constitucionales del estado laico y de separación estado- iglesias.

El Tribunal Electoral, en sentencia dictada el 2 de octubre de 2018, dentro del expediente JI/12/2018, resolvió de manera unánime, que no existían elementos para decretar la nulidad de la elección, desestimó los agravios del PRI, confirmó los resultados consignados en la constancia de ganador, y declaró como consecuencia la validez de la elección en cuestión.

Inconforme con la resolución, el PRI promovió un juicio de revisión constitucional en la Sala Regional de Toluca, la cual en el ST-JRC-200/2018, en plenitud de jurisdicción, consideró que sí se había vulnerado el principio de laicidad y que esta infracción había sido determinante en el resultado de la elección, revocó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del estado, declaró la nulidad de la elección por violación a los principios constitucionales de laicidad y de separación estado-iglesias, revocó la entrega de las constancias de mayoría a la planilla postulada por la coalición “Por el Estado de

1. SUP-REC-1890/2018

México al Frente;” y vinculó al Congreso local y al Instituto Electoral del estado para que convocaran una nueva elección.

Contra esta determinación, el PRD promovió, en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un recurso de reconsideración. El 20 de diciembre de 2018, dicha Sala, por votación unánime en favor del proyecto propuesto por el Magistrado instructor, Felipe Fuentes Barrera, en el SUP-REC-1890/2018, estimó fundados los agravios planteados por el actor, revocó de manera definitiva la sentencia dictada por la Sala Regional de Toluca, confirmando la sentencia de 2 de octubre de 2018, emitida por el Tribunal Electoral del estado, declarando como consecuencia la validez de la elección en favor de la coalición “Por el Estado de México al Frente.”

### **3. ¿Cuáles fueron las premisas sobre las que la Sala Superior fincó su análisis del caso?**

La reflexión jurídica giró básicamente sobre tres interrogantes:

- A. ¿Fueron los hechos de tal naturaleza, que implicaron una violación a los principios de estado laico y de separación estado-iglesias?
- B. ¿Fueron los hechos debidamente acreditados, y de ser así, cuál fue su grado de afectación al proceso electoral municipal?
- C. ¿Fue determinante la infracción para provocar la nulidad de la elección?

### **4. ¿Cuáles fueron los parámetros jurídicos empleados por la Sala Superior para resolver la cuestión?**

El máximo tribunal electoral siguió su propia línea jurisprudencial, es decir, que, para declarar la nulidad de una elección por violación a normas o principios constitucionales, razonó que es necesario acreditar que esa violación sea grave, generalizada o sistemática y 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 que haya definido el resultado<sup>2</sup>.

La aplicación de esta línea jurisprudencial al caso concreto condujo a sostener que, a pesar de tener por acreditada la infracción al principio del estado laico, ésta no fue suficiente para configurar la determinancia cualitativa, en virtud de cuatro razones:

La primera es que de la conducta no resulta una irregularidad grave,

---

2. Esta línea jurisprudencial se encuentra en los precedentes SUP-REC-503/2015, donde se vulneraron los principios de equidad y de imparcialidad; SUP-REC-1092/2015 y acumulados, por la violación al principio separación estado-Iglesias; y SUP-REC-869/2015, por violación a los principios de certeza y legalidad.

sistemática y determinante para decretar la nulidad de la elección, en virtud de que no se acreditó el número de personas presentes, de tal forma que no es posible saber a cuántas personas afectó de manera directa el recorrido proselitista.

La segunda razón se refiere a que no se acreditó que el candidato en cuestión haya dirigido un mensaje usando símbolos religiosos que influyeron en el ánimo del electorado, coaccionando con ello la intención de su voto.

Con relación a la tercera razón, la Sala Superior tampoco advirtió que la conducta haya sido sistemática, porque se trató de un hecho aislado que, si bien es cierto tuvo repercusión en publicaciones hechas por algunos periódicos locales, esto resulta insuficiente para afirmar, como lo hace la Sala Regional Toluca, que la infracción tuvo un carácter permanente, que trascendió en el tiempo, en el debate político y en la opinión pública.

Finalmente, razona la Sala Superior, no se tuvo acreditado que el uso de símbolos religiosos fuera una constante en la campaña del candidato y, por lo contrario, no hay constancia de que reiterara la infracción a la normativa en cuanto a esta prohibición.

Como consecuencia de lo anterior, la sentencia establece que la infracción no fue grave ni sistemática, por lo que la falta de gravedad y sistematicidad, anulan la posibilidad de que se configure la determinancia cualitativa.

Con relación al análisis sobre la determinancia cuantitativa, la Sala Superior sostuvo que tampoco se configuraba, básicamente porque la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de 1,948 votos, lo que se tradujo en 12% del total de la votación. Al respecto, razona la Sala Superior que, para poder argumentar que la infracción fue determinante en su vertiente cuantitativa, se tendría que saber, idealmente, un número aproximado de personas presentes en el recorrido proselitista, elemento que está ausente en las pruebas ofrecidas y en el análisis realizado por la Sala Regional de Toluca.

Además, razona que el recorrido, en el cual se utilizaron símbolos religiosos, no fue dentro del municipio de Ocuilan, sino en el municipio de Malinalco, de ahí que no es posible afirmar, de manera tajante, como lo hace la Sala Regional de Toluca, que ese acto proselitista produjera la diferencia de 12 % entre el primero y el segundo lugar.

En consecuencia de lo anterior se arribó a la conclusión de que, aun habiéndose acreditado la violación al principio constitucional del estado laico, esta violación no puede dar lugar a una causal de nulidad de la elección, porque para vencer el principio de los actos

públicos válidamente celebrados, los elementos de prueba tendrían que haber llevado a concluir que los resultados de la elección no son auténticos ni libres por haber sido influenciados por presiones religiosas, situación que no ocurre en el caso que se analiza.

## **5. Aspectos que se pueden destacar de la sentencia**

Resulta relevante el hecho de que la Sala Superior haya concluido que si bien es cierto que sí se materializaron violaciones a los principios constitucionales de estado laico y de separación estado-iglesias, también es cierto que su simple existencia no es suficiente para acreditar que afectó de manera determinante el resultado de la votación, por lo que no se actualiza la causal de nulidad de la elección por violación a la Constitución.

Con esta determinación, la Sala Superior no solo afianza la tradición laica del estado mexicano sino que abroga el criterio sostenido en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007<sup>3</sup>, en cuya resolución se sostuvo que el voto obtenido por medio de actividades contrarias a los principios constitucionales rectores del mismo, constituyen una violación directa a la Constitución y, por tanto procede su invalidez constitucional, es decir, que la violación un principio constitucional, en este caso el de separación entre el estado y las iglesias es, por sí misma, suficiente para aplicar de manera directa la Constitución y anular una elección.

En esa sentencia, la Sala Superior sostuvo que cuando un partido político o un candidato, se apartan de las reglas previstas en el artículo 130 de la Constitución General, quebrantan el orden público que imponen las normas de rango constitucional, por lo que la consecuencia legal ineludible es privarlo de efectos, pues no es dable atribuir validez ni reconocer el surtimiento de efectos de un acto que contraviene a la Constitución.

Bajo la nueva óptica jurisprudencial de la Sala Superior plasmada en la sentencia que se comenta, la violación de los principios constitucionales del estado laico y de separación estado-iglesias, llevada a cabo por partidos o candidatos en campaña electoral, no implica per se la nulidad automática de dicha elección, porque para colmar el supuesto constitucional de violación, se hace necesario acreditar la determinancia cualitativa y cuantitativa como factor relevante para la validez o anulación de una elección.

---

3. Este asunto versó sobre diferentes hechos llevados a cabo por un candidato a presidente municipal que inició su campaña yendo a misa, luego asistió a una fiesta religiosa y realizó proselitismo en la misma; utilizó la imagen de la Virgen y de San Judas Tadeo, así como un rosario como collar, y agradeció a las autoridades religiosas en su discurso de cierre de campaña. [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/19\\_SUP-JRC-604-2007\\_0.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/19_SUP-JRC-604-2007_0.pdf)

Está claro que esta sentencia, representa una evolución de la línea jurisprudencial en materia de libertad de culto y en el uso de símbolos religiosos en campañas electorales, en virtud de que estableciendo nuevos parámetros jurídicos al principio histórico de la separación estado-iglesias, que en su momento pueden servir de faro para orientar una eventual actualización legislativa.

La luz jurídica que aporta el nuevo criterio, consiste en incorporar el concepto de determinancia en la valoración de una norma de rango constitucional, pues si bien es cierto, como lo sostiene la Sala Superior, que la violación a un principio establecido en la Constitución, por ejemplo, la separación estado-iglesias, es causa de nulidad de una elección, también es cierto que dicha violación debe ser acreditada como determinante con pruebas fehacientes, para que pueda proceder dicha nulidad.

En otras palabras, el nuevo criterio establecido por la Sala Superior es que el uso de símbolos religiosos en campañas electorales, violatorio de los principios constitucionales del estado laico y separación del estado y las iglesias, no es en sí misma suficiente para anular una elección, sino que hace falta que dicha violación sea determinante en el resultado electoral para que se actualice como causal de nulidad. Esta es la aportación central de la sentencia en estudio.

## **6. Comentarios críticos en torno de la sentencia**

Queda claro que el aspecto más relevante de la sentencia es la aplicación rigurosa del criterio de la determinancia como elemento de ponderación constitucional frente a violaciones a los principios del estado laico y de separación del estado y las iglesias, por uso de símbolos religiosos en campañas electorales. Aportación que, como ya se dijo, además de seguir la línea jurisprudencial trazada por la propia Sala Superior, innova de manera progresiva al incorporar este elemento a dicha línea, construyendo un criterio más sólido.

No obstante esta importante aportación, la Sala Superior quizá debió aprovechar la oportunidad, y en nuestra opinión el caso daba para ello, de sentar un precedente más desarrollado que clarificara, a la luz de la línea jurisprudencial sostenida por la misma Sala, los límites y contenidos de los principios constitucionales vinculados al uso de símbolos religiosos en campañas electorales, como lo son el estado laico, la separación estado-iglesias, la libertad de culto, y los efectos que tiene la violación de estos principios respecto del voto libre, la equidad en las contiendas electorales, y como consecuencia la nulidad de elecciones.

Para cumplir con el objetivo que se propone el presente análisis, de poner al alcance de los actores políticos el qué hacer y qué no

hacer en las pre campañas y en las campañas, para evitar futuras violaciones a las normas electorales, quisiera aportar tres puntos de vista que en opinión personal pudieron haberse incluido en la sentencia que se analiza, para darle más contundencia y mayor profundidad jurisprudencial al tema de uso de símbolos religiosos en campañas electorales.

En primer término, cabe señalar que la sentencia no reflexiona respecto de un hecho tan relevante como crucial: el carácter laico con el que deben conducirse los partidos y los candidatos en una campaña electoral, porque a partir de este elemento se puede ponderar con mayor objetividad no solo la gravedad de una falta electoral sino también su determinancia para anular o validar una elección.

Al respecto de la conducta laica que deben observar partidos y candidatos existe un criterio trazado en el precedente SUP-RAP-011/2000<sup>4</sup> donde se establece que el principio del estado laico debe entenderse también como una condición inherente a los partidos políticos y candidatos, porque es a través de ellos la manera en que se conforman los órganos de dicho estado, y por lo tanto deben asumir una conducta igualmente laica.

El estado laico es condición necesaria para que se dé el derecho humano de la libertad religiosa, la libertad de conciencia y la de culto. Porque el estado laico no actúa ni a favor ni en contra de ninguna religión, permitiendo en consecuencia que cada individuo crea y practique libremente la creencia que más le agrade.

En este sentido, considero además necesario precisar, para complementar este criterio, que los partidos políticos como entidades de interés público que son, y desde luego sus candidatos, cuyo sostenimiento es financiado con fondos públicos, no deben, por esta obligada circunstancia, transgredir los principios del estado laico y de separación entre el estado y las iglesias.

En el caso que nos ocupa, la Sala Superior, pudo haber usado esta línea jurisprudencial para potenciar su criterio de determinancia, toda vez que si bien es cierto que se acreditó que la conducta del candidato violó su obligación de guardar el carácter laico en sus actos de campaña, también es cierto que, en la valoración objetiva de las pruebas aportadas, no se estableció que éstos fueran determinantes cuantitativamente para influir en el resultado electoral.

Otra línea jurisprudencial trazada por la Sala Superior que quizá pudo ser de utilidad para darle mayor contundencia al razonamiento

---

4. Este recurso se refiere a la Organización Política "UNO", sancionada por el IFE por utilizar financiamiento público para la publicación de un folleto con referencias religiosas.

de la determinancia cualitativa, es el criterio establecido en el juicio de revisión constitucional electoral 604/2007, citado en líneas arriba, donde la Sala Superior razona con mucha claridad respecto del vínculo que existe entre dos principios democráticos de jerarquía constitucional: el estado laico y el voto libre.

En este precedente, lo que la Sala Superior hizo para justificar la prohibición de la utilización de símbolos religiosos en las campañas electorales, fue recurrir a las características que la Constitución señala debe tener el sufragio, en específico a que debe ser libre.

En esta tesitura, el Tribunal Electoral ha dicho que, si un partido político o candidato utiliza símbolos religiosos en su campaña, constituye una inducción ilícita de la voluntad política del ciudadano en su beneficio, porque provoca que el voto en realidad no sea libre en virtud de que la influencia religiosa es considerada como un elemento que induce o condiciona el sentido del voto.

En consecuencia, si en el caso que nos ocupa, aun habiéndose acreditado la conducta ilícita por parte del candidato, ésta no afectó de manera determinante la libertad de sufragar de los ciudadanos, debiendo entenderse por lo tanto que, al faltar este vínculo, no se materializa la determinancia cualitativa y por lo tanto no se actualiza la causal de nulidad de la elección, por lo que procede confirmar sus resultados.

Además de omitir estas dos líneas jurisprudenciales para fortalecer el criterio de determinancia cualitativa y cuantitativa, la Sala Superior pudo haber aprovechado la sentencia para entrar al estudio del principio de separación del estado y las iglesias, consagrado en el artículo 130 de la Constitución de la República, y su desarrollo, establecido en el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, la cual dice textualmente que son obligaciones de los partidos políticos, y como consecuencia de los candidatos, las siguientes:

...i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos

...m) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión

...p) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.



Esto significa que la Sala Superior pudo haber considerado que si el uso de símbolos religiosos por parte del candidato no se demuestra de manera fehaciente, no se contravienen por lo tanto ninguno de los supuestos establecidos por la ley, debiéndose concluir que si no hay violación a la ley pues tampoco a la Constitución, es decir no se rompe el principio de separación del estado con las iglesias, lo que significa que no se actualiza la causal de nulidad y como consecuencia debe confirmarse el triunfo electoral.

### **Fuentes Consultadas**

-- Báez Silva, Carlos y González Oropeza, Manuel. Utilización de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda de los partidos y agrupaciones políticas nacionales. TEPJF. México 2010.

-- Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.

-- Chiassoni, Pierluigi, Laicidad y libertad religiosa, en: Salazar Ugarte, Pedro y Capdevielle, Pauline (coord.), Colección de Cuadernos Jorge Carpizo. Para entender y pensar la laicidad, Número 10, México, UNAM-IIJ-Cátedra Extraordinaria Benito Juárez, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.

-- Piedras Encino, David. Laicidad en las campañas electorales en México y la garantía jurisdiccional del voto libre. TEPJF. México, 2010.

-- Salazar Ugarte, Pedro, Los dilemas de la laicidad, en: Salazar Ugarte, Pedro y Capdevielle, Pauline (coord.), Colección de Cuadernos Jorge Carpizo. Para entender y pensar la laicidad, México, UNAM-IIJ-Cátedra Extraordinaria Benito Juárez, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.

-- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección de sentencias. <https://www.te.gob.mx>



**Licda. Betsabé Dulcinea Apodaca Ruiz**

Magistrada Presidenta del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur.

## **Control de convencionalidad en materia electoral.**

El control de convencionalidad es una herramienta jurídica desarrollada en los votos particulares del entonces Juez de la Corte Interamericana, Sergio García Ramírez, de origen mexicano, quien en diversas posiciones contenidas en los casos Myrna Mack Chang Vs Guatemala y Tibi Vs Ecuador, señaló que la tarea de los jueces transnacionales se asemeja a la de los constitucionales, ya que la Corte Interamericana analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con las normas, principios y valores de los tratados en que se funda su competencia contenciosa, por lo que, si los tribunales constitucionales controlan la constitucionalidad, el tribunal internacional de los derechos humanos resuelve acerca de la convencionalidad de esos actos<sup>1</sup>.

Criterio que posteriormente fue adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se puede observar en el caso Almonacid Arellano y Otros Vs Chile, donde se determinó lo siguiente:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esa tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”<sup>2</sup>

1. Cfr. voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez en la Sentencia emitida en el Caso Tibi vs. Ecuador emitida el 7 de septiembre de 2004, Serie C, No 114, párrafo 3.

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 124. En el mismo sentido, se pronunció posteriormente en el caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2006, donde en su párrafo 128 reiteró la obligación del control de convencionalidad que debía realizarse ex officio entre las normas internas y la Convención Americana

Así, la reflexión del Juez Sergio García Ramírez pasó a dar vida a la herramienta jurídica denominada hoy en día como 'control convencional', el cual es obligatorio para todas las autoridades de un Estado, cuyo objeto es verificar la correspondencia entre los actos emitidos por los detentadores del poder (formal o materialmente) y las disposiciones contenidas en los tratados internacionales.

Este medio de control es similar a un 'cubo de formas geométricas', donde 'la convención' o 'el tratado' es representado con el hexaedro; las normas<sup>3</sup>, principios y valores están simbolizadas por las formas geométricas huecas en las caras del juguete; mientras que, los actos emitidos por los detentadores del poder (también sus omisiones), son figurados por las piezas geométricas que pueden ser ingresadas en el cubo, siempre y cuando sean coincidentes con la forma contenida en una de sus caras.

Por lo que, en caso de no coincidir el acto con las normas, principios o valores de los tratados internacionales de los que es parte el Estado, implicaría la revocación o modificación del mismo, lo que se traduce en la no compatibilidad entre la pieza (cubo, triángulo, círculo, etcétera) y la forma geométrica del cubo (triángulo en círculo), generando la imposibilidad para ingresar en él.

La herramienta jurídica comentada, también cuenta con diversas formas para ser ejercida, de las cuales dependerá el órgano que la realizará; la primera, es la forma concentrada, misma que es realizada exclusivamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete por excelencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados de la región latinoamericana. La segunda, es la forma difusa, la cual es ejercida por todas las autoridades internas de los Estados parte de los tratados.

Respecto al control difuso, es oportuno puntualizar que en un inicio se pensó que sólo podía ser ejercido por los jueces y tribunales internos de los Estados parte de los tratados; sin embargo, este criterio comenzó a expandirse y especificar a los sujetos obligados a su observancia y sus alcances, además de las formas en que debe de ser ejercido, tal y como lo podemos ir observando en la línea jurisprudencial que pasó desde el caso *Almonacid Arellano y Otros Vs Chile*; *Aguado Alfaro y Otros Vs Perú*; *Cabrera García y Montiel Flores Vs México*; *Gelman Vs Uruguay*; *Masacre de Santo Domingo Vs Colombia*; hasta la *Liakat Ali Alibux Vs Surinam*.

---

3. Entiéndase por normas, lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011

| Casos<br>Corte Interamericana de<br>Derechos Humanos | Criterio sobre el control de<br>convencionalidad  |
|--|---|
| Almonacid Arellano y Otros<br>Vs<br>Chile            | Es una obligación de los jueces y tribunales.   |
| Aguado Alfaro y Otros<br>Vs<br>Perú                  | Este control debe ejercerse ex officio en función de la facultad iura novit curia.<br><br>Además, debe ejercerse por los juzgadores y tribunales en el marco de las respectivas competencias y de acuerdo con las regulaciones procesales correspondientes.<br><br>Sin que este control implique su ejercicio, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia. <sup>4</sup> |
| Cabrera García y Montiel<br>Flores<br>Vs<br>México   | El control debe ejercerse por los jueces y todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles. <sup>5</sup>  |
| Gelman<br>Vs<br>Uruguay                              | El control es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del poder judicial. <sup>6</sup>   |
| Masacre de Santo Domingo<br>Vs<br>Colombia           | Todas las autoridades y órganos de un Estados partes en la convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad. <sup>7</sup>  |
| Liakat Ali Alibux<br>Vs<br>Surinam                   | La convención americana no impone un modelo específico para realizar un control de convencionalidad. <sup>8</sup>   |

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aguado Alfaro y Otros Vs Perú, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2006, No. 158, párr. 128

5. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs México, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2010, No. 220, párr. 225

6. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia del 24 de febrero de 2011, No. 221, párr. 239

7. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre de Santo Domingo Vs Colombia, Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia del 30 de noviembre de 2012, No. 259, párr. 142

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Liakat Ali Alibux Vs Surinam, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de enero de 2014, No. 276, párr. 124

Este control difuso, no es un modelo que imponga la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino que es una de las formas en que se puede ejercer; ya que, como se puede observar del caso Liakat Ali Alibux Vs Surinam la Corte Interamericana señala que no existe imposición por su parte, de algún modelo específico para realizar el control de convencionalidad.

Resultando oportuno aclarar que dicho control de la convencionalidad, no es el respeto a las normas internacionales, pues esta es una obligación de todas las autoridades y se refiere al propio actuar; tampoco se trata del ejercicio interpretativo, ya que esto estaría relacionado más a lo que denominamos interpretación conforme.

El control de la convencionalidad, aunque implica lo anterior, se refiere específicamente a la revisión de los actos de otros sujetos diferente al controlador; es decir, se tiene al sujeto que controla o revisa y el diverso que se ve controlado o supervisado en sus actos (también sus omisiones)<sup>9</sup>.

Sin embargo, y como hemos visto en el cuadro anterior, el control sólo puede ejercerse dentro del marco de las respectivas competencias del órgano o autoridad que revisará los actos de otro.

Pero, para ello la Corte Interamericana le ha dejado a los Estados el deber de adoptar normas procedimentales que deberán ser establecidas por un legislador, sin delinear el modelo que se ha de seguir por los miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo que en el caso de México implica una enorme incertidumbre, porque las disposiciones que delinear el actuar de las autoridades frente al control de convencionalidad, sólo se encuentran en la jurisprudencia de la Corte Interamericana y las determinaciones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se ven dirigidas por la resolución dictada en el expediente varios 912/2010, pero no en la legislación.

Por lo cual, ante la laguna legislativa, lo preciso es seguir lo trasado por la Corte Interamericana en lo ya mencionado y lo especificado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien estableció que el control de convencionalidad deberá de realizarse conforme a un mecanismo de interpretaciones que presuma, prima facie, el respeto de la norma en conflicto con el parámetro a comparar y, sólo en caso de incompatibilidad se podrá proceder con la expulsión del orden jurídico, a saber:

---

9. Cfr. II JUNAM (10 de diciembre de 2015). Control de Convencionalidad (1/4) [archivo de video]. [Youtube. \(445\) Control de Convencionalidad \(1/4\)](#).

A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

Para ello, la misma Suprema Corte estableció el siguiente modelo, a fin de esquematizar la forma del control (concentrada o difusa), el órgano y el medio para ejercerlo, el fundamento constitucional y los posibles resultados a obtener, así como la forma (directa, indirecta, etcétera).

## Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad

| Tipo de control                                     | Órgano y medio de Control  | Fundamento constitucional   | Posible Resultado  | Forma                              |
|---|--|---|--|------------------------------------|
| Concentrado   | Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo):<br>a. Controversias Constitucionales y acciones de inconstitucionalidad<br>b. Amparo indirecto<br>c. Amparo directo  | 105, fracciones I y II<br>103, 107, fracción VII<br>103, 107, fracción IX | Declaración General de Inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes<br><br>No hay declaratoria general de inconstitucionalidad | Directa                            |
| Control por determinación constitucional específica | a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos<br>b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6°<br><br>99, párrafo 6°                | No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación  | Directa e incidental <sup>10</sup> |

10. Esta forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente.

|                                     |  |   |   |                              |
|-------------------------------------|--|---|---|------------------------------|
| Difuso Interpretación más favorable | a) Resto de los tribunales<br>a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos<br>b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales | 1°, 133, 104 y derechos humanos en tratados.<br><br>1°, 133, 116 y derechos humanos en tratados | No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación   | Incidental                   |
| Interpretación más favorable        | Todas las autoridades del Estado mexicano  | Artículo 1° y derechos humanos en tratados  | Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad | Fundamentación y motivación. |

[Cuadro tomado de resolución del expediente varios 912/2010]<sup>11</sup>

Bajo esa línea, se encuentra diseñado que todos los órganos jurisdiccionales deben realizar control convencional, lo que en algunos casos llevará a una declaración formal de la incompatibilidad con la norma suprema o lo que después denominará la Suprema Corte en la contradicción de tesis 293/2011 como parámetro de regularidad; y en otros casos sólo generará la inaplicación de la norma no adaptada a dicho parámetro conformado por todas las normas de derechos humanos.

Mecanismo que no es desconocido en la justicia electoral, donde, aun antes de la reforma constitucional de junio de 2011 y la resolución del expediente varios 912/2010, se utilizó esta herramienta sin el nombre que actualmente se utiliza, pero de forma práctica es lo que hoy conocemos como control de convencionalidad.

Aunque, al no resultar una exigencia expresa de la normatividad, como lo es ahora, sólo se aplicó en casos muy paradigmáticos, tal es el asunto SUP-JDC-695/2007, donde la cuestión central que debía analizar la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, era determinar los alcances de lo dispuesto en los artículos 41, fracción VI, y 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del

11. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomado de: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado\\_electronico\\_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf)



Estado de Baja California, respecto al tema de la limitación al derecho a ser votado, incorporada en la reforma a la Constitución de Baja California, por la cual se impedía a los presidentes municipales en funciones contender como candidatos de un partido político al cargo de gobernador del Estado.

Así, la Sala Superior, con base en una interpretación sistemática y funcional, en relación con un análisis conforme con la Convención, concluyó que debía estarse a lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, de la Constitución de Baja California, porque maximizaba los principios de participación política y potencializaba los derechos político-electorales de los ciudadanos, al permitir la participación plural de candidaturas, ampliando las opciones políticas para los electores, lo cual es más acorde con los compromisos adquiridos por nuestro país ante la comunidad internacional; por lo que, se determinó revocar la determinación del tribunal electoral local y ordenar el registro de la candidatura del actor.

Asimismo, se nos presenta un modelo donde todas las autoridades, diferentes de las jurisdiccionales, deben realizar control convencional, pero su ejercicio no puede arribar a una declaración formal ni a la propia inaplicación de los preceptos legales por considerar que no se adaptan al parámetro de regularidad constitucional; no obstante, pueden controlar los actos de otros a través de las interpretaciones en sentido amplio y en sentido estricto.

A manera de ejemplo, tenemos que las autoridades administrativas pueden realizar un control de los actos de otras autoridades que se encuentren dentro de su competencia de supervisión y analizar bajo el mecanismo de interpretación, si el acto se apega o no al parámetro de regularidad de los derechos humanos reconocidos por la Constitución. Con lo anterior se puede concluir que el acto no se encuentra debidamente fundado ni motivado y, en esa virtud, podría asumir la facultad de emisión del acto, o resolver para efectos.

Esto sin duda resulta un enorme paso en la defensa de los derechos humanos, pero a su vez implica un gran reto, porque impone un deber de capacitación continua, donde el Estado no sólo está obligado a contratar a las personas más capacitadas para estar al frente de las instituciones públicas, sino que debe instruir las recurrentemente; sobre todo si tenemos presente que los derechos humanos siempre evolucionan y progresan.

Puesto que, con la línea jurisprudencial trazada por la Corte Interamericana, el deber del Estado ya no puede centrarse sólo en capacitar al funcionariado público que trabaja en los órganos jurisdiccionales del país, sino en todo el funcionariado público, a fin no sólo de respetar los derechos humanos en su actuar, sino saber su

deber y ejercicio del control de actos de otros sujetos con relación a la adaptación con las normas de derechos humanos convencionales.

Lo anterior resulta de gran relevancia para la materia electoral, dado que los plazos dentro de los procesos electorales son considerablemente cortos y, en ocasiones, las largas cadenas impugnativas que se generan en la sede jurisdiccional, no resultan favorables para la celeridad del sistema.

Sobre todo, si se toma en cuenta que las etapas del proceso electoral se encuentran calendarizadas y la conclusión de cada fase es fatal, de tal forma que en ocasiones sus consecuencias jurídico-políticas pueden resultar sumamente perjudiciales.

En ese sentido, el que las autoridades administrativas electorales cuenten, entre sus atribuciones, con el deber de realizar el estudio de convencionalidad de los actos, deviene en un gran avance al respeto y protección de los derechos humanos, puesto que existen actos que debieran resolverse en sede administrativa y no en sede jurisdiccional, en virtud de que, la misma autoridad administrativa-electoral en los Estados y a nivel Federal, como lo son los institutos locales o el Instituto Nacional Electoral, pueden controlar los actos de los órganos sujetos a su competencia y ser revisados bajo los parámetros convencionales, resolviendo con ello las controversias y evitando que esos asuntos puedan llegar a sede jurisdiccional.

Lo cual no puede dejar pasar, que este control sólo deberá de realizarse —como previamente se mencionó— sólo con la interpretación de las normas frente al parámetro de las disposiciones de derechos humanos convencionales, mas no arribar a la inaplicación de éstas cuando resulte insuficiente su interpretación para resultar compatible con las normas de los tratados internacionales y sea necesaria su expulsión del orden jurídico; puesto que, como se ha relatado anteriormente, es una facultad exclusiva de los órganos jurisdiccionales realizar la declaración formal o inaplicación de las normas que no resultan compatibles con tal parámetro.

Similar postura adoptó el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur en el recurso de apelación TEEBCS-RA-14/2021, donde el Instituto local procedió a inaplicar normas que regulan el procedimiento de registro de candidaturas, al analizar un acto de los Consejos Electorales Municipales y Distritales de la Entidad mencionada.

En dicho asunto, el Instituto local procedió a inaplicar normas relativas a los plazos de registro y a crear supuestos jurídicos no previstos en la norma con el propósito de garantizar la paridad de género en las postulaciones de los partidos políticos; sin embargo, se excedió en su facultad, ya que la interpretación realizada en el sentido de otorgar

registros de forma supletoria, los cuales habían sido negados por los órganos correspondientes, como lo son los Consejos Distritales y Municipales Electorales, realmente consistió en una inaplicación de los supuestos normativos contenidos en la legislación electoral estatal, pues la ley era clara al establecer que en caso de incumplir el requerimiento, debía negarse el registro.

Por tales razones, el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur procedió a considerar lo siguiente:

En efecto, entre las obligaciones del IEEBCS se encuentra garantizar el cumplimiento del principio de paridad en las postulaciones que realizan los partidos políticos, teniendo facultades expresas para rechazar el registro de candidaturas cuando no se cumpla con paridad, debiendo fijar un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas, siendo que, en caso de que éstas no se sustituyan, no se aceptarán los registros.

De ahí que se estima la indebida fundamentación y motivación realizada por el Consejo General del IEEBCS en el acuerdo impugnado, pues como se ha evidenciado, no aplicó debidamente los preceptos legales correspondientes, indicando razones que no encuadran en el contenido de la norma.

En el caso, se advierte que lo que realmente realizó el Consejo General del IEEBCS fue realizar un control difuso, resultando en la inaplicación de la normativa, a lo que debemos responder el siguiente cuestionamiento: ¿pueden las autoridades administrativas electorales inaplicar la ley? A lo que debe responderse que no.

**CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.**

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.) (\*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones

jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humano como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Como se desprende del criterio citado, las autoridades administrativas, como el IEEBCS, no están facultadas para realizar ningún tipo de control constitucional, ni siquiera bajo el argumento de maximizar derechos humanos, pues tal proceder impacta en el diseño constitucional de los medios de defensa, como parte de los derechos de debido proceso y seguridad jurídica reconocidos constitucionalmente.

En la misma línea argumentativa, la Sala Superior ha sostenido que en nuestro modelo constitucional y jurídico vigente, las autoridades administrativas no están facultadas para inaplicar o declarar la inconstitucionalidad de leyes, sino que están constreñidas a aplicarlas, en el ámbito de sus competencias, haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia. [SUP-JDC-1142/2017].

En efecto, en el sistema jurídico mexicano se reconoce que, si bien las autoridades administrativas se encuentran insertas en el modelo de control de constitucionalidad, su intervención se encuentra acotada a aplicar las normas correspondientes realizando una interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos. [SUP-JDC-477/2021].

De ahí que, al analizar el proceder del Consejo General del IEEBCS, se desprende que inaplicó las disposiciones normativas relativas al procedimiento de registro de candidaturas, bajo el argumento de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y de acciones afirmativas, como parte de los derechos humanos de las personas en situación de desventaja.

Por lo que, aún y cuando el Tribunal Estatal Electoral procedió a estudiar el caso concreto, y después de realizar un control de convencionalidad, estimó necesaria la inaplicación de la norma, previamente consideró necesario revocar el acuerdo del Instituto local.

Aunque lo anterior pudiese parecer un absurdo, sin embargo, no debemos dejar de lado que el principio de seguridad jurídica se

compone de un aspecto objetivo estructural y un subjetivo, integrado por la certeza y previsibilidad de las normas, los cuales constriñen a las autoridades jurisdiccionales a buscar mantener el orden público controlando los actos de las autoridades que desconozcan y sobrepasen sus facultades.

Puesto que, desconocer tales límites podría implicar quebrantamiento del orden público y la incertidumbre en las personas, quienes esperan de la autoridad un límite a sus actos, a fin de que esto les permita el goce de sus derechos y no, la inseguridad de no conocer cuáles son los alcances en las decisiones que una autoridad pueda tener, dictaminando cuestiones previstas previamente en sus facultades, o favoreciendo a ciertos sectores o a otros no.

En ese sentido, es necesario que, ante tan enorme responsabilidad, como lo es la atribución de realizar control convencional por parte de las autoridades administrativas, se realice una capacitación igual de importante, con la cual se logre instruir a todos los servidores públicos que estarán y están al frente de las instituciones públicas, a fin de que realicen una verdadera defensa de los derechos humanos.

De tal forma que logren identificar la diferencia entre la obligación de respetar como autoridad las disposiciones internacionales en derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional y el ejercicio del control de convencionalidad.

Además de que se conozca el alcance de tal atribución y las formas en que ha de realizarse, lo que implicará un conocimiento de las distintas técnicas y modelos de interpretación de normas, así como el criterio hermenéutico para poder optar por la disposición o la interpretación más favorable para las personas.

Con lo cual, se logrará dar grandes pasos en la salvaguarda de los derechos humanos; en caso contrario, implicará un entorpecimiento y exceso en el uso de esta herramienta, control de convencionalidad; porque, por un lado, podrían realizarse interpretaciones desfavorables que después deban ser modificadas en una cadena impugnativa; o, por otro lado, se lleven a cabo interpretaciones a modo que más favorezcan a los intereses personales.

Por lo tanto, y cómo se ha mencionado, aunque resulta una herramienta en suma favorable para la materia electoral, tanto en sede judicial, como en la administrativa, sin embargo, su conocimiento y uso requiere una gran responsabilidad y conocimiento, para mayor beneficio de todas las personas, a quienes como servidores públicos nos debemos.

## **Bibliografía**

- Sentencias

- o Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez en la Sentencia emitida en el Caso Tibi vs. Ecuador emitida el 7 de septiembre de 2004, Serie C, No 114.

- o Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006.

- o Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aguado Alfaro y Otros Vs Perú, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2006, No. 158

- o Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs México, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2010, No. 220.

- o Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia del 24 de febrero de 2011, No. 221.

- o Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre de Santo Domingo Vs Colombia, Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia del 30 de noviembre de 2012, No. 259.

- o Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Liakat Ali Alibux Vs Surinam, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de enero de 2014, No. 276

- Vídeos

- o II JUNAM (10 de diciembre de 2015). Control de Convencionalidad (1/4) [archivo de video]. Youtube. [\(445\) Control de Convencionalidad \(1/4\) - YouTube](#)



**Dr. Ángel Durán Pérez**

Magistrado Supernumerario del Tribunal Electoral del Estado de Colima.

## Hacia una reforma electoral sostenible y sustentable.

**SUMARIO:** I. Nota Introdutoria II. Planteamiento del problema III. Sistema Dual De Competencias federal-estatal IV. Federalismo Judicial Electoral Local V. Dos reformas electorales trascendentes VI. Reforma electoral del 10 de febrero de 2014 VII. Mejoró los problemas que quiso resolver VIII. Causa del débil sistema electoral IX. La humanización de la voluntad social X. Por qué una nueva reforma electoral en México XI. La humanización de la voluntad social XII. Que hay que cambiar XIII. Fortalecimiento de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura XIV. Sustentabilidad y sostenibilidad de la justicia electoral XV. Conclusiones XVI. Bibliografía  
Palabra clave: Reforma electoral, pacto federal, federalismo judicial electoral local, humanización judicial, sustentabilidad y sostenibilidad.

### Introducción

En este ensayo el lector encontrará un trabajo con metodología, para analizar una duda que se tiene, sobre si la justicia electoral local en nuestro sistema actual, que surgió en 1996 a través de una reforma constitucional, es conveniente que se centralice en el sistema federal electoral o que se siga manejando por los estados y bajo el procedimiento de designación de las magistraturas por el Senado de la República; si estos cambios, desde su creación de estos órganos jurisdiccionales, han mejorado la justicia electoral; también se encontrará en este trabajo la función del federalismo judicial electoral y su relación con el pacto federal, los objetivos de las reformas constitucionales importantes que se han dado en la justicia jurisdicción electoral local, sus debilidades y si es necesario que haya otra reforma constitucional en materia electoral para hacerla más eficiente o si de plano, si, sería mejor, que los estados ya no cuenten con un sistema electoral local y que ahora lo conozca la federación; todo este análisis lo podrá encontrar el lector en este ensayo, que está hecho para especialistas en la materia electoral, estudiantes, profesores e investigadores, así como todo estudioso de la judicatura electoral local y su relación con la federación.

### Planteamiento del problema

Desde que se creó la reforma del 10 de febrero de 2014<sup>1</sup>, un gran sector de la comunidad jurídica y especialistas en derecho electoral,

1. D.O.F. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Consultable en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

así como actores políticos, empezaron con un medio de comunicación social donde unos argumentaban sobre el nacimiento de una de las más grandes reformas en materia política otros que reconocían los avances pero que le habían hecho falta dotar al sistema electoral nacional de mejores mecanismos para consolidar en México a un sistema de justicia electoral robusto, confiable y eficaz para la sociedad.

Dada esas circunstancias, siguió su curso el debate político entre partidos, académicos y estudiosos del derecho electoral, luego entró a la disputa una corriente de izquierda, cuyo líder moral es el actual presidente de la República [Andrés Manuel López Obrador](#)<sup>2</sup>; el que, en reiteradas ocasiones, manifestaba su idea de reconstruir el comportamiento de las instituciones electorales, buscando ser una refundación a profundidad del todo el sistema electoral nacional, para que este según sus palabras, estuviera del lado del pueblo.

Desde las precampañas políticas a la presidencia de la República de 2018, los grandes escándalos de los gobernantes en turno en aquel entonces, de corrupción, impunidad, [inseguridad](#)<sup>3</sup>; jugaron un papel muy importante en que la sociedad mandara un mensaje de rechazo a través del voto en las urnas, en el proceso electoral del 1º. de julio de [2018](#).

En ese mismo tenor, el discurso social se sigue polemizando aun, radicalmente entre quienes apoyaban en aquel entonces a líder moral de la izquierda y que hoy es el Presidente de la República y quienes de alguna forma defendían y defienden todavía el sistema político y electoral conforme se venía manejando.

Esa polémica no lo pudo resolver la reforma del 10 de febrero de [2014](#)<sup>4</sup>, y se empezó a agudizar la misma problemática política que hasta la fecha se sigue hablando, y vemos que ninguna de las reformas políticas que se han dado en México, han resuelto el alto nivel de desconfianza en los procesos electorales y en las instituciones públicas que lo organizan, así como en todos los operadores electorales; por lo que valdría la pena entonces; antes de hacer cualquier reforma electoral, hacer una investigación a profundidad de nuestro sistema político nacional, doctrina que ha alimentado el sistema victimal en nuestro [país](#)<sup>5</sup>, incluyendo en qué nos puede servir incluir las reglas y

2. Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

3 Alberto Najjar, BBC Mundo, Ciudad de México, 1 noviembre 2016.

4. DOF: 10/02/2014, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Consultable en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

5. Ley General De Víctimas, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, art. 5. Enfoque transformador. - Las autoridades que deban aplicar la presente Ley realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los esfuerzos necesarios encaminados a



técnicas del derecho internacional de los derechos humanos y más, bajo la óptica de, cómo la Organización de Estados Americanos y el Sistema Universal y organismos internacionales como la [IDEA](#); que busca la consolidación de los estados democráticos y contar con operadores electorales en cada país, confiables socialmente; para así, una vez detectadas las causas reales por las cuales nuestro sistema electoral no se consolida, se sigue viendo que, ni siquiera con reforma electoral, se ha logrado avanzar en la consolidación de una justicia

---

que las medidas de ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral a las que tienen derecho las víctimas contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_200521.pdf) punto 450 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso campo algodonero vs México. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf) 450. La Corte recuerda que el concepto de “reparación integral” (restitutio in integrum) implica el reestablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado (supra párrs. 129 y 152), las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Del mismo modo, la Corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación

6. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL ESTATUTOS\* El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral fue establecido como una organización internacional intergubernamental por catorce Miembros fundadores en una conferencia celebrada en Estocolmo el 27 de febrero de 1995. El Instituto fue registrado de acuerdo con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas y posee la condición de observador en la Asamblea General de la ONU desde 2003. Los objetivos del Instituto son: a. promover y fomentar la democracia sustentable en todo el mundo; b. mejorar y consolidar los procesos electorales democráticos en todo el mundo; c. ampliar el entendimiento y promover la ejecución y difusión de las normas, reglas y lineamientos que se aplican al pluralismo multipartidista y los procesos democráticos; d. fortalecer y apoyar la capacidad nacional de desarrollar toda la gama de instrumentos democráticos; e. proporcionar un lugar de reunión para intercambios entre todos los participantes en procesos electorales, en el contexto de la construcción democrática de instituciones; f. incrementar el conocimiento y mejorar el aprendizaje sobre los procesos electorales democráticos, y g. promover la transparencia y la rendición de cuentas, el profesionalismo y la eficiencia en el proceso electoral, en el contexto del desarrollo democrático. 2. Con el fin de lograr los citados objetivos, el Instituto puede participar en el siguiente tipo de actividades: a. desarrollar redes en todo el mundo en la esfera de los procesos electorales; b. establecer y mantener servicios de información; c. proporcionar asesoría, orientación y apoyo sobre la función del gobierno y de la oposición, los partidos políticos, las comisiones electorales, un poder 3 judicial independiente, los medios de comunicación y demás aspectos del proceso electoral en un contexto democrático pluralista; d. alentar la investigación y la difusión y aplicación de los hallazgos de la investigación dentro de la esfera de competencia del Instituto; e. organizar y facilitar seminarios, talleres y capacitación sobre elecciones libres y justas en el contexto de sistemas democráticos pluralistas, y f. participar en otras actividades relacionadas con elecciones y democracia conforme surja la necesidad.

electoral confiable para la sociedad, como lo recomienda la IDEA<sup>7</sup>.

Analizando las reformas electorales que se ha hecho desde la que se creó el sistema judicial electoral federal y local en 1996, aún y ante la alternancia del poder que se ha dado, es que, millones de la ciudadanía mexicana, encabezada por el gobierno federal en turno, ha dicho, que el sistema electoral está muy alejado de lo que quiere el pueblo.

Por supuesto, que lo que se observa en la discusión política social y la confrontación de los poderes públicos, así como la visible sensación de mexicanos y mexicanas que están confrontados por la forma en cómo se maneje el poder en México; es que surge la necesidad, de desentrañar si es necesaria o no una reforma electoral, y además, si así es, de, cómo sería, cuál sería su contenido, cómo debatirlo; entre partidos políticos, sociedad civil organizada y cómo la sociedad participaría; pues dependiendo de cómo se logre consensar el proceso de investigación y luego el procedimiento de su socialización y debate social se pensaría si se necesita otra reforma política en México, del resultado de ella, será el destino que tome el rumbo del país.

Ante la necesidad de buscar las causas que originan el debilitamiento del Estado democrático en nuestro país y de la crisis de confianza social de los operadores electorales y más del sistema de justicia electoral y quien organiza los procesos electorales; es importante, analizar; si el Estado Mexicano, debe, en vez de centralizar al sistema electoral; fortalecerlo en las entidades federativas; para ello es importante; analizar el [Pacto Federal](#),. Saber cuáles son las funciones y obligaciones que tiene la Federación<sup>8</sup> para los estados federados, cuáles son las de, las entidades federativas, qué funciones tienen de manera dual, y finalmente, si se están cumpliendo y respetando las reglas de convivencia y fortalecimiento entre la federación y las entidades federadas; así como, si para mejorar al sistema electoral en el país, es mejor centralizarlo y que lo lleve a cabo solamente la federación o, si más bien, que, cada Estado, maneje su sistema electoral, pero apoyado por la federación; Si hacemos esta indagatoria para encontrar las causas, sabríamos, si es necesario hacer una reforma electoral de gran trascendencia y sin equivocarnos.

---

7. "Mejorar y consolidar los procesos electorales democráticos en todo el mundo"

8. CPEUM, Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

## **México es una federación**

El artículo 40 de la Constitución mexicana<sup>9</sup>, señala que, el Estado Mexicano, es una Federación, estableciendo entidades federativas autónomas e independientes en su régimen interior, con atribuciones especiales; tanto para la federación como la que le corresponden a los estados, eso lo señala el artículo 124 de la carta magna<sup>10</sup>.

Desde la primera Constitución liberal de nuestro país en [1824](#), se adoptó este sistema federalista el compromiso adquirido por la federación, fue apoyar a los estados para que crecieran y se fortaleciera en cuanto a su régimen jurídico interior<sup>11</sup>, así como ayudarlo en todo lo concerniente para lograr esa verdadera autonomía y así contar con estados fuertes y a su vez estos difundieran los principios generales de funcionamiento administrativo de la propia federación.

La federación mexicana, tuvo su origen en la descentralización del poder, creando los estados de la República mexicana bajo un pensamiento liberal de que cada uno de ellos tuviera un poder político, administrativo y de pensamiento regional, pero bajo una barrera de pensamiento nacionalista; por eso el Pacto Federal fue un acuerdo ante los anhelos de la Federación y la de los estados federados, conjuntando así, un solo Estado nación, llamado Estados Unidos mexicanos.

## **Sistema Dual De Competencias federal-estatal**

El Estado Mexicano al haberse conformado como una federación, tiene reglas específicas para poder operar de esta manera, por un lado, las reglas de la federación y las de, cada una de las entidades federativas que lo conforman; unidas todas ellas de conformidad con las reglas generales de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos y los tratados internacionales celebrados y ratificados por México.

Dicha reglamentación, se materializa en legislación federal, estatal y tratados internacionales; todos ellos, un marco jurídico que regulara al Estado como nación; donde cada sistema jurídico tiene que armonizarse y trabajar en sinergia para tener un resultado de preponderancia eficaz en el desarrollo de una nación sana, fuerte y progresista en la sostenibilidad y sustentabilidad de los derechos

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

10. Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

11. DURÁN PÉREZ, Ángel , TRIBUNALES DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL Y SUS MEDIOS DE CONTROL, México, México, 2016, pág. 15.

humanos de la nación mexicana.

La competencia dual de la federación, está regulada muy específicamente en todo el sistema normativo aquí mencionado, pero parte de la base del artículo 124 de la carta magna nacional, al señalar, que las facultades que no le corresponden a la federación, les toca a las entidades federativas.

Ante esta circunstancia, es importante que, para conseguir un resultado eficiente como sistema eficaz de una nación, un sistema federal debe respetar reglas y siempre trabajar en sinergia para maximizar los esfuerzos y duplicar los resultados en beneficio y siempre debe haber constante apoyo mutuo para el fortalecimiento del sistema federal; debiendo ser muy respetuosos entre ellos mismos para, no nada más respetarse sin apoyarse mutuamente y así conseguir un resultado mayor beneficio social.

Ricardo Monreal Ávila<sup>12</sup> señala que el federalismo sustentable en México tiene que reformarse y buscar “un esquema más equilibrado y proporcional, ya que actualmente es excesivo el número de atribuciones en manos de la federación.”

Dado que el sistema federal en nuestro país es de suma importancia que se fortalezca, resulta indispensable reformar el artículo 124 constitucional<sup>13</sup> y adicionarle o dotarlo de una redacción donde se establezca exactamente cuáles son las facultades de la federación y cuáles le corresponden a los estados federados y no nada más que se diga, que la competencia que le corresponde a los estados son las que no le corresponden a la federación pues aquí se podría observar y en la realidad haciendo es, que la federación puede tomar las que necesite con una reforma constitucional o legal y es en automático deja a un lado la posibilidad de que los estados peleen su autonomía e independencia.

Contar con una redacción clara de dicho artículo, donde se especifique las facultades exclusivas de cada una de las partes de la federación, abocaría, primeramente, hacer efectivo el pacto federal y en segundo lugar a que la federación no le quite las atribuciones que le corresponden a las entidades federativas sino más bien se fortalecería esa autonomía e independencia de cada entidad federativa y como consecuencia el resultado para la federación, sería, su fortalecimiento.

---

12. Monreal Ávila, Ricardo, op.cit., nota 56, p. 308.

13. Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

## Federalismo Judicial Electoral Local

En las últimas dos décadas, se escucha hablar de federalismo judicial<sup>14</sup>, para referirse, a las facultades que le corresponden a los sistemas de justicia federales y locales, atendiendo a que, México es una república federalista y en este sentido, el poder judicial de la federación que cuenta con una estructura propia y una competencia para conocer y resolver conflictos regulados en leyes federales y cada entidad federativa, cuenta con su sistema normativo y las instituciones de justicia que protegen los derechos humanos conforme a sus reglas construidas.

Igualmente, dentro este sistema federal judicial, perviven funciones y atribuciones de autoridades judiciales federales y estatales con ciertos objetivos de acción mutua e incluso de una permanente atención en la aplicación de reglas internacionales, para proteger los derechos humanos que cada esfera competencial le corresponde cuidar, acciones llamadas también concurrentes.

En ese sentido, el sistema de justicia electoral, tiene funciones y atribuciones de quienes operan el sistema electoral en México, tanto en su fase administrativa, como en su etapa jurisdiccional, bajo esta misma fórmula de federalismo judicial; ahí podemos encontrar a quienes juzgan en el ámbito federal y quienes lo hacen desde el ámbito local.

El federalismo judicial electoral local, ha crecido de manera importante, a partir de la reforma constitucional de 1996, al crearse los órganos judiciales electorales tanto de la federación como los de cada Estado de la República mexicana<sup>15</sup>, si bien es cierto que, han existido, varias reformas electorales que han ido delineando al federalismo judicial electoral y también hemos visto como ha crecido a la par al del orden federal, pasando por la última reforma constitucional en materia política del 10 de febrero de 2014, en la que, la jurisdicción electoral local y federal ha transitado por varios momentos de fortaleza, así como también varios aspectos carentes en las garantías judiciales, que actualmente no tiene y que tampoco lo han dejado crecer en su eficacia funcionalista, sobre todo, en el ámbito de la confianza social.

La justicia electoral local, desde la reforma de 2014<sup>16</sup> tuvo un desacierto preocupante para el federalismo judicial electoral bajo la lupa del Pacto Federal; pues, su operación ahora compete a un estado híbrido, ya que se regula con una estructura de funcionamiento e integración de

14. Refista digital, AMIJ, consultable en: <https://amij.org.mx/micrositios/revista/articulos-2/jueces/el-federalismo-judicial-en-mexico.html>

15. Nava, Miguel Xochitiotzi, revista Federalismo Electoral Volumen III, México, pag. 48 consultable en: <https://img1.wsimg.com/blobby/go/58b3758b-1099-4900-b97b-70854c54f557/Revista%20Federalismo%20Electoral%20FINAL-0001.pdf>

16. 'D.O.F. consultable en: <http://www.dof.gob.mx/>

sus órganos judiciales, bajo atribuciones de operadores electorales locales y federales, como lo es, el Senado de la República, al tener la atribución de designar a sus magistraturas y el INE de designar a quienes integran a los Institutos Electorales Locales; aquí empezamos a ver un aspecto que pudiéramos entender como una limitación y desgaste del sistema federal electoral judicial, al quitarle facultades a los estados en vez de fortalecer su régimen jurídico, siendo que, el objetivo general del federalismo judicial electoral local es, ser tratado conforme al Pacto Federal, firmado desde 1824.

## **Dos Reformas electorales trascendentes**

Desde que se crearon los tribunales electorales estatales en México, ha habido, reformas importantes, que, sin duda, han tenido como objetivo que éstos, tengan un mejor funcionamiento y ayuden a la consolidación de la confianza social en los procesos electorales.

La reforma constitucional en materia política electoral de [1996](#), cuando se crean los tribunales electorales estatales, se dota a cada entidad federativa de un organismo jurisdiccional, integrado por tres magistrados numerarios y en algunos estados, dos magistrados supernumerarios (suplentes), que eran designados a través de un procedimiento que llevaban a cabo las legislaturas de las entidades federativas; conocían de los conflictos electorales que se suscitaban durante el proceso electoral; sin embargo, esta reforma, poco a poco, se fue tildando de falta de confianza por parte de la sociedad, alimentada por la misma crítica del sistema político que la creó, ellos mismos emitieron opiniones de desconfianza y que más tarde ya en la primera década del siglo XXI, se buscaba por ese mismo sistema político, quitar a la jurisdicción electoral local.

La reforma constitucional en materia política de febrero de [2014](#); opta por mantener a la judicatura electoral local, pero bajo un mecanismo de, que se nombra a la magistratura por parte del Senado de la República y antepone que las razones es para hacerlo más eficiente y eficaz y sobre todo para dotarla de autonomía e independencia<sup>17</sup>, porque siguen criticando que los ejecutivos locales influyen en la vida interna de estas instituciones jurisdiccionales; y así es que, a partir de esta fecha, todos los que integran a los tribunales electorales locales,

---

17. Gobierno de México, Reforma Política-Electoral, México, pág. 12 Autoridades Jurisdiccionales Locales Para contribuir a que la justicia electoral sea más eficaz y se asegure su independencia, la reforma constitucional estableció la transformación de los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales de carácter local, ajenas a los Poderes Judiciales de las entidades federativas y con facultades para resolver controversias en materia electoral suscitadas con motivo de procesos electorales locales. Estos organismos se integrarán por tres o cinco magistrados que serán nombrados por el Senado de la República y deberán ser originarios de la entidad correspondiente o tener una residencia efectiva en ella de al menos cinco años. Consultable en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf)

son electos por el Senado de la República; aunque, su funcionamiento una vez nombrados, la realizan conforme a las leyes de cada entidad federativa y en algunos casos especiales, aplican la legislación federal en la materia política electoral.

Sin embargo, no obstante, de que se han hecho varios esfuerzos legislativos para avanzar en confianza social y tener una justicia electoral federal y local confiable y eficaz, ni siquiera se ha logrado con esta última reforma; otra vez la sociedad y gobernantes y el propio sistema político sigue poniendo en duda su eficacia y; exigen que haya otra reforma constitucional en materia política queriendo centralizar el sistema electoral y unirlo a la federación, lo anterior por las mismas causas de desconfianza social. Veamos pues si es necesario ajustar la reforma electoral de 10 de febrero de 2014.

### **Reforma electoral del 10 de febrero de 2014**

Esta última reforma en materia política, y en cuanto al ámbito de las actividades y atribuciones de los tribunales electorales, institutos electorales locales, trajo un cambio importante en su conformación; pues con el decreto emitido sobre esta reforma política, todas las magistraturas locales del país, quedaron acéfala, al dejar sin efecto los nombramientos de quienes en aquel momento estaban en funciones; el nombramiento de quienes eran juzgadores electorales los habían otorgado las legislaturas de cada entidad federativa, pero con la reforma a la Constitución Federal respecto a esta reforma política quedaron sin efecto todas esas designaciones para dar lugar a cumplir con la reforma constitucional nacional.

En la reforma política se estableció, que los integrantes de las magistraturas locales, serían designaciones que haría el Senado de la República, la Junta de Coordinación Política del Senado, llevaría a cabo el proceso para ser la designación de magistrados y magistradas electorales de todos los estados y en virtud de que dicha reforma política hizo también un cambio importante en la denominación de lo que en aquel entonces era el IFE, ahora con una mejor estructura en cuanto sus funciones y atribuciones se creó el INE, este órgano nacional llevaría y lo dotaban para llevar a cabo el procedimiento para elegir a quienes integrarían a los Institutos Electorales Locales (OPLES).

Tales cambios surgidos en esta reforma política, fueron reflejando una idea de que la federación, quería centralizar la justicia electoral local, así como la organización y administración de los procesos electorales de cada Estado, argumentando la falta de independencia de dichos organismos electorales locales, pero sin investigar las causas, solo opiniones más bien de carácter política sin hacer un análisis a profundidad de las causas de su debilidad.

Desde el año 2006, algunos partidos políticos encabezados por el Partido Acción Nacional, presentaron iniciativas de ley para que desaparecieran los Tribunales Electorales Locales y los institutos electorales de los estados; las razones que se mencionaban desde aquel entonces, eran de tipo político; sus impulsores señalaban, que los integrantes de dichos órganos administrativos de justicia eran puestos a discreción por los ejecutivos de los estados y esto empañaba la calidad de la justicia electoral local, y con lo que, con una aparente preocupación de mejorar a la justicia electoral local proponían centralizar la función de estos dos operadores electorales locales.

Por falta de consensos, nunca se llegó a acuerdos políticos para aceptar estas propuestas de iniciativa, sin embargo, en cada proceso electoral, surgía el debate y se veía la debilidad de los operadores electorales locales en materia de organización y jurisdicción electoral. Hasta que, en esta reforma política de 2014, ocurre un híbrido en el que ha debilitado al sistema electoral local, aún más; ahora su designación de quienes integran a la jurisdicción electoral y organización de procesos electorales, está en manos de órganos federales y ya no de instituciones de las entidades federativas.

No obstante ello, se siguió politizando y se empezó a proponer la desaparición de los tribunales electorales y los institutos electorales locales, aduciendo su alto costo y que esta función la podrían desempeñar los órganos federales, otra vez sin argumento doctrinal de garantías judiciales y menos tomando en cuenta la obligación del estado mexicano federado frente a compromisos internacionales donde se compromete a proteger su federalismo y a la democracia y derechos humanos de las entidades federativas.

No existe duda de que esa función, la puedan hacer órganos federales; lo que, valdría la pena, analizar si eso, más bien no es un ataque al federalismo judicial electoral local que provoca el debilitamiento de los sistemas normativos locales y la ineficiencia de los propios poderes estatales, para conformar a sus instituciones que velen por el respeto de los derechos humanos de las personas que habitan en las entidades federativas.

Por ello es importante escudriñar, si los objetivos de esta reforma política, se resolvieron los problemas de eficiencia o sino más bien, hacer un comparativo confrontándolo con el federalismo judicial electoral, porque pudiera verse, si después de este comparativo, seguimos igual y quizá peor debilitando al Pacto Federal.



## **Mejóro los problemas que quiso resolver**

El objetivo principal, por los que se hizo la reforma política de febrero de 2014, ésta se hizo para eficientar el sistema y para acabar con el cacicazgo en la designación de los titulares de las magistraturas locales y se optó porque ahora los procedimientos de designación se hicieran ante el Senado de la República.

A siete años de esta reforma no se ve que haya cambiado significativamente la confianza social, ni tampoco haya demeritado la calidad y el ejercicio de quienes organizan las elecciones y de quienes las califican en las entidades federativas.

Lo anterior significa que entonces, que hay que analizar, si la medida de centralizar las atribuciones y funciones que le corresponden a los estados, para crear y robustecer sus sistemas jurídicos estatales, se hacen mejor ante la federación y si con esto se han evitado las supuestos de intromisión y cacicazgos de las autoridades locales para integrar a las instituciones públicas electorales de cada entidad federativa.

A los años que van de la reforma de 2014 y a los resultados que se han visto, el funcionamiento de estas instituciones ha sido similar, ahora aún esta desconfianza ha permeado a las autoridades judiciales federales e incluso en contra del INE, entonces, las condiciones no han mejorado, lo que trae como consecuencia más bien, que si se sigue estando en un nivel de confianza social bajo, las causas son otras y son los motivos por los cuales entonces se debe buscar, para así tratar de justificar una reforma en materia política electoral, pero siempre tratándola de hacer compatible con el sistema federal mexicano constitucional electoral que contamos.

## **Causa del débil sistema electoral**

Las causas débiles del sistema electoral, tienen más bien una causa estructural en cuanto a su integración; esta composición de los órganos administrativos que organizan los procesos electorales y los organismos jurisdiccionales locales así como el objetivo de respetar el Pacto Federal Mexicano; tienen que hacerse sentir en la norma y en la práctica; además de acompañarla con la implementación de las buenas prácticas y reglas que se deben de cumplir, para la designación de funcionarios de altos cargos, conforme al sistema internacional de los derechos humanos, ya que el estado mexicano está obligado a respetarlo porque forma parte de este pacto<sup>18</sup>.

18. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. La obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los estándares interamericanos de derechos humanos permite garantizar el efecto útil de los instrumentos interamericanos. Con respecto a la CADH,

El incumplimiento en construir un sistema electoral local por parte de los operadores electorales que tienen esas atribuciones, son las debilidades de nuestro sistema y aparte el debilitamiento más fuerte sobre este sistema es, no fortalecer al federalismo judicial electoral local; pues en vez de quitarle facultades y atribuciones se debe fortalecer su estructura y que cada Estado de la República mexicana, tenga su marco jurídico integral e instituciones públicas electorales, así como sus operadores electorales cumplan con los fines y objetivos tanto del Pacto Federal como de las funciones y atribuciones que les compete.

### **La humanización de la voluntad social**

Ya comentamos en el punto anterior, que el sistema electoral en México está en crisis y es importante dar solución a esta problemática sobre el ejercicio del poder público; lo anterior, porque el sistema electoral, dentro de su marco normativo, constitucional y convencional, dentro de una República Federal, bajo una competencia dual, donde la federación tiene sus atribuciones en el sistema electoral y las entidades federativas también, el poder supremo de la nación se ejerce por los tres poderes; ejecutivo, legislativo y judicial; todos ellos, electos mediante procesos electorales, bajo votación directa y el poder judicial por votación indirecta; debido a esto, resulta de trascendental importancia, analizar, si el actual sistema electoral, aún con la reforma electoral del 10 de febrero de 2014, ha logrado proteger los derechos políticos electorales de la ciudadanía mexicana y como consecuencia, si se ha logrado, garantizar la democracia plena en México.

### **Bajo una óptica constitucional, y conforme a la reforma de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio**

la obligación se funda en particular en los artículos 1.1, 2 y 29 de dicha Convención. El artículo 1.1 de la Convención dispone: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El artículo 2 a su vez señala: Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. El artículo 29 del mismo instrumento establece: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

de [2011](#)<sup>19</sup>, toda autoridad, debe respetar los derechos humanos que se encuentran en la Constitución y en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano<sup>20</sup>; luego entonces, en el sistema electoral, el fin último es, que el Estado mexicano, garantice los derechos humanos de carácter político que tiene nuestro sistema constitucional y convencional; éstos derechos son: Derecho de votar y ser votado, derecho de asociación, derecho de reunión, derecho a ocupar un cargo público, (art. 35 CPEUM) indirectamente el derecho a la libertad de expresión, el derecho a contar con instituciones democráticas<sup>21</sup>, el derecho a la participación política y el ejercicio de los derechos en igualdad de circunstancias, el derecho a la libertad<sup>22</sup>.

19 DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

20. Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

21. Entendiendo como una institución democrática, aquella que está integrada por miembros, personal y servidores públicos, a través de procedimientos bajo condiciones de igualdad, transparencia e irrestricto apego a los valores y derechos que establece la Constitución y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como con el respeto a los códigos de buenas prácticas del sistema internacional para designar y nombrar a quienes ocuparán los cargos públicos de altas cortes.

22. Derecho internacional de los derechos humanos Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Daniel O'Donnell, México, D.F., septiembre de 2007, pág. 743. El concepto de derecho político Pueden considerarse derechos políticos en sentido amplio todos aquéllos destinados a tutelar la participación o el protagonismo del individuo en la sociedad, en particular la libertad de expresión, de asociación y de reunión, es decir, aquella parte del contenido del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) conocida como las libertades públicas. Sin embargo, para efectos de la presente obra el término es empleado, en sentido estricto, para referirse al conjunto de derechos denominado derechos políticos por la normativa internacional, tales como el derecho a participar en elecciones, el derecho a participar en forma directa en la gestión de la res pública, y, por último, el

Lo anterior, no es nada sencillo de darle contenido, sin embargo; toda autoridad mexicana, debe de garantizar que estos derechos y que, en realidad, se otorguen a la ciudadanía; pues de no hacerlo así, entonces se estarían violentando los derechos humanos de carácter político de la ciudadanía mexicana.

En ese sentido, se podría identificar, que la ciudadanía tiene el derecho de carácter individual, como persona, como derecho individual de, que se le garanticen estos derechos a través de la norma, a través de instituciones que los proteja, pero también, tiene derecho a que, la voluntad colectiva, se respete bajo parámetros democráticos, porque todos estos, son derechos humanos y estos derechos están amparados por la Carta Democrática Interamericana, léase art. 3.

De ahí que, la sociedad al tener ese poder supremo, al que llamamos soberanía democrática<sup>23</sup>, indica que, al ejercer estos derechos y como es la voluntad del pueblo, ésta tiene que, estar impregnada de un sistema electoral humanista, y bajo esta visión humanista, porque tiene como esencia, que se produzca cualquier acción, encaminada a proteger la dignidad humana, de todas y todos; aquí, ya no nada más de la ciudadanía, sino de todas las personas que se encuentran en la jurisdicción mexicana.

En el ámbito internacional, también contamos con un amplio marco jurídico, que obliga al Estado mexicano a proteger los derechos humanos de carácter político electoral, esta obligación lo tiene que respetar y hacer cumplir nuestro país bajo la característica de Estado Federal ; por lo tanto , la Federación en sus determinaciones que tome y facilitar a los estados de igual manera , los ayudara hacer que se respeten los derechos políticos de carácter internacional por México se ha comprometido ante el sistema universal y ante el sistema interamericano a garantizarlos y adoptarlos de contenido<sup>24</sup>.

---

derecho a acceder a funciones públicas.

23. CPEUM, Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

24. Derecho internacional de los derechos humanos Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Daniel O'Donnell, México, D.F., septiembre de 2007, pág. 743. Marco normativo básico. Declaración Universal de Derechos Humanos Artículo 21 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) Artículo 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes

## Por qué una nueva reforma electoral en México

México, si necesita una reforma electoral integral, para adaptarla al nuevo sistema de derecho constitucional y convencional, que actualmente tenemos; en este sentido y tomando en cuenta la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, donde el Estado mexicano tiene que garantizar los derechos humanos que se encuentran en la constitución y aquellos que se encuentran en tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano; luego entonces, se debe humanizar todo el sistema normativo nacional e internacional; que coincida con el uso de las buenas prácticas del derecho internacional de los derechos humanos; tanto del sistema universal como del sistema interamericano.

La reforma político-electoral que el Estado Mexicano requiere, es bajo estas directrices y sobre todo con el objetivo de hacerlo compatible con la protección de los derechos políticos electorales que están tanto en nuestra constitución como en el marco jurídico internacional del cual nuestro país está obligado a proteger así como también en la implementación de los buenos usos y prácticas internacionales sobre la consolidación de un Estado democrático y así proteger los derechos humanos de tipo político que se encuentran en el sistema normativo nacional e internacional.

---

libremente elegidos; b) 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; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana) 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. Artículo XXIV. Derecho de petición Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución. 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. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) Artículo 23. Derechos políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

## **La humanización de la voluntad social**

Para efficientar al sistema electoral mexicano y en especial al sistema electoral local, se tiene que hacer con base en los objetivos principales, del sistema constitucional humanista que hoy tenemos, aplicando los principios, valores y reglas del humanismo; pues la sociedad tiene el derecho individual como persona a que se le garanticen sus derechos humanos, pero también tiene intereses colectivos como el de contar con una democracia plena y para que esto se logre, es humanizar todas sus determinaciones como Estado y que los integrantes institucionales, tengan un perfil humanista y es por eso que, resulta indispensable y necesario que la voluntad de la sociedad sea humanizada.

La humanización de la voluntad significa, que todas las decisiones que tome el Estado Mexicano y las entidades federativas en este caso para efficientar el máximo desempeño de los operadores electorales locales, deben de partir de la idea de que, todo lo que se haga, tiene que ser para hacerlo compatible con el respeto a la dignidad humana y en especial a los derechos humanos de carácter políticos que se encuentren en la Constitución federal y de cada entidad federativa y en tratados internacionales, usos y buenas prácticas para proteger de manera integral la voluntad democrática de la sociedad; bajo esta óptica, es el reto de la reforma electoral que se tenga que hacer.

### **Que hay que cambiar**

1. Hacer una reforma política humanista bajo los fines y objetivos del Pacto Federal
2. La creación de un nuevo sistema electoral locales humanista-federalista
3. La reforma política humanista-integral
4. El fortalecimiento del federalismo judicial electoral estatal
5. Fortalecimiento de los operadores electorales locales
6. Establecer el principio de estricta austeridad efficientista social
7. Tener una justicia social restaurativa
8. A procesos electorales en línea de forma gradual
9. A contar con la urna electrónica
10. Tener como medida de participación democrática la aplicación de

la consulta popular, revocación de mandato, referéndum y plebiscito para el empoderamiento social

11. Contar con el principio de rendición de cuentas de todos los operadores electorales, frente a la eficiencia de la función pública

12. Adecuar todo el sistema electoral, incluyendo el constitucional, al derecho internacional de los derechos humanos y a la humanización de los derechos políticos

13. Bajar el costo de los procesos electorales

14. Permitir campañas en redes sociales y el uso de la tecnología para llevar a cabo los procesos electorales

15. Garantizar que se cumpla con promesas de campaña

16. Aumentar los mecanismos de revisión para cumplir con el contenido de las plataformas electorales

17. Establecer a la violencia política como causal de nulidad de una elección

18. Verificar que se acredite con estricto cuidado el modo honesto de vivir de los integrantes de los operadores electorales y los candidatos de elección directa e indirecta

19. Utilizar los protocolos del uso de reglas y principios de buenas prácticas para designar integrantes de la judicatura electoral local

20. Aplicar los Principios Básicos de la Judicatura Universal en la designación de la magistratura electoral local

21. Tener partidos políticos con credibilidad social en más del 70%

22. Reducción de diputados locales en razón del número de población

23. Que los salarios de los operadores electorales sean adecuados y conforme a la capacidad económica del país, debiendo la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, señalarlo cada año y se hará conforme a los principios del humanismo salarial, que deberá ser suficiente para el sostenimiento de la familia.

## **Fortalecimiento de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura**

El Estado Mexicano, como miembro de las Naciones Unidas, está obligado a adoptar en su régimen jurídico interno, así como en el de sus entidades federativas, los principios básicos relativos a la judicatura; estos que son y, deben tomarse en cuenta por toda autoridad competente que tiene facultades para reglamentar la justicia en México.

En la Resoluciones 40/32, del 29 de noviembre de 1985 y 40/146, del 13 de diciembre de 1985, la Asamblea General de ONU adoptó los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, para que fueran adoptados luego por los Estados miembro.

El objetivo principal de estos principios, es la universalización de las reglas que deben adoptar los estados de Naciones Unidas, -México es uno de ellos-, para consolidar el funcionamiento de la justicia en todos los países del orbe; por ello, es indispensable y obligatorio, que en nuestro país introduzca, el contenido de; valores, principios, reglas, jurisprudencia y toda interpretación que hace el derecho internacional de los derechos humanos, sobre estos principios básicos de la judicatura.

Lo anterior significa, que cada entidad federativa de la república mexicana, para hacer eficiente a justicia electoral, tendrá que dotarlos de todo el contenido jurídico de estos principios y del derecho internacional de los derechos humanos.

Uno de los problemas principales que debilitan al sistema de justicia electoral en México, y los tribunales electorales locales no es la excepción, es que, al final de cada procedimiento para elegir a las magistraturas, se hace bajo la discrecionalidad política y no se toma los criterios de méritos y capacidades, tal y como lo establece el artículo 10 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura<sup>25</sup>. “Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, Competencia profesional, selección y formación 10. Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces<sup>26</sup>, no se hará discriminación alguna por

<sup>25</sup> Consultable en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2010.pdf>

<sup>26</sup> ESTATUTO UNIVERSAL DEL JUEZ, realizado por la Asociación Internacional de Magistrados y representa las normas generales mínimas del quehacer de los jueces. El texto del Estatuto fue aprobado por unanimidad de los presentes en la reunión del Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados en Taipei (Taiwan) el 17 de noviembre de 1999. Art.9 Nombramiento El ingreso en



motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.”

Para fortalecer a la judicatura electoral local y hacerla compatible con los principios ya mencionados, es indispensable, llevar a cabo el procedimiento por parte del Senado de la República y, ya muy específicamente como actualmente se hace; por la Comisión de Justicia y la Junta de Coordinación Política de dicho órgano legislativo; emitir la convocatoria para buscar a las candidaturas que tengan méritos y capacidades y escogerlas con igualdad de condiciones<sup>27</sup> de competencia, que quede demostrado la experiencia en la materia electoral de las candidaturas, sus perfiles que sea idóneos, con independencia y capacidad probada y que los dictámenes que emitan ambas comisiones para luego dirigirlos al Pleno, previamente la Junta de Coordinación Política en la que emite el dictamen final, tenga su argumento y fundamento en señalar quién de todos los y las competidoras, cuentan con el mejor perfil para ocupar la magistratura electoral local; y de esa selección, sea el debate plenario, abandonando el método de decisión política y discrecional que se usa, pues ésta, la carrera y cada uno de los nombramientos del juez deben hacerse según criterios objetivos y transparentes fundados en su capacidad profesional. Cuando esto no esté ya asegurado por otras vías como consecuencia de una tradición establecida y probada, la elección debe estar asegurada por un órgano independiente integrado por una parte sustantiva y [representativa de jueces](#)

27. CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia, Igualdad de condiciones y no discriminación, 60. En el contexto específico de acceso a los cargos de las y los operadores de justicia, los diversos instrumentos de derecho internacional aplicables establecen como una característica en común a los procesos de selección y nombramiento de jueces, fiscales y defensores/as públicos que los aspirantes no sean objeto de discriminación y los procesos de selección se realicen en igualdad de condiciones... A ese respecto en cuanto a los jueces los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura señalan que en la selección de los jueces, “no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio”. Igualmente, las Directrices sobre la función de Fiscales de las Naciones Unidas establecen que los procesos de selección deben contener salvaguardias contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios y deben excluir toda discriminación en contra de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, procedencia nacional, social o étnica, situación económica, nacimiento, situación económica u otra condición. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr.43. Por su parte, respecto de los criterios de selección, dichos principios señalan que se debe asegurar que no haya discriminación alguna en contra de una persona, en cuanto al ingreso en la profesión o al ejercicio de la misma, por motivos de raza, color, sexo, origen étnico, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento, situación económica o condición social. Dichos Principios indican que no se considerará discriminatorio el requisito de que un abogado sea ciudadano del país de que se trate. Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 p. 118 (1990), principio 10.

es incompatible con estos Principios Básicos de la Judicatura y con la Jurisprudencia emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, expresada en el informe de diciembre de 2013<sup>28</sup>.

El referido informe señala expresamente los siguientes puntos importantes que las autoridades competentes para integrar a los tribunales electorales estatales y que están obligados a proteger:

“Selección con base en el mérito y capacidades 75. El objetivo de todo proceso de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia debe ser seleccionar a los candidatos y candidatas con base al mérito personal y su capacidad profesional<sup>29</sup>, así como la singularidad y especificidad de las funciones que van a desempeñar<sup>30</sup> de tal manera que se asegure la igualdad de oportunidades<sup>31</sup>, sin privilegios o ventajas irrazonables<sup>32</sup>. La Comisión ha considerado en cuanto al mérito personal que se debe elegir personas que sean íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas

---

28. CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia, consultable en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

29. CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 363. Ver también, Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72; y [Naciones Unidas](#). Comité de [Derechos Humanos](#). Observación General No. 32, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr.19. Por su parte, los Principios Básicos establecen que las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Naciones Unidas. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985., principio 10. Al respecto, la CIDH ha señalado que “demás de la importancia de mecanismos adecuados de designación de jueces, el derecho a un poder judicial independiente requiere que los mismos principios sean también aplicados a la designación de fiscales”, ver CIDH. Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/ Ser. L/II., 30 de diciembre de 2009, [párr. 219](#). La CIDH observa que la Comisión de Venecia ha señalado, que “[l]as cualidades que debe tener un fiscal son análogas a aquéllas que se espera que tenga un juez, por lo que es necesario establecer unos procedimientos de nombramiento y de promoción apropiados”, ver Comisión Europea para la [Democracia por el Derecho](#) (Comisión de Venecia). Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, [párr. 18.](#))

30. 9 CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, [párr. 363](#). Ver también, Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, [párr. 72](#). Ver también, en el caso de Fiscales Naciones Unidas. Directrices sobre la Función de los Fiscales, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, [directriz 1](#).

31. Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, [párr. 72](#).

32. Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, [párr. 73](#).

apropiadas<sup>33</sup>. Asimismo, en cuanto a la capacidad profesional, la CIDH ha insistido en que cada uno de los aspectos a valorar debe hacerse con base en criterios objetivos<sup>34</sup>. 76. Al respecto, la Comisión considera que los concursos públicos de oposición y de mérito pueden ser un medio adecuado para la designación de operadores de justicia con base al mérito y capacidades profesionales. En tales concursos pueden incluirse aspectos como la formación profesional y los años de experiencia requeridos para el cargo, los resultados derivados de la aplicación de exámenes donde se respete el carácter anónimo de las pruebas<sup>35</sup>, de tal forma que no sean seleccionados ni nombrados operadores de justicia de modo discrecional y puedan acceder todas las personas que estén interesadas y reúnan los requisitos<sup>36</sup>. Respecto de este punto, por ejemplo, la Corte Europea se ha referido a la práctica de pruebas especiales de competencia a candidatos y candidatas como una garantía de su independencia<sup>37</sup>. 77. La Comisión Interamericana observa con preocupación que algunos procesos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia no están dirigidos a garantizar que obtengan los puestos quienes tengan mérito o mejores capacidades profesionales, y pueden llegar a estar motivados por cuestiones de carácter político. Como un ejemplo reciente de esta situación, la CIDH recibió información del Perú según la cual el 17 de julio de 2013, el Congreso nombró a 6 nuevos miembros del Tribunal Constitucional en un procedimiento bajo el cual los partidos políticos postularon sus candidatos y votaron en “bloque” sin posibilidad de analizar los méritos de cada uno de ellos, ni efectuar una evaluación individual. Según una grabación que fue difundida por los medios locales que revelaba conversaciones de miembros de partidos políticos, previamente se había determinado la manera en que se distribuirían la votación de los miembros del Tribunal Constitucional y a quien ocuparía el cargo de Defensora del Pueblo que también estaba vacante. De acuerdo a la última información con que cuenta la Comisión, tras una serie de protestas ciudadanas, algunos

---

33. Principio 10 de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/judicatura.htm>. Cabe señalar que conforme a los mencionados Principio, el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará [discriminatorio](#).

34. Artículo 9 del Estatuto Universal del Juez aprobado por unanimidad en la reunión del Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados de Taipei (Taiwan) el [17 de noviembre de 1999](#).

35. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Informe presentado por Leandro Despouy, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Adición. Misión a Brasil. E/CN.4/2005/60/Add.3, 22 de febrero de 2005, [párr.58](#).

36. CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, [párr. 361](#).

37. 6 Corte Europea de Derechos Humanos. Case of Galstyan v. Armenia, 15 November 2007, párr. 62

de los magistrados seleccionados habrían presentado sus cartas de renuncia y se habría convocado a una reunión en el Congreso para anular las designaciones<sup>38</sup>. 78. La Comisión es de la opinión que a efecto de garantizar que tanto el mérito personal como la capacidad profesional sean adecuadamente valoradas y en condiciones de igualdad dentro de los procesos de selección y nombramiento, resulta sumamente conveniente que se establezcan criterios objetivos para determinar con precisión su contenido. Dichos criterios deberían a su vez estar consagrados en instrumentos normativos del Estado para asegurar su observancia y exigibilidad.

### **Sustentabilidad y sostenibilidad de la justicia electoral**

La sustentabilidad judicial electoral local, es un principio, pieza clave para eficientar al sistema electoral y al estado democrático de México, sobre todo, eficientar este principio reforzaría el fin teleológico del Pacto Federal y de la obligación que tiene la federación para fortalecer a los sistemas jurídicos de cada entidad federada.

La sustentabilidad<sup>39</sup>, entendida como, la justicia electoral local y su relación con el Pacto Federal, valores y principios jugando un papel integrador con la Constitución, tratados internacionales y el sistema internacional de los derechos humanos, perduren y pervivan durante un tiempo prolongado, bajo condiciones óptimas de convivencia normativa compatible con la confianza social y los valores más altos de un estado democrático (cfr. Beckerman, 1994: 93).

Verlo de esta manera, el principio de sustentabilidad, nos llevaría de inmediato a pensar por supuesto, en la necesidad de garantizar el principio de sostenibilidad, sobre todo, para garantizar a las futuras generaciones un sistema de justicia electoral local acorde a las necesidades de colaborar y en tener procesos electorales libres<sup>40</sup>,

---

38. 7 Portal del Sur, Vergonzosa Designación de magistrados supremos, 18 de julio de 2013. Disponible en: <http://portaldelsur.info/2013/07/vergonzosa-designacion-de-magistrados-supremos/>; Perú 21, Sesión extraordinaria para anular "repartija del TC", Defensoría y BCR", lunes 22 de julio de 2013, Human Rights Watch, Perú debe asegurar la selección imparcial de jueces y defensor del pueblo, [23 de julio de 2013](#).

39. Sustentabilidad, el diccionario de la lengua española define sustentabilidad cómo lo "que se puede sustentar o defender con razones". El desarrollo sustentable es hacer un uso correcto de los recursos actuales sin comprometer los de las generaciones futuras

40. Derecho internacional de los derechos humanos Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Daniel O'Donnell, México, D.F., septiembre de 2007, pág. 743. Consultable en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1374531071.pdf> Con respecto al requisito de elecciones libres la Observación señala lo siguiente: De conformidad con el apartado b), las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los

constitucionales y convencionales, que ayude a proteger la dignidad humana<sup>41</sup> de las personas en cuanto al respeto permanente y auto sostenible<sup>42</sup> de los derechos políticos; vistos éstos, como el resultado de la institucionalización de un estado democrático federado limpio, transparente y eficiente para garantizar a las próximas generaciones por el mayor tiempo y ser operadores electorales eficaces, incluyendo un eslabón adecuado para el cumplimiento y empatía con el sistema internacional de los derechos humanos.

## Conclusiones

La justicia electoral local, forma parte de uno de los tres poderes del Estado federado en México y como tal, en este trabajo se empezó con la pregunta, si es recomendable centralizar su ejercicio y garantía a la ciudadanía de las entidades federativas por parte de la federación, no obstante, de que su origen nació a través de una reforma constitucional, para dotar a las entidades federativas de instituciones jurisdiccionales y organismos electorales que desarrollan los procesos electorales en cada entidad federativa, como entes autónomos e independientes a la federación; sin embargo, ante las acusaciones de que su integración y desarrollo han estado invadidos por la injerencia del poder ejecutivo local, se llevaron a cabo las últimas reformas constitucionales para que ahora participaran los poderes federales, como en este caso, el Senado de la República, para tener un sistema híbrido en la conformación tanto de los institutos electorales locales y tribunales electorales locales y finalmente con la intención de que ningún Estado de la República mexicana, tenga tribunales electorales u organismos administrativos que desarrollen los procesos electorales; los resultados de esta investigación han concluir en que, analizando la eficiencia de estos operadores electorales estatales, no se ha garantizado, ni en las entidades federativas ni tampoco cuando la federación decidió participar en su creación e integración, tal y como se muestra en la investigación de este trabajo, pero tomando en cuenta el Pacto Federal y de que cada entidad federativa debe hacerse cargo de sus

---

electores. Éstos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo. La limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones auténticas deberán respetarse y ponerse en práctica.

41. Ley General de Víctimas, art. 5. Dignidad.- La dignidad humana es un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares. Consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_200521.pdf)

42. Sostenibilidad, el desarrollo sostenible es un concepto que se aplicó por primera vez en 1987 en el Informe Brundtland. Refiere a la búsqueda de un avance social y económico que asegure a los seres humanos una vida sana y productiva, pero que no comprometa la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

propias instituciones y crear el sistema normativo adecuado a sus necesidades sociales, las causas por las cuales se pueden mejorar la eficiencia del desarrollo de estas instituciones electorales están más bien identificadas como aquellas que tienen que aplicarse bajo un nuevo sistema humanista, y cumplir con parámetros de buenas reglas y costumbres internacionales para la integración de estas instituciones, de esta forma se fortalecer el federalismo judicial electoral local y se efficientizaría el desarrollo de estas instituciones y contaremos con un Estado federal más fuerte, más democrático y más cooperativo a nivel internacional.

Por lo tanto, se propone que, sí haya una reforma constitucional, para especificar que, la justicia electoral local, tiene que ser humanista, sustentable y sostenible para poder proteger la dignidad humana y garantizar un Estado de derecho federal y eficiente, y reformar el artículo 124 de la Carta Magna a fin de que, cuente con una redacción que garantice autonomía e independencia y cumplimiento con el Pacto Federal y especificar, qué funciones le corresponden a la federación y cuáles a las entidades federativas, evitando la discrecional de la federación de atraer esas las atribuciones que le corresponden a los Estados. Por lo tanto, de haber una reforma política electoral sería cambiar:

1. Hacer una reforma política humanista bajo los fines y objetivos del Pacto Federal
2. La creación de un nuevo sistema electoral locales humanista-federalista
3. La reforma política humanista-integral
4. El fortalecimiento del federalismo judicial electoral estatal
5. Fortalecimiento de los operadores electorales locales
6. Establecer el principio de estricta austeridad efficientista social
7. Tener una justicia social restaurativa
8. A procesos electorales en línea de forma gradual
9. A contar con la urna electrónica
10. Tener como medida de participación democrática la aplicación de la consulta popular, revocación de mandato, referéndum y plebiscito para el empoderamiento social
11. Contar con el principio de rendición de cuentas de todos los

operadores electorales, frente a la eficiencia de la función pública

12. Adecuar todo el sistema electoral, incluyendo el constitucional, al derecho internacional de los derechos humanos y a la humanización de los derechos políticos

13. Bajar el costo de los procesos electorales

14. Permitir campañas en redes sociales y el uso de la tecnología para llevar a cabo los procesos electorales

15. Garantizar que se cumpla con promesas de campaña

16. Aumentar los mecanismos de revisión para cumplir con el contenido de las plataformas electorales

17. Establecer a la violencia política como causal de nulidad de una elección

18. Verificar que se acredite con estricto cuidado el modo honesto de vivir de los integrantes de los operadores electorales y los candidatos de elección directa e indirecta

19. Utilizar los protocolos del uso de reglas y principios de buenas prácticas para designar integrantes de la judicatura electoral local

20. Aplicar los Principios Básicos de la Judicatura Universal en la designación de la magistratura electoral local

21. Tener partidos políticos con credibilidad social en más del 70%

22. Reducción de diputados locales en razón del número de población

23. Que los salarios de los operadores electorales sean adecuados y conforme a la capacidad económica del país, debiendo la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, señalarlo cada año y se hará conforme a los principios del humanismo salarial, que deberá ser suficiente para el sostenimiento de la familia.

## Bibliografía

IDEA, Instituto Internacional Para La Democracia Y La Asistencia Electoral Estatutos Consultable en: [https://www.idea.int/sites/default/files/about\\_us/International-IDEA-Statutes-ES.pdf](https://www.idea.int/sites/default/files/about_us/International-IDEA-Statutes-ES.pdf)

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

Ídem [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

MONREAL ÁVILA, Ricardo, Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano, México, Porrúa, 2004.

Monreal Ávila, Ricardo, op.cit., nota 56, p. 308.

Cienfuegos Salgado, D., Constitucionalismo local. México, Porrúa, 2005, p. 83.

Beckerman, Wilfred. 1994.«Sustainable development: Is it a useful concept?», Environmental Values, 3: 191-209 citado por: Manuel Arias Maldonado, en la Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, Octubre 2004, pp. 121-148, Sustentabilidad y democracia. Hacia una articulación democrática del principio de sustentabilidad, consultable en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37359/20877> el 26 de agosto de 2021.

Nava, Miguel Xochitiotzi, revista Federalismo Electoral Volumen III, México, pag. 48 consultable en: <https://img1.wsimg.com/blobby/go/58b3758b-1099-4900-b97b-70854c54f557/Revista%20Federalismo%20Electoral%20FINAL-0001.pdf>

D.O.F. Consultable en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014) el 31 de agosto de 2021.

Gobierno de México, Reforma Política-Electoral, México, pág. 12 Consultable en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf)

Carta Democrática Interamericana consultable en: [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

Derecho internacional de los derechos humanos Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Daniel O'Donnell, México, D.F., septiembre de 2007, pág. 743.



Consultable en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1374531071.pdf>

Ley General de Víctimas, Consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_200521.pdf)

Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura  
Consultable en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2010.pdf>

CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia, consultable en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

Ley General De Víctimas, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_200521.pdf)



**Dra. Yurisha Andrade Morales**

Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral de Michoacán.

## **Democracia, inclusión y derechos humanos.**

**Sumario:** I. Introducción; II. Inclusión democrática, derechos humanos y no discriminación; III. Democracia representativa y acciones afirmativas; IV. ¿El derecho de la sociedad o el derecho individual?; V. Conclusiones; VI. Fuentes.

### **I. Introducción**

En las sociedades democráticas el respeto a los derechos de los ciudadanos, es un postulado irrenunciable por parte del Estado. Uno de los temas más discutidos de la teoría política se refiere a esta relación. Históricamente, a partir del siglo XVIII la preocupación del liberalismo político ha sido determinar cómo debe darse la relación entre el Estado y los individuos, para evitar que estos últimos queden sometidos al poder del primero.

Precisamente, la doctrina de los derechos naturales es el cimiento de las declaraciones de la revolución norteamericana (1776) y francesa (1789), respectivamente. En ambas se afirma el principio del Estado liberal como un Estado limitado, en cuanto que su propósito es conservar los derechos del hombre y del ciudadano y, por este motivo, debe renunciar al poder sin restricciones que caracteriza al modelo del Estado absolutista, su contraparte.

En esa época, la esencia de los planteamientos de pensadores ilustrados como Locke y Montesquieu, radicó en ponerle límites al aparato estatal y a su burocracia para asegurar los derechos de los individuos. Dos siglos más tarde, alrededor de 1950, el sociólogo británico Thomas H. Marshall, en su trabajo sobre la ciudadanía y las clases sociales, enfatizó cómo los derechos políticos se van desarrollando a partir del siglo XIX con la expansión del derecho a votar y a ser votado.

En este sentido, se constata que hay una unidad indisoluble entre la democracia y las luchas por conquistar derechos. Efectivamente, cualquiera estaría de acuerdo en que una democracia se caracteriza por la defensa y el respeto al amplio abanico de derechos que poseen las personas, en lo individual y en su conjunto, no solo frente al Estado, sino inclusive con respecto al poder de las corporaciones y las entidades privadas.

Los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son un claro ejemplo de esta vinculación, ya que en ellos se concibe a la democracia como el sistema que más beneficia la protección de los derechos fundamentales, estableciendo lineamientos para su salvaguarda.

Como botón de muestra se pueden mencionar los artículos 1 y 2 de la Convención Americana, en donde se enfatiza la obligación de los Estados miembros a respetar los derechos y, en su caso, a adoptar las disposiciones internas con el fin de consolidar, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en los derechos esenciales del hombre.

Sin embargo, también se precisa que los derechos en un sistema democrático tienen que considerar ciertos márgenes para evitar múltiples formas de tiranía. En el artículo 32 de la citada Convención se advierte cuál debe ser la naturaleza entre los derechos y los deberes, recalándose que el alcance de los primeros no puede entenderse como absoluto, sino más bien limitado y armonizado al ejercicio de los derechos de todos, en la lógica de una sociedad democrática: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

Estos planteamientos, en su conjunto, no apuestan por un modelo específico de gobierno, pero sí por la promoción de lo que se ha llamado la gobernanza democrática, entendida como un conjunto de valores y principios para la mayor participación, igualdad, seguridad y el desarrollo de todas las personas. Se considera que la democracia proporciona un entorno que respeta los derechos humanos y las libertades fundamentales en el que se ejerce la voluntad libremente expresada de las mismas. Por eso, en los regímenes democráticos, a diferencia de otros, todo individuo tiene voz en las decisiones y pueden pedir cuentas a quienes toman las decisiones.

En nuestro país, con la reforma constitucional de 2011 se dio un cambio en el modo de entender las relaciones entre las autoridades y la sociedad, ya que se colocó a la persona como el fin de todas las acciones del gobierno. Entre otras modificaciones, la reforma incorporó los derechos humanos de los tratados internacionales como derechos constitucionales, la obligación de las autoridades de preferir la norma más favorable a la persona y, asimismo, velar por los derechos humanos. Todo ello, en profunda sintonía con la necesidad de consolidar nuestro sistema democrático.

Explícitamente, el artículo 1 constitucional dice:

“(En México) todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

Ahora bien, se puede afirmar que una de las piezas claves que articula los derechos humanos con la democracia es la igualdad. Por eso, en el caso de los derechos político-electorales, ésta se convierte en una condición fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y, en consecuencia, su defensa pasa por garantizar un piso parejo y horizontal entre todas las personas, ya sea candidatos o electores.

Sin duda, en el pasado proceso electoral 2020-2021 se ha hecho un esfuerzo significativo por parte de las autoridades electorales para abonar a una democracia sostenida en los derechos humanos, favoreciendo el principio aludido.

Algunas medidas innovadoras fueron: a) la modificación de los criterios para el registro de candidaturas a diputaciones que incorpora candidaturas de población indígena, afroamericana, de la diversidad sexual y discapacitada; b) la puesta en marcha del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género; c) la aprobación de prueba piloto para la votación de diputaciones federales para las personas que se encuentran en prisión preventiva; d) la aprobación del voto electrónico para mexicanos residentes en el extranjero; e) la orden del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para la creación de la figura del diputado federal migrante.

En el siguiente texto, se propone una lectura alrededor de la democracia y los derechos humanos que hace énfasis, sobre todo, en los logros alcanzados en el tema de los derechos político-electorales cristalizados en este último proceso 2020-2021, para remarcar la importancia que han tenido las preocupaciones por hacer efectivos los mismos en aquellas personas pertenecientes a ciertos grupos y sectores de la población que han sido excluidos histórica y sistemáticamente.

Considerando esto, el documento tiene tres apartados.

El primero busca destacar que la lucha contra la discriminación forma parte esencial de la agenda para la promoción de los derechos humanos. En el plano de los derechos político-electorales, se pone como ejemplo la restitución del derecho al voto de las personas que están en prisión preventiva y, por supuesto, a las cuales no se les ha fijado una condena. También se enfatiza la necesidad de ampliar el derecho de los jóvenes a ser votados, erradicando la discriminación por cuestiones de edad.

En el segundo apartado, se observa la importancia de implementar acciones afirmativas para ir avanzando en la inclusión democrática de sectores discriminados sistemáticamente, como son los indígenas y los miembros de la comunidad de la diversidad sexual. Evidentemente, estas medidas de carácter transitorio, deben permitir legislar con detalle en la materia. El ejemplo de los Lineamientos para el registro de candidaturas del Instituto Nacional Electoral (INE), ratificados y enriquecidos por el TEPJF, constituyó un avance interesante sobre este punto.

El tercer apartado discute un tema no directamente relacionado con la democracia inclusiva, pero sí con la jerarquización de ciertos derechos. La pregunta es si los derechos político-electorales de un individuo, pueden estar por encima de los derechos de la sociedad. Para ejemplificar la cuestión, se expone el retiro de las candidaturas que sufrieron dos actores políticos por violación a las normas de fiscalización. El tema es importante en la medida en que las autoridades electorales fueron claras al indicar que el derecho de la sociedad a la transparencia fiscal, es prioritario sobre el derecho de un ciudadano a ser votado.

## **II. Inclusión democrática, derechos humanos y no discriminación**

Una tarea imprescindible por parte del Estado, es brindar certeza a la ciudadanía sobre el conjunto de políticas públicas y de acciones gubernamentales, para alcanzar una democracia paritaria y una sociedad en donde cualquier tipo de discriminación y violencia, contra cualquier persona, quede totalmente suprimida, especialmente aquella ejercida en contra de la mujer y los grupos más vulnerables, como los indígenas, adultos mayores o personas con discapacidad.

En el caso mexicano, si bien es cierto que en los últimos años ha habido avances importantes, especialmente para contrarrestar la desigualdad de género y la violencia política contra las mujeres, como factores de discriminación, todavía es necesario trabajar en la consolidación de los logros alcanzados. Asimismo, es fundamental seguir impulsando iniciativas y estrategias para atender aquellos

aspectos que permanecen descuidados.

Las prácticas de discriminación y violencia tienen causas estructurales multifactoriales que refuerzan una cultura política antidemocrática, caracterizada por prácticas toleradas que permiten la exclusión y obstaculiza la participación real de las personas. Son estas causas y este tipo de cultura política las que deben ser erradicadas de nuestra cultura.

La discriminación en México, sobre todo la asociada con la pertenencia a un grupo indígena y al color de piel, es un serio problema que enfrenta gran parte de la población y que supone, por sí misma, el no respeto a los derechos humanos y, en su caso, también el no respeto la igualdad de género.

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Discriminación 2017, una de cada cinco personas ha sufrido al menos un acto de exclusión y a una de cada cuatro personas le ha sido negado algún derecho de manera injustificada, por causas de su género, rasgos físicos, posición económica o edad, como atención médica y medicamentos, servicios en alguna oficina de gobierno, la entrada o permanencia a algún negocio o centro comercial, recibir apoyo de programas sociales y acceder a un crédito de vivienda o préstamo.

La misma encuesta señala que los grupos más vulnerables son los indígenas, las personas con discapacidad, los adultos mayores y las mujeres, aunque también los homosexuales, jóvenes y adolescentes. Pero en el caso de las mujeres, la experiencia discriminatoria es todavía peor, ya que además de que pueden ser víctimas de discriminación racial por ser indígenas, discriminación socioeconómica por percibir bajos ingresos y discriminación por ser adultas mayores, son discriminadas por el hecho mismo de ser mujer.

Cuando la discriminación de género, racial y socioeconómica es permitida y tolerada, existen mayores posibilidades de que se susciten actos de violencia política y mayores resistencias a establecer relaciones horizontales o paritarias, tanto en el espacio público como en el espacio privado, dañando gravemente los derechos humanos como un todo.

La defensa de los derechos humanos pasa por garantizar las condiciones de igualdad entre las personas y, al mismo tiempo, por establecer sanciones contra prácticas discriminatorias. Su ejercicio constituye una obligación permanente, más aún cuando los derechos humanos se han colocado como tema central en nuestro país.

Con la reforma constitucional de 2011 se dio un cambio en el modo de entender las relaciones entre las autoridades y la sociedad, ya que

se colocó a la persona como el fin de todas las acciones del gobierno. Entre otras modificaciones, la reforma incorporó los derechos humanos de los tratados internacionales como derechos constitucionales, la obligación de las autoridades de preferir la norma o la interpretación más favorable a la persona y, asimismo, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

## **II.A. Los jóvenes, un sector marginado de la participación política**

Indudablemente, los derechos político-electorales de todos los ciudadanos, votar y ser votados, son parte esencial de una democracia. Una sociedad que no los garantiza a todos sus integrantes, es una sociedad excluyente, máxime cuando forman grupos numéricamente amplios, como las mujeres y los jóvenes.

En el caso de estos últimos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha expresado especial preocupación para la promoción de sus derechos, considerando que más de la mitad de la población mundial es menor de 25 años y que se enfrenta a enormes desafíos, como el cambio climático, el desempleo, las desigualdades y la exclusión.

Por lo mismo, en 2015 la Asamblea General adoptó la resolución Educación para la democracia, con el fin de promover la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia. Esta resolución también alienta a los Estados Miembros a integrar la educación sobre temas democráticos en sus programas educativos con el fin de impulsar la participación juvenil en los asuntos públicos.

En México, los jóvenes siguen siendo un sector estratégico para el desarrollo democrático. De acuerdo con el INE, con base en el último corte del listado nominal, en las pasadas elecciones habrían tenido la oportunidad de participar poco más de 26 millones de jóvenes de entre 18 y 29 años. De los cuales un aproximado de 3 millones 500 mil se ubicó entre los 18 y 19 años; alrededor de 11 millones entre los 20 y 24 años, y cerca de 11 millones 500 mil entre los 25 y 29 años.

En 2018, a nivel nacional, la lista nominal estuvo conformada por un total de 14,576,286 de personas entre 18 y 24 años y por 11,061,115 de entre 25 a 29 años. Pese a la importancia del voto joven, en las elecciones de ese año acudieron a las urnas solo el 65% de los jóvenes de 18 años y, únicamente, el 55% de aquellos que se ubicaban entre los 19 y 34 años.

Lo anterior constata que uno de los grupos con bajo nivel de participación electoral son las personas que rondan entre los 18 a 34 años, pese a que constituyen alrededor del 35% de la lista nominal. ¿Qué es lo que propicia el alejamiento de los jóvenes de las actividades políticas, específicamente de su derecho al voto?

Según la Encuesta Jóvenes de México 2019 del Observatorio de la Juventud Iberoamericana, se advierte que los jóvenes sienten mayor desconfianza hacia los partidos políticos (16.6%), los diputados y senadores (14.6%), los sindicatos (14.6%), las fuerzas armadas (13.8%) y los medios de comunicación (13%). Por otro lado, aunque el 22% dice discutir o seguir frecuentemente información sobre temas políticos, solo el 46% emite su voto, frente al 54% que se abstiene.

Esta información evidencia la urgencia de promover una cultura política participativa en este sector de la población.

Para involucrar a los jóvenes en el ámbito público, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere emprender proyectos de formación centrados en la cultura política en todos los niveles educativos, incluyendo las universidades. De igual forma, apunta a promover los ejercicios de Parlamento Juvenil, así como las convocatorias para apoyar, financiera y técnicamente, proyectos juveniles innovadores y de pequeña escala relacionados con la participación ciudadana y la promoción de la democracia en el ámbito local y estatal.

Ahora bien, más allá de estos esfuerzos, también habría que sopesar la ruta para la introducir en el marco normativo las cuotas de jóvenes. La finalidad de las cuotas electorales, constituyen una medida afirmativa para destacar la preferencia a favor de un grupo minoritario en situación de desventaja, así como permitir una representación que revierta y compense esta situación.

La cuota etaria en la postulación de candidaturas podría favorecer una mayor participación de ese sector en la toma de decisiones en el espacio público. Actualmente, a nivel constitucional no hay una regla que garantice a los jóvenes espacios de participación política en la toma de decisiones. Sin embargo, algunas entidades como Chiapas, Ciudad de México, Colima, San Luis Potosí y Zacatecas han hecho esfuerzos en la materia.

## **II.B. Los derechos de las minorías: el caso de las personas en prisión preventiva**

Si bien es cierto que un sector relativamente amplio de la población, como los jóvenes o las mujeres, puede ver sus derechos político-electorales restringidos, en el caso de las minorías, serían más propensas a ello. Un ejemplo, es la anulación del derecho al voto para las personas en prisión preventiva.

En efecto, el derecho al voto para las personas privadas de su libertad, es un tema polémico que en la última década ha sido objeto de reflexiones profundas en México, sobre todo cuando se tiene presente



que un buen número de países mantienen modelos de votación para los internos de los penales. Los casos de Argentina, Ecuador, Colombia, Canadá, Costa Rica, España o Irán son una pequeña muestra de las naciones con políticas electorales carcelarias.

En el contexto de esta deliberación, solo de manera ilustrativa, se puede citar la obra *Mujeres privadas de su libertad y el derecho al voto: de objetos de normas a sujetos de ciudadanía*, una investigación de la politóloga italiana Corina Giacomello publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2016. Aunque el texto es un estudio de caso de las reclusas del Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla, en la Ciudad de México, resulta significativo por su enfoque politológico y jurídico.

Indudablemente, existe una vasta literatura al respecto y, en la mayoría, la interrogante de fondo, en palabras llanas, es si se puede suspender el derecho a votar por estar cumpliendo una condena en prisión. A nivel institucional, una primera respuesta la dio el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

El 26 de mayo de 2011 resolvió una contradicción de tesis en la que concluye que la suspensión de los derechos político-electorales solo se actualiza cuando el procesado se encuentra formalmente en reclusión penitenciaria. La jurisprudencia P./J.33/2011 especifica claramente que el 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. Esto quiere decir que aquellas personas que llevan su proceso penal en libertad no pierden el derecho al voto.

Como parte de esta comprensión progresiva del derecho humano al sufragio, también cabe mencionar que en 2016 algunos legisladores propusieron eliminar la fracción II del artículo 38 constitucional, en el que se señala que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden “por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó.

El aporte significativo fue el que realizó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver un juicio para la protección de los derechos político-electorales de dos indígenas tzoltziles, reclusos en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, del municipio de Cintalapa, Chiapas, a quienes no se les había dictado sentencia condenatoria.

El 20 de febrero de 2019, en los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 Acumulados, los magistrados de la Sala Superior sentenciaron que los reclamos de los indígenas eran fundados.

Afirmaron que las personas en prisión sin sentencia condenatoria, tienen derecho a votar porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, puntualizando tres razones.

En primer lugar, adujeron que el derecho a votar únicamente puede suspenderse cuando exista una sentencia condenatoria; en segundo lugar, que el voto activo es un elemento de socialización y no existen razones suficientes para que una persona sujeta a un proceso penal privada de su libertad no pueda ejercerlo; y en tercer lugar que tutelar el derecho al voto de personas recluidas sin sentencia condenatoria constituye una medida de visibilización dirigida a un grupo vulnerable.

Con base en lo anterior, la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE implementar un programa para garantizar el Voto de Personas en Prisión Preventiva en las elecciones federales del 2024, para lo cual debía realizar una primera etapa de prueba o pilotaje en el Proceso Electoral 2020-2021.

Precisamente, en cumplimiento a la sentencia anterior el INE aprobó la aplicación de una prueba piloto para que las personas en prisión preventiva en cinco Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO), ubicados en los estados de Sonora, Guanajuato, Michoacán, el feménil de Morelos y Chiapas, pudieran votar para la elección de diputaciones federales.

El modelo que se puso a prueba fue el de votación anticipada. Esto significó que el 17 de mayo en cada CEFERESO seleccionado se instalaron las mesas de votación para recibir las boletas de los internos, las cuales se contabilizaron por los Funcionarios de Mesa de Escrutinio y Cómputo del Voto de Personas en Prisión Preventiva el día 6 de junio. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la población total de esos cinco penales asciende a 2 mil 185 personas, de las cuales mil 680 son hombres y 505 mujeres.

Para llevar a cabo este ejercicio, el INE estableció un protocolo para un Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva, con dos grandes momentos para su implementación.

El primer momento tuvo que ver con todas las actividades previas a la jornada electoral, como son la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva y la integración de la Mesa de Escrutinio y Cómputo del Voto de Personas en Prisión Preventiva y la capacitación de los ciudadanos que fungirán como funcionarios de las mismas.

En el segundo momento, comprendió la preparación de los materiales y la documentación electoral, así como la votación anticipada en los

penales. El protocolo estableció la emisión del voto en un horario de 08:00 a 17:00 horas, con una extensión hasta por un máximo de tres días consecutivos. Después de ella, se estipuló el escrutinio y cómputo de los votos para, posteriormente, incorporar los resultados al PREP.

Como conclusión de este apartado, podemos decir que estos dos casos, los jóvenes y las personas en prisión preventiva, nos muestran la relación profunda entre democracia inclusiva y no discriminación, así como los esfuerzos, a través de ciertos mecanismos, para garantizar la protección a sus derechos. En el siguiente subtítulo, se continuará con la reflexión en esta línea, pero ahora haciendo énfasis en el impacto de las acciones afirmativas, concretamente en su repercusión en el ámbito de la justicia electoral.

### **III. Democracia representativa y acciones afirmativas**

Ya se ha ilustrado en el apartado precedente que, para una democracia, la igualdad es un punto medular de su compromiso con la sociedad. En este sentido, debe poner especial atención al respeto de los derechos político-electorales de ciertos sectores vulnerables. Una de las vías para atender la inclusión de grupos o sectores de la población históricamente excluidos y estructuralmente discriminados, son las acciones afirmativas.

#### **III.A. Definición y antecedentes en México**

En términos generales, las acciones afirmativas o acciones de discriminación positiva son políticas públicas de carácter temporal que tienen el objetivo de compensar las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales del ejercicio de sus derechos. Dicho en otras palabras:

“(Las acciones afirmativas) pretenden establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes. Con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado” (Arámbula, 2008: 4).

En el pasado proceso electoral, el INE dispuso de un conjunto de lineamientos para el registro de las candidaturas que los institutos políticos deberían cumplir con el fin de salvaguardar el derecho de distintas minorías. En estas disposiciones se cristalizaron acciones afirmativas puntuales que, según algunos académicos y activistas de derechos humanos, tienen como antecedentes tres momentos claves.

El primero es la reforma constitucional sobre los derechos humanos de 2011. El segundo tiene que ver con los avances en los Institutos Electorales locales sobre el reconocimiento institucional de las personas marginadas históricamente (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2012 y 2015), sobre los lineamientos de paridad que reconocieron a las personas trans, intersex y muxe (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2017), y sobre el reconocimiento de cuotas LGBT y la incorporación de la categoría no binaria (Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, 2020). El tercero está relacionado con las experiencias a nivel federal como la aprobación de los protocolos trans, de discapacidad y de candidaturas para distritos indígenas en 2017 (Garza et. al., 2021).

### **III.B. Las acciones afirmativas en el Proceso Electoral 2020-2021**

Teniendo presente los antecedentes arriba planteados, el 18 de noviembre de 2020 el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG-572/2020, en el que se marcaban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios, que tendrían que presentar los partidos y las coaliciones ante los Consejos del Instituto para el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

En dicho documento se destacaban tres puntos claves. En primer lugar, incrementar de 13 a 21 los Distritos Electorales Federales en los que se postularían candidaturas indígenas, y al menos 11 de ellos serían para mujeres, con la intención de fortalecer el mandato de paridad de género.

En segundo lugar, postular en cada circunscripción un mínimo de candidaturas indígenas: en la primera, segunda y quinta, una candidatura; en la tercera, cuatro candidaturas, dos por cada género; en la cuarta, dos candidaturas, una por cada género. De las nueve fórmulas mínimas, no más de cinco corresponderían a un mismo género.

En tercer lugar, verificar que las personas que postularan en sus candidaturas cumplieran con la regla 3 de 3 en materia de género; es decir, no haber sido condenada o sancionada mediante resolución firme por violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público; por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidación corporal; y, como deudor alimentario.

Pese a que estas medidas buscaban, a todas luces, fortalecer la democracia inclusiva en lo referente a los derechos político-electorales, un dato curioso fue que el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Encuentro Solidario, impugnaron este Acuerdo ante la Sala Superior del TEPJF.

A raíz de ello, el 29 de diciembre de 2020, la Sala Superior dictó sentencia en los expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante la cual modificó dicho Acuerdo del INE, ordenando al Consejo General del Instituto especificar los 21 distritos indígenas en los que deberán postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, y fijar los lineamientos para garantizar las condiciones de igualdad sustantiva en la participación política de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

En la citada sentencia se validaron dos acciones afirmativas emitidas anteriormente por el INE. La primera consistente en que 3 de las 5 listas de representación proporcional deberán estar encabezadas por mujeres. La segunda, referente a que, en 21 de los 28 distritos catalogados como indígenas, los partidos políticos deberían postular a personas que se autoadscriban como tales, además de la postulación de 9 fórmulas integradas por personas indígenas en las 5 circunscripciones electorales.

Paralelamente, dicha sentencia también ordenó al INE establecer medidas afirmativas para ayudar a garantizar las condiciones de igualdad en la participación política de las personas con discapacidad.

Del mismo modo, se hicieron señalamientos sobre la necesidad de garantizar la igualdad sustantiva, el acceso efectivo al poder público, la remoción de obstáculos o el desmantelamiento de la discriminación estructural para los grupos en situación de discriminación. Todo ello respetando el principio de paridad de género.

En acatamiento a esta sentencia del TEPJF, el 15 de enero de 2021 el INE emitió el Acuerdo INE/CG-18/2021, en el cual se modificaron los puntos tercero, séptimo, décimo séptimo, décimo noveno, vigésimo segundo y vigésimo octavo del Acuerdo INE/CG-572/2020 del 18 de noviembre de 2020, y se adicionaron los puntos décimo séptimo bis y décimo séptimo ter.

De manera concreta, los cambios supusieron innovaciones benéficas para cuatro grupos en situación de vulnerabilidad específicos.

En relación con las personas indígenas, se señaló que, para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los Partidos Políticos Nacionales o coaliciones deberían postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que acrediten su adscripción como indígenas en los 21 distritos electorales federales con población indígena de las cuales 11 deberán ser mujeres. Los distritos indígenas acordados fueron: 1, 2, 3, 5 y 11 de Chiapas; 5 y 6 de Guerrero; 2, 4, 6, 7 y 9 de Oaxaca; 2 y 4 de Puebla; 1, 2 y 5 de Yucatán; 2 y 18 de Veracruz, 1 de Hidalgo y 7 de San Luis Potosí.

Con respecto a las personas afromexicanas, se destacó que los

Partidos Políticos Nacionales y coaliciones, deberían postular, de manera paritaria, 3 fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas, en cualquiera de los 300 distritos electorales, y 1 por el principio de representación proporcional, en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarlas en los primeros diez lugares de la lista.

En lo que hace a las personas con discapacidad se estipuló que los Partidos Políticos Nacionales y coaliciones deberían postular, de manera paritaria, fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 distritos que conforman el país. Asimismo, se advirtió que, en las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, los mismos deberían postular 2 fórmulas integradas por personas con discapacidad. Se especificó que dichas fórmulas podrían postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deberían ubicarse en los primeros diez lugares de la lista respectiva.

Finalmente, en relación con las personas de la comunidad LGBT+ se señaló que dentro de las candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, los partidos y, en su caso, coaliciones, deberían postular cuando menos 2 fórmulas de personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 distritos electorales federales y para el caso del principio de representación proporcional, deberían postular 1 fórmula dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales. Las 3 postulaciones deberían realizarse de manera paritaria con la mínima diferencia por tratarse de un número non.

### **III.C. Las acciones afirmativas: justicia electoral para garantizar los derechos humanos**

La sentencia SUP-RAP-121/2020 y el Acuerdo INE/CG-18/2021, fueron elementos importantes para empujar los derechos de sectores excluidos en el proceso electoral pasado y para la profundización de la democracia incluyente en el país, en el marco de los procedimientos partidistas y la competencia electoral.

Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccional asumieron la obligación constitucional de los órganos del Estado de garantizar los principios de igualdad y no discriminación entre las personas que buscan ejercer su derecho a ser votadas, así como corregir las desigualdades y discriminación que pudieran sufrir por diferencias de género, orientación sexual, aspectos fenotípicos y culturales, y discapacidad física.

En este contexto sus resoluciones estuvieron sostenidas por una idea de fondo, la cual también es el espíritu de las acciones afirmativas.

Esta idea se refiere a que una democracia no puede ser definida solo en términos formales o procedimentales, es decir, como “un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 2003: 24). Por el contrario, la democracia debe atender a la igualdad entre todos los miembros de la sociedad, es decir, su definición debe hacerse en términos sustanciales o de contenido.

En efecto, la justicia electoral y las acciones afirmativas se convierte en el medio para establecer las condiciones de una democracia incluyente. En ellas se entrecruzan “temas relacionados a la participación política de las personas transgénero, discapacitados, paridad de género, personas privadas de la libertad, protección de menores de edad y adolescentes en propaganda electoral” (De la Mata, 2019: 126).

De esta manera, se salvaguardan los derechos político electorales de los ciudadanos que buscan competir por un cargo de elección popular y que pertenecen a grupos discriminados, asumiendo los principios de la justicia electoral y la democracia sustantiva.

Ahora bien, si es verdad que la inclusión de los sectores históricamente excluidos es un pilar clave de la democracia representativa, en la cual garantizar los derechos político-electorales es una prioridad, no lo es menos la defensa de estos mismos derechos de cualquier ciudadano que busque ocupar un cargo público. Aunque no pertenezca a un sector marginado, la inclusión democrática supone la no discriminación para cualquiera. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando por una circunstancia, incluso ajena a la persona, algunos de estos derechos no le pueden ser garantizados? Es el punto del último apartado.

#### **IV. ¿El derecho de la sociedad o el derecho individual?**

En las sociedades contemporáneas, los partidos políticos cumplen con varias funciones para fortalecer el entramado democrático. Una de ellas es fungir como instancia mediadora de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno. Los partidos juegan un papel fundamental en la competencia política ya que, como señala Valdés Zurita, “transmiten a la sociedad el procedimiento de la toma de decisiones gubernativas, las propias decisiones y, en cierta medida, las consecuencias esperadas por la aplicación de las políticas decididas” (Valdés, 2001: 27-28).

Por ello, deben reflejar la pluralidad y la horizontalidad en la totalidad de sus acciones. Un sistema de partidos que no lo hace, corre el riesgo de traicionar los fundamentos democráticos. Tal y como lo expone magistralmente Robert Michels en su clásica obra *Los partidos políticos*, las prácticas de exclusión y las decisiones cupulares

constituyen una tendencia oligárquica que se filtra a la democracia a través de ellos (Michels, 2003).

En nuestro país, los partidos están reconocidos como entidades de interés público que cumplen un papel clave para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y, por lo tanto, aunque gozan de respeto a su vida interna y les es concedido el derecho a la autodeterminación, deben implementar mecanismos democráticos, entre otras razones, para seleccionar sus candidaturas.

Por otro lado, los partidos y sus candidatos también deben mantener a resguardo las reglas de una competencia democrática justa, transparente y confiable. No solo se tiene el deber de garantizar la protección más amplia a las personas y la vigencia del conjunto de los derechos humanos a sus militantes, sino también tienen la responsabilidad de contribuir a generar un entorno de certeza para la ciudadanía, especialmente, cuando se realizan elecciones.

Si la autoridad competente encuentra fallas en ese sentido, deberá imponer las sanciones respectivas, incluso aquellas que afecten ciertos derechos en lo individual. En este curso de ideas, podemos decir que la médula del debate es, por un lado, la jerarquización de los derechos y, por otro, la proporcionalidad de las penas, con la finalidad de resguardar los derechos lo más posible.

#### **IV.A. La priorización de los derechos de la sociedad, un ejemplo concreto**

En el pasado proceso electoral, entre otras acciones polémicas que el INE tomó, determinó retirar el registro a dos candidatos a gobernador en los estados de Guerrero y Michoacán por el Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). Los Consejeros argumentaron que ambos ciudadanos realizaron actos de precampaña, cuyos gastos no fueron informados a la Unidad Técnica de Fiscalización de ese Instituto, violando con ello la ley al impedir la plena fiscalización de los recursos. Por lo tanto, correspondía aplicar las penas que la misma legislación establece.

Los ciudadanos Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón Orozco, candidatos a esas gubernaturas por ese instituto político, procedieron a impugnar la resolución ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, aduciendo que su partido no contempló la figura de precandidato para la selección de candidatos a gobernador y, en consecuencia, ellos no podían ser calificados como precandidatos ni las actividades realizadas tenían el carácter de actos de precampaña. Además, en el caso de que así fuera, la sanción aplicada no era proporcional a la falta cometida.



En su deliberación, las magistradas y magistrados del Tribunal resolvieron que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE violó el procedimiento de fiscalización y aplicó indebidamente el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Sin embargo, al mismo tiempo, dejaron claro que, a pesar de no nombrarse literalmente precandidatos, los ciudadanos involucrados sí fungieron en los hechos como tales. En este sentido, se especificó que, con independencia del título o denominación que el partido político emplee, es precandidato, conforme al artículo 227, numeral 4 de la LGIPE, cualquier ciudadano que pretenda ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

En consecuencia, se ordenó al INE emitir una nueva resolución de manera proporcional y tomando en cuenta las circunstancias y el derecho a votar y ser votado, aunque dejando abierta la posibilidad de confirmar la medida, “en el entendido de que, si lo considera, la pérdida o cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral”.

Posteriormente, el 13 de abril el INE procedió a cumplir con el mandato del TEPJF. En su nueva resolución, por una mayoría de seis votos a favor contra cinco, los Consejeros ponderaron que el derecho de toda la ciudadanía a la transparencia en materia de fiscalización, es más importante para el desarrollo de unos comicios confiables y equitativos que la anulación de alguno de los derechos políticos de un ciudadano específico.

Es decir, los Consejeros Electorales consideraron que el interés público, el derecho de la sociedad en su conjunto, está por encima de los intereses particulares; más aún, cuando éstos últimos han buscado realizarse infringiendo la ley, independientemente de si es por omisión o si los montos no se consideran significativos.

De nueva cuenta, los ciudadanos afectados impugnaron esta decisión. En este contexto, el 27 de abril el TEPJF resolvió definitivamente confirmar el acuerdo del INE que ordenó retirar las candidaturas a Félix Salgado Macedonio y a Raúl Morón Orozco para las gubernaturas de Guerrero y Michoacán, respectivamente, por no presentar informes de gastos de precampaña.

En el análisis de estos casos, el Tribunal consideró que el INE sí realizó una interpretación conforme a la ley, sí impuso una sanción proporcional a la falta, y no se vulneró el principio a favor de la persona, con lo que declaró infundadas las impugnaciones presentadas por las partes. Cabe resaltar que el TEPJF confirmó las conductas como dolosas, tal y como las calificó el INE, ya que se pretendió vulnerar

deliberadamente la confianza de la ciudadanía; por eso, en caso de mantener estas candidaturas, se alentarían conductas contrarias a la transparencia que debe regir a los procesos de fiscalización electoral.

Con este tipo de decisiones, la ciudadanía debe estar segura de la vigencia del Estado de Derecho, garantizada por el funcionamiento de nuestras instituciones. Por un lado, las autoridades electorales actuaron en el cumplimiento de su obligación de dar certeza a los procesos de elección popular; por otro lado, los ciudadanos afectados, al hacer uso de su derecho a presentar los medios de impugnación pertinentes en los plazos, términos y requisitos, señalados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ratificaron la imparcialidad de las mismas. De este modo, quedaron a salvo tanto los derechos de los ciudadanos como las competencias de las autoridades electorales.

En un auténtico Estado de Derecho, cuyo soporte se encuentra en la Constitución, el respeto a la ley y a las instituciones no son moneda de cambio. Aunque cabe aclarar que éstas no son piezas de museo, sino entes vivos que responden a las necesidades históricas y a las demandas de las sociedades. Por ello, seguramente, habrá una reforma político-electoral al concluir este proceso, en donde se discutirán los temas que han sido objeto de las recientes polémicas.

Lo anterior, lejos de debilitar a nuestra democracia, la fortalece en sus más firmes convicciones. Una democracia no anula los conflictos; en realidad, permite su libre discusión entre todos sus integrantes y los resuelve de acuerdo con las instituciones y las leyes que han sido producto de las decisiones de la misma sociedad.

## **V. Conclusión**

Aun con los pasos que se han dado en los últimos años para hacer realidad una democracia incluyente, hay que seguir avanzando en su extensión y profundización. Una de las formas para hacerlo es impulsar una estrecha colaboración interinstitucional en esta materia entre diferentes organismos públicos.

Los convenios de colaboración brindan certeza a la sociedad de que se están fortaleciendo el conjunto de políticas públicas y de acciones gubernamentales para alcanzar una democracia paritaria y una sociedad en donde cualquier tipo de discriminación y violencia contra cualquier persona queden totalmente suprimidas, especialmente aquellas ejercidas en contra de la mujer y los grupos más vulnerables, como los indígenas, adultos mayores o personas con discapacidad.

De igual forma, es necesario impulsar la colaboración conjunta con instituciones de investigación y educación superior para generar, por un lado, estudios que nos permitan comprender a cabalidad el

fenómeno de la discriminación, asociada con la desigualdad y la violencia en el contexto nacional y, por otro, programas de formación dirigidos a profesionistas, catedráticos y universitarios.

Esto es imprescindible si se toman en cuenta que las prácticas discriminatorias tienen causas estructurales multifactoriales que refuerzan una cultura política antidemocrática, es decir, prácticas aceptadas que permiten la exclusión y obstaculizan la participación real de las personas en el ámbito público.

Otra medida para seguir avanzando, tiene que ver con la representación indígena en la cámara alta. Si bien, la aplicación de acciones afirmativas para diputaciones federales es un avance en la representación de este sector, queda por debatir cómo implementar las candidaturas y la representación de los pueblos originarios en el Senado.

Además, también, conviene colocar en el centro de la discusión la implementación de sanciones contra acciones que ejerzan violencia y discriminación por razones de carácter étnico, similares a aquellas encaminadas a contrarrestar la violencia política en razón de género, como el Registro de Personas Sancionadas. No hay que olvidar que la discriminación asociada con la pertenencia a un grupo indígena y al color moreno u oscuro de piel, es un serio problema que enfrentamos como país.

Finalmente, también, está pendiente, en el camino por recorrer, la inclusión de los jóvenes en los espacios de toma de decisión, concretamente en el Congreso de la Unión. Por supuesto que ello requiere de un análisis mayor, para poner en marcha las reformas legislativas más pertinentes.

Hay que sopesar y poner a discusión la ruta para introducir en el marco normativo las cuotas de jóvenes. La cuota etaria en la postulación de candidaturas podría favorecer una mayor participación de ese sector en la toma de decisiones en el espacio público. Actualmente, a nivel constitucional no hay una regla que garantice a los jóvenes espacios de participación política en la toma de decisiones.

El fondo de todas estas propuestas está en solidificar los derechos humanos en una democracia. En el caso de México, estos principios se concretan en la no discriminación y la igualdad sustantiva, los cuales están consagrados, entre otros, en los artículos 1º y 4º constitucionales, en donde se garantiza la igualdad sin distinción por cualquiera de las condiciones de la diversidad humana y se prohíben la discriminación por cualquier motivo.

Los principios de igualdad y no discriminación estipulados en la

Constitución deben impregnar a todas las instituciones del país, desde el diseño de las políticas públicas de trato preferente, la creación normativa y el actuar de las instancias públicas con base en la igualdad estructural. Ello implica una reformulación y reorganización del Estado y la sociedad.

En este sentido, en el ámbito de los derechos político electorales, los partidos políticos y las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, tienen la obligación de implementar las medidas necesarias para que todas las personas puedan ejercer efectivamente estos derechos, poniendo especial atención en las personas o grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o que se consideran de atención prioritaria, de tal forma que puedan generarse las mejores condiciones que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentra el derecho de ser votado.

## **VI. Fuentes**

Autores:

Arámbula, Alma; Santos, Gabriel (2008). Acciones Afirmativas. México: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

Bobbio, Norberto (2003). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

..... (2006). Liberalismo y democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

De la Mata, Felipe (2019). “Hacia una democracia más incluyente” en Pérez, María; Eguiarte, Carlos. Desafíos de la democracia incluyente. México: Tirant lo Blanch e Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Espinosa, Cecilia, et. al. (2021). Encuesta Jóvenes de México 2019. México: Observatorio de la Juventud Iberoamericana.

Garza, Luisa; López Ericka (2021). “Acciones afirmativas en materia electoral: del regateo de derechos al oportunismo de los partidos políticos” en Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/acciones-afirmativas-del-regateo-de-derechos-al-oportunismo-de-los-partidos-politicos/>

Giacomello, Corina (2016). Mujeres privadas de su libertad y el derecho al voto: de objetos de normas a sujetos de ciudadanía. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Meyer, Lorenzo (2005). El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo

sobre el proceso político mexicano contemporáneo. México: Océano.

Michels, Robert (2003). Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Buenos Aires: Amorrortu.

Oraá, Jaime; Gómez, Felipe (1997). La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario. Bilbao: Universidad de Deusto.

Salazar, Pedro, coordinador (2014). La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.

Steiner, Christian; Uribe, Patricia (Coords.) (2014). Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Valdés, Leonardo (2001). Sistemas electorales y de partidos. México: Instituto Federal Electoral.

VVAA. (2021). La Reforma Constitucional en Derechos Humanos: Una década transformadora. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Documentos nacionales e internacionales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). OEA.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU.

Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva (Prueba Piloto). Enero 2021. Instituto Nacional Electoral.

Proyecto de resolución del 23 de febrero del 2015 Educación para la Democracia A/66/L.54. ONU.

Sentencias y Acuerdos de Autoridades Electorales:

Acuerdo INE/CG-18/2021.

Acuerdo IEM-CG-72/2021.

Acuerdo IEM-CG-138/2021.

Acuerdo INE/CG-572/2020.

Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Expediente TEEM-JDC-028/2021.

Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Expedientes TEEM-JDC-073/2021 y TEEM-JDC-172/2021 Acumulados.

Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Expediente TEEM-JDC-236/2021.

Recurso de Apelación Expediente SUP-RAP-121/2020 y Acumulados.

Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Expediente SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 Acumulados.

Tesis Jurisprudencial número P./J. 33/2011. (Contradicción de tesis). Suprema Corte de Justicia de la Nación.



**Dr. Miguel Nava Xochitiotzi**

Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de Tlaxcala.

## **Democracia como derecho humano.**

### **Derechos Humanos**

Los Derechos Humanos se definen por la Comisión Nacional de Derechos Humanos como aquellas prerrogativas que encuentran sustento en la dignidad humana, además se les considera indispensables para lograr el desarrollo integral de las personas.

En México estas mismas prerrogativas están inmersas en el orden jurídico nacional, es decir en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en armonía con aquellos tratados internacionales de las cuales el Estado es parte y las Constituciones locales de los estados.

Observando desde una perspectiva en la que se les reconoce a los Derechos Humanos como inherentes a la persona, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición, podemos entenderlos como aquellos derechos a los que cualquier ser humano tiene acceso, sin discriminación alguna, pues estos tienen la cualidad de ser universales, e irrenunciables.

Se les puede clasificar según la Organización de las Naciones Unidas, en dos grupos, derechos civiles y políticos y en derechos económicos, sociales y culturales. Los primeros son aquellos que protegen las libertades individuales y garantizan el acceso de las personas a la participación en la vida política y social de su país. Los segundos tutelan derechos relacionados con el desarrollo de las personas en el ámbito socioeconómico, es decir derechos relacionados con las condiciones de trabajo, protección social, desarrollo cultural, científico, por mencionar algunos.

Ahora bien, hablando específicamente de los derechos civiles y políticos, depende de cada Estado la regulación de estos, en el entendido de que las bases que los deben regir se encuentran plasmadas en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como se puede observar, los derechos humanos están contemplados y garantizados desde el Derecho Internacional. El mismo establece obligaciones a los gobiernos para tomar las medidas que resulten necesarias dependiendo de su situación particular; incluso promueve en algunos casos, la abstención de determinadas conductas o

actividades que puedan ser consideradas como contrarias a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de cada Estado.

En México, la participación de los ciudadanos en la vida pública es el sustento de la democracia ya que conforme al sistema instaurado, el reconocimiento y garantía que se les otorga a los ciudadanos como titulares de derechos, les confieren la facultad de participar, eligiendo directamente a quienes serán sus representantes políticos o bien, hacerlo de manera directa a través de los medios de postulación que ofrece el modelo electoral y al ser parte del catálogo de derechos fundamentales reconocidos nacional e internacionalmente, los derechos político-electorales se encuentran garantizados a través de diversos medios establecidos en nuestra carta fundamental, como lo es actualmente el Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, que permite a través de diversos recursos, acudir en busca de la tutela o restitución de alguno de estos derechos.

## **Democracia**

Para explicar cómo se relaciona la democracia con los derechos humanos, o entender porque la misma puede considerarse como uno, debemos de partir del concepto mismo. La democracia es definida como una forma de gobierno en la que puede ejercerse el poder político a través de la participación del pueblo al que se gobierna, de ahí que se le conoce como la forma de gobierno de las mayorías, debido a que son éstas quienes definen aspectos importantes de la forma de su propio gobierno a diferencia de las monarquías o las aristocracias.

Para el establecimiento de una democracia es necesario que la participación de los ciudadanos se encuentre plasmada de manera clara en un marco jurídico que defina como se constituyen los poderes del Estado y sobre todo como pueden los ciudadanos aspirar a formar parte de alguno de ellos.

Efectivamente, existe un conjunto de reglas y procedimientos establecidos tanto en la Constitución como en sus leyes reglamentarias; en él se establecen las reglas para la participación de la ciudadanía en los asuntos de la vida pública y dependiendo el poder al que nos refiramos, serán las reglas y condiciones para integrarlo.

En particular el poder legislativo y los titulares del ejecutivo se eligen mediante el sufragio popular y son los mismos ciudadanos quienes los integran en representación de aquellos que los eligieron; ahí reside la gran importancia y relación entre los derechos políticos y electorales, pues el acceso de estos ciudadanos a los cargos de elección popular, debe ser respetando otros derechos humanos también reconocidos



constitucionalmente, por ejemplo el que no exista algún tipo de distinción, ya sea de raza, religión, condición social y económica o de algún otro tipo, procurando también, que cualquier mexicano tenga la posibilidad real de votar o ser votado (ello siempre y cuando el propio estado les reconozca dicha capacidad conforme a las reglas establecidas para ello).

Encontramos así, que el primer grupo de derechos relacionados de manera directa con la democracia, es el derecho a votar y ser votado consagrados en el artículo 35 de la Constitución del Estado mexicano, pero también reconocido como derecho humano en el que además se involucran ciertas características relacionados con el derecho a votar.

A nivel internacional, la Convención Interamericana de Derechos Humanos regula en su artículo 23 los derechos políticos; entre ellos se encuentra la posibilidad de participar en los asuntos públicos, el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y las características del derecho a votar y ser votado de manera libre, secreta y mediante elecciones periódicas.

Con estas directrices se ha establecido el marco jurídico mexicano, referente al ejercicio de estos derechos y sobre todo a la protección que garantice su debido ejercicio; y son las mismas con las que se trabaja a la hora de estudiar posibles vulneraciones a estos derechos, sobre todo ante la diversidad de situaciones que se han ido planteando en la materia.

### **Democracia como derecho humano al alcance de la ciudadanía**

Considero que la democracia efectiva se abre paso únicamente a través del ejercicio de un cúmulo de derechos a los que tienen acceso los ciudadanos integrantes de un estado; estos son los derechos político-electorales, los cuales forman parte de los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente y que dan pie a un subgrupo dentro de los derechos fundamentales.

Para empezar a exponer mi postura sobre la consideración de la democracia como derecho humano en sí, considero necesario hacer un breve señalamiento de los derechos que se consideran como políticos y los político-electorales como pilar del sistema democrático.

Iniciando con los derechos políticos, encontramos aquellos como la libertad de expresión, que es no sólo fundamental sino trascendental en el ámbito político pues abarca la posibilidad de divulgar ideologías, preferencias, convicciones, iniciativas y cualquier clase de posicionamientos en cuanto a temas de interés público, interactuar con su militancia e incluso establecer estrategias de comunicación o divulgación de ideas o información que inciten a los ciudadanos ya sea

a participar activamente en las elecciones o a través del ejercicio de su voto, pues recordemos que la finalidad principal de la participación de asociaciones o partidos políticos, es generar adeptos, para poder consolidarse como una fuerza política a través de la cual se acceda a los poderes públicos de la Unión. Actualmente, con el gran auge de las redes sociales como medio de comunicación, cualquier persona puede hacer uso de esta libertad, por ello ha cobrado mayor relevancia y es considerada como un elemento fundamental en un sistema democrático.

Igual en importancia tenemos a la libertad de imprenta, que común pero no exclusivamente se ejerce en la vida política y constituyen libertades de comunicación, a través de ellas se emiten mensajes con contenido político que en campañas electorales resultan fundamentales para que los candidatos y partidos políticos establezcan un diálogo con los ciudadanos. Los medios de comunicación también hacen uso de esta libertad y constantemente con fines políticos.

El derecho de acceso a la información no se queda atrás, este otorga la posibilidad de solicitar información a cualquier institución pública; según la definición de Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García, este derecho implica la obligación del estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, de todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, copiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema .

Dado que la actividad política se encamina a proponer estructuras de gobierno, la crítica al que se encuentra vigente es parte del día a día y como lo mencionábamos anteriormente, la divulgación de estas críticas o posicionamientos son parte importante de la influencia en la opinión pública.

Por otro lado tenemos al derecho de petición, consagrado en el artículo 8 de la Constitución Federal; este envuelve la posibilidad de los ciudadanos de solicitar algo a cualquier institución pública y el mismo establece la obligación de la institución de responder en un breve término sobre la petición hecha, que la misma le sea notificada de manera personal si se señaló domicilio para ello, garantizando con ello posiblemente el derecho de acceso a la información mencionado anteriormente, no obstante no de manera forzosa deben estar relacionados.

Cabe mencionar que la obligación tiene ciertas condiciones, ellas son que la petición se haga de manera escrita, pacífica y respetuosa.

Comúnmente este derecho se relaciona con algún otro derecho político o electoral como puede ser el acceso al voto pasivo o cuando los ciudadanos pretenden realizar algún cambio relacionado con la organización de las elecciones, cambio de domicilio, entre saber en qué sección electoral se encuentra registrado, si se está registrado en el padrón electoral, entre otros.

El derecho de petición tiene también cierta cercanía con el derecho de réplica, que es aquella posibilidad de rectificar alguna información, hechos o datos que sean considerados como falsos o sin sustento, emitidos a través de algún medio de comunicación y que por su difusión le generen algún perjuicio a la persona. Su ejercicio tiene cauce en la corrección de información que carece de verdad y no se limita al ámbito político sino es extensivo ante cualquier situación de la vida cotidiana y debe otorgarse de manera gratuita por el mismo medio que difundió la información que se considera generó perjuicio a la persona interesada o que se considera afectada.

Ya en materia política adquiere cierto grado de relevancia pues ordinariamente los partidos o actores políticos suelen dar entrevistas o difundir datos con motivo de campañas electorales, adquiriendo incluso como prerrogativa espacios medios de comunicación como radio y televisión, en los difunden actividades proselitistas; por ello se debe propiciar un trato y acceso equitativo y que la información difundida sea objetiva y veraz.

En último lugar, pero no menos importante, me referiré al derecho a desempeñar un empleo, cargo o comisión, tutelado en el propio artículo 35 constitucional, que prevé la participación del ciudadano en la vida pública a través de la postulación de los mismos a cargos de elección popular, es decir el ejercicio del voto en su versión pasiva; sin embargo también abarca la posibilidad de acceder a las funciones públicas del Estado a través de una designación para la cual se debe cumplir con los requisitos legales marcados dependiendo del cargo.

Podría decirse que además de un derecho político, es un derecho electoral, pues existe una vertiente de este que es exigible una vez que la persona ya fue electa por el voto popular, como lo es el derecho a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo. En esta vertiente es requisito esencial para su exigencia, que la persona que se ostenta como titular del derecho, haya sido electa mediante el sufragio popular, pues en el caso el derecho a ser votado se extiende hasta la posibilidad real de ejercer el cargo para el cual fue electo, ello porque garantiza a su vez el derecho de sus representados, asegurado que la representación que se ostenta pueda efectuarse de manera efectiva y sin algún obstáculo u obstrucción que pueda generar algún perjuicio para la ciudadanía representada.

Refiriéndome ahora a los derechos que por su naturaleza son considerados en conjunto como derechos político-electorales, enunciare aquellos cuyo ejercicio a diferencia de los políticos son característicos y necesarios en sociedades democráticas, pues los derechos políticos pueden existir en cualquier estado con un régimen distinto al democrático, pero estos están directamente relacionados con el ejercicio democrático.

Estos son el derecho a votar, ser votado, constitución de asociaciones y partidos políticos, afiliación política y el de consulta popular, Si bien estos derechos se encuentran previstos de manera individual, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo vuelve a enumerar en su artículo 35 dedicado a los derechos que tiene la ciudadanía, ahí la importancia de su interpretación correlacionada a la materia político-electoral.

Retomando el primero de ellos, el derecho a votar en elecciones populares debe considerársele como el principal derecho político-electoral, pues permite elegir de manera libre, libre, directa y secreta de entre las opciones electorales a quien será el próximo representante popular. Para el acceso a este derecho se debe cumplir con ciertos requisitos como son; ser ciudadano mexicano y haber cumplido la mayoría de edad; adicionalmente para ser considerado como ciudadano se debe poseer la nacionalidad mexicana, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. Además de ello, la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales también prevé requisitos adicionales como puede ser el tramitar una credencia de elector, considerado también como una obligación ya que el artículo 36 de la Constitución Federal lo expresa de esta manera.

Referente al derecho a asociarse, en este contexto del derecho a votar, implica como lo menciona su propio texto, la oportunidad de tomar parte de manera pacífica en los asuntos políticos del país; en esta parte se protege la libertad de asociación y de reunión, bajo una connotación política, es decir se le reconoce a quienes cumplan con la calidad de ciudadanos mexicanos, la oportunidad de asociarse con fines políticos, ya sea para formar una asociación encaminada a apoyar alguna fuerza política o alguna otra que pretenda constituirse como un partido político. Existen también limitantes a este derecho, como lo es la prohibición para los ministros de culto de asociarse con fines políticos; ello se origina con la colisión que encuentra con el principio histórico de separación del Estado y la iglesia, establecido en el artículo 130 constitucional Federal.

El derecho de afiliación, similar al derecho de asociación, se traduce en la oportunidad que tienen los ciudadanos para integrarse y ser reconocido como militante de alguna asociación o partido político. Para ejercer el mismo únicamente se prevé que debe hacerse de

manera pacífica y libre, aunque para el reconocimiento de afiliación parte de la persona moral o partido político, se le puede exigir ciertos requisitos que se establezcan en los propios sus estatutos y que pueden ser diferentes o ninguno dependiendo en cada caso del partido o asociación a la que se pretende afiliarse.

Por último, el derecho a participar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, cuyas directrices de participación se definen en la propia fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal; este ofrece la posibilidad de ejercer el voto en cuanto a temas específicos que sean sometidos a consulta popular a través de los mecanismos establecidos legalmente que al igual que las elecciones populares, las organiza la autoridad administrativa en materia electoral.

Una vez enunciados y con conocimiento de cuales son considerados como derechos políticos y cuales tienen la doble calidad de derechos políticos-electorales, podemos ahondar un poco en la manera en que estos derechos han ido sentando criterios que extienden su ámbito de protección, conforme las necesidades de la realidad social, de las que tiene conocimiento de primera mano el propio poder judicial y derivado de ello, han logrado establecer criterios orientadores que considero, son la instancia previa a una reforma electoral que las contemple.

### **Ampliación del ámbito de protección**

Con los años, además de garantizar el derecho de las mayorías como lo establece la propia definición de democracia, se ha buscado la igualdad de voto y que las minorías también se encuentren debidamente representadas, es decir que prepondere el principio de mayoría, pero sin afectar los derechos de las minorías.

La materia electoral en el sistema judicial mexicano es una de las más vanguardistas y que constantemente está en evolución, durante varios años se ha actualizado no solo el sistema de justicia sino también la definición de los temas que involucra, ya que continuamente se presentan controversias en las que las líneas entre una y otra materia son muy finas.

Por la propia naturaleza de la materia, la judicial electoral se ha desarrollado hasta terminar como un órgano especializado de competencia constitucional y legal con funciones específicas y afines a la protección y respeto a la democracia, sin dejar de ser parte del poder judicial.

La importancia del derecho y los tribunales electorales consiste en el reconocimiento de los derechos político- electorales como derechos humanos, lo que significa que incluso en el ámbito local, los juzgadores

están en aptitud de tutelar los derechos humanos desde una primera instancia, adquiriendo con ello un mayor grado de trascendencia al estar obligados a juzgar atendiendo a controles de convencionalidad y por supuesto constitucionalidad.

En México la aplicación del Derecho Electoral se ha ampliado de manera que, actualmente se asegura la aplicación del derecho internacional en materia de derechos humanos siempre que el caso en concreto lo permita y los argumentos expuestos por las partes tengan sustento en constitucional o convencional.

Existe una gran diversidad de derechos humanos involucrados con los derechos político-electorales que, si bien ya existían individualmente, ha sido trascendental el reconocimiento de su relación y de la protección a los mismos.

Cabe mencionar en primer lugar y a manera de ejemplo, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues incluso la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que México tiene una composición pluricultural que como describe el artículo 2 constitucional, tiene sustento en los pueblos indígenas “que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” y cuyos integrantes al igual que cualquier ciudadano, tiene derecho a ejercer los derechos político electorales, sin embargo debido al rezago en diversos aspectos por parte de estos grupos indígenas, se les ha considerado como grupos vulnerables dentro de la materia electoral, pues aunque cuentan con los mismos derechos, muchas veces no cuentan con las condiciones para hacer efectivos sus derechos, especialmente el de acceder a los cargos de elección popular.

Por ello, se ha reconocido el derecho de las comunidades indígenas a formar parte en los asuntos del país, procurando generar condiciones que permitan un acceso igualitario a dichos derechos, entre ellos el reconocimiento a sus autoridades y al método de elección de las mismas; al respecto, en ciertos estados con mayor presencia de estas comunidades, se han implementado acciones afirmativas para procurar que sus miembros tengan oportunidades reales de acceder a los cargos de elección popular, las mismas se materializan a través de los partidos políticos y consisten en reservar cierto número de espacios -dependiendo el caso en concreto- para la postulación de candidatos que formen parte de algún grupo o comunidad indígena de la entidad; así mismo se ha dispuesto como medida afirmativa que se les debe tomar en cuenta al momento de proponer reformas en materia electoral, garantizando con ello su derecho a la participación en los asuntos de la vida pública, abonando a la democracia la participación

y el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Ahora bien, judicialmente, en los procedimientos sobre controversias en las que estén involucrados ciudadanos que se identifiquen como miembros de algún grupo indígena o bien derechos de personas o comunidades indígenas, se ha implementado un mecanismo de acceso a la justicia diferente al convencional, pues se ha hecho obligatorio el juzgar con perspectiva intercultural, que significa que en este tipo de controversias se debe ser menos estricto que en casos ordinarios, especialmente en cuanto a requisitos a los formales del procedimiento, por lo que se ha optado por flexibilizar los requisitos para la admisión, para computar los plazos otorgados e incluso la valoración y carga probatoria; evitando y castigando cualquier tipo de discriminación o diferenciación con motivo de pertenecer una comunidad o pueblo indígena.

Otro gran tema con avances significativos es en materia de derechos político-electorales es el de paridad de género, que, aunque ya es un tema muy comentado, los criterios se actualizan día con día y con ello por su puesto los avances en la materia. Hoy en día es una obligación constitucional la postulación paritaria de personas que pretendan acceder a cargos de elección popular; mejor aún, es una obligación la integración paritaria de los órganos legislativos, así como la de ayuntamientos. Los Organismos Públicos Locales Electorales tienen facultades- reglamentarias aún en algunas entidades- para modificar el orden de prelación de las listas de candidatos a integrantes de dichos órganos por el principio de representación proporcional, con ello se garantiza que aún si de los resultados de la elección favorecen a algún género, al momento de asignar ya se diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional, se procurará que la integración final de cada órgano atienda al principio de paridad de género.

Continuando con los avances de género, se merecen un gran reconocimiento también, los esfuerzos por erradicar la violencia en contra de las mujeres, pues ante la realidad social y el gran número de casos de violencia hacia este género, en materia electoral se han hecho grandes cambios para frenar en este caso, la violencia política hacia las mujeres, que similar a la perspectiva intercultural, la perspectiva de género implica flexibilizar ciertas reglas del proceso ordinario, pero además de ello, conlleva a juzgar con plena conciencia de la situación ante la que puede estar la posible víctima para que con independencia de si se logra acreditar o no la violencia, se evite generar situaciones en las que con motivo de la investigación se exponga a una revictimización a quien acude en busca de justicia.

Evidentemente, existe la posibilidad de encontrarnos ante integrantes

de dos grupos vulnerables a la vez, por mencionar alguno, podemos referirnos como ejemplo, a mujeres pertenecientes a alguna comunidad o pueblo indígena. En aquella situación, adquiere mayor relevancia el tratamiento que se le debe dar a la persona pues en ese caso además de juzgar con perspectiva intercultural se debería hacer de igual forma con perspectiva de género. Cuando se involucran varios grupos de derechos humanos, se requiere de mayor cuidado en cuanto al tratamiento que se debe dar pues aunque los derechos político-electorales están reconocidos a todas las personas en condiciones de igualdad, es una realidad que no todas las personas tienen acceso a ellos de manera igualitaria y es esa condición de desigualdad la que los juzgadores debemos atender, generando en la medida de lo posible las condiciones que permitan reducir o eliminar dichas diferencias y que el acceso a la justicia sea efectivo, especialmente cuando se trata de persona pertenecientes a algún grupo vulnerable.

Actualmente y a diferencia de cualquier otro momento de la vida jurídica electoral, nos hemos encontrado con otros diferentes grupos vulnerables que se han abierto espacio en la sociedad y con ello también en el derecho, entre ellos encontramos a los jóvenes, adultos mayores, migrantes y la comunidad Lésbico (mujeres que sienten atracción hacia otras mujeres), Gay (hombres que sienten atracción hacia otros hombres), Bisexual (personas que se sienten atraídas hacia mujeres u hombres), Transgénero (personas que se identifican y expresan con un género distinto al de su sexo biológico., pero no pretenden hacer modificaciones corporales), Trasvesti (personas que adoptan comportamientos, vestimentas y expresiones que corresponden a un género distinto al de su sexo, sin que ello implique una orientación), Transexual (personas que han modificado su sexo, adquiriendo las características físicas del otro), Intersexual (personas que han nacido con características físicas y biológicas de ambos sexos), y Queer (personas que construyen y manifiestan su sexualidad fuera de cualquier clasificación de género binario); por sus siglas LGBTTTIQ .

Estos también han sido considerados como grupos vulnerables a favor de los cuales se han otorgado acciones afirmativas, estas también aplican hasta el momento de la postulación a través de partidos políticos y solo en aquellas entidades en las con motivo de una exigencia social se logro plasmar reglamentariamente ya sea por iniciativa de la autoridad administrativa local o con motivo de una resolución derivada un proceso judicial que haya sido iniciado personas que se consideran como integrantes de alguno de estos grupos vulnerables, quienes en tales casos acudieron a exigir condiciones efectivas para poder acceder a algún cargo de representación popular.

Con ello se evidencia el avance para estos grupos puesto que fue de esta manera que se fue abriendo paso a la acción afirmativa de



genero que hoy esta plasmada en la Constitución como en las leyes reglamentarias y que se garantiza hasta el momento de la integración de los congresos y ayuntamientos.

Ahora bien, a la luz de la necesidad social y protección constitucional que necesita el grupo vulnerable antes citado, existe el Protocolo para la Impartición de Justicia en casos que involucren la Orientación Sexual o la Identidad de Género emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al que debe apegarse toda autoridad jurisdiccional ya que ha sido creado como una medida que busca promover el acceso al ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ y combatir la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Dicho protocolo consiste, bajo el principio de máximo respeto a la autonomía e independencia de los y las juzgadoras, en auxiliar a cumplir el mandato constitucional en materia de derechos humanos, el cual plantea grandes retos para el Poder Judicial en relación con sus deberes de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos de todas las personas.

### **Medidas afirmativas novedosas**

Como una expresión clara del respeto y defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos ha sido la implantación de diversas medidas afirmativas, porque con ellas se establecieron de facto, reglas que procuran el acceso de los diversos grupos vulnerables a los espacios que postulan los partidos políticos para cargos de elección popular.

La manera de implementar dichas acciones fue conforme a lo establecido en el artículo 41 base V de la Constitución Federal, en cuyo contenido encontramos que la organización de las elecciones es una función que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Bajo tal contexto más adelante me referiré de manera específica al Organismo Público Local de la entidad de Tlaxcala, que como otras entidades federativas, ejerció la facultad reglamentaria reconocida en la normativa electoral aplicable a las autoridades administrativas en electorales, que como sabemos se despliega con la emisión de reglamentos, acuerdos generales y lineamientos, y que la misma debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución Federal y local, sin exceder el principio de reserva de ley, ni el principio de subordinación jerárquica.

Por lo anterior, es necesario que el ejercicio de la facultad reglamentaria deba realizarse única y exclusivamente dentro de la

esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan.

De esta manera y retomando lo ya expuesto, es posible resumir que las autoridades administrativas electorales, como lo es el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, pueden emitir normas reglamentarias con el objeto de tornar plenamente efectivo el derecho constitucional y convencional a la igualdad; así como desarrollar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplen acciones afirmativas.

En ese sentido, la implementación de acciones afirmativas constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional, cuya optimización surge de un mandato expreso de la Constitución Federal y Local, así como de los diversos tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

A manera de evidencia, ahora me permitiré referir un caso acontecido específicamente en el estado de Tlaxcala en el pasado proceso electoral 2020-2021, que demuestra como de manera fáctica se han reconocido derechos que si bien están inmersos dentro de los derechos fundamentales de las personas, anteriormente no habían tenido el reconocimiento que hoy tienen; además de esta situación también puede retomarse la necesidad de evolución del sistema electoral conforme a la realidad social, y la manera en que los Tribunales son los primero en dar pie a dicha evolución, ello ante la necesidad de resolver de manera inmediata y con pleno apego y respeto a los derechos humanos, los asunto planteados ante estos, los cuales muchas veces como en el caso particular, no están previstos en algún ordenamiento.

Como resultado de la tramitación de un medio de impugnación, la comunidad LGBTTTTIQ+ obtuvo reconocimiento en el Estado por primera vez, ello al establecerse una medida afirmativa en la que se garantizaran espacios entre los distintitos cargos que presentarían los partidos políticos para dicho proceso electoral, lo cual fue considerado con un gran avance en cuanto al establecimiento y apertura de condiciones reales para que los miembros de esta comunidad realmente tuvieran oportunidad de acceder a cargos de representación pública a través de la garantía de postulación por parte de partidos políticos.

La acción afirmativa se concretó a través de unos lineamientos que para su emisión, se determinó tomar en cuenta lo siguiente:

- a) Que no se afectara el principio de paridad de género.
- b) Que no se solicitara a las personas integrantes del segmento poblacional LGBTTTTIQ+, documentación comprobatoria para

acreditar su autodeterminación, bastando la sola manifestación “bajo protesta de decir verdad”.

c) Que contemplara un mecanismo para la protección de la información relacionada con la preferencia sexual e identidad de género de las personas que sean postuladas a dichas candidaturas o bien, de ser su intención otorguen el consentimiento expreso respectivo.

d) Que en el supuesto de que en una persona formara parte de más de un grupo en situación de vulnerabilidad para el cual existan acciones afirmativas, sería la misma quien en ejercicio de su derecho de autodeterminación, manifestara en qué grupo desea ser considerada, para efectos de ser contabilizada en solo una de las acciones afirmativas.

Esta medida afirmativa se decretó en coexistencia con tres más en la misma entidad, una en favor de miembros de comunidades indígenas, una en materia de paridad de género y una más en favor de los jóvenes.

Ya en la práctica la labor de verificar la debida aplicación de estas medidas afirmativas correspondió al órgano administrativo local electoral, que en efecto así lo hizo, sin embargo, dejó pasar una situación muy particular, novedosa y que por supuesto fue impugnada ante el Tribunal local.

Un partido político presentó inicialmente en sus postulaciones a las personas que considero idóneas, ello sin tomar en cuenta que con esa propuesta no cumplía el requisito de paridad de género, por lo que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones le requirió para que modificara sus postulaciones en harás de cumplir con el principio de paridad de género.

En un segundo momento el partido político en cuestión presentó nuevamente sus propuestas con las mismas personas que postuló en un primer momento, pero presentando escritos de auto adscripción de géneros distintos e incluso de personas que se auto adscribieron sin género alguno.

Con ello, tomando en cuenta los nuevos géneros el partido ya cumplía con el principio de paridad de género, pues muchos hombres se reconocían como mujeres y con ello incluso se proponían ocupar los primeros espacios en las listas en las que se debe cumplir también con paridad vertical. Debido a lo anterior, fue considerado como un fraude a la ley por la sociedad Tlaxcalteca y dichos registros fueron impugnados.

Derivado del estudio que se realizó en el Tribunal local se concluyó que, si bien no se podía cuestionar las auto adscripciones presentadas

como resultado del requerimiento hecho por la autoridad administrativa, tampoco se podía confirmar dicho registro. Ello porque aun cuando se estableció que era suficiente que una persona manifieste que se auto reconoce como de cierto género, en el proceso electoral local y específicamente en el caso de estudio no se podía tener certeza de su autenticidad pues del análisis de lo expuesto en su momento, se logró acreditar que efectivamente esas veinte personas originalmente se registraron a diversas candidaturas con un género determinado, y posterior a la verificación y negativa de registro por incumplimiento con el principio de paridad de género, esas mismas personas realizaron auto adscripciones a distintos géneros.

Así se demostró que la situación particular referente a la variación de géneros provocaba incertidumbre y con ello se ponía en duda el principio de certeza que debe regir todo proceso electoral, además de generar una ventaja contraria a la ley para el partido político postulante, pues ello se puede traducir en una simulación para evadir su obligación de cumplir con el principio constitucional de paridad de género.

Por lo anterior, se determinó que las personas que fueron titulares de las 20 candidaturas canceladas sí podían ser postuladas por el partido político, con la condición de que participaran con el género con el que inicialmente habían solicitado su registro, aunque cambiaran de cargo en su postulación para garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género. Ello, debido a que no existe dispositivo legal que establezca como consecuencia jurídica del actuar de los candidatos y las candidatas involucrados en dicho asunto, el que no pudieran participar de las nuevas postulaciones, pues ese supuesto no estaba previsto en los lineamientos correspondientes por lo cual se consideró viable dejarles volver a participar, siempre y cuando con ello no se violentaran las normas jurídicas aplicables.

Además, se consideró que si bien las personas transgénero, se les considera un grupo vulnerable y la autoridad está obligada a no exigir cargas procesales irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con su situación de desventaja, es importante resaltar que tratándose de la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, es necesario que no existan elementos evidentes que resten certeza a la autenticidad de la adscripción de género al que afirman pertenecer, pues el efecto que se genera con el registro de candidaturas, no se limita a garantizar su libertad para autodefinirse o considerarse de un género específico, sino que trasciende al interés público, precisamente porque la finalidad del registro es la de representar a la ciudadanía en los órganos de gobierno, y su postulación incide o afecta en el número de las candidaturas del género al que se adscribe cada persona, ya que disminuye el número de lugares que, en principio, deberían ser

ocupados por hombres o mujeres, según sea el caso<sup>1</sup>. Por lo que la manifestación de auto-adscripción que conforme a lo expuesto se demostró que se carecía de elementos importantes como los son la espontaneidad, certeza, y libertad, resultó insuficiente para poderles tomar en cuenta como miembros pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ y con ello tampoco se les podía tener por cumplido el principio constitucional de paridad en la postulación de candidaturas entre hombres y mujeres previsto en la Ley y lineamientos aplicables .

Lo anterior, resultó de gran relevancia no sólo para los ciudadanos que contendieron en el proceso electoral local, sino también para la ciudadanía en general, toda vez que con ello representa la aplicación efectiva del derecho que tienen a contar con candidaturas que reflejen una pluralidad de opciones o alternativas que integran la sociedad mexicana, dejando sin oportunidad de ocupar dichas candidaturas a personas que efectivamente pertenezcan al género en el que se computan.

De aquella situación podemos resumir que si bien existe un enorme progreso en cuanto a la inclusión y amplitud del ejercicio de derechos político electorales- que como ya se mencionó son parte importante de los derechos humanos, reconociendo especialmente con ello a grupos vulnerables- dichas acciones afirmativas se traducen en una gran responsabilidad y compromiso para las autoridades electorales que las emiten, así como para los partidos políticos y las autoridades judiciales en el país, pues resulta de suma importancia delimitar y perfeccionar el ámbito de aplicación de las mismas para evitar situaciones que pongan en estado de incertidumbre y vulnerabilidad los derechos de dichos grupos y por consiguiente, evitar la transgresión de algún principio constitucional o derecho humano.

### **Conclusiones**

En suma, el sistema democrático mexicano, definido no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; se relaciona directamente con la protección a otros derechos humanos, en específico, con los derechos político-electorales de las y los ciudadanos:

- Votar en elecciones populares
- Ser votado para cargos de elección popular y su ejercicio
- Asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos
- Afiliación libre e individual a los partidos políticos
- Integrar autoridades electorales en las entidades federativas

Estos derechos son materia de tutela, análisis y desarrollo constante en la ciencia del Derecho Electoral.

1. TET-JE-66/2021.

Personalmente estoy convencido de que el ejercicio efectivo de estos derechos dará pie como lo ha hecho hasta ahora, al desarrollo de un sistema enfocado en la mejora económica, social y cultural del Estado mexicano, porque permiten a los sujetos de derecho intervenir en actividades relacionadas con el ejercicio de la función política en el Estado.

Es precisamente lo anterior lo que me lleva a afirmar que no solo puede, sino resulta necesario considerar a la democracia como un derecho humano, pues involucra el decidir el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, definir y elaborar normas y políticas públicas, integración de los propios órganos electorales, entre muchas otras decisiones importantes.

La democracia como derecho deja de ser una aspiración y un ideal, para convertirse en una prerrogativa que reconoce en los ciudadanos la facultad de tomar decisiones entre los miembros de su comunidad y, a través de ella, regular la convivencia y facilitar la solución de los problemas colectivos.

Desde la perspectiva que sostengo, la democracia es inherente a las personas, y persigue el fomento de la participación de los grupos históricamente desprotegidos cuyos derechos han sido vulnerados por su condición de género, origen étnico, edad, preferencia sexual, o cualquier otra condición.

Por supuesto, el concebir la democracia como un derecho humano, alude a su estrecha relación con derechos fundamentales que de ejercerlos efectivamente logran desarrollarse hasta formar propiamente el sistema democrático mismo. Ello Sin dejar de lado que se fundamenta en valores como la tolerancia, el reconocimiento a la diversidad, la solidaridad y el diálogo.

El reconocimiento de este derecho también entraña el fortalecimiento de la dignidad del ser humano, porque pensar que cada uno de los ciudadanos de una comunidad son quienes toman las decisiones, quienes ejercen el poder –respetando las naturales diferencias que se suscitan en una sociedad- y quienes se benefician del resultado de esas decisiones, impulsa a su vez el respeto a la ley y a las libertades de cada uno.

Por cuanto hace a la defensa y disfrute de la democracia como derecho humano, la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos hace referencia a “los individuos, los grupos y las instituciones que contribuyen a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos”, de acuerdo con lo cual, pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se

esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales.

Sin embargo, la función jurisdiccional debe adjudicarse un mayor grado de trascendencia y responsabilidad para juzgar desde una perspectiva que mejor favorezca a las personas, además de promover la realización de mayores esfuerzos por parte del Estado para cumplir las obligaciones constitucionales y convencionales a las que se encuentra sujeto en materia de derechos humanos, haciendo un seguimiento de los progresos realizados.

### **Bibliografía**

Escalante Topete Luis R., Los derechos político-electorales del ciudadano mexicano, México, UNAM, 2005.

González Oropeza, Manuel, El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno, Justicia Electoral, núm. 7, vol. 1, cuarta época, México, tepjf, 2011.

Silva Meza Juan N. y Fernando Silva García, Derechos fundamentales, México, Porrúa, 2013.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

Protocolo para la Impartición de Justicia en casos que involucren la Orientación Sexual o la Identidad de Género emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación



**Mtra. Elva Regina Jiménez Castillo**

Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California.

## **Experiencias en la valoración del cumplimiento a la acción afirmativa dirigida a grupos indígenas.**

### **Introducción**

Como parte de la progresiva protección de los derechos humanos de la persona, el Estado mexicano se ha ocupado de reglamentar o encauzar el reconocimiento de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad. Lo anterior, a través de una herramienta normativa que, ha sido por mucho, el medio más efectivo que la maquinaria jurisdiccional ha visto trabajar en lo atinente a la igualdad sustantiva, a saber, las acciones afirmativas.

Tales pautas obligatorias, son al día de hoy, la normativa vigente a través de la que se ha logrado un mayor avance en materia de inclusión y en evitar que los estereotipos en cualquiera de sus vertientes, constituyan una barrera más que impida la participación ciudadana de ciertos sectores de la población.

Atendiendo a la conceptualización contenida en la Jurisprudencia 30/2014<sup>1</sup> de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al hablar de acción afirmativa, nos referimos a una “medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales”.

Bajo esa perspectiva, tales medidas se implementaron a través de acciones orientadas a materializar la paridad de género, la participación de miembros de la comunidad de la diversidad sexual, personas con discapacidad y otras.

Ahora bien, como se anticipa del título del presente ensayo, concretamente me voy a referir a las acciones afirmativas orientadas a las comunidades indígenas, pero no a través de una línea conceptual, sino desde una óptica práctica, centrada en un elemento toral de esta acción afirmativa, esto es, la autoadscripción indígena calificada.

La pretensión es, transmitir al lector los primeros tropiezos a los que se enfrentó el equipo que conformó la ponencia instructora, en algunos de los asuntos radicados en el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, al analizar la llamada cuota en materia

1. Jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.



indígena, que, por primera vez a nivel local, adquirió vigencia en el proceso electoral local 2020-2021.

Para lograr lo anterior, se da cuenta brevemente con diversos asuntos puestos a conocimiento del Tribunal en comento, sin desarrollar la totalidad de la litis, sino únicamente resaltando los matices que dieron a tales expedientes un toque distintivo y la oportunidad de fijar un criterio interpretativo respecto de los alcances, naturaleza y finalidad de esta acción afirmativa, criterios que fueron emitidos en conjunto -o no- con mis compañeros de Pleno.

### **Contexto estatal**

En el estado de Baja California, el artículo 7 de la Constitución Local reconoce los derechos colectivos de cinco etnias originarias o pueblos autóctonos, a saber: Kiliwas, Kumiai, Pai pai, Cucapá y Cochimí. Así también, reconoce el derecho de cualquier otro pueblo indígena que resida temporal o permanentemente en el territorio estatal.

Tal protección “enunciativa”, cobró relevancia -localmente me refiero- en 2020, cuando previa sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Baja California, que fue objeto de una cadena impugnativa que culminó en Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, se ordenó al Instituto Estatal Electoral, realizar los trabajos para implementar la medida de acción afirmativa dirigida a pueblos indígenas, en el proceso electoral local 2020-2021.

Atentos a lo anterior, el OPLE se ocupó de elaborar y publicar el *“INFORME SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y CELEBRACIÓN DE LA CONSULTA INDÍGENA DE FECHA 8 DE NOVIEMBRE DE 2020”<sup>3</sup>*. De dicha consulta, se advirtió que adicionalmente a las comunidades autóctonas constitucionalmente reconocidas, en Baja California, como estado fronterizo, conviven personas que se autoadscriben a una diversidad de comunidades indígenas migrantes, provenientes de diversos puntos del país, entre las que destacan Mixtecos, Mazahuas, Zapotecos, Triqui, Náhuatl y otras, asentadas en todo el estado.

De la lectura del citado informe, se advierte que los miembros de las comunidades fueron claros y asertivos en sus pretensiones, pues de manera coincidente petitionaron al OPLE impusiera como requisito, que los candidatos de acción afirmativa, comprobaran fehacientemente su autoadscripción indígena calificada, a través de pruebas que acreditaran su vínculo comunitario, con intención de provocar que los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, acudieran directamente a las comunidades para

2. Sentencia en el expediente SUP/REC/28/2019.

3. Disponible en: <https://www.ieebc.mx/igualdad/archivos/indigenas/infconindcisynd.pdf>, Consultado el 1 de julio de 2021.

invitar a participar y elegir a las personas que postularían, lo que permitiría que, el candidato de cuota, fuese una persona -miembro de la comunidad- que efectivamente conociera las necesidades de los pueblos indígenas y en general, preservara su cosmovisión e impidiera su invisibilización. Sobresale del citado informe que, los miembros consultados consideraron que tales acciones debían ser tomadas para evitar que las etnias indígenas fuesen utilizadas para llevar al poder a otras personas que no fueran indígenas.

Con posterioridad a la consulta, el treinta de noviembre de dos mil veinte<sup>4</sup>, el Consejo General emitió los LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PARIDAD DE GÉNERO Y DE IGUALDAD SUSTANTIVA Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS Y EN LA ETAPA DE RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021 EN BAJA CALIFORNIA., referidos en lo sucesivo como “Lineamientos de igualdad sustantiva” o “Lineamientos”, mismos que previas modificaciones aprobadas, quedaron vigentes como se localiza en el portal del OPLE<sup>5</sup>.

En lo que aquí interesa, para la implementación de la acción afirmativa que nos ocupa, los Lineamientos toman como base la figura de la autoadscripción indígena calificada, elemento toral que busca no solo la calidad indígena de la persona, sino la pertenencia efectiva con a la etnia de que se trate, ello a través de la acreditación de un vínculo reforzado que garantice -como lo solicitaron los pueblos en la consulta- que se trate de una persona que en realidad conozca a los miembros y costumbres de la comunidad.

Ahora bien, el artículo 20 de los Lineamientos de igualdad sustantiva, vigente para el proceso electoral local en 2020-2021, impuso las siguientes dos cuotas afirmativas a cumplir:

1. Respecto de Ayuntamientos. La acción afirmativa consiste en realizar la postulación en las planillas de regidurías de mayoría relativa, de por lo menos una fórmula de candidatos o candidatas, en los municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito, mientras que, en Ensenada, por contar con un mayor índice de población indígena, deberían postularse por lo menos dos fórmulas de candidatos o candidatas, correspondientes cada una a un género. Postulaciones que deberían acontecer dentro de las primeras cuatro regidurías.

2. En Diputaciones. La acción afirmativa consistió en realizar la postulación en las candidaturas a diputaciones por mayoría relativa,

4. Cuya última reforma aconteció el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno.

5. Disponible en <https://www.ieebc.mx/igualdad/archivos/violenciapolitica/linparidad.pdf> Consultado el 1 de julio de 2021.

de por lo menos dos fórmulas integradas por personas indígenas, correspondientes cada una a un género, en cualquiera de los distritos electorales del estado.

Por su parte, el diverso artículo 21 numeral 4 de los Lineamientos, estableció que, los partidos políticos y las candidaturas independientes debían comprobar con documentales, que las personas registradas como acción afirmativa, cumplieran con lo siguiente -de manera ejemplificativa-:

- Que hayan prestado en algún momento servicios o actividades comunitarias, hayan desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, o participado en la organización de las ceremonias o actividades tradicionales o que hayan sido elegida o elegido como autoridad comunitaria, con base al sistema de usos y costumbres de la población o distrito por el que pretenda ser postulada la persona.
- Que sea participe en reuniones de trabajo, destinadas a mejorar la comunidad o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito por el que pretende ser postulado.
- Que sea representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones, o cualquier otra actividad en la que se verifique que aquella persona que se postula como indígena tiene un vínculo con la comunidad o pueblo que represente dentro de la contienda electoral.
- Cualquier otra documental amplia, que avale las anteriores circunstancias y que tenga como fin acreditar la relación de la persona candidata ante un determinado grupo o lugar de personas indígenas, estas serán revisadas por el Instituto Electoral de forma casuística y bajo una perspectiva intercultural.

Ahora bien, es oportuno precisar que fue sobre este artículo 21 numeral 4, donde se construyó el primer muro u obstáculo para los miembros de las etnias, pues los Lineamientos fueron aparentemente poco claros en cuanto a fijar las reglas y garantizar las pretensiones que los pueblos originarios habían solicitado en la consulta, esto es, que se acudiera directamente a las comunidades para de ahí postular a los candidatos de acción afirmativa. Por el contrario, lo amplio del precepto, dio pie a que en el estado cualquier persona, incluso funcionarios públicos que hubiesen acudido a una convivencia o hubiesen puesto en marcha un programa social (pintar bardas, llevar despensas, promover becas, etc.), se ostentaran como representantes de la etnia, ya que propiamente el primer punto del citado artículo, habla únicamente de que el candidato o candidata tiene que acreditar haber prestado en algún momento servicios o actividades comunitarias.

Así también, es importante explicar que, en caso de que algún partido político o candidatura independiente hubiese intentado registrar a una fórmula que no cumpliera con la acción afirmativa, el artículo 27 de los Lineamientos en comento, previó un procedimiento de sustitución de candidatura, que inicia con el requerimiento de rectificación, esto es, conceder un plazo de 48 horas a efecto de que el postulante presente mayor documentación de la que se advierta la autoadscripción indígena calificada o sustituya la candidatura. En caso de no atender el requerimiento, se procedería con una amonestación y un último término por 24 horas para subsanar la irregularidad, bajo apercibimiento de negar el registro de la candidatura. El procedimiento previsto en tales artículos cobró relevancia particular en uno de los asuntos que más adelante se expondrá, pues con base en éste, un partido político estuvo en oportunidad de lograr la permanencia de la candidatura de dos integrantes de fórmula, cuya autoadscripción indígena calificada había sido desmentida por la propia etnia.

De modo que, aprovechándose particularmente de convenientes interpretaciones de la norma y algunas omisiones de la misma, se dio oportunidad a que en el estado se detonara, si se me permite la expresión, una “ola de nuevos indígenas”, a partir de la conjugación de los siguientes tres elementos:

**Primero:** La intención de desnaturalizar la acción afirmativa por parte del partido político, coalición o candidatura independiente. Lo anterior pues en las sesiones del Consejo General del OPLE, los representantes de los partidos políticos hablaron siempre de que la candidatura de acción afirmativa tenía que acreditar un “vínculo comunitario”, malentendido como una cercanía o simpatía con las etnias de la región, como una persona representante o mandataria de la comunidad ante la autoridad electoral.

**Segundo:** El abuso de las y los candidatos para manifestar que se había autoadscrito a una etnia, quienes, a partir del año 2020, acudieron a las oficinas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas a declarar bajo protesta de decir verdad, que pertenecían a una comunidad indígena.

**Tercero:** La inexperiencia y opacidad de la autoridad administrativo electoral, quien aparentemente trató de no invadir el derecho individual del candidato o candidata, ni cuestionarlo respecto de sus raíces indígenas. Incluso el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado, en sesión plenaria refirió que, tendría por acreditada la acción afirmativa bajo el principio de buena fe, teniendo por cumplido a todo el que lo solicitara, salvo prueba en contrario, dejando la valoración de las documentales en manos de las autoridades jurisdiccionales.

Con base en esos parámetros, en sede administrativa se tuvieron por

aprobadas las candidaturas indígenas que fueron postuladas en el estado, llegando a grado tal de tener por cumplida la acción afirmativa a través de cualquier persona que se presentara manifestando bajo protesta de decir verdad, que era indígena y exhibiera fotografías en convivios con alguna de las etnias.

En este punto, es oportuna una pausa aclarativa, en el sentido de que, se alcanza a advertir que, el bajo estándar probatorio, probablemente tuvo su justificación en que, así se favorecería que cualquier persona indígena fuese postulada, sin que le fueran exigidas documentales de difícil obtención, no obstante me parece que ese razonamiento encuentra cabida cuando hablamos de autoadscripción indígena simple, como la que se requiere para accionar un medio de impugnación, pero tratándose de una candidatura de acción afirmativa, sostengo que la alta exigencia probatoria es válida, pues se busca la tutela no del individuo en su aspiración política, sino de la comunidad indígena en su derecho colectivo para verse representada en los órganos de poder público.

Considerar lo contrario, conllevaría anular la esencia de la emisión de las acciones afirmativas, le restaría eficacia a los Lineamientos, y se correría el peligro de que se convierta sólo en un instrumento ilusorio, que en la doctrina también se le denomina como un “techo de cristal”, pues más allá de lograr el objetivo pretendido, podría representar un obstáculo encubierto para que las personas de verdadera extracción indígena lograran llegar a ocupar el cargo de representación popular. Ahora bien, sentadas las bases anteriores, hecha la precisión de que, el proceso electoral 2020-2021 fue el primero en que se volvió imperativo la inclusión de miembros de comunidades indígenas en las postulaciones, se procede a exponer muy concretamente algunos elementos que resultaron distintivos en ciertos asuntos y con base en los cuales se estuvo en oportunidad de aclarar mínimamente el panorama respecto de la debida valoración del cumplimiento de la acción afirmativa que nos ocupa.

#### **RI-104/2021 Y ACUMULADO<sup>6</sup>**

**Cuestión a dilucidar:** Determinar si, la cercanía o simpatía por una etnia, es bastante para tener por cumplida la acción afirmativa, a pesar de que no se acredite la pertenencia de la candidata a la comunidad indígena.

**- El OPLE tuvo por cumplida la acción afirmativa, sin valorar la documentación que le fue presentada por la candidata de elección consecutiva**

---

6. Todas las sentencias citadas en el presente ensayo, se encuentran disponibles en el portal oficial del Tribunal Electoral del Estado de Baja California. <https://tje-bc.gob.mx/mediosimpugnacion.php>

En el caso concreto, una coalición, registró una fórmula femenina, de candidatura a diputación, de acción afirmativa indígena por el Distrito XVII local, proponiendo como propietaria de la fórmula a una Diputada que acudía en ejercicio de su derecho a la elección consecutiva; ambas integrantes de la fórmula se ostentaron como indígenas “Triki” de la comunidad de San Juan Copala, asentada en el Valle de San Quintín del Municipio de Ensenada, Baja California.

La candidatura fue presentada ante el Consejo Distrital XVII, quien aprobó el registro y posteriormente remitió la documentación al Consejo General del Instituto, quien tuvo por cumplida la acción afirmativa.

Para tener por acreditada su autoadscripción indígena calificada, las candidatas únicamente exhibieron un “Reconocimiento” que reza: “RECONOCIMIENTO a \*\*\*\*\*. Como miembro de esta comunidad por su trabajo en favor de la comunidad indígena Triki de San Juan Copala, por haber participado en varias ocasiones en la organización de ceremonias de cambio de bastón de mando de esta autoridad tradicional según nuestros usos y costumbres y por su trabajo para mejorar la comunidad.”

Así como 23 fotografías en las que aparecía solamente la candidata propietaria, en distintos eventos celebrados por la que refirió como la “comunidad Triki”, donde se le observa realizando trabajos de pintura de un salón comunitario y presenciando algunos festejos. Las fotografías estaban acompañadas de leyendas o pies de página que brevemente narraban lo que sucedía en la imagen, tales como:

- “11 de enero del 2020 compartiendo roscas de reyes con familias de la comunidad Triki”.
- “solicité permiso a la matriarca de la comunidad para que me permitiera portar su vestimenta” y “Les encantó que portara la vestimenta típica de ellas”.
- “2 de enero del 2021 pintando el salón social de la comunidad Triki de San Juan Copala en la Colonia Vicente Guerrero”.
- “tradicional baile con mujeres Trikis”.

Como ya se refirió, ni el Consejo Distrital, ni el Consejo General, ambos del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, se ocuparon de valorar detalladamente la documentación que les había sido presentada por las candidatas que solicitaron su registro, para estar en posibilidad de establecer si con la misma se acreditaba la autoadscripción calificada que se requiere, sino que tuvieron por cumplida la acción afirmativa bajo el principio de buena fe.

### **- Ausencia de información previo a presentar su medio de impugnación**

Con posterioridad a la emisión de los puntos de acuerdo que tuvieron por cumplida la acción afirmativa en materia indígena respecto de las distintas candidaturas registradas ante los Consejos Distritales, los medios de comunicación locales difundieron la noticia respecto de cuáles candidatos habían comparecido a ostentarse como indígenas. Una vez que la información circuló, distintos representantes de pueblos originarios se presentaron ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, a solicitar audiencia con intención de exponer que ciertos candidatos que se ostentaron como indígenas, en realidad no lo eran, además de que se habían registrado con documentación falsa, obtenida con engaños –según sus propias manifestaciones– bajo promesa o amenaza de retirarles apoyos sociales en caso de no firmar algún documento en que plasmaran el reconocimiento como miembro de la etnia, en favor de algún candidato en específico.

No obstante lo anterior, como ya se señaló, el Consejo General en sesión plenaria refirió que, tendría por acreditada la acción afirmativa bajo el principio de buena fe, teniendo por cumplido a todo el que lo solicitara, salvo prueba en contrario, dejando la valoración en manos de las autoridades jurisdiccionales, exhortando a los representantes de las etnias a que acudieran a interponer los medios de defensa que en derecho correspondieran.

Este antecedente deviene narrativamente conveniente, porque la intención es evidenciar que, atendiendo al contexto social en el estado de Baja California, constituían ya un hecho notorio, las denuncias de diversos pueblos originarios respecto de la falsa representación o falsa autoadscripción. Hechos que se volvieron mayormente evidentes para el Tribunal a través de la radicación de diversos medios de impugnación en torno a esa temática.

Concretamente, respecto de la fórmula de Diputación de indígenas “Triki” en el Distrito XVII a que ya se hizo referencia, se promovieron los Recursos de Inconformidad RI-104/2021 y el diverso acumulado RI-133/2021.

Ambos medios de impugnación se acumularon y fueron radicados en la ponencia a mi cargo. Todos los promoventes, adujeron ser pertenecientes a etnias Triqui y Mixteco, y acudieron en representación de sus comunidades asentadas en el Valle de San Quintín del Municipio de Ensenada.

De manera general y coincidente, en ambas demandas se alegó que, tanto el Consejo Distrital al momento del registro de la candidatura, como el Consejo General al tener por aprobada la acción afirmativa,

omitieron cerciorarse de los alcances de la documentación presentada con motivo de la autoadscripción indígena de ambas candidatas, puesto que ninguna de ellas era indígena y además, no tenían vínculo con comunidad indígena alguna. Expusieron que en la zona donde se ubica el Distrito XVII, predomina mayormente la comunidad Triqui y Mixteca, que, aunque no es originaria de la región, ha concentrado a miembros migrantes de esa etnia en específicos puntos de ese Municipio, quienes establecieron sus comunidades respetando sus usos y costumbres.

Los promoventes ofrecieron algunas notas informativas de periódicos locales, en las que se da cuenta con diversas protestas de etnias tanto autóctonas como migrantes, quienes denunciaban que diferentes candidatos, entre ellos, la Diputada registrada como candidata en el Distrito XVII, se ostentaban como indígenas sin serlo. Así también, presentaron imágenes y la dirección URL del portal oficial del Congreso del Estado de Baja California, donde aparece la semblanza curricular e historial legislativo de dicha congresista, de donde se advertía ausencia respecto de que, en momento anterior, hubiese hecho referencia a raíces, ascendencia, o autoadscripción indígena.

Respecto de su pretensión, fueron claros en precisar que, no conocían a qué etnia se habían autoadscrito las candidatas, por lo que solicitaron copia de la documentación exhibida ante la autoridad, para estar en posibilidad de imponerse de dicha información y alegar lo conducente, en su narrativa expusieron que, se habían “enterado” que en el Distrito XVII por parte de la coalición se había registrado una fórmula que se ostentaba como indígena, sin tener mayor información y con posterioridad, tuvieron conocimiento que la Diputada del Distrito, había celebrado su arranque de campaña, con lo que concluyeron que tal funcionaría era quien se había autoadscrito como indígena.

Agregaron que, en el supuesto sin conceder, de que la misma fuese indígena, en todo caso pertenecería a la etnia Náhuatl, Mazahua u Otomí, en atención a que la Diputada es nativa de la Ciudad de México. No obstante, promovieron su medio de impugnación sin mayores elementos, ya que desconocían cuál era la etnia a la que había referido pertenecer, así como la autoridad tradicional que en su caso hubiese expedido constancia de pertenencia.

**- En el Estado no existe un padrón de autoridades tradicionales indígenas, tampoco constituyen hechos notorios, el nombre de las autoridades de comunidades indígenas migrantes, ni sus usos y costumbres**

Como parte de la secuela procesal, atentos a las solicitudes de los promoventes, la ponencia instructora dio vista a los actores con el expediente de registro de las candidatas, de donde pudieron advertir



por primera vez que se habían ostentado como indígenas “Triki”, pertenecientes a la comunidad de San Juan Copala, asentada en el Valle de San Quintín, en Ensenada.

En desahogo de la vista, para mayor claridad del Tribunal, las y los actores fueron puntuales en precisar lo siguiente:

Que les parecía una burla que las candidatas se ostentaran como “Triki”, cuando el nombre correcto de la etnia lo es Triqui, denominación que deriva de una deformación del vocablo “driqui” proveniente de la lengua triqui, compuesto por “dri” derivado de “dre” que significa padre y “qui” que significa grande o superior, agregando que ese término era usado para nombrar a los jefes de los clanes y posteriormente se generalizó a todo el grupo.

Aclararon que los Triquis de San Juan Copala, se llaman a sí mismos Tinujei, que significa “hermano mío”, no así “triki”, como mencionan las candidatas en su solicitud de registro y en la narrativa que aparece como pie de página en cada fotografía.

Refirieron que la manera respetuosa de referirse a su vestimenta es “huipil”, y les parecía incorrecto e irrespetuoso que en una de las fotografías apareciera la Diputada portando un huipil, con la leyenda de que había pedido autorización para portar la “vestimenta típica de ellas”, resaltando además que ningún tinujei tiene como costumbre “solicitar permiso” para portar el huipil, además de que, la candidata se refiere a los miembros de la comunidad como “ellas”, lo que evidencia que no existe ni siquiera un sentimiento de pertenencia.

Sostuvieron que, si bien la Diputada había acudido en ocasiones a hacer visitas a su comunidad, ello atendía a su labor legislativa y de gestión, pues llevaba apoyos sociales, como parte de sus labores como funcionaria pública, sin embargo, ello no la convertía en una indígena Triqui.

Resaltaron que, incluso de las fotografías presentadas como evidencia de su autoadscripción indígena calificada, se veía a la Diputada portando camisa con el emblema de la Legislatura, así como con banderines que hacían alusión a la XXIII Legislatura del Congreso de Baja California, lo que a su parecer evidenciaba que no se trataba de una indígena haciendo trabajos en favor de su comunidad, sino de una funcionaria pública ejerciendo el cargo para el que fue electa. Destacaron que, en la comunidad Triqui, el trabajo comunitario es muy importante y se conoce como Tequio, mismo que consiste en labores honoríficas y sin paga, de modo que una Diputada que entrega apoyos y reparte roscas de reyes a través del uso de recursos públicos, no está realizando un Tequio.

Aclararon que, en la consulta indígena solicitaron que se estableciera como requisito la realización de labores comunitarias, pero para ellos una labor comunitaria debía ser entendida como un Tequio, no cualquier ayuda o convivencia.

Ofrecieron, además, tres oficios provenientes de autoridades tradicionales Mixtecas y Triqui, signadas por el Presidente Municipal Autónomo Triqui en San Quintín; el Consejero Mayor, Presidenta y Secretario del Grupo Cultural “Triqui Alto” de San Martín Itunyoso, Valle de San Quintín B. C., y la Comitiva del Grupo Carnaval Mixteco asentadas en el Valle de San Quintín, quienes de manera coincidente sostuvieron que las citadas candidatas no eran indígenas, ni tampoco pertenecían a la comunidad indígena asentada en el Valle de San Quintín, del Municipio de Ensenada.

Atenta a las particularidades del caso, la ponencia instructora hizo uso de las pautas de acción contenidas en la Guía de Actuación para Juzgadores en Materia de Derecho Electoral Indígena, pues la cuestión a dilucidar se concentró en determinar los alcances de los documentos que las candidatas refirieron que habían sido emitidos por autoridades indígenas de la comunidad “Triki” y, por otro lado, la nueva documentación y los dichos de quienes adujeron ser miembros de la etnia Triqui. De modo que, resultó pertinente emitir diligencias para mejor proveer, a que refiere el capítulo V denominado: “Directrices de actuación para resolver casos relativos al derecho electoral indígena” de la citada Guía, mismo que conmina a los Tribunales a allegarse de información relacionada con la etnia de que se trate.

De ahí que, la documentación remitida por las autoridades Triqui tradicionales, que adujeron que las candidatas no formaban parte de su comunidad, fue admitida y se ordenó el desahogo de ligas electrónicas propuestas por los actores, que contenían entrevistas de la Diputada registrada para elección consecutiva, donde se advirtió que la candidata había referido que la comunidad Triqui se le había acercado a solicitar apoyo para impulsar algunas reformas legislativas, pero que desde antes de su gestión como legisladora, ya realizaba visitas a la comunidad.

#### **- Criterio adoptado en sentencia**

En fecha 21 de mayo de 2021, el Tribunal emitió sentencia por unanimidad, en la que, en resumen, se establecieron las siguientes directrices, que a la postre fueron tomadas como base para un mejor entendimiento de los alcances de la acción afirmativa:

1. En principio, se precisó que no se cuestiona la calidad indígena de las candidatas, pues como ellas lo refirieron, se autoadscriben como tales, sin embargo, sí resultó procedente analizar los alcances

probatorios de las documentales que exhibieron, a efecto de determinar si comprobaban su pertenencia a la etnia Triqui y su vínculo comunitario.

2. Se estableció que constituye una obligación de las autoridades administrativo electorales, que tienen a su cargo el registro de candidaturas, valorar las documentales que les sean presentadas e incluso cerciorarse de su veracidad. Tal labor de verificación, debe realizarse a través de entrevistas con la autoridad tradicional que las hubiese emitido, a efecto de constatar que aquella se ubica en esa comunidad y que se trata de su firma.

3. Para valorar si en una candidatura se puede tener por cumplida la acción afirmativa, se debe partir de la base de que, una persona externa a la comunidad que refiera que ha convivido, auxiliado con programas sociales, ayudado a promover iniciativas ante el Congreso Local o que ha proporcionado materiales para mejoras en la comunidad, NO es un candidato que per se, pueda tener por cumplida la medida afirmativa.

Lo anterior, debido a que, la regla para interpretar la exigencia del vínculo comunitario opera en sentido contrario, esto es, se debe de tratar de un miembro de la comunidad o de extracción indígena, que además realice esas actividades, no así, de un externo que pretenda adquirir la pertenencia a la etnia a través de esas gestiones, ayudas o convivencias. Entonces, debe entenderse que NO por haber prestado auxilios a la comunidad o haber participado en convivencias, se pueda ostentar como un miembro de una comunidad indígena.

4. Una persona, que acude a una comunidad indígena en su papel de funcionario o funcionaria pública, o como parte de algún programa gubernamental, no puede referir que realizó actividades comunales como miembro. Mayor razón si se hace acompañar de pancartas, uniforme o logotipos que identifiquen a un órgano de gobierno.

5. En apego al artículo 21 numeral 7 de los Lineamientos de igualdad Sustantiva, los Consejos Distritales y el Consejo General, deben publicar en sus estrados el nombre completo de los candidatos que soliciten registro como miembros de comunidades indígenas, informando claramente el Distrito Electoral, el nombre de la coalición o partido político postulante, los nombres de las candidatas o candidatos y la etnia con la que haya referido tener un vínculo.

6. Toda vez que, los Lineamientos prevén un procedimiento para efecto de que, los postulantes rectifiquen la candidatura de acción afirmativa, previo a que les sea negado el registro, con intención de no hacer nugatorio ese derecho, el efecto de la resolución consistió en ordenar al OPLE que prescindiera de considerar que

la documentación antes precisada era bastante para demostrar la autoadscripción indígena calificada de la fórmula de candidatura, de modo que debía conceder a la coalición, con vista a las candidatas, 48 horas para presentar diversa documentación que sí resultara bastante o sustituir la fórmula de candidatura, bajo la instrucción de que, la documentación que les fuese exhibida debía ser valorada en cuanto a su alcance probatorio y verificada en cuanto a su autenticidad.

### **- Actos de cumplimiento**

En estricto apego a la resolución que nos ocupa, el Consejo Distrital XVII requirió a la Coalición y a las candidatas por nueva documentación que resultara bastante o en su defecto se sustituyera la fórmula de Diputación.

La coalición presentó como prueba, una fe de hechos notarial donde se hacía constar una entrevista entre dos personas, una de ellas quien se ostentó como miembro de la comunidad indígena Triqui de San Juan Copala. En dicha entrevista, el ciudadano refirió que la Diputada sí pertenecía a la etnia. Además, la coalición solicitó que la fedataria del Consejo Distrital acudiera a la comunidad, con intención de recabar entrevistas con los miembros de la etnia para verificar si su candidata pertenecía a la misma. Por lo que hace a la candidata suplente, ésta no compareció, ni la coalición atendió el requerimiento en su nombre.

Mediante Punto de Acuerdo, el Consejo Distrital tuvo por no acreditada la acción afirmativa, pues consideró que la testimonial de un solo individuo no creaba convicción respecto de la autoadscripción indígena calificada de la candidata y por otra parte, desechó las pruebas consistentes en solicitud de entrevista con miembros de la comunidad, con base en que, constituye una obligación del partido político o coalición, presentar las documentales que resulten bastantes para tener por acreditada la acción afirmativa. Sin que esté a cargo del Consejo Distrital, recabar pruebas, sino únicamente cerciorarse de la validez de las que le hubiesen sido presentadas por el solicitante del registro.

### **NUEVA IMPUGNACIÓN<sup>7</sup>**

**Cuestión a dilucidar:** Determinar si, la simpatía y el apoyo de los miembros de una etnia, en favor de una candidatura en específico, es suficiente para tener por acreditada la acción afirmativa, a pesar de que se reconozca que la persona postulada no es indígena.

En contra del Punto de Acuerdo dictado en cumplimiento a la sentencia del RI-104/2021 y acumulado, comparecieron a presentar

7. RI-179/2021

Recurso de Inconformidad, un grupo de personas que se ostentaron como miembros de la comunidad indígena Triqui, de San Juan Copala, residente en San Quintín, entre ellos, quienes firmaron la demanda como Presidente, Secretario y Comandante de la Agencia de la Autoridad Tradicional de la Comunidad Indígena Triqui, de la Comunidad Nuevo San Juan Copala, asentados en San Quintín.

El medio de impugnación fue radicado bajo el número de expediente RI-179/2021, turnándose a una diversa ponencia instructora.

Entre otras cosas y en lo que aquí interesa, en su demanda adujeron los actores que, la Diputada que participaba en vía de elección consecutiva en el Distrito XVII, era su Tinujei y tenía vínculos fuertes con la etnia, al grado de considerarla como un miembro de la comunidad.

Durante el desahogo de pruebas para mejor proveer, se recibió comparecencia de los promoventes de la demanda, donde informaron que tal candidata “no es Triqui” pero la reconocen como una persona que ha participado activamente en la comunidad y que a su vez conoce los usos y costumbres por los que se rigen, que usa vestimenta Triqui y que ha realizado muchas actividades en beneficio, no solo de la comunidad indígena Triqui, sino también de todas las comunidades de San Quintín.

En otra de las comparecencias, se refirió de nueva cuenta que la diputada-candidata no es Triqui y no nació en esa etnia, pero que tienen la intención de apoyarla en su elección consecutiva, pues se sienten representados por ella y no así por otros candidatos, que quieren apoyarla puesto que ella ha promovido la municipalización de San Quintín y “ella no puede sola”, por ello acudieron a “mostrar su apoyo”.

**- Criterio adoptado en sentencia y voto particular.**

El 4 de junio de 2021, se dictó sentencia en el citado Recurso de Inconformidad, donde se tuvo por reconocida la autoadscripción indígena calificada de la multicitada candidata a Diputada, con base en las novedosas declaraciones de los miembros de la comunidad Triqui que comparecieron ante el Tribunal a reconocerla como miembro de su comunidad, y por considerar que su vínculo comunitario se había reforzado en razón de que, ya era Diputada en ese mismo Distrito.

La resolución fue aprobada por mayoría, con voto particular de la suscrita pues en mi parecer, esa determinación podría entrar en conflicto con las pautas interpretativas previamente establecidas en la anterior sentencia dictada en el RI-104/2021, donde se dejó en claro que, la acción afirmativa no está destinada a favorecer la participación

política de simpatizantes de las etnias o activistas indígenas, sino de los propios miembros de la comunidad.

Al emitir voto disidente, se sostuvo que, si una comunidad indígena desea apoyar una candidatura, ello se puede hacer sin necesidad de que ésta contienda en la elección a través de la acción afirmativa para comunidades indígenas, es decir, no se niega el derecho de participación de la candidata, sino que, se consideró incorrecto que lo hiciera a través de la figura de la acción afirmativa.

Máxime que la Diputada, tenía la posibilidad de contender en la elección sin necesidad de hacer uso de la acción afirmativa, sin que ello le implicara un obstáculo o impedimento, puesto que, en Baja California, en cualquier Distrito se pudo cumplir con dicha cuota, es decir, no era obligatorio que el Distrito XVII tuviese postulación indígena.

Así también, se incluyó en el voto particular que, lejos de favorecer a las comunidades indígenas, el criterio adoptado por mayoría, se podría traducir en un obstáculo más para que una persona de extracción indígena, perteneciente a una etnia, participara en el proceso electoral o aspirara a lograr la candidatura por un partido político, puesto que el lugar de acción afirmativa ya se estaba concediendo a una candidata que no era de extracción indígena, dificultando la postulación de un diverso aspirante.

Cierto, las postulaciones de personas indígenas no están limitadas, pero, el contexto social en el estado puso en evidencia que, los partidos políticos prefirieron perder una diputación y no postular a ningún candidato, antes que dar oportunidad a que una persona de origen étnico participara, como se verá más adelante al analizar el incidente de inejecución de sentencia del RI-154/2021.

En resumen, se sostuvo en el voto particular que, declarar cumplida la acción afirmativa a través de una persona que no es indígena, podría contribuir a perpetuar aún más la discriminación y los estereotipos relacionados con que no existen personas de origen étnico que tengan capacidad para contender como candidatos o candidatas, y que las comunidades necesitan ser representadas por personas no indígenas.

Ello atendiendo especialmente a que la propia resolución reconoció que la candidata en realidad no pertenecía a la comunidad indígena, por lo que en consecuencia, la simpatía que la etnia tuviese o no en su favor, no debía tenerse como pieza angular para producir una pertenencia y ascendencia indígena inexistente.

Posteriormente, la sentencia del RI-179/2021 fue recurrida por una diversa persona miembro de la comunidad Triqui asentada también

en el Valle de San Quintín, quien compareció per saltum ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el asesoramiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas.

El medio de impugnación fue radicado bajo el expediente JDC-749/2021, y la noche previa a la jornada electoral, recayó sentencia en la que se declaró fundado el recurso, revocándose la resolución materia de reclamo, dejando firme la actuación del Consejo Distrital XVII, por considerar que éste había actuado en acatamiento a la sentencia dictada en el RI-104/2021 y acumulado.

### **RI-154/2021 Y ACUMULADO**

**Cuestión a dilucidar:** Determinar si, la acción afirmativa se puede tener por cumplida, a través de una candidatura que no tiene vínculo comunitario con ninguna etnia residente en el estado, sino con una comunidad que radica fuera del territorio de Baja California.

A la par de los procedimientos que se desahogaban en el RI-104/2021 y acumulado, también en la ponencia a mi cargo, se radicaron diversos expedientes, respecto de esa misma acción afirmativa, entre ellos el RI-154/2021 y su acumulado, donde miembros de la comunidad indígena Cucapá El Mayor, asentada en el Municipio de Mexicali, Baja California, refiriendo además comparecer en su calidad de Presidente, Secretaria y Tesorera de la Mesa Directiva del Comisariado de Bienes Comunales, de la Comunidad El Mayor Indígena Cucapá<sup>8</sup> en Mexicali, Baja California, reclamaron respectivamente del Consejo Distrital y del Consejo General, el registro y la aprobación de la candidatura de formula indígena masculina, por el Distrito electoral I Local, conformada por dos candidatos.

En este caso, como documentación para acreditar la autoadscripción indígena calificada de ambos integrantes de fórmula, se presentó un poder, aparentemente otorgado en una asamblea comunal, de la comunidad indígena Cucapá de Pozas de Arvizu de San Luis, Río Colorado, Sonora, con sello de la Gobernadora de la etnia en dicha localidad y firma de otras personas en el documento. Dicha acta de asamblea posteriormente se presentó a protocolizar ante un Notario del estado de Baja California, y su copia certificada fue presentada como prueba de la autoadscripción indígena calificada de los candidatos.

En obvio de repeticiones innecesarias, se hace brevemente referencia a que el Consejo Distrital y el Consejo General, tuvieron por acreditada la autoadscripción indígena calificada, de buena fe y sin

---

8. La denominación de la etnia se establece de acuerdo al nombre reconocido en la Constitución Local, se aclara que todos los intervinientes refirieron indistintamente Cucapá o Cucapah.

realizar valoración de las documentales. Además de que, al momento de promover su recurso, los miembros de la etnia Cucapá tampoco tenían conocimiento respecto de los detalles de la autoadscripción, dado que habían tenido noticia a través de medios de comunicación.

Dentro de sus reclamos, refirieron los actores que la comunidad Cucapá en el Municipio de Mexicali, se encuentra organizada de manera distinta, a través de un régimen comunal previsto en la Ley Agraria, además de que tenía sus propias autoridades.

Pero además expusieron que, en diversos medios de comunicación se habían publicado notas periodísticas donde la Gobernadora tradicional Cucapá del estado de Sonora refería que los aquí candidatos, la habían engañado para obtener su firma en la supuesta acta de asamblea que habían exhibido, bajo la promesa de que le brindarían asesoría en gestiones para llevar agua potable a la comunidad de Pozas de Arvizu.

Como diligencia de mejor proveer, se requirió un informe bajo la figura de amicus curiae, a cargo de la citada Gobernadora tradicional, cuya firma y sello aparecen en la multicitada acta de asamblea en que se concedió el poder y representación a los candidatos. Al responder el oficio, la Gobernadora y la Secretaria de la autoridad tradicional, signatarias del acta de asamblea, aclararon que la etnia Cucapá asentada en Pozas de Arvizu, se encuentra en el Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, y que la competencia territorial de la citada Gobernadora abarca las hectáreas de tierra asignadas a esa comunidad, esto es, en el diverso estado de Sonora.

Refirió también que, por lo que hace al Municipio de Mexicali, se cuenta con una diversa autoridad tradicional, a saber, la Jefa Tradicional Mayor y el Comisariado de bienes comunales compareciente, quienes residen en la comunidad Cucapá El Mayor, en Mexicali, Baja California.

Agregaron además que, al momento de firmar el documento que a la postre fue presentado por los candidatos, éste se encontraba en blanco, pero que estaban en el entendido de que se usaría para presentar una iniciativa que beneficiara a la comunidad de Pozas de Arvizu, no así para reconocer a los candidatos como parte de la etnia, ni concederles apoyo para candidatura alguna. Informando que para la fecha, ya habían interpuesto denuncia penal en contra de ambos.

**- Criterio adoptado en sentencia.**

Mediante resolución de 25 de mayo de 2021, dictada por unanimidad, el Tribunal se decantó por no tener acreditada la autoadscripción indígena calificada, por dos razones, la primera de ellas es que la



autoridad que tentativamente había reconocido a los candidatos como miembros de la etnia, se encontraba en el diverso estado de Sonora y además había desconocido a los candidatos como miembros de su comunidad, y por otro lado, debido a que la documental presentada por los postulantes, se había tachado de falsa, por al menos dos de las signatarias de la misma.

En principio se aclara que, el desconocimiento de la autoridad que había otorgado el reconocimiento como miembro de la etnia, resulta bastante para tener por no acreditada la acción afirmativa, y por otra parte, por lo que hace al supuesto engaño al momento de la firma, se dio vista a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales de Baja California y Fiscalía General del Estado de Baja California, en atención a que el Tribunal Electoral no estaba en posibilidad de fincar responsabilidad respecto de la falsificación o no del documento, o determinar si existió o no engaño para lograr su obtención.

No obstante, la pretensión es centrarse en el análisis de la diversa vertiente por la que se negó el cumplimiento de la acción afirmativa, esto es, que el vínculo comunitario de los candidatos lo refirieron con una etnia que se encontraba en el estado de Sonora, no así en Baja California.

Particularmente, se destaca ese punto porque, tal análisis adquirió relevancia en posteriores asuntos, especialmente porque en Baja California conviven miembros de diversas etnias migrantes, de modo que fue necesario precisar los alcances del vínculo comunitario, como se expone a continuación.

Respecto de esa temática, los Lineamientos de igualdad sustantiva, son claros en precisar que, el vínculo comunitario se debe demostrar con relación a la comunidad a la que se pretende representar. Esa exigencia en la configuración del vínculo comunitario, resulta razonable, ya que se trata de una Diputación Local y como ya se aclaró en párrafos anteriores, la medida afirmativa pretende que los miembros de las comunidades indígenas residentes en el Estado tengan representación (voz y voto) en los órganos de gobierno.

Bajo esa línea argumentativa, en el caso concreto el vínculo de los candidatos debió haberse demostrado respecto de la comunidad indígena Cucapá, residente en Baja California, que según se advierte del contenido del informe de la consulta, tal etnia se encuentra exclusivamente asentada en el Municipio de Mexicali, Baja California en la comunidad denominada El Mayor Cucapá.

De lo anterior se obtienen dos elementos respecto de la configuración del vínculo comunitario, en principio que el candidato o candidata sea una persona de extracción indígena y, por otra parte, que tenga

vínculo con una comunidad asentada en el estado de Baja California. De modo que, válidamente se puede tener por cumplida la acción afirmativa a través de una persona con raíces Mazahuas, pero que haya sido acogida por la comunidad Pai pai<sup>9</sup> residente en este Estado, y en esa medida conozca sus costumbres y sea un miembro activo dentro de la etnia.

Ejemplo de lo anterior, fue lo resuelto en diverso asunto<sup>10</sup>, donde fue postulada como candidata a munícipe una persona de origen Náhuatl, proveniente de Huamantla, Tlaxcala, siendo una etnia foránea aparentemente sin representación en el Municipio de Tijuana, por el que contendía esa candidata; sin embargo, logró demostrar su vínculo con miembros de comunidades Mixteca, Purépecha y Tzotzil asentados en ese Municipio, de ahí que se tuvo por cumplida la acción afirmativa.

Así como un diverso caso<sup>11</sup>, en el cual un partido político, postuló a una candidata que se ostentó como indígena Cora, y trató de acreditar su vínculo con una comunidad Cora asentada en el estado de Nayarit. De ahí que, no se tuvo por cumplida la medida.

### **INCIDENTE DE INEJECUCIÓN RI-154/2021 Y ACUMULADO**

**Cuestión a dilucidar:** Determinar, los alcances jurídicos de los Lineamientos, respecto de los candidatos cuya autoadscripción indígena calificada hubiese sido desmentida por los miembros de la etnia.

Retomando la litis del asunto que nos ocupa y su acumulado, dicha secuela procesal tuvo aún mayores ramificaciones. Lo anterior pues no obstante que los candidatos habían sido puestos en evidencia respecto de su pretendida autoadscripción, cuando el Consejo General ordenó la cancelación de ese registro, el partido político postulante promovió incidente de inejecución de sentencia alegando que el OPLE le había negado su derecho a “insistir” con la postulación de dichos candidatos, ya no a través de acción afirmativa, sino como una candidatura genérica, como se verá a continuación.

En este punto se reitera que en Baja California, la cuota de acción afirmativa se pudo cumplimentar en cualquiera de los 17 distritos electorales. Entonces, con base en esa “ventana de oportunidad”, con posterioridad a la emisión de la sentencia del RI-154/2021, el partido en comento intentó trasladar la cuota de acción afirmativa al diverso Distrito VI local, a través de otros candidatos, pretendiendo dejar

---

9. El nombre de la etnia se establece de acuerdo a la denominación que tiene reconocida en la Constitución Local.

10. RI-125/2021

11. RI-162/2021

intocados a sus candidatos del Distrito I (registrados como Cucapás).

Debe quedar claro que, ese “traslado” se encuentra permitido, no obstante, la nueva fórmula de Diputación debe ser indígena, en caso contrario se estaría incumpliendo con la acción afirmativa.

En el caso concreto, esa diversa postulación tampoco logró demostrar su autoadscripción indígena calificada, de modo que, el Presidente del Consejo General, planteó a los miembros del Consejo, un proyecto de punto de acuerdo en el que, se dejaba vigente el registro de la fórmula del Distrito I y en su lugar se cancelaba el registro de la nueva fórmula del Distrito VI, atentos a que ésta tampoco había demostrado su pertenencia a la comunidad indígena.

No obstante, tal proyecto no fue aprobado por los miembros del Consejo General, quienes previas manifestaciones y oposición del representante acreditado del partido político postulate, determinaron que, la fórmula que debía cancelarse era la del Distrito I habida cuenta de que, el “traslado” de acción afirmativa no había acontecido pues la nueva postulación no cumplió los requisitos. Criterio que fue confirmado por el Tribunal Electoral al resolver la sentencia interlocutoria que se dictó en el incidente de inejecución planteado por el partido político y los candidatos del Distrito I.

La narrativa respecto de esta secuela procesal es breve, porque la pretensión no es exponer detenidamente los argumentos del postulante, ni las razones en que se sustentó la resolución del Tribunal, sino que particularmente respecto de este incidente, la intención es evidenciar dos cuestiones:

La primera de ellas es, transmitir el contexto político-social en el estado de Baja California, donde un partido político prefirió perder una diputación a través de la cancelación del registro de la fórmula, antes que cumplir con la exigencia de que una persona indígena participara en la contienda electoral, como candidato o candidata de su partido.

La segunda es que, al menos por lo que hace al Estado de Baja California, la configuración de los Lineamientos de igualdad sustantiva y la legislación electoral vigentes para el proceso electoral 2020-2021, no impedían que, un candidato que se ostentó como indígena sin serlo, aún pudiera seguir participando en la misma contienda electoral, siempre y cuando la acción afirmativa se cumplimentara en un diverso distrito.

De modo que, independientemente de que la actuación de los candidatos hubiese obligado a que fuera la propia etnia la que compareciera al Tribunal para impugnar su postulación, las personas integrantes de la fórmula, aún estuvieron en oportunidad de participar

bajo una candidatura genérica.

Respecto de este segundo punto, considero que lo correcto debe ser, la pérdida automática de la candidatura sin derecho a rectificación, en por lo menos el proceso electoral que esté en curso, especialmente porque no se trató de una insuficiencia probatoria, sino que miembros de la etnia, sus representantes y dos signatarias del documento que se había exhibido, fueron los que comparecieron a inconformarse. Sanción que el Tribunal no está en posibilidad de imponer, si la norma no la prevé. Lo que vuelve evidente que, previo al siguiente proceso electoral, es necesario legislar en materia de acciones afirmativas dirigidas a pueblos indígenas.

### **Conclusión**

Con posterioridad a la resolución de estos y algunos otros recursos relacionados con la acción afirmativa dirigida a garantizar la participación de miembros de comunidades indígenas, surgieron breves reflexiones que agradezco tener la oportunidad de compartir.

En principio, un reconocimiento a la valía de la actividad desplegada por los miembros de las etnias residentes en el estado, quienes, a través de protestas públicas y medios de impugnación, posicionaron su reclamo y buscaron la vía para que su pretensión fuera atendida, algunos de ellos sin asesoría técnica-jurídica, y algunos otros con el atinado acompañamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. Planteamientos que me parece, es responsabilidad de todas las autoridades electorales, escuchar con la más amplia intención de reconocer y superar las limitaciones de nuestra endeble normativa electoral.

En inmediata conexión con lo anterior, se concluye que, en el estado, falló la labor de las autoridades electorales en la implementación de las medidas afirmativas, pues salta a la vista que, no fueron los intervinientes políticos, sino las propias comunidades indígenas, las que se vieron obligadas a acudir a denunciar el incumplimiento a tales medidas y sus respectivos Lineamientos.

Entonces, si bien el proceso electoral 2020-2021 fue el primero en que se exigió la postulación de miembros de comunidades indígenas, esa breve primera experiencia fue sustancial y permite arribar a la conclusión de que, la normatividad y las autoridades electorales, quedamos en deuda con los pueblos originarios, pues la redacción de los Lineamientos de igualdad sustantiva, no resultó tan fiel a la información recabada durante los trabajos de la consulta a las etnias, pues si bien ese ejercicio sirvió para escuchar sus propuestas, aparentemente es débil la línea de correspondencia entre lo consultado y lo reglamentado.

Por tanto, puede resultar oportuno un redireccionamiento de las acciones afirmativas, a través del traslado de los Lineamientos a la Ley Electoral o incluso la elaboración de una norma propia y especializada en la materia.

No obstante, y ante esa ausencia normativa, está al alcance de la autoridad administrativo electoral creadora de los Lineamientos, el conformar una comisión revisora, con participación plural entre los representantes de los partidos, el OPLE y la asesoría directa de los miembros de los pueblos indígenas, que permita diseñar mecanismos más aptos a las condiciones del estado, o inclusive, la creación de un padrón de tales comunidades, detallando cuáles son las autoridades tradicionales, sus usos y costumbres, lo anterior para estar en posibilidad de emprender una mejor valoración respecto de la acreditación de la adscripción calificada.

Como corolario, no obstante los retos y situaciones antes narrados, como se refirió desde el principio del presente ensayo, las acciones afirmativas son el mecanismo legal vigente, que más ha abonado en permitir el acceso de los grupos en situación de vulnerabilidad a las candidaturas, sin embargo, como todo ejercicio de transición, la conclusión de este primer proceso electoral, es la oportunidad para corregir los errores puestos en evidencia, con la firme convicción de lograr la finalidad última que por antonomasia persiguen las medidas afirmativas, como lo es, materializar la igualdad sustantiva en los órganos de gobierno, a efecto de que tal participación inclusiva y plural forme parte de la cotidianidad de la contienda electoral, meta que no es solo asequible, sino también obligatoria.

**“Los pueblos originarios no volvimos, siempre estuvimos sólo que vos, no nos veías”**

- Nelson Vilca.



**Mtro. José Ramírez Salcedo**

Ex magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

## **Democracia, elecciones e instituciones: siete aproximaciones.**

*“Sólo nos queda sumarnos a la gran corriente democrática mundial:  
incorporarnos a la apertura pero... bebiendo nuestra propia savia”.*  
Enrique González Pedrero, 1930-2021.

### **I. Optar por la democracia representativa, o en el punto de partida.**

La historia de la democracia mexicana es tan rica como extensa y, al igual que en el resto de las latitudes donde la misma se ha desarrollado, obedece al creciente deseo social de participar en la toma de las decisiones públicas.

A este deseo y a la búsqueda de la justicia responden los dos grandes movimientos revolucionarios que ha vivido el país: la Revolución de Independencia y la Revolución Social y Política Mexicana de 1910.

Para los efectos del presente ensayo partimos de las bases que a propósito de la democracia mexicana -en su vertiente electoral- consigna la centenaria Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tanto el constituyente originario como el permanente han visualizado a la democracia electoral como la mejor forma de procesar la renovación de los poderes públicos y las demandas sociales. El método seleccionado pasa por la celebración de elecciones periódicas en el marco de un sistema de partidos que, a partir de los comicios de 2015, se enriquecen con la participación de candidatos independientes y la normalización democrática de las reelecciones legislativa y municipal que tuvo verificativo por primera vez en 2018 a nivel local.

Ahora, como hace un siglo, la ley fundamental ha depositado la organización y la calificación de las elecciones en responsables específicos. En los inicios fueron la junta empadronadora, las juntas computadoras locales y los colegios electorales. En nuestros días el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales por un lado, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (compuesto por una Sala Superior y seis salas regionales, una especializada que se ocupa de los procedimientos especiales sancionadores y otras cinco, una por cada circunscripción electoral, que conocen los medios de impugnación en la esfera de su competencia, dicho sea de paso, la ley preveía la creación de dos nuevas salas regionales para septiembre de este año

cuya integración ha sido pospuesta por “motivos presupuestales) y los Órganos Jurisdiccionales en Materia Electoral de los estados.

No es posible imaginar el fin de la era de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, ni el terso surgimiento de la alternancia en la presidencia que inauguró el milenio, sin el Instituto Federal Electoral como árbitro formal y garante moral de ambos sucesos definitorios de la normalidad democrática en nuestro país y con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como instancia calificadora y garante de la legalidad y el desahogo de las impugnaciones en materia electoral.

En una suerte de fatal oscilación pendular el proceso electoral de 2006, que confirma la alternancia y demuestra que las elecciones altamente competidas llegaron para quedarse, es el escenario donde las fuerzas perdedoras señalan como responsable de su derrota a los organizadores de la contienda y a quienes califican sus resultados. Se espesce la desconfianza y se cuestiona la legalidad.

Una vez más, la reforma electoral, 2007 para el caso, se convierte en intento para deshacer nudos históricos.

Las altas expectativas que la sociedad había puesto en la democracia comienzan a disminuir y la tendencia a la baja se ve reforzada por el insuficiente desarrollo social y el acelerado crecimiento de la violencia ligada a las actividades y al combate frontal de la delincuencia organizada. En ese contexto, y con más pena que gloria, transitan las elecciones intermedias de 2009 mismas que, dicho sea de paso, confirman y profundizan la tendencia de fragmentación e inexistente mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Un ingrediente adicional, a los sombríos tintes del panorama, viene del fortalecimiento en la capacidad de control de las fuerzas políticas locales y de la connatural reacción de recelo a la misma desde los partidos políticos nacionales y sus líderes.

Con las elecciones presidenciales de 2012 y sus derivados: la segunda aparición de la alternancia en el siglo, la insuficiente participación social en las elecciones, las campañas de descrédito contra las autoridades electorales y validez del sufragio, la ingente necesidad de reformas estructurales postergadas a la espera de mayorías que no vuelven (y es poco probable que lo hagan) ... el escenario está puesto para una nueva reforma político electoral.

La Reforma Constitucional de 2013, la legislación secundaria de 2014 y las leyes locales en materia electoral de 2014 y 2015 son la nítida fotografía del México que busca en las leyes soluciones que únicamente derivan el crecimiento económico, el desarrollo y la solidaridad social.

Este impulso reformador en materia electoral está inscrito en un contexto que lo rebasa y, paradójicamente, también lo limita.

En unos cuantos años se ha pasado de un esquema de partido hegemónico a otro de pluralidad donde las principales fuerzas, hasta ese momento eran tres, mismas que ocuparon -en los años previos al proceso electoral de 2018- todas tercer lugar.

Ninguna de sus agendas logró imponerse. De ahí el Pacto por México, de ahí las reformas estructurales en materia energética, de telecomunicaciones, fiscal, hacendaria, ferroviaria, en otras áreas y, por supuesto: la político electoral.

Solo 4 años después, en 2018, el hartazgo popular ante la impunidad y la búsqueda de soluciones idílicas conducen, por tercera vez en este siglo, a la alternancia en la presidencia de la República y a un inesperado retorno a la existencia de una mayoría absoluta en la cámara de diputados del Congreso de la Unión, una abrupta ruptura de la tendencia observada durante dos décadas no obstante, el proceso electoral de 2021, nos devuelve a una frágil recuperación de la ausencia de mayoría absoluta y, con ello, a un escenario más democrático de toma de decisiones y recuperación de la necesaria práctica de la política para lograr la construcción de acuerdos.

Hay nuevos factores en el escenario: el avance de la agenda feminista con la paridad en todo y la reforma de abril de 2021 en materia de violencia política de género -que impactó 8 leyes, entre ellas las electorales; la inesperada e hiriente pandemia mundial del COVID-19 y su impacto en los procesos electorales -tanto por lo que hace a las campañas cuanto por lo que se refiere a los comicios específicamente; la búsqueda de una reforma electoral -impulsada ahora desde los poderes ejecutivo, y el legislativo controlado por una inédita mayoría-soportada en una narrativa adversa a las autoridades electorales y enfocada a minar sus autonomía e independencia y, eventualmente, hasta conducir a su desaparición.

Estamos pues frente a un escenario inserto en una tendencia continental latinoamericana poco favorable a la democracia liberal y, en cambio, proclive al autoritarismo y el desdén por la cultura de la legalidad y el poder judicial, con ataques frontales y preocupantes a este último (lo mismo en Venezuela que en Bolivia o Nicaragua y El Salvador). No obstante, México tiene su propio perfil y una esperanzadora tradición histórica de cultivo de las instituciones y abierto rechazo a la reelección de los poderes ejecutivos federal y estatal aunada a inculdicables avances en materia de calificación jurisdiccional de las elecciones y organización y realización de las mismas a cargo de la ciudadanía.



## **II. Representación proporcional: entre la mayoría que se fue y el equilibrio que no llega. Crónica de una década.**

*“La historia es el error. La verdad es aquello más allá de las fechas y más acá de los nombres que la historia desdeña”.*  
Octavio Paz.

No es posible hablar del efecto, así en singular, que la representación proporcional ha tenido en la integración de las dos cámaras del Congreso de la Unión a partir de 2006. Descripción y análisis deben ser realizados en plural, son muchos y muy variados los efectos, no solo para la integración de las cámaras sino también para la vida interna de los partidos; el quehacer legislativo, las reformas, las leyes pero, y por sobre todo para la vida democrática de México.

El primero de los efectos tiene que ver con la pluralidad de la cámara de diputados y de la de senadores que, idealmente, el sistema de representación proporcional garantiza, la desaparición de las mayorías absolutas, el abandono de las singulares cláusulas de gobernabilidad para dar paso a criterios que, de manera efectiva, conduzcan a evitar la sub y la sobrerrepresentación.

El segundo tiene que ver con los perfiles de la cultura política, más autoritaria y centralista que federalista y republicana de los partidos políticos nacionales.

El tamaño de las mayorías, y la distancia entre los partidos que las han tenido definieron la agenda legislativa de la década y explican la posposición de grandes reformas estructurales y la celebración del Pacto por MÉXICO que permitió alcanzarlas en 2013 al igual que la mayoría que desde 2018 se ocupa de desmantelarlas. Estamos frente a un efecto de comportamiento político pendular asincrónico al tiempo y a las necesidades que vive México.

Por otra parte explica la elevación del umbral de votación exigible para dar registro a un partido político que en 2013 fue elevado al 3% dejando atrás el previo 2.5% lo cual no era otra cosa, en el momento, que una apuesta por apuntalar el tripartidismo que se avizoraba en el horizonte y que la ulterior fractura del PRD y su diáspora a Morena han trastocado.

Es español simple y llano el sistema mixto mexicano tiene sus raíces más hondas en la añoranza del sistema de mayoría relativa y sus efectos de sobrerrepresentación que en la apuesta por la diversidad que la representación proporcional entraña.

En esta misma lógica se inscriben las dificultades colocadas en el

camino de quienes aspiran a contender a la cámara de diputados o de senadores por la vía independiente. Simple y llanamente los requerimientos exigidos están más en la lógica de la formación de partidos para participar en una sola elección que en la de la promoción de la participación independiente de los ciudadanos en la vida electoral.

La representación proporcional sigue siendo vista, al interior de los partidos, como la fórmula que permite liberar del riesgo del impacto de la opinión local en la definición de las candidaturas plurinominales y de la derrota en las urnas de aquellas figuras clave para la coordinación de las fracciones y la defensa y promoción de la agenda política nacional del partido.

En apretada síntesis, los inesperados efectos de la representación proporcional en la última década ha sido el fortalecimiento de la cultura política autoritaria y centralistas al interior de los partidos para determinar candidaturas y agenda y, en contrapartida, el incipiente desarrollo de la comprensión de las nociones de coalición para gobernar y construcción de acuerdos para la concreción de agendas legislativas comunes.

El horizonte cercano prefigura una tendencia similar aunque sin la definición definitiva -hasta el momento- de las variables: candidaturas independientes y coaliciones inéditas.

La prudencia recomendaría, en cualquier caso, fortalecer la representación proporcional y explorar un desbloqueo a las listas plurinominales en favor de la profundización de la democracia representativa mexicana.

Una nueva, aunque afortunada, fuente de complicación viene del avance de la paridad sustantiva entre hombres y mujeres así como de un modelo de representación de orientación incluyente que contempla espacios, tanto en candidaturas como en acceso a cargos de elección popular, para las mujeres en términos paritarios y de cuotas para indígenas, migrantes y jóvenes.

### **III. Reformas electorales en los órdenes Nacional y Local, o del compromiso preferencial por la Patria Chica.**

#### **A. México.**

La década de los setentas es el punto de partida de las grandes reformas democrático electorales de México pero, a la vez, el corolario de presiones sociales y conflictos internos que obligaron al entonces partido hegemónico a abrir el abanico de la representación

política incorporando, definitivamente, la representación proporcional al sistema electoral para convertirlo en mixto en toda forma.

De la mano de Jesús Reyes Heróles el sistema político mexicano ensaya una propuesta, tal vez insuficiente pero en el sentido correcto, a los episodios represivos de fines de los cincuenta contra médicos y ferrocarrileros, al oprobioso Tlatelolco del 68, al jueves de Corpus de 1971 y a la candidatura presidencial en solitario de José López Portillo en 1976 que en sus discursos de campaña lanzaba al vacío la expresión “a nuestros adversarios les decimos...” no había uno solo, al menos con registro, que pudiera hacer acuse de recibo de ellas. Valentín Campa fue el único candidato opositor sin registro por el, hasta entonces proscrito, Partido Comunista Mexicano.

De la famosa Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) brotan 300 distritos de mayoría relativa y 100 curules más a ser asignadas con base en el principio de representación proporcional la espiral del sistema mixto y ampliación de la pluralidad representativa había comenzado y no podía ser revertido ni eternamente limitado como, no sin cierta candidez supusieron podría ser algunos actores políticos de esa época...y aún de la actual.

En 1986, la siguiente reforma electoral aparece, junto con el Plan Global de Desarrollo 1986-1988, da un peso del 40 por ciento a la representación proporcional en la cámara de diputados al elevar su número a 200 y establecer su elección a razón de 40 por cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en las que se dividió al país.

El año 1990, el Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales atestiguan y sustentan, respectivamente, el nacimiento de Instituto Federal Electoral, un IFE ligado a la Administración Pública Federal donde la presidencia del mismo corresponde al Secretario de Gobernación.

Cuatro años después surgen los primeros Consejeros Ciudadanos. Este hecho, fundamental para la ulterior autonomía del IFE, tuvo en la figura de Jorge Carpizo su principal catalizador al efecto.

La apuesta por la democracia como posibilidad para conservar la paz, propiciar la reconciliación social y ampliar libertades y expectativas encontró en el IFE, y en los integrantes de su Consejo General, a las siglas y a los nombres que construyeron una bien ganada credibilidad en los años siguientes. Así queda demostrado con la conversión, en 1996, del Instituto en un Órgano Constitucional Autónomo cuyo Consejo General Recayó en Consejeros Electorales con voz –fuerte y acreditada- y voto y con partidos políticos con voz...pero sin voto. La representación proporcional anida en la cámara de senadores con 32

de ellos electos en una sola circunscripción electoral nacional y otros 32 arriban como los mejores perdedores que representan a la primera minoría de cada una de las 32 entidades federativas.

En las elecciones del año 2000 la alternancia en la presidencia de la República hace por primera vez su aparición y la tendencia al olvido de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión se consolida.

El proceso electoral de 2006, que confirma la alternancia y demuestra que las elecciones altamente competidas llegaron para quedarse, es el escenario donde las fuerzas perdedoras señalan como responsable de su derrota a los organizadores de la contienda y a quienes califican sus resultados. Se esparce la desconfianza y se cuestiona la legalidad.

Una vez más, la reforma electoral se convierte en intento para deshacer nudos históricos. Así, la de 2007, dispone que partir de ese tiempo el IFE actúe no sólo como organizador, como árbitro, sino también como: fiscalizador, administrador de los tiempos del Estado en radio y televisión, censor, como cierta especie de legislador auxiliar y hasta como instancia jurisdiccional.

Las altas expectativas que la sociedad había puesto en la democracia comienzan a disminuir y la tendencia a la baja se ve reforzada por el insuficiente desarrollo social y el acelerado crecimiento de la violencia ligada a las actividades y al combate frontal de la delincuencia organizada. En ese contexto, y con más pena que gloria, transitan las elecciones intermedias de 2009 mismas que, dicho sea de paso, confirman y profundizan la tendencia de fragmentación e inexistente mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En paralelo las atribuciones del IFE, y la reglamentación electoral que genera, engrosan de forma poco halagüeña.

Un ingrediente adicional, a los sombríos tintes del panorama, viene del fortalecimiento en la capacidad de control de las fuerzas políticas locales y de la connatural reacción de recelo a la misma desde los partidos políticos nacionales y sus líderes.

No obstante, si en los demás campos la agenda se construye sobre la base de la selección de prioridades, en el campo electoral la tendencia parece reflejar la simple agregación de los planteamientos de las partes, entre otros y a saber: llevar a la ley la desconfianza; responsabilizar a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, de la evolución y resultados de los comicios más que a sus actores centrales (partidos y candidatos); neutralizar o –al menos- contener el crecimiento de las fuerzas políticas locales; concretar la reelección legislativa en los ámbitos federal y local, adicionando en este último orden la reelección de ayuntamientos; abrir la necesaria –pero no suficiente- oportunidad a las candidaturas independientes

e instrumentar mecanismos de democracia directa de eventual –y enorme- utilidad para los partidos políticos.

Los Órganos Jurisdiccionales en Materia Electoral de los Estados avanzan en autonomía en independencia al ser nombrados los magistrados por el Senado pero su viabilidad financiera se ve comprometida por la discrecionalidad reservada en la materia a los gobiernos estatales.

A las atribuciones recibidas como legado del extinto IFE, el Instituto Nacional Electoral vio agregarse 74 nuevas atribuciones 56 de las cuales obedecieron a su nueva injerencia en los procesos electorales locales así como en el nombramiento y conducción de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Es justamente en los OPLEs donde aparece uno de los mayores puntos de tensión con las entidades federativas y una difícil forma de interpretación al federalismo. En lógica simple y llana: es muy difícil convencer al que paga de que no manda y al federalista que el centralismo es una expresión federal de colaboración. Sin embargo: Roma locuta causa finita y dura lex sed lex.

## **B. Chihuahua.**

Siete han sido las reformas electorales en Chihuahua entre 1989 y 2018, el promedio para los estados de la Federación es de 8 en el periodo; la alternancia llegó a la gubernatura en 1992 y se ha producido nuevamente en 2016, ocho años antes y cuatro después que a nivel nacional; la concentración del voto para el periodo revela el perfil bipartidista del estado; el partido del gobernador tiene la mayoría en el congreso al inicio de la alternancia y cuando esta no se produjo la tendencia es que el gobernante y su partido la conserven. La mayoría de estos datos han sido extraídos del magnífico trabajo Diseño y reforma de los sistemas estatales electorales en México (Casas y Ávila, 2012).

Con base en la información anterior podemos inferir algunos elementos importantes respecto de la realidad del ritmo evolutivo de la cultura política en los estados de la República, marcadamente los del norte y específicamente el del Chihuahua de las dos últimas décadas.

Chihuahua es un estado, hasta el día de hoy, claramente bipartidista que, sin embargo, revela cierto cultivo de un pluralismo limitado que tiene su génesis más en la lógica de la estrategia de las alianzas, coaliciones y candidaturas comunes y coaliciones que en las de una decidida apuesta por la pluralidad democrática alentada desde el poder, independientemente del partido que en turno lo detente.

Las reformas electorales locales se inscriben en una doble lógica: alineamiento formal con las reformas federales y un mayor apoyo a estas cuando el Ejecutivo Nacional es del mismo partido que el del Ejecutivo Estatal y que, además tiene mayoría en el Congreso Local, por una parte; por la otra, promover que el partido del Ejecutivo Estatal y la mayoría legislativa sean el mismo, fortalecer el bipartidismo, a través de un sistema electoral mixto donde dos terceras partes del congreso se integran con diputados de mayoría relativa y otro tercio bajo el principio de representación proporcional pero propiciando umbrales cómodos al objetivo referido y límites a las candidaturas independientes tan fuertes como la libertad de configuración legislativa los permiten. Las composiciones y agendas del gobernador y legislaturas en turno suelen ser consistentes con la producción legislativa y las políticas públicas en ejercicio.

Este no es un fenómeno privativo de Chihuahua, está presente en todos los sistemas electorales subnacionales y se ha fortalecido ha raíz del surgimiento de la alternancia y la erosión de la figura presidencial, en esta misma lógica se inscriben el surgimiento, empoderamiento o debilidad cíclica de organizaciones interestatales como la Conferencia Nacional de Gobernadores.

No obstante, los atípicos panoramas electorales de 2018 y 2021 indujeron algunas modificaciones que lejos de moderar fortalecieron la tendencia descrita.

#### **IV. Autoridades electorales, partidos políticos y participación política efectiva tres variables distintas y una sola (des)confianza verdadera.**

*“El que es causa de la causa es causa del mal causado”.*  
*Principio general de Derecho.*

Para nadie es un secreto, y para muchos una gran preocupación, el creciente deterioro de la confianza ciudadana en el desempeño de las autoridades electorales, particularmente las administrativas, de México. El fenómeno que nos ocupa tiene que ver, fundamentalmente, con el sistema de partidos, la cultura política, los resultados electorales y el nivel de visibilidad de las autoridades electorales.

Para el caso de nuestro país vale la pena establecer una correlación de la confianza en las autoridades electorales como función del sistema de partidos históricamente identificado. De esta manera podemos ensayar el bosquejo de tres periodos:

A. 1929-1977. Lapso de un sistema de partido hegemónico donde gobierno, partido y autoridades electorales se encontraban amalgamados y sin fronteras socialmente, que no necesariamente

formal, perceptibles. Durante este periodo la confianza en las autoridades electorales no podemos tipificarla como irrelevante pero si sujeta a la capacidad general de conducción y legitimidad del sistema y, esencialmente, de su partido hegemónico (Orozco, 1998).

B. 1978-1990. Las presiones internas y externas sincronizadas con la llamada tercera ola de la democratización provocan en México una apertura del régimen que se expresa en la reforma política y la ley de organizaciones políticas y procesos electorales de 1977. Se inaugura la época de la representación proporcional; no obstante, aún tenemos un partido dominante y un gobierno que reserva para sí la organización de los comicios por lo cual afecta, y liga de origen, la credibilidad de las autoridades responsables de dicha organización y la confianza ciudadana hacia ellas.

C. 1990 a la fecha, casi tres décadas para el ascenso, la caída y la deseable estabilización. Surge el IFE autónomo y ciudadano. Conforme la ciudadanía conforme la ciudadanía lo va percibiendo, y tomando conciencia de ello, la credibilidad del Instituto va en aumento, el perfil “ciudadano e independiente” de sus consejeros se difunde y actúa como impulsor al fomento de esa confianza. La organización exitosa del proceso electoral federal en el complejo contexto de 1994, el de las elecciones intermedias y su histórico resultado -y hasta el momento irreversible efecto- de un congreso sin mayoría absoluta para partido alguno y la conducción de los comicios que en el año 2,000 condujeron a la alternancia y redefinieron el sistema mexicano de partidos como uno competitivo elevaron la confianza ciudadana en el árbitro electoral a niveles cercanos a los del ejército y los maestros, le colocaron a una distancia porcentual enorme de la de los partidos... la situación no se prolongaría mucho tiempo (Mendizábal y Moreno, 2010).

El relevo en los integrantes del Consejo del Instituto, la inusual competitividad presente en el proceso electoral de 2006, así como la descalificación del candidato y partido perdedor al IFE dieron comienzo un periodo de erosión en la confianza ciudadana hacia el árbitro electoral que consistentemente ha persistido y viene cerrando, desafortunadamente la brecha, entre los niveles de confianza de los ciudadanos hacia los partidos y hacia las autoridades electorales.

La paradoja perversa de la situación radica en que los beneficiarios directos de la credibilidad alcanzada en la organización de los procesos electorales, los partidos políticos y sus candidatos, son quienes sistemáticamente descalifican y deterioran la imagen social de las autoridades que los legitiman. Otro factor negativo y evidenciado por los propios partidos políticos es la intervención, en ocasiones, casi obscena para influir en la integración de las autoridades electorales. He querido dejar para el final el caso de las autoridades jurisdiccionales

en materia electoral a fin de destacar dos variables que, en mi opinión, les han ayudado a no tener una caída similar a la del hoy INE en la percepción ciudadana: un conocimiento relativamente limitado entre la población de su existencia y funciones desde 1986 a la fecha (que decrece rápidamente en función del tiempo y de la máxima publicidad alcanzada en su quehacer) y una conducta menos agresiva de los partidos hacia ellas que, sin embargo, muestra ya picos peligrosos y puede tornarse sistemática y creciente al calor y tras la calificación de los resultados del inédito proceso electoral que hoy transitamos al que se agregan tres fuertes elementos de tensión y presión: elecciones concurrentes, reelecciones en el nivel local y candidaturas independientes.

Confío plenamente en el desempeño de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, tengo serias reservas por lo que hace a partidos políticos, candidatos independientes y no pocas autodenominadas “organizaciones de la sociedad civil”.

#### **V. Centralismo Electoral: entre la injerencia de los partidos políticos que no cesa y el federalismo que no llega.**

*“La cultura política mexicana consiste en que casi nunca se hace lo que se dice y casi nunca se dice lo que se hace”.*  
Pablo González Casanova.

La reforma político-electoral 2013-2014 estuvo supeditada a los acuerdos alcanzados en otras reformas estructurales como la energética y la de telecomunicaciones, acordadas por los tres partidos políticos mayoritarios -en ese momento- PRI, PAN y PRD en el marco del denominado Pacto por México.

La reforma política debía ser una suerte de compilación de propuestas de los tres partidos agregadas y articuladas sin mayor discusión y problemas.

Sus planteamientos base fueron, entre otros, la transformación del IFE en el INE y la renovación de su consejo general, la desaparición de los institutos locales electorales y la organización y realización de las elecciones en ese nivel por el INE, la consulta ciudadana, entre otros. La resistencia de los propios partidos y los poderes locales echaron por tierra la pretensión de desaparecer los árbitros electorales locales y dieron lugar a un modelo híbrido donde sus integrantes serían renovados y nombrados por la autoridad administrativa electoral nacional, el Consejo Electoral del INE y ya no por los Congresos Locales, para el caso del ámbito jurisdiccional la decisión relativa a la integración de los órganos pasó de los congresos locales al Senado de la República.



Es difícil acompañar este esquema de nombramientos y designación de autoridades electorales locales con un discurso federalista formal, no digamos con una práctica efectiva del mismo en el terreno de los hechos. La situación se complica aún más si a este factor orden político le agregamos en el sostenimiento económico de dichos órganos constitucionales autónomos que corre a cargo de las entidades federativas y es aprobado por los congresos locales.

Es decir, como estado, no tengo injerencia en la integración de las autoridades electorales pero sí estoy obligado a su financiamiento. Una realidad, por decir lo menos, difícil de asimilar y que en la práctica ha dado lugar a serios problemas políticos y operativos para los OPLE's.

Si a ello agregamos que entre las facultades optativas del INE respecto de los OPLE's se encuentran las de atracción, asunción y la no poco frecuente y con menor tacto utilizada de delegación (Beltrán, 2016) es difícil tratar de obtener carta de naturalización para términos como el de federalismo colaborativo que autores como, el ex consejero electoral del INE, Javier Santiago, han intentado acuñar (Santiago, 2015).

El nuevo esquema de gobernanza electoral concede un enorme papel a la capacidad de las dirigencias de los partidos nacionales para la integración de las autoridades locales e implica regresiones, para expresarlo sutilmente, al pacto federal. Además ha demostrado gran ineficacia en la pretensión de fortalecer la calidad tanto del capital humano e intelectual de los OPLE's como de la organización y realización de los comicios, ya sea locales o concurrentes. Dicho sea de paso el factor político que incide en la designación de los consejeros nacionales se reproduce y enrarece hacia los estados pues, a los intereses nacionales partidistas se agregan los de los miembros del Consejo General del INE (Loza y Méndez, 2016).

Además del incremento de las fases a las que deben someterse los aspirantes (examen, ensayo y entrevistas) a integrar un OPLE pueden comprobar que su capacidad técnica e independencia partidista se convierten en trámite administrativo y sería desventaja, respectivamente. Un mecanismo menos tortuoso y más realista jugaría con mayor efectividad en favor de OPLE's mejor integrados y más competitivos. De igual manera incrementaría confianza en el árbitro y en los resultados de las elecciones. La autonomía, esa queda para otro momento del futuro por el que hago votos para que no sea muy lejano.

## **VI. Democracia, sufragio y justicia: tres dimensiones distintas de una sola evolución social verdadera.**

*“Lo útil no debe ser viciado por lo inútil”.*

*Principio general de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.*

Cuando en el siglo XIX, al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las tesis de José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta se confrontaban en torno a la determinación de la procedencia o no del Juicio de Amparo en Materia Electoral, la oposición del jalisciense -y sus simpatizantes- a dicha procedencia tenía por origen la convicción de que el desaseo era elemento distintivo de la actividad política y que la implicación de la autoridad jurisdiccional en materia política-electoral no tendría sino el indeseable resultado de corromperla ... esta visión prevaleció ... selló la inviabilidad para el empleo del Amparo en materia electoral y marcó el rumbo del, hasta hoy, período más dilatado de los tres periodos que para la justicia electoral mexicana ha propuesto el también jalisciense José de Jesús Orozco Enríquez y que va de 1824 a 1997 y se identifica como Contencioso Político, 153 años en los que la auto calificación por un órgano político (legislativo federal o local) definiera los resultados electorales y el tratamiento a los derechos político-electorales de los ciudadanos.

El segundo periodo evolutivo para la justicia electoral mexicana, denominado Contencioso Mixto (1977-1996) está marcado por un creciente -aunque limitado- avance del margen de maniobra jurisdiccional en materia de derechos político-electorales derivada más del creciente reclamo social de apertura democrática (ferrocarrileros y médicos en 1959, estudiantes en 1969 y 1971) que en una graciosa concesión gubernamental o en la convicción del poder judicial de insistir en la tutela de este ámbito esencial de los dd hh y políticos de las personas. El destacado y excepcional político e intelectual veracruzano, Jesús Reyes Heróles, autor principal de la reforma política reflejada en la LOPPE de 1977, afirmaba -con sobrada y comprobable razón- que: “En las sociedades democráticas mediante el derecho se cambia la realidad pero también, a la inversa, la realidad modifica al derecho. Irrupción de la representación proporcional en el sistema electoral mexicano, facultades a la SCJN para conocer algunos medios de impugnación o pronunciarse sobre la invalidez de elecciones ... sin que sus resoluciones u opinión fueren vinculantes, así como el surgimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral y su sucedáneo, el Tribunal Federal Electoral, marcan este breve pero trascendental periodo de casi dos décadas en la historia de la justicia electoral del país.

Contencioso Jurisdiccional es denominado el tramo histórico de la justicia electoral iniciado en 1996-1997 con el surgimiento del

Tribunal Electoral como Tribunal Especializado del Poder Judicial de la Federación. Quedan atrás, finalmente, la auto calificación de las elecciones, se define y consolida un importante sistema de medios de impugnación en materia electoral y paulatinamente se avanza en la independencia y fuerza de los tribunales electorales locales y federales, no sin regresiones y sin el pleno ejercicio y respeto al ideal federalista constitucional.

Un Estado que concedía garantías individuales se convierte, merced a la reforma constitucional de 2011 en uno que reconoce y tutela derechos humanos y a los que de estos son también derechos políticos -venturosamente, en este 2021, la reforma alcanza su primera y trascendental década; las reformas constitucional y legal de 2013 y 2014, respectivamente, fortalecen la evolución democrática con la inclusión de las figuras de la reelección y las candidaturas independientes con su positivo correlato en la ampliación de facultades y competencias de los órganos jurisdiccionales, locales y federales en la materia.

El avance, como suelen decir los economistas es necesario ... pero no suficiente. La acelerada reforma a las leyes deja enormes huecos en donde la autoridad jurisdiccional debe actuar para contener la tentación legisladora de congresos locales y autoridades electorales locales y, acusadamente, federal-nacionales, tal vez se ha ganado en el mejoramiento y transparencia de los mecanismos de integración de las instancias jurisdiccionales en materia electoral ... aunque dicha afirmación no corresponde a lo que ocurre con las administrativas; los tribunales locales ven reducida la intervención de gubernamental local en su integración...su dependencia económica respecto de aquella prevalece. En este ámbito, que es el que a quien esto escribe corresponde, el último tramo de la justicia electoral mexicana deja ganancias innegables y evidentes ...pero también algunas pérdidas, entre estas últimas, motivos quizá para su reconquista y análisis, se encuentran la definitividad e inatacabilidad de los primeros años y la pertenencia a los poderes judiciales locales, el ser ahora organismos constitucionales autónomos es comprensible y tiene sentido como un periodo de transición que debe ser tan largo o tan breve como el que tome la efectiva limitación a la tentación intervencionista de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la evolución del poder judicial. Afortunadamente resoluciones como las que en la semana pasada tomara y en este profundizará la SCJN prefiguran un camino, afortunadamente, sin aparente retorno en materia de independencia y efectiva vigencia de los poderes Judicial Federal y Local.

## VII. No eres tú, soy yo.

Hacia fines de 2015 José Woldenberg publicó, con el sello de El Colegio de México, un largo ensayo -o un breve libro, si se le quiere ver de esa manera- intitulado “La democracia como problema”. En él afirma que la democracia electoral es un factor relevante y necesario para la gobernabilidad ... pero no suficiente.

El problema con la democracia electoral no radica en su ineficacia sino en las elevadas expectativas sociales y en las exigencias, de la propia sociedad, a sus resultados y a los órganos administrativos y jurisdiccionales responsables de ella.

Otro factor importante tiene que ver con la falsa división entre políticos y ciudadanos, perversamente alentada, por no pocas autoproclamadas “organizaciones de la sociedad civil” y una nutrida retahíla de “líderes de la opinión pública”, de manera muy acusada por no pocos integrantes de esa volátil estirpe a la que Jorge Castañeda califica como la “comentocracia”.

Según su línea de razonamiento existen, por un lado, los desalmados, corruptos y taimados políticos y, por la otra, los cándidos, honestos y bienintencionados ciudadanos. Aquellos son los responsables de todas las desgracias pasadas y futuras, estos -por el contrario- son una suerte de impoluto infante que, por la sola virtud de ser la antípoda de los primeros, están llamados a salvar a México.

No hace falta decir que las concepciones maniquéas son las menos ligadas a la naturaleza humana y a la eventual solución de los problemas.

En el extremo todos somos políticos y casi todos somos ciudadanos (descontando a los menores de edad y aquellos incapaces de ejercer sus derechos políticos en los términos que la ley señala). Es obligado ser conscientes y responsables de esa realidad.

Con base en las anteriores líneas resulta claro que no hay ni soluciones mágicas ni ciudadanos puros y políticos demoniacos.

A la luz de las anteriores afirmaciones y el creciente desencanto social hacia la democracia electoral y el perversamente fomentado hacia las autoridades electorales se vuelve necesario ensayar nuevos mecanismos para dotar de auténtico contenido a la afirmación constitucional (artículo 39) de que la soberanía reside originariamente en el pueblo.

A nivel municipal, indudablemente el de mayor cercanía y contacto con la gente, la prudencia nos sugeriría llevar la idea de los contrapesos

democráticos al seno mismo del gobierno municipal. Quizá una manera efectiva de hacerlo sería realizar la elección de los cabildos justo a la mitad de los periodos constitucionales de él o la titular de la presidencia municipal y bajo el esquema de la representación proporcional, con ello, se reduciría la influencia vertical del presidente municipal en los cabildos y los regidores se harían responsables ante los ciudadanos y ante sus partidos de las decisiones colegiadas tomadas por el gobierno.

Las reformas electorales deben dejar de ser mecanismos para intentar resolver los problemas originados en la elección que las precede y convertirse en acciones que, con visión de futuro, consoliden la democracia electoral, mejoren la gobernabilidad y fortalezcan la gobernanza.

El discurso político mexicano contemporáneo nos ha conducido a tener una visión tan parcial como equívoca de la rendición de cuentas que la equipara con la transparencia. Esta última es de gran importancia pero, si bien muy importante, no deja de ser únicamente un instrumento de aquella.

Se puede ser totalmente transparente y de una ineficacia e ineficiencia terribles. En otras palabras, los recursos pueden ser ejercidos mal y a destiempo pero en forma absolutamente transparente lo cual puede ser hasta contrario a una buena rendición de cuentas.

Quizá ha llegado el momento de mirar a la democracia como problema, nos sugiere José Woldenberg, tomar y difundir conciencia que la democracia electoral tiene límites naturales, que su razón misma de ser exige una evolución simétrica de la sociedad y de sus gobiernos en acuerdos y acciones encaminadas a la justicia y el desarrollo sociales.

En el mejor de los casos, la democracia electoral es un mecanismo de contención a la violencia, una válvula que libera tensiones sociales por la vía del procesamiento de muchas, pero no de todas, las decisiones públicas importantes.

Hace un siglo, nuestra Ley Fundamental se convirtió en la primera Carta Magna con perfil social del planeta, tuvo el tino de consignar que: la democracia es una forma vida de fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas (CPEUM, artículo 3), que los derechos políticos son importantes ... pero están estrechamente ligados a los de orden social; que la solidaridad con los propios, y en el plano internacional, es otra de sus bases y que entre los mejores métodos de cultivo para el desarrollo de la gente esta la educación y su razón de ser: combatir a la ignorancia y a sus devastadores efectos los fanatismos, los servilismos y los prejuicios.

Así lo refiere el artículo tercero constitucional, así lo pienso, así lo creo ... así lo vivo. Así visualizo una democracia de calidad que más que indicadores que especulen con las variables que pueden o deben contenerla se reflejen en el constante mejoramiento del índice de desarrollo humano.

Nada favorable resulta que desde octubre de 2017 el latinobarómetro identificara a México como el país de la región donde menos de la mitad de sus habitantes piensan que “la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno”, situación que nos ubicaba en el último lugar de confianza hacia ella.

No bastan pues los rasgos de la poliarquía de Dahl, la ampliación de las libertades y de la competencia política o el creciente pluralismo como aduce Linz. Hace falta un serio y responsable ejercicio de reflexión de gobiernos, partidos, organizaciones políticas, de la sociedad civil y hasta de poderes fácticos para no apostar por el pasado autoritario que daba seguridad, para transmitir y ponderar correctamente los avances alcanzados y las libertades conquistadas, para mudar de un discurso tremendista que confunde y desalienta a otro que une y promueve el respeto por los derechos de las personas, que valora el crecimiento -insuficiente pero existente- en la calidad de vida, que explica y se aplica a demostrar que la transparencia es un instrumento de la rendición de cuentas ... pero no a la inversa. Un modelo de comunicación política basado en la argumentación suficiente y no en la descalificación inmediata. Estamos, como toda sociedad, en problemas, muchos de ellos producto de nuestra situación geoestratégica en términos políticos y comerciales ... pero lejos de la deblacle.

Es urgente un discurso y una conducta de actores y poderes que reconozca y acepte que la corrupción es un problema ... pero la verdadera tragedia es la impunidad. El combate resuelto y evidente a esta última bastaría para darnos cuenta de que la calidad de la democracia que tenemos es mucho mayor de la que aceptamos y que es posible elevarla sustancialmente, con un enfoque más serio y un desempeño social generalizado de respeto y autocrítica.

Estamos convirtiendo las medias verdades en fracasos completos, alejados de la realidad pero cercanos a una pésima y autodestructiva lectura de ella.

La experiencia y las crecientes exigencias de la sociedad obligan a diseñar y construir de manera inmediata un modelo de gobernanza que posibilite la existencia de un gobierno eficaz frente a las contingencias pero que, a la vez, sea eficiente en las tareas cotidianas que demandan racionalidad económica y pulcritud administrativa.

La revolución institucional para la construcción de una democracia

moderna y efectiva debe surgir desde el municipio, sacarlo del ostracismo económico y político al que se le ha relegado. Esta empresa es tan posible como necesaria y urgente. Se funda en la idea del municipio libre, se sustenta en un artículo 115 constitucional que espera ser re escrito y resemantizado en el corto plazo y tiene amplias perspectivas de éxito fundado en la conexión directa y palpable entre el ciudadano y su comunidad, el elector y su representante, la tierra en la que se vive y el trabajo que en ella se realiza.

La Administración Electoral mexicana demanda una urgente re ingeniería qué por el replanteamiento de áreas de impacto limitado y hasta inexistente, de un redimensionamiento humano y presupuestal de aquellas que explotan racionalmente las ventajas comparativas de la función y desarrollan y fortalecen las competitivas.

Es urgente construir un círculo virtuoso donde los actores políticos desarrollan la arena democrática mejorando las condiciones y posibilidades de real exigencia por los ciudadanos en tanto que las autoridades electorales simultáneamente, invierte en la generación de condiciones sociales que incrementan el potencial para el desarrollo institucional y normativo.

Nadie gana con la erosión de la confianza ciudadana en los gobernantes y en las instituciones. Ciertamente hay elementos y conductas personales e institucionales, pero sociales también, que la explican y la profundizan sin embargo, al final del día, la responsabilidad es compartida.

Es el momento de reivindicar a la política como la forma de buscar y ensayar acuerdos entre las personas, los grupos, los gobiernos y la sociedad, de dotarla de un nuevo contenido. Un contenido que pone en acento de la misma como el método para resolver diferencias en forma pacífica y positiva.

El ejercicio de la política puede y debe estar ligado a las ideas de servicio y desarrollo. Tiene que ofrecer a quienes participan de ella profesionalmente los incentivos de la representación social y del acceso legítimo al poder por esa vía pero, de igual forma, debe tener una dentadura poderosa y afilada para castigar a quienes desvinculan su práctica de los ideales y del respeto por las personas y sus legítimos derechos y aspiraciones

La tarea es compleja y difícil, pero no imposible. Pasa por un diseño institucional y una práctica administrativa y de gestión que privilegia eficacia sin descuidar eficiencia.

Pasa por las redefiniciones sociales de ideas como las de la democracia electoral, el progreso, la justicia y el desarrollo social.

Necesitamos una democracia con más forma y menos reformas, una democracia que atienda más al sentido de su definición como forma de vida que procura la constante mejoría material y espiritual del pueblo -como lo establece claramente el artículo tercero de nuestra Carta Magna. Que en lo electoral apueste por reglas claras y sencillas para elegir y para ser electo, que aumenten la responsabilidad de los partidos y disminuyan sus privilegios, que establezcan competencias claras y reivindiquen y fortalezcan el federalismo; refractarias a la interpretación excesiva y de ejemplares consecuencias para quienes pretendan incumplirlas.

Queremos y merecemos una democracia electoral con certeza y contundencia en las reglas que garantizan la incertidumbre de los resultados así como la confiabilidad, definitividad y respeto a los mismos tras la conclusión de los procesos electorales.

No basta con decir que somos un país de leyes. Tenemos que ser reconocidos y respetados como un país de leyes justas que se respetan, se cumplen y de las que estamos orgullosos y todos las defendemos.

**José Ramírez Salcedo.**





**Dra. Claudia Carrillo Gasca**

Magistrada Numeraria del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

## **Antes violentadas, ahora empoderadas. La Paridad.**

### **Introducción**

Sororidad, es el objetivo en la conciencia social de la mujer hacia la mujer, pues desafortunadamente existen mujeres agresoras y sentenciadas por violencia política contra las mujeres en razón de género.

El presente texto, tiene como finalidad exponer los avances históricos y legislativos en el reconocimiento del ejercicio de los derechos políticos electorales de la mujer a nivel nacional y en específico en Quintana Roo, en la lucha por erradicar cualquier tipo de violencia hacia la mujer.

Del mismo modo, se expondrá el impacto de las reformas legislativas que ha permitido una evolución a los operadores de justicia implementar mecanismos jurídicos que han coadyuvado en el reconocimiento de esos derechos al analizar las controversias relevantes en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género que ha resuelto el Tribunal Electoral de Quintana Roo, que abrió la brecha al reconocimiento sustantivo del ejercicio pleno de cargos públicos desempeñados por mujeres libres de violencia, permitiendo visibilizar la condición de mujer como un grupo vulnerable que lucha día a día por el respeto de sus derechos reconocidos constitucionalmente y que en el ejercicio de esos derechos, es sujeta al menoscabo y detrimento de su participación política en un ambiente hostil generado por hombres y mujeres en la vida política de Quintana Roo.

En México, específicamente en el Estado de Quintana Roo, ha mostrado importantes avances respecto al reconocimiento político de las mujeres, en primera, la elevación al rango constitucional en el mes de julio del 2020 al principio progresivo de paridad, derivado de una iniciativa ciudadana presentada por una joven estudiante universitaria que originó el respaldo constitucional local de aumentar el número de mujeres en el desempeño de cargos públicos de forma paritaria en los tres niveles de gobierno en la entidad.

En segunda, la reforma federal publicada en abril de 2020, consistentes en diversas disposiciones legales para visibilizar y sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género, lo que permitió en septiembre de ese mismo año, implementar por la legislatura local la derogación, modificación y adición de diversas

disposiciones normativas al marco legal en esa materia.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en la víspera del proceso electoral ordinario federal y local 2020-2021 que iniciaba, considerado el más grande a desarrollarse dado el número de cargos a elegir en el país, significó a los operadores de justicia electoral, el compromiso legal de implementar nuevas herramientas jurídicas en un escenario novedoso, en donde la mujer desempeñaría un papel fundamental dentro del marco democrático de la contienda electoral en la entidad.

De ahí, es de reconocerse el empoderamiento de las mujeres en Quintana Roo, que con valor, alzaron su voz y denunciaron la violación y menoscabo de sus derechos políticos, ya que rompieron estigmas, marcaron parámetros y abrieron paso para nuevas generaciones con el fin de hacer valer sus derechos libres de cualquier tipo de violencia.

Es importante dejar que no existen motivos para tener que soportar o resignarse a ninguna clase de violencia, ni considerarlo normal, pues es precisamente por normalizarlo que históricamente no se denuncia, se justifica y se tolera por el simple hecho de ser mujer.

Así, con apego a la legalidad y con el fin de evitar la revictimización de quienes fueron agredidas -ya que recordar igual duele- es que el presente documento se elaboró protegiendo la identidad de cada una de ellas, sus datos personales, aguardando toda confidencialidad, en términos del numeral 7 fracción XXXIV, de la Ley de Víctima del Estado de Quintana Roo, enunciando los casos por números de expedientes que se encuentran en la página oficial del Tribunal Electoral de Quintana Roo, quien ha sido garantista en salvaguardar la identidad de las víctimas en las versiones públicas de sus sentencias.

A su vez, conocer en síntesis la cadena impugnativa de cada caso, teniendo como fin generar conciencia y sobre todo, confianza en la expedites que por ley debemos actuar las autoridades jurisdiccionales reflejados en las sentencias ejemplares que rompieron paradigmas en materia electoral.

Falta aún por hacer, pero en Quintana Roo hemos empezado bien y vamos por más ante la lucha de la erradicación de la violencia política contra la mujer en razón de género.

## **ANTES VIOLENTADAS, AHORA EMPODERADAS LA PARIDAD**

La PARIDAD EN TODO, es ya una realidad a nivel federal, publicado el día seis de junio del 2019, en el Diario Oficial de la Federación, esto a unos meses de haber asumido la presidencia de México Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

Tal reforma se dio en el orden Constitucional, en la que se enfatiza que “la mujer y el hombre son iguales ante la ley...”<sup>1</sup>, de tal modo, que resalta a la paridad en la integración de los municipios en general e incluso con población indígena; dentro de los partidos políticos tanto en la postulación de las candidaturas de mayoría relativa como de representación proporcional; en los órganos autónomos; en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y lo más innovador, en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. Aunque aún se vislumbra resistencia hacia a la inclusión y el desinterés por disputar la mitad de los espacios que por Ley pertenecen a las mujeres.

### **¿Qué paso en torno al tema de paridad en Quintana Roo?**

Derivado de la posibilidad que apertura la Ley de Participación Ciudadana en el Estado, en donde permite la iniciativa ciudadana como un mecanismo especial de participación que da derecho a la ciudadanía de iniciar leyes o decretos de reformas, adiciones o derogaciones de las leyes ante el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo<sup>2</sup>, fue que una estudiante de nombre Susana Daniela Juárez Sánchez, del tercer semestre de la carrera de medicina de la Universidad de Quintana Roo, presentó ante la XV Legislatura local, el día veintitrés de noviembre del dos mil dieciocho, una iniciativa ciudadana que en esencia comprendió en primera, la paridad de género en todos los órganos de gobierno del Estado de Quintana Roo, entre estos las secretarías de despacho en la administración pública estatal y demás servidores públicos de la entidad; en segunda, la paridad en las titularidades en administración pública centralizada, paraestatal y demás servidores públicos del poder ejecutivo; en tercera, propuso reformar la Ley orgánica del Poder Legislativo con el fin de designar o remover con paridad de género a los titulares de las dependencias del poder Legislativo; y por último, planteó la posibilidad de reformar la Ley de los Municipios de Quintana Roo para que con paridad de género se nombre a los integrantes de secretaria general, tesorería,

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 4, link de consulta: [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](http://www.diputados.gob.mx/leyes/19-06-2019/19-06-2019-04.pdf) (diputados.gob.mx), fecha de consulta: 06 de Julio 2020.

2. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, Artículo 26, link de consulta <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L90-XV-20190528-L1520190528320.pdf>, fecha de consulta: 06 de julio 2020.

contraloría municipal, dirección de seguridad pública municipal y las direcciones de ingresos y egresos de la tesorería municipal<sup>3</sup>.

Para la materialización de las referidas propuestas, era necesario reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

No obstante, un rasgo importante a reconocer a la joven universitaria, fue la instauración del proceso legislativo con el objeto de “empoderar a la mujer quintanarroense”, lo cual significó en la esfera política, imposible de materializarse, probablemente porque implicaba el incumplimiento de compromisos políticos contraídos desde la campaña anterior, respecto de los cargos públicos municipales y estatales que en su mayoría eran ocupados por hombres.

Sin embargo, fue en la sesión ordinaria número 26, de fecha ocho de mayo de 2019, que se “vio la luz al final del puente” y se abre las primeras posibilidades, pues el Pleno de la XV Legislatura del Congreso del Estado avaló por unanimidad el Dictamen con minuta del proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en materia de paridad de género. Todo derivado de la iniciativa ciudadana señalada.

Los acuerdos tomados en el DICTAMEN, fueron los siguientes:

**“PRIMERO.** Se aprueba en lo general, la iniciativa ciudadana de reforma para la Constitución Estatal.

**SEGUNDO.** Son de aprobarse en lo particular las modificaciones realizadas en el presente dictamen.

**TERCERO.** Remítase la Minuta de Proyecto de Decreto a los Honorables Ayuntamientos de los Municipios del Estado, para los efectos de lo establecido en el artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.”

Aunque, a partir de esa fecha, de nueva cuenta, la anhelada PARIDAD quedó en puntos suspensivos en Quintana Roo.

En contraste a lo anterior, el 30 de septiembre del 2019, se instaló la XVI Legislatura del Estado, donde a decir verdad, significó y parecía un respiro a favor de las mujeres, pues por primera vez de las 25 curules, 13 serían ocupadas por mujeres y 12 por hombres, definitivamente fue una gran conquista, por tanto creyendo en la “Sororidad”, hubo

---

3. JUÁREZ SÁNCHEZ, SUSANA DANIELA, Iniciativa de Reforma presentada en fecha veintitrés de noviembre del 2018, consultable en el link: <http://documentos.congresoroqroo.gob.mx/iniciativas/INI-XV-20181226-559-5520.pdf>, fecha de consulta: 06 de julio 2020.

ilusiones de que temas como paridad en todo, sean temas retomados por las mujeres de manera expedita, sin trabas y empoderando la hermandad femenina que debió, debe o debería existir.

Así, mediante sesión número 6 de la comisión permanente del primer receso del primer año de ejercicio Constitucional, presidida por María Cristina Torres Gómez, en fecha treinta y uno de enero del dos mil veinte, (ocho meses después desde los acuerdos tomados en el dictamen en la sesión ordinaria número 26 de la legislatura anterior), se efectuó el cómputo de votos de los honorables Ayuntamientos de los Municipios del Estado.

Cabe señalar, que de los once municipios, solo siete aprobaron el proyecto de decreto en materia de paridad de género, siendo los municipios de Bacalar (Unanimidad); Benito Juárez (Unanimidad); Puerto Morelos (Unanimidad); Othón P. Blanco (Mayoría); Felipe Carrillo Puerto (Unanimidad); Tulum (Unanimidad) e Isla Mujeres (Unanimidad).

Los municipios de José María Morelos y Solidaridad -casualmente administrados por una mujer- no avalaron el referido decreto, así como tampoco los municipios de Cozumel y Lázaro Cárdenas.

Sin ser impedimento lo anterior, de la minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo<sup>4</sup>, se destacó principalmente aplicables con base al principio de PARIDAD, las siguientes instancias:

- En los órganos colegiados de los órganos públicos autónomos;
- En los nombramientos de las personas titulares del Poder Legislativo;
- En la titularidad de la Auditoría Superior del Estado, auditores especiales y en la estructura orgánica de la misma;
- Los nombramientos de las personas titulares de la Administración Pública centralizada y paraestatal y su estructura orgánica;
- En la titularidad de la Fiscalía General del Estado y su estructura orgánica.
- En los nombramientos de las y los titulares de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como en juzgados de primera instancia y de paz.

4. DECLARATORIA NÚMERO 001, por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consultable en el link: <http://documentos.congresogroo.gob.mx/decretos/EXVI-2020-01-31-1.pdf>. Artículos reformados: 51 Bis; 63 Bis; 77 párrafo quinto; 90 fracción I, segundo párrafo; 96 fracción VII, apartado D, párrafo tercero; 101, fracción VII, párrafo segundo; 107 párrafo segundo; 133 párrafo segundo. fecha de consulta: 17/07/2021.

Importante señalar que, en los transitorios de dicho decreto, establece que la observancia del principio de paridad de género será progresiva y aplicable a los nombramientos que se realicen a partir de su entrada en vigor, en cuyo caso, en un plazo no mayor a noventa días naturales siguientes los Poderes, los Ayuntamientos, los Órganos Públicos Autónomos, y demás entes públicos deberán realizar las adecuaciones que correspondan a sus reglamentos o normativa interna.

De este punto, es importante precisar que de acuerdo a la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en el artículo 69, se enuncia en síntesis que las iniciativas, una vez aprobadas pasaran al ejecutivo para que, en un plazo no mayor a diez días, formule, si las hubiere, las observaciones pertinentes, o proceda a su publicación.

Sin embargo, a pesar que el decreto se realizó en fecha 31 de enero del dos mil veinte, fue hasta el 14 de julio del mismo año, que se efectuó la correspondiente publicación en el periódico oficial del Estado.

Evidentemente habían transcurrido más de cinco meses, a pesar de ello, lejos del desinterés, retraso y resistencias es de destacarse que la paridad en todo en el Estado de Quintana Roo ¡YA ES UN HECHO!

Esto además con el respaldo de los diputados locales Edgar Humberto Gasca Arceo, Luis Fernando Chávez Zepeda y Wilbert Alberto Batun Chulim, personas del sexo masculino y de la diputada Iris Adriana Mora Vallejo, que se sumaron a impulsar la reforma de la paridad y estuvieron presentes en la sesión de la comisión permanente presidida por María Cristina Gómez Torres.

### **¡NO TOLEREMOS NINGÚN TIPO DE VIOLENCIA EN CONTRA DE LA MUJER EN QUINTANA ROO!**

Un tema de interés y preocupación en el país y en Quintana Roo, es que en cada proceso electoral incrementa la violencia política en contra de la mujer por razones de género, antes sutilmente invisibilizado por falta de Ley, ahora cada vez más notorio a raíz de diversas reformas federales llevadas a cabo el trece de abril del dos mil veinte y en Quintana Roo el ocho de septiembre del mismo año.

El proceso electoral ordinario local 2020-2021, abrió una importante puerta por ser el primero que aporta importantes precedentes y experiencias en torno al tema de violencia política en contra de la mujer y por razones de género.

Además, se conocieron historias de mujeres que fueron minimizadas, estereotipadas, señaladas como incapaces, traidoras e ignorantes dentro del contexto de su participación política y el ejercicio de sus

derechos electorales.

Previo a las reformas del 2020 en materia de violencia política en contra de la mujer por razón de género, la afectada, recurría a las instancias de procuración de justicia encargadas de la investigación y esclarecimiento de delitos.

Sin embargo, pese a las denuncias presentadas ante la Fiscalía General del Estado, la investigación de los hechos o bien, las formalidades legales a cumplir por parte de las denunciantes repercutía de forma grave el desempeño del ejercicio de sus cargos públicos, ya que, la hostilidad que generaba dichas acciones derivaban en represalias que incluso rebasaba el ámbito público hasta llegar a dañar su imagen personal y familiar.

Ejemplo de ello, fue lo acontecido a una regidora quien, en el 2018, denunció corrupción, manejo indebido de recursos públicos y nepotismo al interior del ayuntamiento, con el objeto de probar e intentar tipificar una conducta regulada en la norma penal con violencia política por razones de género en su contra.

La tarea era estoica y de gran valor por parte de la regidora, la cual, fue denostada y menoscabada públicamente a pesar de recorrer las vías jurídicas para el reconocimiento de sus derechos políticos en el ejercicio del cargo.

Cabe destacar, que por iniciativa de la entonces diputada local de la XV Legislatura Mayuli Martínez Simón, se reformó el Código Penal del Estado, para incluir en el numeral 133 relativo al ilícito la violencia política por motivo de género<sup>5</sup>, esto el veintiocho de marzo del 2018, el cual se abrogó en las últimas reformas locales de septiembre 2020.

En Quintana Roo, públicamente no se conoce algún asunto que, fundamentado en el Código Penal local, deriven en sanciones por conductas denunciadas en materia de violencia política en contra de la mujer en razón de género.

Probablemente, por la falta de una defensoría pública especializada en el tema, falta de capacitación, o bien, el engorroso trámite ante una indiferencia o apatía que mermó la impartición de justicia.

Era urgente reformas que permitiera a las autoridades del estado, garantizar de manera eficaz lo señalado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

---

5. DECRETO 150, por el que se reforma el artículo 133 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consultable en el link: <http://documentos.congresogroo.gob.mx/decretos/EXV-2018-02-26-150.pdf>, fecha de consulta: 09/08/2021.

específicamente el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y en el caso de violencia política contra las mujeres en razón de género, proteger el bien jurídico tutelado respecto al derecho a la participación política igualitaria, salvaguardando además el derecho a la honra y a la dignidad humana.

Fue un evidente logro las reformas federales del trece de abril del dos mil veinte, que tuvo como objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia política en razón de género en contra de las mujeres.

Además, el establecimiento de medidas de protección y reparación del daño, entre otras cuestiones, derivaron en la creación de un registro nacional de personas sancionadas en materia de violencia política de género, cuya persona registrada implica que configuró al menos el impedimento a las mujeres, del acceso pleno del ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad; el libre desarrollo de la función pública; la toma de decisiones; libertad de organización; así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas correspondientes a una precandidatura, candidatura o cargo público, incluido la tolerancia; tal y como ha quedado establecido en el artículo 20 BIS de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>6</sup>.

Actualmente en el Estado de Quintana Roo, en los ordenamientos locales como la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad, Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de Violencia del Estado de Quintana Roo, Ley orgánica de la Fiscalía General del Estado, Ley Estatal de Medios de Impugnación en materia electoral, se incorpora de manera sistemática, el concepto de “violencia política por razones de género,” medidas cautelares y de protección, de reparación integral y las de especialidad, así como también, las sanciones que deriven.

En la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en su apartado 49, apartado II, párrafo cuarto, se observa la obligatoriedad de los partidos políticos de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargo de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, así como un ambiente libre de cualquier tipo de violencia política por razones de género.

Pero en la confección de estas importantes reformas, es de realzar y de reconocer la aportación efectuada por la abogada y también diputada local (2019-2022) Judith Rodríguez Villanueva, referida en la

---

6. LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, consultable en el link: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_010621.pdf), fecha de consulta; 02/08/2021.



exposición de motivos en su iniciativa de reforma de fecha veintisiete de julio del dos mil veinte, en materia de violencia política por razones de género, que dice:

*“...con la finalidad de privilegiar el bien jurídico tutelado mediante las recientes reformas legales a nivel federal, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género; se propone regular en un apartado específico dentro de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, un procedimiento particular en la que la dinámica procesal del mismo, pueda compartir su trámite y sustanciación en sede administrativo y jurisdiccional, respecto del procedimiento especial sancionador, con algunas notas distintivas en las que se permite establecer con especial naturaleza jurídica a favor de las mujeres, un tratamiento de exclusiva sustanciación en el que las mujeres que sean o puedan ser objeto, por diversas circunstancias de violencia política en razón de género, se vean beneficiadas en mayor medida en la regulación de un procedimiento exclusivamente por su condición de mujer...”*

Por lo anterior, la señalada legisladora, propuso el Procedimiento Especial Sancionador en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón De Género , el cual fue aprobado por la VXI Legislatura y publicado en el periódico oficial del Estado en fecha ocho de septiembre del dos mil veinte.

En tal procedimiento, se destacan importantes aportaciones referidos en los numerales 432 al 438 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado, tales como:

- *“...la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, instruirá el Procedimiento Especial Sancionador en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, de oficio, por queja o denuncia de la persona agraviada o por terceros como sus familiares o cualquier persona natural o jurídica, siempre que se cuente con el consentimiento de la víctima cuando ésta pueda otorgarlo...”*
- *La Dirección Jurídica del Instituto Estatal recepcionará las quejas o denuncias en forma oral o por escrito y ordenará el inicio del procedimiento...”*
- *“...La denuncia podrá ser presentada por escrito o comparecencia...”*

Pero lo más trascendental de dicho procedimiento, es la expedites, en que la autoridad administrativa local y jurisdiccional del Estado deben actuar y resolver, pues:

- *En un plazo no mayor a veinticuatro horas posteriores a la recepción de la queja o denuncia, la dirección jurídica del Instituto*

*Electoral de Quintana Roo, deberá admitir o desechar la citada queja o denuncia.*

- *De admitirse, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, dentro de las doce horas siguientes emplazará a la persona denunciante y a la persona denunciada para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión de la queja o denuncia. se llevará a cabo de manera ininterrumpida y en forma oral, ante la Comisión de Quejas y Denuncias. La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados.*
- *Al término de la audiencia de pruebas y alegatos, la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del término de las cuarenta y ocho horas siguientes, remitirá el expediente completo, con un informe circunstanciado, al Tribunal Electoral de Quintana Roo, para que emita la resolución que corresponda.*
- *De igual manera dentro de las primeras doce horas de la admisión de la queja, la Dirección Jurídica del Instituto Estatal, tendrá que analizar la solicitud de las medidas cautelares o de protección solicitada y/o que considere necesaria, en relación con los hechos denunciados, y elaborar una propuesta que remitirá a la Comisión de Quejas y Denuncias, para su conocimiento, estudio, modificación y/o aprobación.*
- *A la par dicha comisión dentro del plazo de doce horas, a partir de recibida la propuesta, emitirá el acuerdo conducente.*
- *Esta decisión podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral, quien deberá resolver en un plazo no mayor a tres días después de recibir el medio de impugnación respectivo.*

Estas propuestas de igual manera fueron apoyadas por el diputado Carlos Rafael Hernández Blanco.

Es entonces que contando con una legislación que regule tales conductas que laceran a las mujeres, se tuvo como resultado que se visibilizara diversos actos y omisiones de VIOLENCIA POLITICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZON DE GENERO.

Resultado de lo anterior, para la historia de Quintana Roo, se obtuvo sentencias ejemplares como aquellas en la que a agresores se les retiró el registro de su candidatura, como el caso de LUIS GAMERO BARRANCO (Othón. P. Blanco) e ISAAC JANIX ALANIS (Benito Juárez), y a otros tantos se registraron en la lista nacional de personas sancionadas en materia de violencia política en razón de género, o bien, perdieron su modo honesto de vivir, que representa un obstáculo para poder contender en determinado periodo, pues el modo honesto de vivir, es un requisito necesario para ser considerado como ciudadana o ciudadano de la República Mexicana<sup>7</sup>.

7. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art.

Es de suma importancia recalcar que derivado de las reformas, en el numeral 17 fracción V, de la Ley de Instituciones y procedimientos electorales para la entidad señala:

“Artículo 17. Son requisitos para los cargos de Gobernadora o Gobernador, Diputada o Diputado e integrantes de los Ayuntamientos, además de los que señalan respectivamente la Constitución Federal y la Constitución del Estado, los siguientes:

I al IV...

V. No encontrarse sancionada o sancionado administrativamente mediante sentencia firme o, en su caso, sentenciada o sentenciado penalmente mediante sentencia firme, por violencia política contra las mujeres en razón de género.”

Aunque en esta ocasión quienes perdieron el registro fueron hombres, es importante enfatizar que de igual manera las mujeres pueden ser acusadas de tales conductas en agravio de su propio género.

La violencia política en razón de género, no tiene límites, ni es exclusivo de que quien la ejerce sea de cierto género y rango jerárquico. Este proceso electoral nos dejó esa experiencia, pues una dirigente de un partido político fue sancionada por VIOLENCIA POLITICA que si bien no fue de género, no deja de ser considerado violencia en perjuicio de una mujer.

Los precedentes que marcaron el proceso electoral 2020-2021, nos dejaron diversos criterios, sentencias ejemplares derivadas de la valentía de mujeres dispuestas a ¡NO CALLAR! y ¡DENUNCIAR! En enero 2021, dió inicio al proceso electoral 2020-2021, el cual se rompieron varios mitos como el que: ¡NO SE VOTAN POR MUJERES! y por primera vez en la historia de Quintana Roo, siete de los once municipios serán administrados por MUJERES.

Hoy más que nunca, las mujeres exigen más el cumplimiento de sus derechos, piden sean incluidas, así como el respeto y tolerancia a sus ideales. Las barreras se van rompiendo conforme avanza los resultados previstos en la Ley.

A continuación, se expondrán controversias resueltas por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en procedimientos especiales sancionadores en materia de violencia política en contra de la mujer por razones de género, que han marcado el precedente jurisdiccional respecto de la aplicabilidad de criterios constitucionales, convencionales y jurisprudenciales, así como de la aplicabilidad de

---

34, consultable en el link: [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](http://Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (diputados.gob.mx)), fecha de consulta: 19/07/2021.

las vigentes reformas en materia de violencia política en contra de la mujer.

## **RAP/005/2020**

### **PRIMER CASO SANCIONADO, SIN LEGISLACION FEDERAL NI LOCAL.**

**CAUSA:** Distribución de flyers con contenido de publicidad sexual, que atentaba en contra de la vida privada de la víctima

**SANCION:** multa e inscripción al registro nacional de personas sancionadas en materia de violencia política contra la mujeres en razón de género por cuatro años.

La denunciante señala en su escrito de queja que cuando se encontraba en calidad de candidata a diputada local y durante la jornada electoral 2018-2019 y exactamente el día 02 de Junio del 2019, los hoy sentenciados, distribuyeron dolosamente, panfletos, volantes y flyers que contenían información con contenido sexual y la imagen de una mujer, promoviendo la prostitución, es decir se ofrecía servicios de naturaleza sexual, encontrándose además el número celular de la afectada, atentando con ello su vida privada ya que como consecuencia de tales actos, la víctima recibió diversas llamadas de desconocidos solicitándose dichos servicios sexuales, afectándola anímicamente.

Tal distribución fue en el municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo, en donde los victimarios fueron detenidos por cuerpos policiacos cuando cometían tales hechos encontrándolos con la portación de los volantes referidos.

De lo anterior, se inició el procedimiento ordinario sancionador registrado con el número IEQROO/POS/008/19, el cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, resolvió bajo el número IEQROO/CG/R-020-2020 en fecha treinta de octubre del dos mil veinte, mediante el cual se tuvo que MERCED ORTIZ MAYA JUNTO CON ÁNGEL ANTONIO ORTIZ FRANCO Y CRISTIAN ALBERTO OJEDA CHUC son responsable de la conductas consistentes en VIOLENCIA POLITICA CONTRA LA MUJER EN RAZON DE GENERO, el cual fue simbólico y psicológico, imponiéndoseles multas económicas y ordenando como garantía de repetición, abstenerse de llevar a cabo, en lo presente y en lo futuro, actos de violencia política de género en contra de la denunciante, así como cualquier acto que de manera indirecta pudiera ocasionar una afectación en los derechos político electorales de la misma o en ejercicio de los mismos.

Así, se ordenaron dar diversas vistas a autoridades administrativas locales, federales y de procuración de justicia para que en uso de sus

atribuciones legales realicen lo que consideren pertinente.

En tal sentido, se ordenó dar vista al Ayuntamiento de Isla Mujeres, debido a que el agresor MERCED ORTIZ MAYA, se desempeñaba como trabajador de ese ayuntamiento; a la Fiscalía General del Estado; al Instituto Nacional Electoral, para que una vez que cause ejecutoria la resolución los denunciados sean inscritos en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de Violencia Política contra la mujeres en razón de género; al Instituto Quintanarroense de la Mujer para que facilite atención psicológica a la denunciante frente al daño sufrido con motivo de los hechos denunciados, ello como medida de rehabilitación.

Tales sanciones se aplicaron con base a los criterios y precedentes vigentes antes de la reforma federal de fecha trece de abril del dos mil veinte, ya que los hechos se suscitaron en fecha dos de junio del dos mil diecinueve (día de la jornada electoral), por lo que el presente caso es aplicable el principio de irretroactividad previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, que señala que ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Sin embargo, inconforme con lo anterior, MERCED ORTIZ MAYA, interpone el recurso de apelación registrado con el número de expediente RAP/005/2020<sup>8</sup>. Medio de impugnación primigenio resuelto por unanimidad el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, por el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo -fecha que se caracteriza mensualmente como el Día Naranja y utilizado para generar conciencia y prevenir la violencia contra las mujeres y niñas-

En dicho expediente, el actor solicitó la revocación de la resolución de la autoridad administrativa electoral, considerando en síntesis lo que a su parecer existía:

- La indebida fundamentación y motivación de los hechos, toda vez que la quejosa no presentó pruebas que acreditaran su dicho;
- Señala la falta de exhaustividad, legalidad, congruencia, profesionalismo, idoneidad, eficacia en la investigación, pues afirma que no se realizaron las diligencias de investigación consistentes en algún medio de prueba, mensaje o llamada que pudiera acreditar la afectación emocional que manifestó la quejosa;
- La inexacta valoración del material probatorio, asegurando que no se realizó un debido análisis de las imágenes que contiene información noticiosa que aportó la quejosa y el propio

---

8. TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO, RAP/005/2020, consultable en el link: [http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2020/Noviembre/resolucion/26\\_1.pdf](http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2020/Noviembre/resolucion/26_1.pdf), fecha de consulta: 22/07/2021.

impugnante quien además señala que el día de los hechos se encontraba en Cancún, Quintana Roo y que derivado de una llamada acudió a las instalaciones de Seguridad Pública en el municipio de Puerto Morelos, lugar donde fue detenido por una falta administrativa y no por la comisión de un ilícito y que fue puesto en libertad, violentándose el principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Federal.

- Incorrecta metodología para juzgar con perspectiva de género y falta de congruencia en la resolución.

Pese a los agravios expuestos por el agresor, y tomando a consideración el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-102-2020, que representó un enfoque a favor de las mujeres al sostener que:

*“... en casos de violencia política de género, la prueba que aporta la víctima goza de presunción de veracidad sobre lo que acontece en los hechos narrados...”*

*“... Por tanto, si la previsión que excepciona la regla del «onus probandi» establecida como habitual, es la inversión de la carga de la prueba que la justicia debe considerar cuando una persona víctima de violencia lo denuncia. Esto es que, la persona demandada, victimaria o la contraparte es la que tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se base la infracción...”*

En ese sentido, lo sustentado por ese órgano jurisdiccional, cobró un gran valor el dicho de la víctima, teniendo que probar lo contrario con medios idóneos la parte denunciada.

En consecuencia, los agravios hechos valer por el actor, fueron declarados infundados, por lo que por unanimidad de quienes integraban el pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, se confirmó la resolución IEQROO/CG/R-020-2020, aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual se determinó respecto del procedimiento ordinario sancionador registrado bajo el número IEQROO/POS/008/2020.

Con lo anterior, Merced Ortiz Maya, impugnó la sentencia referida ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, registrándose con el número SX-JE-131/2020, el cual confirmó la sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo en fecha dieciséis de diciembre del dos mil veinte.

Ante tal confirmación, de nueva cuenta el actor, interpuso el recurso de reconsideración en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación registrado con el número de expediente SUP-REC-345/2020, alegando diversos agravios con el objeto de controvertir la sentencia de la Sala Regional, sin embargo, dicha Sala desechó la demanda quedando firme la responsabilidad de las partes denunciadas.

El veintidós de enero del dos mil veintiuno, el Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó y emitió el acuerdo número IEQROO/CG/A-027-2021 por medio del cual determinó el plazo de CUATRO AÑOS para que los sentenciados MERCED ORTIZ MAYA, ANGEL ANTONIO ORTIZ FRANCO y CHRISTIAN ALBERTO OJEDA CHUCH, permanezcan en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de Violencia Política contra la mujeres en razón de género.

Disintiendo con tal plazo, el sentenciado MERCED ORTIZ MAYA, interpuso ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo, el veintisiete de enero del dos mil veintiuno el recurso de apelación en contra del acuerdo mencionado, mismo que fue registrado bajo el expediente RAP/005/2021.

El tres de febrero, por acuerdo plenario se declaró improcedente el recurso de apelación presentado por el actor, y se determinó reencauzar la vía a juicio de ciudadanía el cual fue registrado con el número de expediente JDC/007/2021<sup>9</sup>, mismo que al resolverse en fecha diez de febrero del dos mil veintiuno, se confirmó el acuerdo aprobado por el Instituto Electoral de Quintana Roo, por encontrarse ajustado a derecho, ya que la determinación de la temporalidad establecida en el acuerdo impugnado se encuentra ajustada a lo previsto en el Capítulo III referente a la Permanencia de las Personas Sancionadas en el Registro, de conformidad al inciso a, párrafo primero, del artículo 11, de los Lineamientos aprobados por el acuerdo INE/CG269/2020<sup>10</sup>.

No conforme, de nueva cuenta presentó impugnación registrado por la Sala Regional Xalapa, con el número SX-JE-37/2021<sup>11</sup>, el cual el tres de marzo del dos mil veintiuno, la autoridad regional electoral determinó revocar la decisión del Tribunal Electoral de Quintana Roo y el acuerdo dictado por el Instituto local y ordenó al Instituto Nacional

9. Ídem, JDC/007/2021, consultable en el link: [http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Febrero/resolucion/10\\_5.pdf](http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Febrero/resolucion/10_5.pdf), fecha de consulta: 26/07/2021.

10. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN, FUNCIONAMIENTO ACTUALIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS SANCIONADAS EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-91/2020 y acumulado. Consultable en el link: [DOF - Diario Oficial de la Federación](https://www.dof.gob.mx/DOF-Diario-Oficial-de-la-Federacion), fecha de consulta: 26/07/2021

11. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, SUP-REC-172-2021, consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/Informacion/judiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0172-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion/judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0172-2021.pdf), fecha de consulta: 26/07/2021.

Electoral, fijar la temporalidad que permanecerá el recurrente en el Registro, así como su inscripción.

El ocho de marzo de dos mil veintiuno, el recurrente interpuso recurso de reconsideración, registrado con el número de expediente SUP-REC-172-2021 , el cual por unanimidad, los magistrados y magistradas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desecharon tal juicio porque no hay tema de constitucionalidad, no hay error judicial y no hay relevancia ni trascendencia.

De la larga cadena impugnativa, se hizo la primera inscripción correspondiente al estado de Quintana Roo, en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de Violencia Política contra las mujeres en razón de género de MERCED ORTIZ MAYA, ANGEL ANTONIO ORTIZ FRANCO y CRISTIAN ALBERTO OJEDA CHUC hasta el veintitrés de enero del dos mil veinticinco, mismo que es publica tal referencia en el portal del Instituto Nacional Electoral así como del Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>12</sup>.

### **PES/001/2021**

#### **PRIMER CASO SANCIONADO CON LEGISLACIÓN LOCAL.**

**CAUSA:** difusión de mensajes y videos en Facebook.

**SANCIÓN:** multa e inscripción al registro nacional de personas sancionadas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género por cuatro años.

El procedimiento especial sancionador en materia de violencia política en razón de género que dio origen al expediente PES/001/2021, inició a partir de una denuncia presentada el diecisiete de noviembre de dos mil veinte, por una diputada local ante el Instituto Electoral de Quintana Roo, en contra del ciudadano CARLOS ANTONIO MIMENZA NOVELO por la difusión sistemática y reiterada de mensajes y videos en la red social Facebook, en las que señala que los cargos y/o puestos desempeñados por la diputada local, fueron consecuencia de una relación sentimental con el gobernador del estado.

En dicha denuncia, la diputada local, solicitó a la autoridad administrativa local, medidas cautelares consistentes en el retiro del material denunciado, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral y se le ordene al denunciado, que evite en lo futuro, realizar similares publicaciones.

No obstante a lo anterior, el dieciocho de noviembre de ese mismo

---

12. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, sujetos sancionados, consultable en el link: [https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos\\_sancionados/violencia/](https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos_sancionados/violencia/), fecha de consulta: 26/07/2021.



año, la diputada local presentó una ampliación a la queja inicial, debido a que se percató de la existencia de dos nuevas publicaciones en la red social Facebook, en donde el ciudadano CARLOS ANTONIO MIMENZA NOVELO, continuó realizando la difusión de mensajes en Facebook de contenido similar.

Sustanciado el procedimiento por el Instituto, la Dirección Jurídica, ordenó el retiro de las publicaciones con apoyo del Instituto Nacional Electoral, y desplegó con base a sus atribuciones legales, su facultad de investigación respecto de los hechos denunciados.

Una particularidad en el presente asunto que se destaca, fue que el ciudadano denunciado, se encontraba recluso en el centro de reinserción social del Estado, con sede en la ciudad de Chetumal, lo cual no fue impedimento para que pueda desde ahí, realizar su defensa.

Por su parte, el denunciado manifestó por escrito en la audiencia de ley, que los actos por los cuales se le denuncia carecen de sustento legal negándolos categóricamente y si bien, estos fueron realizados, los mismos se encontraban al amparo del ejercicio de su libertad de expresión y opinión, destacando que la diputada local es una figura pública y por ello debe ser más tolerante al escrutinio público de los ciudadanos, por lo que debe de soportar los comentarios que a diario resulten.

Conviene subrayar, que con antelación a los hechos denunciados, el poder Legislativo del Estado, mediante el decreto 42<sup>13</sup>, publicado el ocho de septiembre de dos mil veinte, materializó sustancialmente el escenario legal en materia de violencia política en razón de género, ya que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo y el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Teniendo en cuenta lo anterior, los hechos denunciados por la diputada local, resultaron ser el primer asunto atendido con el nuevo enfoque legal de investigación, sustanciación y resolución de controversias en materia de violencia política en razón de género.

Ya que, los parámetros normativos establecidos en la reforma, permitió una impartición de justicia de mayor equidad, teniendo como objetivo erradicar cualquier tipo de violencia en contra de la mujer.

---

13. DECRETO 42 emitido por el Congreso del Estado de Quintana Roo, consultable en el link <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2020-09-05-42.pdf>. Fecha de consulta: 01/08/2021.

Es importante señalar, que como parte del trabajo de la XVI Legislatura local, el decreto 42 aprobado, adicionó el capítulo cuarto a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, por el cual se implementó las reglas legales que establecen el procedimiento específico para atender denuncias de hechos presuntamente constitutivos de violencia política de género en contra de la mujer.

En tal contexto legal, las conductas atribuibles por parte de la diputada local a Carlos Mimenza Novelo, fue instruida inicialmente por la autoridad administrativa y resuelta jurisdiccionalmente por el Tribunal Electoral Local, teniendo como base un nuevo marco jurídico de actuación en la impartición de justicia.

Ello, porque en dicho capítulo permitió, en un primer momento a la autoridad administrativa, sustentar legalmente sus actuaciones de prevención y suspensión inmediata de los hechos denunciados en sede cautelar y paralelo a ello, implementar medidas de protección con la más amplia apertura que permita de forma eficaz su cumplimiento.

En un segundo momento, en el plano jurisdiccional, permitió la imposición de sanciones adicionales a las ya establecidas por la propia Ley Electoral local, esto es, considerar sanciones especiales que permitan una eficaz reparación integral de la víctima respecto de sus derechos políticos menoscabados.

Lo anterior, permitió al Pleno del Tribunal Electoral, aprobar una sentencia firme ajustada a los parámetros novedosos de la reforma dando certeza y legalidad en la impartición de justicia hacia la víctima.

De ahí que, derivado del caudal probatorio y haber sido acreditada la existencia de los hechos denunciados se procedió a un análisis importante en casos de esta naturaleza, juzgar con perspectiva de género.

En principio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, refiere que la perspectiva obliga a interpretar a la norma tomando en cuenta los principios ideológicos que la sustentan y la afectación diferenciada de esas normas entre los hombres y las mujeres. Ya que el reconocimiento de esas diferencias conlleva la forma en que unos y otras enfrentan a una problemática concreta<sup>14</sup>.

En atención a ese impacto diferenciado de la norma, el juzgador debe de compensar esa diferencia porque solo así se puede aspirar aplicar

---

14. Tesis aislada 1a. XXIII/2014 (10a.), de rubro: "PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES" registro de IUS 2005458, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 677. Consultable: 02/08/2021.

correctamente los principios de igualdad y equidad de la norma.

De ahí que, la Suprema Corte, emitió la tesis de rubro “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO<sup>15</sup>,” en la que sostuvo que los estereotipos de género que producen situaciones de desventaja al juzgar, afectan tanto a mujeres como a hombres; de ahí que la perspectiva de género deba aplicarse en todos los casos que involucren relaciones asimétricas, prejuicios y patrones estereotípicos, independientemente del género de los involucrados, con el fin de detectar y eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su pertenencia al grupo de “mujeres” u “hombres”.

Para ello, estableció un criterio de jurisprudencia de rubro “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO<sup>16</sup>,” que permite a los operadores de justicia, llevar paso a paso su obligación de juzgar con esa perspectiva.

Dichos elementos, fueron precisados en la resolución de análisis advirtiéndose el uso de estereotipos de género, los cuales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció como aquellas “...manifestaciones, opiniones o prejuicio generalizado relacionado con roles sociales y culturales que deben poseer o desempeñar hombre y mujeres<sup>17</sup>”, clasificándolos como positivos o negativos. Los positivos los define como aquellos que se consideran en virtud o buena acción relacionada; los negativos, son los que marcan defectos o generalizan actitudes nocivas.

En ese sentido, la Sala Superior, determinó que los estereotipos pueden crear o recrear un imaginario colectivo negativo para las mujeres, lo que puede generar violencia en contra de ellas y discriminación.

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos a los estereotipos de género como “una preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente<sup>18</sup>”.

---

15. Tesis aislada 1a. XCIX/2014 (10a.), registro de IUS 2005794, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 524. Consultable: 02/08/2021.

16. Jurisprudencia 1a./J. 2/2016 (10a.), registro de IUS 2011430, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836. Consultable: 07/08/2021.

17. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE FEDERACIÓN, expediente SUP-REP- 623/2018 y su acumulado SUP-REP-627/2018. Consultable en el link: [SUP-REP-0623-2018.pdf \(te.gob.mx\)](#), fecha de consulta: 07/08/2021.

18. Corte IDH. “Caso Espinoza González Vs. Perú”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 (veinte) de noviembre de 2014 (dos mil catorce), párrafo 268. Consultable: 07/08/2021.

Así, en el caso de la diputada local, se advirtió que del análisis de los elementos probatorios, el conjunto de las expresiones denunciadas tiene sustento en prejuicios, estereotipos y estigmas sociales que representan a las mujeres en situación de desventaja, inferioridad y subordinadas al hombre, y las cuales son nocivas, pues además de negar o minimizar su capacidad política o laboral de la diputada, incitan a la discriminación, violencia y odio en su contra.

Ya que las expresiones referidas, anulan y menoscaban su derecho a una vida libre de violencia basados en estereotipos que recrean un imaginario colectivo negativo para la denunciante que le genera violencia y discriminación como mujer.

A su vez, el impacto alcanzado de dichas expresiones, históricamente causa mayor afectación a nivel social a las mujeres que a los hombres, debido a que las estigmatiza en un mayor grado, haciendo que prevalezca en el tiempo causando actos de molestia que demeritan su desempeño en lo profesional y lo personal.

Bajo ese contexto, lo expresado por el denunciado, contribuye a reforzar el prejuicio social de inferioridad de la mujer respecto de los hombres, porque negó el reconocimiento y su capacidad para desempeñarse en su vida profesional, sino es a partir de conductas sexuales, es decir, en el caso controvertido, CARLOS MIMENZA NOVELO, pretendió presentar a la diputada local como una mujer incapaz de ejercer el cargo de legisladora local bajo sus propios méritos, y si lo ejerce, fue debido al amparo de un hombre con base a servicios sexuales.

Esa fue la premisa inicial del PES/001/2021 y en ese contexto, se implementó la reciente normativa jurídica local, los criterios jurisprudenciales y convencionales, así como el protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la impartición de la justicia que dio como resultado, la implementación de medidas de reparación integral de la diputada local en síntesis en los siguientes términos:

Al calificarse la infracción como grave ordinaria, el Pleno del Tribunal, consideró como sanción, la imposición de una multa al agresor tomando como base su capacidad económica acreditada, tomando como criterio orientador lo señalado en la tesis XXVIII/2003 de rubro "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES", y en concordancia a lo sostenido en la Jurisprudencia 10/2018, de rubro "MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN", ambas emitidas por la Sala Superior, se impuso la

cantidad de \$5,212.08.

El monto resultado de lo anterior, atendió a la naturaleza propia de los medios integrales de reparación de daño, entendidos como de “..una naturaleza eminentemente reparatoria y no punitiva o sancionatoria, esto es, este tipo de medidas de reparación tiene un carácter eminentemente compensatorio, cuya naturaleza y monto dependen del daño ocasionado, por lo que no pueden implicar enriquecimiento o empobrecimiento de las víctimas<sup>19</sup>”, por ello se no consideró en modo alguno excesivo o contradictorio la multa impuesta.

No obstante, tomando en consideración el impacto que conllevó el mensaje difundido en las redes sociales y ser el medio por el cual se generó los actos de violencia política en contra de la denunciante, y atendiendo a la obligación de las autoridades ejercer estrategias para lograr la igualdad y la erradicación de todo tipo de violencia en contra de las mujeres, se consideró comunicar a Facebook Inc. a través del Instituto Electoral de Quintana Roo, la sentencia para que tenga conocimiento del procedimiento que involucró a dicha red social y consecuencia, se ordenó dar vista a Facebook, para que publique por al menos treinta días naturales, en el perfil de CARLOS MIMENZA NOVELO, un comunicado de contenido siguiente:

### **COMUNICADO**

**Por decisión del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, el perfil del usuario: “Carlos Antonio Mimenza Novelo”, fue la vía para cometer violencia en contra de:**

**Por difundir un video discriminatorio, estereotipado y que tenía como finalidad incitar al odio y violencia en contra de la diputada local.**

Adicional a lo anterior, se ordenó al agresor, realice un video en su mismo perfil de usuario en la red social Facebook, que contenga una disculpa pública hacia la diputada local en un periodo de al menos treinta días naturales.

Considerando que el infractor, se encontraba recluso en el centro de reinserción social del Estado, con sede en la ciudad de Chetumal, se ordenó dar vista a la Dirección de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, para el efecto de que se otorgue las facilidades a CARLOS MIMENZA NOVELO el uso de las tecnologías de información para el cumplimiento de lo ordenado.

Asimismo, se ordenó como medida de no repetición al agresor, se  
19. SALA REGIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, expediente SCM-JDC-1092/2019 Y ACUMULADOS. Consultable en el link: SCM-JDC-1092-2019.pdf (te.gob.mx), fecha de Consulta: 07/08/2021.

abstenga en lo presente y en lo futuro de manera directa o indirecta de realizar actos de violencia política de género en contra de la diputada local y se le exhortó enfáticamente evitar el uso sexista del lenguaje basados en estereotipos de género, así como dar vista de la resolución al Instituto Quintanarroense de la Mujer para el efecto de otorgarle ayuda psicológica a la víctima.

Pero un elemento importante a destacar como sanción, fue la determinación de ordenar registrar a CARLOS MIMENZA NOVELO, por un periodo de cuatro años al Registro de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género una vez que haya quedado firme la resolución.

Dicha sanción, devino de los “Lineamientos para la Integración, Funcionamiento, Actualización y Conservación del Registro de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género”, aprobado por Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo INE/CG269/2020<sup>20</sup> y modificado por la Sala Superior mediante la sentencia SUP-REC-91/2020.

Ante las determinaciones tomadas por Tribunal Electoral de Quintana Roo en dicha sentencia, CARLOS ANTONIO MIMENZA NOVELO, no ejerció alguna actuación o impugnación que controvierta dicha sentencia, por lo que la sentencia está firme y por ende su nombre inscrito tal y como se instruyó.

Se puede observar el nombre de CARLOS ANTONIO MIMENZA NOVELO en el sistema estatal de personas sancionadas en materia de violencia política, en la página oficial del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral de Quintana Roo, dicha permanencia del citado será hasta el dieciocho de febrero del dos mil veinticinco<sup>21</sup>.

**PES/010/2021**

**CAUSA: UNA OFENSA**

**SANCION: Inscripción al registro público un año, cuatro meses.**

La resolución final de este procedimiento, nos dejó grandes reflexiones, ni la mínima palabra, aunque parezca inofensiva o común, o que incluso pudiera usarse para cualquier de los géneros, se puede normalizar como si nada pasara o como si no nos afectara.

En el presente caso, fue presentada ante la oficialía de partes del Instituto Electoral de Quintana Roo, el día veinticuatro de mayo del

20. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicado el veintidós de septiembre de 2020, consultable en el link [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5600948&fecha=22%2F09%2F2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600948&fecha=22%2F09%2F2020) fecha de consulta 07/08/2021.

21. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, sujetos sancionados, consultable en el link: [https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos\\_sancionados/violencia/](https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos_sancionados/violencia/), fecha de consulta: 07/08/2021.

dos mil veintiuno, la denunciante estando en funciones de regidora municipal, se duele de que en ejercicio de su encargo, al expresar su opinión en uso de la voz, esto en una sesión la cual se transmitió vía Facebook en vivo del órgano colegiado al que pertenece, uno de sus homólogos de nombre ADRIÁN SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, desde su cuenta persona de Facebook, efectuó comentarios en contra de la regidora y de sus intervenciones, alegando ignorancia de ella, demeritando como consecuencia la percepción que la ciudadanía tiene de la afectada respecto a su imagen y capacidad como servidora pública.

La Comisión de Quejas y Denuncias del propio instituto electoral, determinó aprobar como medida cautelar, requerir al síndico municipal para que, en su carácter de representante legal, en un plazo de seis horas contados a partir de la notificación, lleve a cabo las medidas tendientes a eliminar el comentario denunciado.

Cabe precisar que la actuación oportuna de la autoridad sustanciadora permitió hacer constar la existencia de tal comentario. Tal procedimiento fue recepcionado por la dirección jurídica del Instituto Electoral, en la misma fecha de la presentación.

Una vez debidamente integrado, fue remitido el expediente al Tribunal Electoral de Quintana Roo, en donde se registró con el número de expediente PES/010/2021<sup>22</sup>, en donde quienes integran el pleno del Tribunal coincidimos en síntesis que: Sí sucedió en el marco del ejercicio de los derechos político electorales o bien en el ejercicio de un cargo público, ya que la conducta se dio en la vertiente de acceso y desempeño de un cargo público; Sí se efectuó por un colega de trabajo regidor con licencia temporal, pero erróneamente determinamos al resolver por unanimidad la inexistencia de la infracción atribuida al ciudadano ADRIÁN SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, por violencia política contra las mujeres en razón de género, ya que resolvimos que NO se visibilizaban situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes; NO existe una posición de dominio o desequilibrio entre la parte denunciante y la parte denunciada; se le dio una connotación incorrecta a la palabra IGNORANCIA, refiriendo que no guarda relación con la denunciante por la sola condición de ser mujer, toda vez que el mismo es aplicable con cualquiera de los géneros, es decir, el impacto es el mismo, ya sea que vaya dirigido a una mujer o a un hombre, justificándolo que se infirió bajo los límites de la libertad de expresión y que tal palabra no tiene elementos de género; NO se advirtió, ni siquiera de manera velada, que la manifestación denunciada hubiera tenido una afectación en el goce y/o ejercicio de sus derechos político electorales, puesto

---

22. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, SUP-REC-172-2021, consultable en el link: [23\\_7.pdf \(teqroo.org.mx\)](https://teqroo.org.mx), fecha de consulta: 01/08/2021.

que el contexto del mensaje no afectó ni menoscabó el ejercicio del cargo de regidora, así mismo, se consideró que lo señalado por el denunciado hacia a la denunciante en ejercicio de sus funciones NO encuadraba dentro de la violencia verbal.

Inconforme con lo anterior, la promovente de la queja, en fecha veintiséis de abril, presento Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del ciudadano el cual fue registrado con el número de expediente SX-JDC-929/2021<sup>23</sup>, mismo que la Sala Regional Xalapa, resolvió el once de mayo del año en curso, en donde la y el magistrado consideraron por UNANIMIDAD de votos, lo siguiente:

“...REVOCAR la sentencia impugnada debido a que el mensaje denunciado es una manifestación de violencia política contra la mujer en razón de género, por lo cual no tiene asidero jurídico conforme al derecho a la libertad de expresión...”

“...Por tanto, se declara la existencia de dicha violencia en contra de la hoy actora...”

La Sala Regional Xalapa, determinó en síntesis que el Tribunal Electoral de Quintana Roo NO analizó el mensaje denunciado en su contexto para determinar la inexistencia de la violencia política contra la mujer en razón de género, así mismo lo considero como violencia verbal, que tuvo como fin demeritar la imagen de la quejosa.

Señalando que dicho mensaje escrito desde su cuenta personal por ADRIÁN SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, no puede considerarse amparado en el derecho a la libertad de expresión porque tiene como resultado ejercer violencia política contra la mujer en razón género, lo cual atenta contra los derechos político-electorales de la actora y no puede considerarse un fin legítimo, puesto que como regidora de un ayuntamiento tiene derecho a participar en las sesiones cabildo, respecto a cualquier tema de carácter público relacionado con las funciones del propio órgano edilicio, como en el caso sucedió, argumentando la Sala Regional lo siguiente:

“Así, debido a que el mensaje está claramente dirigido a insultar las capacidades de la actora, es claro que reproduce el estereotipo de la superioridad intelectual de hombre respecto de la mujer; cuestión que es discriminatoria hace patentes los atributos y roles que se adjudican a cada uno de los sexos de manera inequitativa, obedeciendo a un esquema de jerarquías que coloca al grupo de los hombres en una posición de dominación, y al de las mujeres en una de subordinación o inferioridad; lo cual a su vez genera como consecuencia una

---

23. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. Consultable en el link: [SX-JDC-0929-2021 \(te.gob.mx\)](https://te.gob.mx), fecha de consulta: 02/08/2021.



diferenciación entre hombres y mujeres, enfatizando la inferioridad de calidades y circunstancias del género femenino frente al masculino<sup>24</sup>.”

Es importante destacar la relevancia que la Sala Regional Xalapa, les otorga a los valores universales como la HONRA y la DIGNIDAD, los cuales no pueden ni deben ser lesionados, ya que atentan además a la percepción o buena fe que se tiene de las personas.

Así mismo destaca el tribunal federal que en el marco del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano.

En consecuencia, dentro de la REVOCACION dictada, de la sentencia del tribunal electoral local, aunado a que se declara la existencia de la conducta consistente en Violencia Política Contra las mujeres en razón de género, se condenó ADRIÁN SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ abstenerse de realizar acciones u omisiones que de manera directa o indirecta tengan por objeto o resultado, intimidar, molestar o causar un daño, perjuicio u obstaculizar el ejercicio del cargo de regidora de la ahora actora; como medida de reparación, se ordenó al denunciado, que de inmediato ofrezca una disculpa pública por escrito, en el mismo medio en el que fue emitido el mensaje denunciado, esto es, es a través de la página de la red social Facebook del ayuntamiento de Othón P. Blanco, Quintana Roo, vinculando al presidente municipal de dicho ayuntamiento a vigilar el cumplimiento de la publicación de dicha disculpa pública; se da vista al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo para que registre Adrián Sánchez Domínguez en el Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género de Quintana Roo... Tal falta se calificó como leve y se impone una sanción de un año cuatro meses de permanencia en el citado Registro atendiendo además a la calidad de servidor público que detenta el demandado.

De lo anterior se puede observar el nombre de ADRIÁN SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ en el sistema estatal de personas sancionadas en materia de violencia política, en la página oficial del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral de Quintana Roo, dicha permanencia del citado será hasta el catorce de septiembre del dos mil veintidós<sup>25</sup>.

---

24. Ídem. Punto 87.

25. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, sujetos sancionados, consultable en el link: [https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos\\_sancionados/violencia/](https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos_sancionados/violencia/), fecha de consulta: 02/08/2021.

Por lo anterior, ADRIÁN SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, recurrió ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde en fecha cinco de junio del año curso, fue desechada su impugnación el cual se registró con el número juicio SUP-REC-501/2021<sup>26</sup>, por no cumplir el requisito de procedencia. En el mismo el sentenciado señalado pretendió revertir las sanciones que le fueron impuestas en el expediente SX-JDC-929/2021.

**PES/011/2021**

**CAUSA: UN ATENTADO DE SUSTITUCION INDEBIDA.  
SANCION: Cancelación de registro como candidato e inscripción al registro público de infractores por cinco años cuatro meses.**

El veintidós de marzo del dos mil veintiuno, la agraviada siendo candidata a síndico municipal denunció ante el Instituto Electoral de Quintana Roo, a diversas personas postuladas por la coalición “Juntos Haremos Historia en Quintana Roo”, entre ellas, el candidato a presidente municipal LUIS GAMERO BARRANCO, señalando que en fecha siete de marzo, fecha límite para registrar las planillas, le fueron inferidas en su persona diversas consignas en su contra, descalificándola en su actuar como servidora pública, afectando con esto su imagen.

En esa misma fecha la dirección jurídica del Instituto Electoral local, acordó registrar el procedimiento especial sancionador en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por unanimidad, quienes integran la comisión de quejas y denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante acuerdo determinaron procedentes las medidas cautelares entre las que destacan solicitar a Facebook, Inc., por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral, el retiro inmediato de los videos denunciados, publicados en las cuentas “Once Once Noticias Quintana Roo” y “Adrián Encalada”, de la red social Facebook, alojados en los links de internet denunciados, así mismo se solicitó a la parte denunciada se abstengan de emitir en cualquier medio de comunicación o red social, manifestaciones, declaraciones, opiniones, comentarios o expresiones relacionadas con la agraviada, ya sea en su persona, imagen o cargo público, que pudieran constituir vulneración a la normativa electoral, otorgándoles en un término de veinticuatro horas de contadas a partir de la notificación del acuerdo, eliminar de sus respectivas cuentas de Facebook y otras redes

26. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Sala Superior, Consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0501-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0501-2021.pdf) fecha de consulta: 03/08/2021.

sociales, cualquier contenido que atente contra la moral, la dignidad o la integridad emocional de la denunciante.

En fecha veintiséis de marzo, la afectada presenta una segunda queja por escrito en el que entre otras cosas refiere de que en fecha once de marzo de este año, se enteró de que LUIS GAMERO BARRANCO, pretendió sustituirla de la planilla de la coalición, en la cual había sido registrada como candidata propietaria a síndico, alegando que corroboró tal hecho en fecha veinticuatro de marzo, a través de un acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral local, señalando que no había renunciado a tal candidatura.

Tal acto quedo comprobado en autos, ya que obra el citado documento de solicitud de sustitución de fecha once de marzo del dos mil veintiuno, firmado por LUIS GAMERO BARRANCO, en su carácter de candidato a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, postulado por la coalición “Juntos Haremos Historia en Quintana Roo”.

Después de la debida recepción, la autoridad sustanciadora acumuló ambos procedimientos especiales sancionadores.

Como consecuencia de esta nueva queja, la comisión de quejas y denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha veintiocho de marzo de este año, una vez realizado el análisis de riesgo de la víctima, aprobó viable otorgar las medidas de protección policial solicitadas por la quejosa.

El Tribunal Electoral de Quintana Roo, resolvió en fecha veintiocho de abril del dos mil veintiuno, el procedimiento especial sancionador PES/011/2021, iniciado con motivo de las quejas por violencia política contra las mujeres en razón de género, del cual desatinadamente, se determinó la inexistencia de las conductas denunciadas, ya que se consideró que las expresiones denunciadas NO limitaban o restringían algún derecho de la denunciante; aunado a que NO se acreditaba que tales expresiones fueron dirigidas a la quejosa por el hecho de ser mujer.

Inconforme con lo anterior, la parte quejosa, presentó medio de impugnación, mismo que la Sala Regional Xalapa resolvió en fecha dieciocho de mayo, emitiendo en su sentencia SX-JDC-954/2021<sup>27</sup> declarar la existencia la violencia política contra la mujer por razón de género atribuible a LUIS GAMERO BARRANCO.

---

27. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. SX-JDC-954/2021 Consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JDC/954/SX\\_2021\\_JDC\\_954-1009043.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JDC/954/SX_2021_JDC_954-1009043.pdf), fecha de consulta: 08/08/2021.

La Sala Regional modificó la sentencia del tribunal local, señalando que al llevar a cabo el análisis de la denuncia NO se hizo la valoración de las pruebas con perspectiva de género, además de que NO aplicó el criterio de reversión de la carga de la prueba y NO valoró de manera concatenada los hechos que tuvo por acreditados a fin de determinar la existencia de las conductas denunciadas.

Por otra parte, la autoridad federal regional, determinó que la sola intención del denunciado de pretender sustituir a la quejosa, constituye violencia verbal, simbólica y psicológica hacia la denunciante, máxime que el agresor no contaba con facultades para tal sustitución.

En su defensa, LUIS GAMERO BARRANCO, alegó que el escrito de sustitución tenía el objeto de dar cumplimiento a una acción afirmativa joven, mismo que al no lograr tal sustitución, debido a que no cuenta con esas facultades, se tornó agresivo e incluso en contra de quien ejercía la Presidencia Estatal de Morena en Quintana Roo, reflejando con ello, una actitud de superioridad respecto de la participación de las mujeres, sin aportar elementos probatorios que desvirtuaran tales actos.

Ante esos hechos acreditados, la Sala Regional, consideró que el intento de sustitución de la denunciante por parte del agresor, coartó la participación política de la quejosa, situación que repercutiría en perpetrar estereotipos de género, respecto a la no pertenencia de las mujeres en el ámbito público.

Derivado de la responsabilidad atribuida por la Sala Regional a LUIS GAMERO BARRANCO, por actos de violencia política contra la mujer por razón de género, se le ordenó abstenerse de realizar acciones u omisiones que de manera directa o indirecta tengan por objeto o resultado, intimidar, molestar o causar un daño, perjuicio u obstaculizar el ejercicio del derecho de ser votada de la ahora actora como candidata, a quien se le dejaron subsistentes las medidas de seguridad ordenadas por el Instituto Electoral local; se ordenó dar vista al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para que lleve a cabo la inscripción de LUIS GAMERO BARRANCO en el Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género de Quintana Roo y realice la comunicación respectiva al Instituto Nacional Electoral para su inscripción en el Registro Nacional por un periodo de permanencia de 5 años cuatro meses, mismo que permanecerá hasta el veinte de septiembre del dos mil veintiséis<sup>28</sup>.

De lo anterior, el veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Consejo

---

28. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, sujetos sancionados, consultable en el link: [https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos\\_sancionados/violencia/](https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos_sancionados/violencia/), fecha de consulta: 06/08/2021.

General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante acuerdo aprobó cancelar el registro de Luis Gamero Barranco, como candidato a la presidencia municipal de Othón P. Blanco y el veinticuatro de mayo, mediante acuerdo de sustitución, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, aprobó el registro de la denunciante como candidata a la presidencia municipal de ese ayuntamiento, determinando potencializar el derechos de las mujeres a tener una participación efectiva en la vida política del municipio, toda vez que se trata de una medida de igualdad sustantiva y estructural que pretende garantizar el mayor beneficio para las mujeres<sup>29</sup>.

Inconforme con lo anterior, el veintidós de mayo del mismo año, en su calidad de actor, presentó el recurso de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación registrada con el número de expediente SUP-REC-576/2021<sup>30</sup>, medio impugnativo desechado dado que no se advirtieron cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad, ni que se actualice algún otro supuesto que justifique el estudio de fondo de la problemática planteada, dando por agotada la cadena impugnativa respecto de revertir la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa.

No obstante, LUIS GAMERO BARRANCO, impugnó el acuerdo del Instituto Electoral local respecto a la cancelación de su registro como candidato a través del juicio para la protección de los derechos políticos de la ciudadanía quintanarroense, ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en fecha veinticinco de mayo del presente año, registrándose con el número de expediente JDC/068/2021<sup>31</sup>.

Es importante precisar, que el proyecto de sentencia JDC/068/2021, en un primer momento fue rechazado en la sesión de Pleno del Tribunal Electoral local en fecha dos de junio de la actual anualidad, debido a la diversidad de criterios de quienes integramos dicho Pleno, ordenándose en consecuencia remitir las constancias del expediente en atención al orden de turno, a la ponencia que corresponda.

Así, el cinco de junio del presente año, por mayoría de votos de quienes integramos el Pleno, al resolver el medio de impugnación JDC/068/2021, se consideró procedente sobreseer el medio impugnativo, ya que de manera previa, la resolución emitida por la Sala Regional Xalapa dentro del expediente SX-JDC-954/2021, gozaba de

29. INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, ACUERDO IEQROO/CG/A-159-2021, consultable en el link: <https://www.ieqroo.org.mx/2018/Sesiones-ConsejoGeneral.html>, fecha de consulta 23/08/2021

30. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Sala Superior, SUP-REC-576/2021, consultable: [https://www.te.gob.mx/Informacion-juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0576-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion-juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0576-2021.pdf), fecha de consulta: 08/08/2021.

31. TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANAROO, JDC-068/2021, consultable en el link: [http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Junio/resolucion/4\\_11.pdf](http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Junio/resolucion/4_11.pdf), fecha de consulta: 08/08/2021.

firmeza en razón de que la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración número SUP-REC-576/2021, determinó desechar de plano el medio de impugnativo relacionado con la cancelación del registro como candidato del actor.

Ese mismo día, el actor presentó su demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a efecto de que resuelva la Sala Regional y a fin de controvertir la sentencia local JDC/068/2021.

El once de junio del presente año, el pleno de la Sala Regional Xalapa, al resolver dicho medio impugnativo mediante la sentencia SX-JDC-1212/2021<sup>32</sup>, determinó desechar la demanda, en virtud de que ya se había tornado de manera irreparable el acto impugnado.

Finalmente, como último medio de impugnación Luis Gamero Barranco y con el fin de revertir esa resolución de la Sala Regional Xalapa, relacionado con la cancelación de su registro a la presidencia municipal de Othón P. Blanco, interpuso ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el recurso de reconsideración registrado con el número de expediente SUP-REC-793/2021<sup>33</sup>, en el cual resolvió desechar dicho medio impugnativo al no reunir los requisitos especiales de procedencia, al tratarse de una resolución emitida por la Sala Regional Xalapa que no es de fondo.

**PES/033/2021**

**CAUSA: COMENTARIOS AGRESIVOS TRANSMITIDOS EN VIVO  
VÍA FACEBOOK.**

**SANCIÓN: Cancelación de registro como candidato, sin  
posibilidad de asumir regiduría de representación proporcional.**

**NOTA: No se ha otorgado disculpa verbal.**

El veintisiete de abril del año en curso, ISAAC JANIX ALANIS, en su calidad de candidato del partido Fuerza por México a la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, realizó una transmisión en vivo a través de la red social Facebook.

En dicha transmisión, simuló leer un comentario con contenido agresivo hacia a una candidata por el mismo cargo de elección

---

32. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. JDC-1212/2021, Consultable en el link: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-1212-2021.pdf>, fecha de consulta: 08/08/2021.

33 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Sala Superior, SUP-REC-793/2021 Consultable: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0793-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0793-2021.pdf), fecha de consulta: 06/08/2021.

popular, menoscabando su imagen pública, de lo anterior en fecha cinco de mayo fue presentado ante el Instituto Local, por el partido político al que pertenece la agredida una queja contra el señalado por violencia política contra las mujeres en razón de género.

En su defensa, ISAAC JANIX ALANIS, alegó haber leído un comentario de un seguidor de Facebook que le escribía al mismo tiempo que el denunciado transmitía en vivo, cabe destacar que tales hechos se suscitaron en la etapa de campaña.

Una vez admitida la queja y en el tiempo dispuesto por la Ley, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha ocho de mayo del dos mil veintiuno, se pronunció con relación a las medidas cautelares emitiendo el acuerdo IEQROO/CQy D/A-MC-042/ 202 I<sup>34</sup>, decretando procedentes las mismas.

Así mismo, dentro de las pruebas recabadas, se efectuó una inspección ocular al link del usuario “janix”, con el fin de encontrar el mensaje denunciado, no obstante, la autoridad instructora no encontró tal comentario, de lo que se dedujo que lo efectuó con dolo en su acción.

Por ello, el denunciado, ofreció una pericial particular en su defensa con el fin de sostener que no simuló, que si leyó y que si bien la autoridad sustanciadora no encontró el comentario que efectuó un seguidor, fue porque fue eliminado.

De las medidas cautelares decretadas, se exhorta a ISAAC JANIX ALANIS, el evitar emitir expresiones por iniciativa propia o en referencia a manifestaciones de tercero que entrañen violencia política contra las mujeres en razón de género, así mismo, se le solicitó elimine de la red social Facebook el comentario denunciado y que se encontraba alojado en el link de internet donde efectuó la transmisión denunciada.

El veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, se tuvo por recibido la queja en el Tribunal Electoral de Quintana Roo, el cual fue registrado con el número de expediente PES/033/2021, siendo turnado a la ponencia del magistrado Sergio Avilés Demeneghi, quien en fecha primero de junio del mismo año, propuso al Pleno un acuerdo por el cual se proponía solicitar al Instituto Electoral de Quintana Roo, desahogar el contenido de un USB aportado por el actor, sin embargo tal propuesta fue rechazado por la mayoría de quienes integramos el pleno del Tribunal Electoral, ya que fuimos coincidentes en señalar que a ningún fin práctico llevaría tal diligencia, máxime que ISAAC JANIX ALANIS, en ningún momento negó haber inferido tal comentario denostando la imagen de la afectada, ni haber evitado demeritar a su

---

34. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, Comisión de Quejas y denuncias, consultable en el link: Acuerdo-CQyD-A-MC-042-2021.pdf, fecha de consulta: 03/08/2021.

contrincante.

En consecuencia, el dos de junio, por mayoría de quienes integramos el pleno del Tribunal Electoral, determinamos dentro de ese mismo expediente<sup>35</sup> la existencia de la conducta consistente en violencia política en razón de género, quedando acreditado la violación a los artículos 288 tercer párrafo de la Ley de Instituciones y 32 Ter fracción XXIX de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado de Quintana Roo.

Conductas las cuales se calificaron como una falta grave ordinaria, lo que trajo como consecuencia lógica en decretar que el denunciado NO cuenta con el modo honesto de vivir mientras dure la sanción impuesta por el Tribunal Local, ordenando su incorporación al registro nacional de personas sancionadas en materia de Violencia política por cuatro años.

Sancionándolo además como medida de satisfacción a publicar dentro de las doce horas siguientes a su notificación, un comunicado, dentro del mismo perfil de Facebook donde se suscitaron los hechos, así como una disculpa pública verbal y escrita, a la parte denunciante y que se abstenga que en lo presente y en lo futuro, de manera directa o indirecta a realizar actos de violencia política en razón de género, exhortando a evitar uso sexista de lenguaje basado en estereotipos de género.

Además, se ordenó dar vista al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para que registre a ISSAC JANIX ALANÍS, en el Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género y realice la comunicación respectiva al Instituto Nacional Electoral para su inscripción en el Registro Nacional.

Así mismo, se dio vista de la sentencia aprobada, a la fiscalía general del Estado y al órgano interno del propio ayuntamiento de Benito Juárez para que en ámbito de su competencia, actúen como les corresponden.

Como parte de las medidas de rehabilitación, y tal como lo señala la Ley, se ordenó dar vista al Instituto Quintanarroense de la Mujer, para que otorgue ayuda psicológica a las víctimas.

De lo anterior, el Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha cuatro de junio de dos mil veintiuno, canceló el registro de ISAAC JANIX ALANIS, como candidato a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento

---

35. TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO, PES/033/2021, Consultable en el link: [http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Junio/resolucion/2\\_12.pdf](http://www.tegroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Junio/resolucion/2_12.pdf), fecha de consulta: 03/08/2021.



de Benito Juárez, sin que implicara una modificación en el contenido de las boletas electorales ya que para dicha fecha ya se encontraban impresas y entregadas a las mesas directivas de casilla.

Inconforme con lo anterior y alegando entre varias cosas la falta de exhaustividad, en fecha cuatro de junio, impugnó ISAAC JANIX ALANIS, la sentencia emitida por este Tribunal Electoral de Quintana Roo. Misma que la Sala Xalapa considero REVOCAR al resolver el expediente SX-JE-130/2021, señalando dicha falta de exhaustividad en torno a la prueba referida por ISAAC JANIX ALANIS.

El seis de junio, derivado de lo ordenado por la Sala Xalapa, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, emitió una nueva resolución en la que se volvió a confirmar la existencia de Violencia Política de Género en Contra de la Candidata de Morena; aun y cuando se hizo la inspección al USB ofrecido por el actor, no se desestimó lo denunciado por la parte afectada, por el contrario persisten las situaciones de modo, tiempo y lugar de las conductas así como los elementos para sostener la acusación, quedando acreditado que:

- Sucedió en el marco del ejercicio de los derechos político electorales;
- La conducta se dio en fecha veinticinco de abril, es decir dentro del periodo comprendido denominado “campaña electoral” misma que comprende desde el día 19 de abril al 2 de junio;
- Fue realizado por un candidato postulado por un Partido Político en detrimento de una candidata postulada por una Coalición;
- Se acreditó violencia verbal, el cual es una forma de violencia política contra la mujer en razón de género. Aunado al contenido con estereotipos de género y micromachismo.
- Se acreditó la violencia simbólica, en su forma de micromachismo directo.
- Se acreditó la violencia sexual, la cual en síntesis refiere recalcar la supremacía masculina frente a la femenina o cuando se trata de degradar la imagen física.
- Se acreditó la violencia psicológica.
- Se acreditó que el mensaje emitido por ISAAC JANIX ALANIS, tuvo como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de la afectada en su calidad de candidata y tal comentario se basa en elementos de género, ya que su objetivo fue menoscabar y realizar un comentario denostativo sobre su integridad personal.

En la sentencia aprobada por quienes integran la Sala Regional Xalapa, se hizo referencia de los tipos de micromachismos existentes que la doctrina señala como:

**DIRECTOS:** Que incluyen aquellos en los que el hombre usa la fuerza moral, psíquica, económica o de su personalidad, para intentar doblegar a las mujeres y convencerlas de que la razón no está de su parte, cumpliendo con el objetivo de provocar un sentimiento de derrota posterior al comprobar la pérdida, ineficacia o falta de fuerza y capacidad para defender las propias decisiones o razones;

**INDIRECTOS,** Siendo estos los que impiden el pensamiento y la acción eficaz de la mujer llevándola a la dirección elegida por el hombre<sup>36</sup>.

Definitivamente el comentario discriminatorio emitido por ISAAC JANIX ALANIS, causó un detrimento grave a la imagen de la afectada, si bien, la libertad de expresión, conferida en el artículo 6 de nuestra Carta Magna no puede ser coartada, ni censurada los límites son claros, es decir, la libertad de expresión es garantizada siempre y cuando no atenten a la moral, la vida pública o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Ha sido criterio que en el ámbito del debate político se permite la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar al ejercicio de cargos públicos, pero, lo cierto es que las expresiones que se realicen en dicho ámbito no pueden lesionar la dignidad y la honra de las personas reconocidos como derechos fundamentales y valores universales.

Ante las anteriores consideraciones que fueron analizadas en la sentencia de estudio, se sostuvo que las expresiones denunciadas se calificaron como grave ordinaria, ordenándose en lo relevante, a emitir disculpas públicas por parte del denunciado y la inscripción en el Registro de infractores por un plazo de cuatro años, desvirtuándose su modo honesto de vivir y en consecuencia, se dio vista al Instituto local con la finalidad de que se pronunciara sobre el registro de la candidatura del denunciado.

El día seis de junio del presente año, se llevó a cabo la jornada electoral, al día siguiente en fecha siete de junio, el Instituto local emitió un nuevo acuerdo, en el cual aprobó la cancelación del registro de ISAAC JANIX ALANIS por haberse desvirtuado su modo honesto de vivir por actos constitutivos de violencia política de género.

Preliminarmente se conocía al final del día de la jornada electoral, quien llevaba ventaja en la elección, igualmente cabía la posibilidad de ISAAC JANIX ALANIS de alcanzar una regiduría por la vía de representación proporcional.

36. FERRER PÉREZ, VICTORIA A.; BOSCH FIOL, ESPERANZA; NAVARRO GUZMÁN, CAPILLA; RAMIS PALMER, M. CARMEN; GARCÍA BAUDES, M. ESTHER. Los micromachismos o microviolencias en la relación de pareja: Una aproximación empírica. Anales de Psicología, vol. 24, núm. 2, diciembre 2008, pp 341-352 Universidad de Murcia Murcia, España.

Derivado de la impugnación, el dos de julio siguiente, la Sala Xalapa acumuló y resolvió los juicios SX-JE-145/2021 y SX-JDC-1250/2021<sup>37</sup> en los que mantuvieron la determinación de tener por actualizada la infracción, pero modificó la sanción, ya que consideró que fue excesivo ordenar la inscripción del denunciado por cuatro años en el registro de infractores, por lo que limitó su inscripción al proceso electoral en curso.

El seis de julio, la representación del partido MORENA e ISAAC JANIX ALANIS presentaron, cada uno por su parte y pretensiones adversas, recursos de reconsideración en contra de la sentencia de la Sala Xalapa, dichas impugnaciones registradas en la Sala Superior del Tribunal Electoral federal con el número SUP-REC-911/2021 y SUP-REC-915/2021 ACUMULADO<sup>38</sup>, resueltas el 28 de julio del año en curso.

En dichos recursos, la pretensión planteada de MORENA, es que se modifique la sentencia impugnada con respecto a la temporalidad de inscripción del denunciado en la lista de infractores para que se vuelva a establecer el plazo de cuatro años.

Respecto a este punto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideró que el recurso de reconsideración interpuesto es improcedente, ya que no se vulnera una cuestión propiamente de constitucionalidad que amerite ser resuelta por dicho tribunal.

Por otro lado, la pretensión de ISAAC JANIX ALANIS, en esencia fue el planteamiento que cuestiona que la decisión de la Sala Regional Xalapa al efectuar una aplicación retroactiva al retirarle el registro cuando ya se le había otorgado, es decir, que contaba con un derecho ya adquirido el cual se le retiró indebidamente, se le declaró inelegible y se canceló con motivo de una infracción consistente en unas expresiones que espontáneamente emitió en una transmisión en vivo de una red social que al leer las opiniones de diversos usuarios que atendían su conferencia, automáticamente se le declaró inelegible.

Alego además, una violación al principio pro persona, ya que indebidamente le fue considerado como una persona que no cuenta con modo honesto de vivir, lo que trajo consigo que tenga el carácter de inelegible en términos del artículo 17 de la Ley de Instituciones y

---

37. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. SX-JE-145/2021 y SX-JDC-1250/2021 Consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JE/145/SX\\_2021\\_JE\\_145-1040361.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JE/145/SX_2021_JE_145-1040361.pdf), fecha de consulta: 03/08/2021.

38. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Sala Superior, SUP-REC-911/2021 y SUP-REC-915/2021 ACUMULADO Consultable en el link: [SUP-REC-0911-2021 \(te.gob.mx\)](https://www.te.gob.mx/SUP-REC-0911-2021) fecha de consulta: 03/08/2021.

procedimientos electorales para el Estado de Quintana Roo<sup>39</sup> .

Es importante enfatizar que tal numeral devino de las reformas del ocho de septiembre del dos mil veinte, el cual enuncia la siguiente:

Artículo 17. Son requisitos para los cargos de Gobernadora o Gobernador, Diputada o Diputado e integrantes de los Ayuntamientos, además de los que señalan respectivamente la Constitución Federal y la Constitución del Estado, los siguientes:

- I. Contar con inscripción en el Registro Federal de Electores;
- II. Contar con credencial para votar;
- III. o pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- IV. No ser titular de algún órgano político administrativo, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección, y
- V. No encontrarse sancionada o sancionado administrativamente mediante sentencia firme o, en su caso, sentenciada o sentenciado penalmente mediante sentencia firme, por violencia política contra las mujeres en razón de género.

La máxima autoridad electoral, resolvió desestimar los agravios encaminados a solicitar la inaplicación del artículo 17, fracción V de la Ley local, acentuando el hecho de que una persona que se haya registrado como candidato para un cargo de elección popular en Quintana Roo, no implica que no se pueda impugnar el cumplimiento de ese requisito, sino que puede realizarse hasta el momento de la entrega de la constancia de mayoría.

De lo anterior, advirtiendo la legalidad de la sentencia de Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la confirma en todos sus termino incluyendo la modificación a la sanción impuesta a ISAAC JANIX ALANIS candidato del partido Fuerza por México a la presidencia municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, por incurrir en actos de violencia política de género en contra de la candidata de MORENA a ese mismo cargo.

Es así que, si bien ISAAC JANIX ALANIS, fue encontrado responsable por la comisión de violencia política contra las mujeres en razón de género, también lo es que por decisión de la Sala Regional Xalapa, no se podrá inscribir su nombre al registro de personas infractoras en materia de violencia política, pues tal autoridad lo considero excesivo, limitando su inscripción al proceso electoral en curso, lo que resultó un

---

39. LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, Art. 17, consultable en el link: [L185-XVI-20210711-L1620210711126.pdf](https://www.congresoqroo.gob.mx/20210711-L1620210711126.pdf) (congresoqroo.gob.mx), fecha de consulta: 03/08/2021.

impedimento para ocupar la regiduría de representación proporcional que le correspondía y que por Ley será ocupado por su suplente.

En fecha diez de agosto del 2021, ISAAC JANIX ALANIS acató parcialmente la sentencia, otorgando la DISCULPA POR ESCRITO, no así la DISCULPA VERBAL.

**RAP/015/2021**

**CAUSA: DESCALIFICACIONES EN LA RED SOCIAL FACEBOOK POR PARTE DIRIGENTES DEL COMITÉ DIRECTIVO ESTATAL DEL PARTIDO POLÍTICO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN QUINTANA ROO, EN CONTRA DE UNA EX MILITANTE Y EN EL PLANO PERSONAL.**

**SANCIÓN: Disculpas públicas, multas económicas y reducción ministración del partido político.**

El procedimiento especial sancionador que dio origen al expediente RAP/015/2021, se originó en esencia, por las quejas presentadas por una ex militante los días diecinueve y veintidós de octubre de dos mil veinte, en contra de ELDA CANDELARIA AYUSO ACHACH en su calidad de Presidenta, JOSÉ ALBERTO ALONSO OVANDO, en su calidad de Secretario General y del Comité Estatal, todos del partido Revolucionario Institucional en Quintana Roo, derivado de su renuncia a la militancia de ese ente político.

La quejosa atribuyó a la parte denunciada actos que a su juicio, derivaron en violaciones a los derechos humanos de la quejosa, en sus modalidades de violencia psicológica, violencia moral, violencia a su dignidad humana, violencia por discriminación, violencia por descalificaciones personales y denigrantes por la publicación en la página oficial de Facebook del partido político denunciado relacionado a un comunicado por la renuncia a su militancia.

La autoridad instructora, integró el expediente IEQROO/POS/035/2020 y su acumulado y ordenó diversas diligencias de investigación, siendo hasta el dieciséis de marzo de este año, tener por concluida la instrucción de mérito y el veintidós de abril, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, emitió la resolución IEQROO/CG/R-020-2021, por medio del cual declaró inexistentes las conductas denunciadas.

No obstante, la quejosa presentó el recurso de apelación en contra de la resolución referida ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo, registrándose con el número de expediente PES/015/2021, quien por mayoría de votos confirmó la resolución emitida por el Instituto Electoral el seis de mayo de dos mil veintiuno.

En dicha sentencia, en esencia, se resolvió como infundados los agravios vertidos por la denunciante y confirmó que la postura adoptada por la autoridad responsable estuvo orientada a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios en dicha red social Facebook, entendidos como parte de sus derechos humanos a la libertad de expresión, pues dentro del debate que se realiza dentro de las redes sociales, exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, pensamientos, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de dichos medios de comunicación.

Así, y contrario a lo aseverado por la recurrente, determinó que la autoridad responsable, realizó una correcta ponderación entre la libertad de expresión y los derechos a la dignidad y la honra, toda vez que quedó debidamente acreditado que no se advierte ni directa, ni indirecta e incluso ni siquiera de manera velada, que existan expresiones o contextos que resulten en agresiones o vejaciones, por el hecho de ser mujer. Por lo que, se arribó a la conclusión de que las conductas imputadas a la y los denunciados, no infringen los supuestos invocados en la normativa aplicable, relativa a violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por lo anterior, la recurrente presentó el Juicio para la Protección de los Derechos políticos Electorales ante la Sala Regional Xalapa, el cual integró el expediente SX-JDC-1029/2021<sup>40</sup>, por medio del cual revocó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo y ordenó en lo total, lo siguiente:

“... ”

- i. Revocar la resolución impugnada en presente juicio;
- ii. Revocar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo IEQROO/CG/R-020/2021, mediante el cual, el Instituto local determinó, declarar inexistentes los hechos denunciados por la entonces quejosa en los expedientes IEQROO/POS/035/2021 y su acumulado IEQROO/POS/036/2021.
- iii. Ordenar al Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo que, en el plazo de diez días, contados a partir del siguiente a aquél en que reciba las constancias de los expedientes IEQROO/POS/035/2021 y IEQROO/POS/036/2021 acumulados, así como la presente sentencia, emita una nueva decisión en la que, teniendo por acreditada la violencia política en perjuicio de la actora, califique la infracción, la cual no podrá ser catalogada como leve y, en consecuencia, deberá imponer la sanción que en cada caso corresponda, tanto a quienes se les identificó responsabilidad directa como por culpa in vigilando al Partido Revolucionario Institucional.

“... ”

---

40. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. SX-JDC-1029/2021, Consultable en el link: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-1029-2021.pdf>, fecha de consulta: 20/08/2021.

Lo anterior, al advertir que la finalidad de la presidenta y el secretario general, ambos del PRI en Quintana Roo, fue la de publicar en Facebook expresiones para demeritar la imagen de la actora frente a la militancia; por tanto, concluyó que las expresiones contenidas en los comunicados sí son constitutivos de violencia política.

En consecuencia, el Instituto Electoral de Quintana Roo, en acatamiento a la sentencia ordenada por la Sala Regional Xalapa, aprobó el diez de junio de dos mil veintiuno, la resolución IEQROO/CG/R-025-2021, en donde sostuvo el criterio emitido por la Sala Superior en el expediente REC-061/2020, respecto a que se incurre en violencia política, cuando una servidora o servidor público lleva a cabo actos dirigidos a menoscabar, invisibilizar, lastimar, o demeritar la persona, integridad o imagen pública de otra u otro servidor público en detrimento de su derecho electoral de ser votado en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo.

Por lo que si bien, la Presidenta, Secretario General y el Comité Estatal del PRI, no son servidores públicos, el criterio de la Sala Xalapa en el expediente SX-JDC-1029/2021, consideró que también resultan aplicables tratándose de las y los integrantes de los partidos políticos, las consideraciones vertidas en el expediente REC-061/2020 emitido por la Sala Superior arriba referidos.

Es por lo que, de las probanzas analizadas, el Instituto Electoral determinó que se afectó el derecho humano consistente en la honra y reputación de la quejosa, al realizar manifestaciones que la exhibieron de forma negativa frente a la militancia y ciudadanía en general, circunstancias que la afectaron en el ejercicio de sus derechos políticos electorales, dado que la víctima cuenta al momento de los hechos con la calidad de diputada local.

En consecuencia, y al ser calificadas las infracciones cometidas por la denunciada y denunciados como grave ordinaria, se impuso las sanciones consistentes en una multa económica a ELDA CANDELARIA AYUSO ACHACH Y A JOSÉ ALBERTO ALONSO OVANDO por la cantidad de \$12,597.60 y \$26,498.40 pesos respectivamente; así como medida de reparación, el ofrecimiento de una disculpa pública a la víctima.

Por cuanto al partido político denunciado, se le impuso una reducción de la ministración de su financiamiento público por la cantidad de \$150,000 pesos.

**CAUSA: VIOLENCIA VERBAL Y PSICOLOGICA**  
**SANCIÓN: Amonestación pública, inscripción registro estatal y nacional en la lista de personas sancionadas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.**

Un caso similar, a los diversos anteriores, en donde se corroborara que no es tolerable, ni permisible bajo ningún contexto “un insulto” y/o “denostación”, es el resuelto en fecha veintiuno de julio del año en curso, por el Tribunal Electoral local de Quintanaroo, identificado como en número de expediente PES/057/2021, en donde se declaró la existencia de las conductas consistentes en violencia política contra la mujer en razón de género, cometida por el ciudadano MARCIANO TOLEDO SÁNCHEZ en su calidad de candidato en agravio de una candidata a la presidencia por el mismo municipio.

En dicha resolución, se ordenó amonestar públicamente a MARCIANO TOLEDO SÁNCHEZ y su inscripción al Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política en Contra de las Mujeres en Razón de Género y realizar la comunicación respectiva al Instituto Nacional Electoral para su inscripción, por el periodo de un año una vez que cause ejecutoria y quede firme la Resolución.

Paralelo a ello, como medida de no repetición, se ordenó en dicha sentencia al agresor se abstenga en lo presente y en lo futuro de manera directa o indirecta de realizar actos de violencia política de género en contra de la ciudadana, exhortándolo enfáticamente a evitar el uso sexista del lenguaje basados en estereotipos de género, apercibiéndolo que en dado caso que incumpla con lo ordenado será acreedor a una sanción mayor a la establecida en la resolución<sup>41</sup>.

La queja original, fue interpuesta por un partido político, en esencia, se denunció actos consistentes en la utilización de micromachismos directos, por parte del agresor en un evento en la etapa de campaña el cual fue difundido en redes sociales de internet.

De ahí que, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, consideró que los hechos atribuibles al MARCIANO TOLEDO SÁNCHEZ, actualizaron las infracciones consistentes en violencia verbal y psicológica, al ser comentarios despectivos del género femenino con la finalidad de quitarle credibilidad, humillar y ofender a su persona, lo cual menoscabó su imagen pública y limitó su derecho a ser votada como candidata a la Presidencia Municipal en vía de reelección.

---

41. TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PES/057/2021, consultable en el link: [http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Julio/resolucion/21\\_5.pdf](http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Julio/resolucion/21_5.pdf), fecha de consulta: catorce de agosto 2021.



Misma resolución que la Sala Regional Xalapa, confirmó, mediante sentencia SX-JE-184/2021, de fecha trece de agosto del año en curso.

Es de notarse que las sanciones son discordantes tomando como base otras sentencias en situaciones similares, sin embargo, este rubro no fue impugnado por la parte afectada, que si bien quiso hacerlo valer en su escrito de tercero interesado, la propia Sala Xalapa determinó que no es a través de una tercería, si no a través de un medio de impugnación que controvierta el parámetro considerado por el Tribunal local para combatir dicha sanción.

### **Conclusiones**

De todo lo anterior expuesto, sin duda es un reflejo del trabajo largo y extenuante de la lucha al reconocimiento de las capacidades de las mujeres para garantizar el goce de sus derechos políticos electorales libres de cualquier tipo de violencia.

En Quintana Roo, el avance legislativo en materia de paridad y violencia política en contra de la mujer por razón de género, ha significado el posicionamiento sustantivo de la mujer para tener acceso no solo a ocupar cargos públicos, sino que el camino para lograrlo y ejercerlos se garantice bajo un marco de respeto sustancial de los derechos humanos que atribuye nuestra Carta Magna y a la convencionalidad en donde México es parte.

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, las autoridades legislativas, administrativas y jurisdiccionales tienen un rol preponderante hacia el reconocimiento y posicionamiento en la vida política en la entidad de grupos vulnerables como lo son las mujeres, visibilizar los casos en donde se imparte justicia en materia de violencia política, tiene un dinamismo con efecto ondular que permite motivar y acrecentar día a día el valor y la voz de las mujeres respecto el respeto de sus derechos consagrados en las normas jurídicas que rigen al Estado.

Así, los operadores de justicia, tienen al alcance mayores instrumentos y mecanismos normativos que permiten llevar a cabo una procuración de orden constitucional, convencional y legal para romper paradigmas imperantes de discriminación principalmente por razón de género en contra de la mujer.

Más no se trata tan sólo de reformas plasmadas en diversos ordenamientos que rigen esa materia, sino que las mismas sean eficaces en su aplicabilidad y resultado, ello para compensar situaciones de desigualdad que tienen las mujeres, máxime, cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como pueden ser las consideraciones de pobreza, barreras culturales

y lingüísticas<sup>42</sup>.

De tal modo, el Estado al prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley<sup>43</sup>, ha construido un escenario jurídico con avances legislativos en el 2020, que marcaron un antes y después para las mujeres en el ámbito político- público.

En el antes, sólo se conocía y se hablaba con voz bajita sobre el tema por miedo a las consecuencias y represalias, en el actual, se ha visibilizado y sancionado lo que nos ha dejado grandes experiencias y precedentes.

Se le ha otorgado una relevancia determinante a valores universales como la honra y la dignidad, los cuales no pueden ni deben ser lesionados, ya que atentan además a la percepción o buena fe que se tiene de las personas.

Ni siquiera están justificadas las vulneraciones a dichos valores con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes atribuyendo a la libertad de expresión o en el marco del debate político, pues atentan contra derechos de terceros y a la propia reputación e imagen pública.

Así, con el objeto de erradicar cualquier tipo de violencia en contra de la mujer, las nuevas disposiciones en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, contempla un catálogo de sanciones como consecuencia de la resolución del Procedimiento Especial Sancionador en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, que como se ha visto, han sido implementadas por las autoridades jurisdiccionales y que han venido agregando en cada una de las sentencias, potencializando aún más las sanciones como lo es la pérdida de modo honesto de vivir que imposibilita la postulación a alguna candidatura o incluso de perder el registro en razón de que no cumple con lo estipulado en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17 de nuestra Constitución Política del Estado de Quintana Roo, el cual exige para los cargos de Gobernadora o Gobernador, Diputada o Diputado e integrantes de los Ayuntamientos, no encontrarse sancionada o sancionado administrativamente mediante sentencia firme o, en su caso, sentenciada o sentenciado penalmente mediante sentencia

42. Criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P. XX/2015, de rubro: "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA", Registro digital: 2009998, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. XX/2015 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, página 235, Tipo: Aislada

43. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNICOS MEXICANOS, Art. 1, párrafo tercero. Consultable en el link: [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](http://Constitucion.Politica.de.los.Estados.Unidos.Mexicanos(diputados.gob.mx)), fecha de consulta: 20/08/2021.

firme, por violencia política contra las mujeres en razón de género, en casos de infracciones que se califican como grave, ya sea ordinaria o especial, excluyendo los casos en que la conducta se considere leve o levísima<sup>44</sup>.

Otro mecanismo existente para erradicar las conductas de violencia política contra la mujer en razón de género es la creación del registro nacional de personas sancionadas en materia de violencia política, mismos que en cuanto a su permanencia tales lineamientos señalan que va hasta tres años si la falta fuera considerada como leve; hasta cuatro años si fuera considerada como ordinaria, y hasta cinco años si fuera calificada como especial, ello a partir del análisis de la gravedad y las circunstancias de modo tiempo y lugar. Aumentando en un tercio su permanencia si fuere realizada por una servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, personas que se dedique a los medios de comunicación, o con su aquiescencia; Incrementándose en una mitad, si fuere cometida contra mujeres de un pueblo o comunidad indígena; afro mexicanas; mayores; personas de la diversidad sexual; con discapacidad o a algún otro grupo en situación de discriminación y en caso de reincidencia, permanecerá en el registro por seis años.

Importante señalar, que en los portales del Instituto Nacional Electoral así como de los Organismos Públicos Electorales se puede acceder y conocer de forma fácil y eficaz el nombre de las personas infractoras en materia de violencia política, pues tal registro surgió con la aprobación de quienes integran el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cuatro de septiembre del 2020, teniendo entre sus objetivos también materializar aún más las recientes reformas federales publicadas el día trece de abril del 2020.

Otro aspecto importante que implementó la reforma son las medidas de reparación integral, que tienen por objeto restituir o compensar el bien lesionado, para reestablecer la situación que existía previamente al hecho ilícito, aunado a que las autoridades electorales puedan verificar e identificar de manera clara quiénes son las personas que han sido sancionadas por haber cometido actos de violencia política de género.

Un avance importante es la presunción de veracidad en el dicho de la víctima así como ha sido criterio de los tribunales electorales, la figura de la reversión de la prueba, siendo la persona demandada o victimaria la que tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la

---

44. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. SX-JE-145/2021 Y ACUMULADO, Punto 237, Consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JE/145/SX\\_2021\\_JE\\_145-1040361.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JE/145/SX_2021_JE_145-1040361.pdf), fecha de consulta: 03/08/2021.

inexistencia de los hechos en los que se base la infracción<sup>45</sup>.

A lo largo del proceso electoral que concluyó, se reconocieron conceptos y nuevas formas de violencia contras las mujeres en el contexto político, electoral y público, estos son conocidos como MICROMACHISMOS, destacando los siguientes:

- EL MANSPLAINING U “HOMBRE EXPLICA<sup>46</sup>, ” en el cual, cuando un hombre le explica algo a una mujer, lo hará de manera condescendiente, porque, por mucho que conozca el tema, siempre piensa que sabe más que ella.
- EL MANTERRUPTING U “HOMBRE QUE INTERRUMPE<sup>47</sup>, ” en esta práctica de interrumpir el discurso de una mujer por parte de un hombre de manera constante, innecesaria e irrespetuosa y, en general, cambiar la dirección de la conversación, se centra en el punto de discusión del hombre que interrumpe.
- EL BROPIATING O “APROPIARSE DEL COLEGA, ” es la acción de apropiarse indebidamente de los productos intelectuales de las mujeres sin el consentimiento;
- EL GASLIGHTING O “ILUMINACIÓN DE GAS<sup>48</sup>, ” en el cual incluye abuso emocional que lleva a desconfianza, ansiedad y depresión, lo que acarrea a suponer que la mujer está exagerando, está loca o imaginando cosas, ridiculizando su comentario o pregunta.

Así como otras formas de MICROMACHISMOS, que la doctrina señala como:

- DIRECTOS: Que incluyen aquellos en los que el hombre usa la fuerza moral, psíquica, económica o de su personalidad, para intentar doblegar a las mujeres y convencerlas de que la razón no está de su parte, cumpliendo con el objetivo de provocar un sentimiento de derrota posterior al comprobar la pérdida, ineficacia o falta de fuerza y capacidad para defender las propias decisiones o razones;
- INDIRECTOS, Siendo estos los que impiden el pensamiento y la acción eficaz de la mujer llevándola a la dirección elegida por el hombre.

---

45. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Sala Superior, SUP-REC.91/2021, Consultable: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf), fecha de consulta: 03/08/2021.

46. SOLNIT, REBECA. Los hombres me explican cosas. Capitán Swing, Madrid, España, 2014.

47. VIOLENCIA DE GÉNERO EN CONTEXTOS LABORALES Y DE FORMACIÓN. [Universidad de los Lagos. guía PDF micromachismos copia \(ulagos.cl\)](#)

48. VIOLENCIA DE GÉNERO EN CONTEXTOS LABORALES Y DE FORMACIÓN. [Universidad de los Lagos. guía PDF micromachismos copia \(ulagos.cl\)](#)

Aún queda mucho que aportar a la legislación federal y estatal, pues es necesario añadir temas que permitan fortalecer las medidas compensatorias de desigualdad respecto a la mujer, ejemplo de ello:

- La nulidad de elección en caso de configurarse la violencia política por razones de género. Tomando como referencia al Estado de Oaxaca, el cual la violencia política contra las mujeres en razón de género es causal de nulidad de elección, mismo que se enuncia en el numeral 114 Bis, fracción VI, apartado d) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Creación de un centro de readaptación psicológica para quienes son sentenciados por este tipo de conductas, así como creación de una defensoría pública a favor de las mujeres.
- En concordancia con lo anterior, disponer que la autoridad electoral que emita un acto o resolución donde se otorguen medidas cautelares de protección, restitución o no repetición sea la directamente responsable de vigilar el cumplimiento de las mismas.
- Con relación a lo anterior, es preciso señalar y recalcar las suplicas de las víctimas en torno a que el plazo otorgado en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Material Electoral, específicamente en su numeral 25, el cual señala, que los medios de impugnación deberán promoverse dentro de los cuatro días siguientes contados a partir de que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugne, plazo el cual resulta insuficiente, por lo que la necesidad de que sea ampliado a grupos vulnerables como son LAS MUJERES en situación de Violencia Política en razón de Género, atiende además la inexistencia de una defensoría pública, al miedo derivado de las acciones u omisiones vividas como víctimas de violencia lo cual, repercute en muchos de los casos en una deficiente defensa de la víctima.

Las necesidades aún siguen siendo grandes, el camino cada vez más transitable, pero este proceso electoral, abonó a dejarnos experiencias y grandes retos, siendo el primer proceso donde se aplicaron las reformas federales y locales y donde quedaron sentados los criterios de la máxima autoridad electoral federal.

El reconocimiento y gratitud a las mujeres que luchan día a día para obtener el respeto de sus derechos humanos, a los que se suman sin importar a su género para alcanzar y posicionar a la mujer al acceso y ejercicio de cargos públicos libres de violencia.

El Tribunal Electoral de Quintana Roo, ha sido órgano garante

comprometido con la lucha contra la violencia política contra las mujeres en razón de género, en nuestras propias sentencias se vincula a autoridades procuradoras de justicia y órganos internos de control cuando se trata de personas al servicio público, con el objeto de crear un frente común para erradicar la violencia hacia la mujer.

Cada proceso electoral subsecuente en Quintana Roo, las víctimas de violencia política de género, sentirán más confianza y seguridad para denunciar, dejándonos con su valentía diversos precedentes jurídicos, avanzando hacia el camino de igualdad y no discriminación. Todo paso a paso y hoy, este proceso electoral 2020-2021, nos dejó el resultado de siete mujeres ocupando las presidencias municipales de los once ayuntamientos en la entidad, mujeres empoderadas que con su valentía han transformado a Quintana Roo.

### **Fuentes consultables**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (diputados.gob.mx).

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, Artículo 26, link de consultable: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L90-XV-20190528-L1520190528320.pdf>.

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, consultable en el link: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_010621.pdf).

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, consultable en el link: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L185-XVI-20210711-L1620210711126.pdf>.

BADER GINSBURG, RUTH, 10 frases de Ruth Bader Ginsburg, Magistrada de los Estados Unidos de Norteamérica que defendió los derechos de las mujeres, consultable en el link: <https://wokii.com/people/10-frases-de-ruth-bader-ginsburg-la-magistrada-de-estados-unidos-que-defendio-los-derechos-de-las-mujeres/>

JUÁREZ SÁNCHEZ, SUSANA DANIELA, Iniciativa de Reforma presentada en fecha veintitrés de noviembre del 2018, consultable en el link: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/INI-XV-20181226-559-5520.pdf>.

DECLARATORIA NÚMERO 001, por el que se reforman y adicionan, diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consultable en el link: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2020-01-31-1.pdf>. Artículos

reformados: 51 Bis; 63 Bis; 77 párrafo quinto; 90 fracción I, segundo párrafo; 96 fracción VII, apartado D, párrafo tercero; 101, fracción VII, párrafo segundo; 107 párrafo segundo; 133 párrafo segundo. 17/07/2021.

DECRETO 42 emitido por el Congreso del Estado de Quintana Roo, consultable en el link <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2020-09-05-42.pdf>.

DECRETO 150, por el que se reforma el artículo 133 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consultable en el link: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXV-2018-02-26-150.pdf>

INICIATIVA POR EL QUE SE ADICIONAN Y REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, LEY ESTATAL DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORA, TODAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, de fecha veintisiete de julio del 2020; consultable en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/INI-XVI-20200729-223315.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicado el veintidós de septiembre de 2020, consultable en el link [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5600948&fecha=22%2F09%2F2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600948&fecha=22%2F09%2F2020)

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN, FUNCIONAMIENTO ACTUALIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS SANCIONADAS EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-91/2020 y acumulado. Consultable en el link: DOF - Diario Oficial de la Federación

Corte IDH. “Caso Espinoza González Vs. Perú”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 (veinte) de noviembre de 2014 (dos mil catorce), párrafo 268.

Jurisprudencia 1a./J. 2/2016 (10a.), registro de IUS 2011430, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836.

Tesis aislada 1a. XXIII/2014 (10a.), de rubro: “PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES” registro de IUS 2005458, publicada en la Gaceta del

Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 677.

Tesis aislada 1a. XCIX/2014 (10a.), registro de IUS 2005794, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 524.

FERRER PÉREZ, VICTORIA A.; BOSCH FIOL, ESPERANZA; NAVARRO GUZMÁN, CAPILLA; RAMIS PALMER, M. CARMEN; GARCÍA BAUDES, M. ESTHER. Los micromachismos o microviolencias en la relación de pareja: Una aproximación empírica. Anales de Psicología, vol. 24, núm. 2, diciembre 2008, pp 341-352 Universidad de Murcia Murcia, España.

SALA REGIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, expediente SCM-JDC-1092/2019 Y ACUMULADOS. Consultable en el link: SCM-JDC-1092-2019.pdf (te.gob.mx).

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, SUP-REC-172-2021, consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0172-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0172-2021.pdf).

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE FEDERACIÓN, SUP-REP-623/2018 y su acumulado SUP-REP-627/2018. Consultable en el link: <SUP-REP-0623-2018.pdf> (te.gob.mx).

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Sala Superior, SUP-REC-576/2021, consultable: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0576-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0576-2021.pdf).

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, SUP-REC-172-2021, consultable en el link: [23\\_7.pdf](23_7.pdf) (teqroo.org.mx).

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Sala Superior, SUP-REC-0501-2021 Consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0501-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0501-2021.pdf)

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Sala Superior, SUP-REC-793/2021 Consultable: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0793-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0793-2021.pdf).

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Sala Superior, SUP-REC-911/2021 y SUP-REC-915/2021 ACUMULADO Consultable en el link: <SUP-REC-0911-2021> (te.gob.



[mx\)](#)

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. Consultable en el link: [SX-JDC-0929-2021 \(te.gob.mx\)](#)

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. SX-JDC-954/2021 Consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JDC/954/SX\\_2021\\_JDC\\_954-1009043.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JDC/954/SX_2021_JDC_954-1009043.pdf).

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. JDC-1212/2021, Consultable en el link: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-1212-2021.pdf>.

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. SX-JE-145/2021 y SX-JDC-1250/2021 Consultable en el link: [https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JE/145/SX\\_2021\\_JE\\_145-1040361.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SX/2021/JE/145/SX_2021_JE_145-1040361.pdf).

TRIBUNALELECTORALDELPODERJUDICIALDELA FEDERACION, Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal, Xalapa, Veracruz. SX-JDC-1029/2021, Consultable en el link: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-1029-2021.pdf>.

TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO, RAP/005/2020, consultable en el link: [http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2020/Noviembre/resolucion/26\\_1.pdf](http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2020/Noviembre/resolucion/26_1.pdf).

TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANAROO, JDC-068/2021, consultable en el link: [http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Junio/resolucion/4\\_11.pdf](http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Junio/resolucion/4_11.pdf).

TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO, PES/033/2021, Consultable en el link: [http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Junio/resolucion/2\\_12.pdf](http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Junio/resolucion/2_12.pdf).

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PES/057/2021, consultable en el link: [http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Julio/resolucion/21\\_5.pdf](http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2021/Julio/resolucion/21_5.pdf).

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, sujetos sancionados, consultable en el link: [https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos\\_sancionados/violencia/](https://ieqroo.org.mx/2018/sujetos_sancionados/violencia/).

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, sujetos sancionados, consultable en el link: <https://ieqroo.org.mx/2018/>

[sujetos\\_sancionados/violencia/](#).

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO,  
Comisión de Quejas y denuncias, consultable en el link: Acuerdo-  
CQyD-A-MC-042-2021.pdf.



**Mtro. Vladimir Gómez Anduro**

Magistrado Numerario del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

## **Las letras chiquitas de nuestro Sistema Electoral.**

### **Introducción.**

En la pasada elección, tres candidatos no registrados obtuvieron la mayoría de los votos de sus respectivos municipios: Adán Seth Calixto, en Ahuehuetlita, Puebla; Adalberto Reyes Ávila, en San Pedro y San Pablo Teposcolula, Oaxaca; y Edgar Aarón Palomino Ayón en Cucurpe, Sonora. A ninguno de ellos se les reconoció el triunfo, resolviéndose jurisdiccionalmente, además, que las respectivas constancias de mayoría y validez de las elecciones debían ser entregadas a las opciones con registro que obtuvieron el primer lugar en la contienda (o segundo, si se toman en cuenta los votos de los candidatos no registrados).

A pesar de que existe una línea jurisprudencial muy clara y abundante respecto a la calidad diferenciada de los votos obtenidos por las candidaturas no registradas y, por tanto, la imposibilidad de reconocer sus “triumfos” en las contiendas electorales, la reacción de la sociedad, recogida a través de las diferentes redes sociales y en diversos medios de comunicación impresos, radio y/o televisión, fue principalmente adversa a estas determinaciones.

Lo anterior demuestra que existe una concepción diferente entre las autoridades electorales y la ciudadanía, respecto a la naturaleza y efectos que debería tener la figura de la candidatura no registrada en el sistema de representación política. Mientras que para los primeros una candidatura no registrada que obtiene la mayoría de los votos en una elección debería tener el mismo efecto jurídico que el resto de las candidaturas con registro, para las segundas, no solamente es jurídicamente imposible reconocer su triunfo, sino que reconocer los mismos efectos jurídicos a unos y otros, sería además altamente indeseable, dadas las consecuencias que pudiera tener para el sistema representativo actual.

El objetivo del presente artículo es plantear una tercera opción que recoge los precedentes jurisdiccionales en este tema, pero que, a diferencia de los casos que aquí se presentan, arriba a una conclusión que no es, el reconocimiento del triunfo a las candidaturas no registradas, pero tampoco el de las candidaturas con registro que obtuvieron el segundo lugar.

La tercera opción que se plantea consiste en la invalidez de la elección por “incumplimiento” de principios constitucionales, concretamente el

relativo al de autenticidad de las elecciones.

Para el análisis de esta tercera opción se recurrirá al proyecto de sentencia que desde mi ponencia se hizo para el caso del municipio de Cucurpe, Sonora, mismo que, cabe mencionar, no consiguió el voto mayoritario de mis compañeros de pleno, pero que fue agregado a la sentencia como un voto particular.

### **1. Antecedentes de las candidaturas no registradas.**

En primer término, es importante distinguir las candidaturas independientes de las candidaturas no registradas, ya que, aunque suelen confundirse con mucha frecuencia, son figuras totalmente diferentes.

Un candidato(a) independiente es un ciudadano(a) que ha cumplido una serie de requisitos que establece la ley electoral y por lo tanto ha obtenido su registro ante los órganos electorales respectivos para competir electoralmente, pero sin ser postulado por algún partido político. En cambio, un candidato(a) no registrado(a) es simplemente aquel ciudadano(a) cuyo nombre ha sido anotado por los electores en los recuadros que para tales efectos aparecen en las boletas electorales. Es decir, mientras que la calidad de los primeros está sujeta a la revisión exhaustiva de determinadas condiciones de hecho y de derecho, la calidad de la candidatura no registrada se cumple con simplemente cuando otro ciudadano(a), en este caso un elector, anota su nombre en el recuadro de la boleta.

Así pues, la candidatura independiente representa una opción alternativa, y jurídicamente viable, a las postuladas por los partidos para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho político electoral del voto, tanto en su vertiente activa (votar) como la pasiva (ser votado). Mientras que la candidatura no registrada simplemente representa la posibilidad de expresar, de manera más amplia, nuestras preferencias electorales, sin tener que sujetarnos a las opciones con registro que aparecen en la boleta electoral, sean estas candidaturas partidistas o bien candidaturas independientes.

Sin embargo, como se verá más adelante, estas últimas no tienen la viabilidad jurídica para convertirse eventualmente en un funcionario electo, tal y como pasó en los tres casos que aquí serán abordados.

Pero si esto es así, la principal pregunta que se deriva de este problema recobra singular importancia: ¿Por qué se encuentra ese recuadro en nuestras boletas electorales? o mejor aún ¿Por qué conservamos ese recuadro si los votos ahí consignados no tendrán validez?

La respuesta más próxima es la tesis XXXI/2013 emitida por la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual estableció como una obligación para los organismos administrativos electorales, el hecho de que las boletas electorales deban contener un recuadro para candidaturas no registradas. Conclusión a la que llegó mediante la interpretación sistemática del artículo 41<sup>1</sup>, 35<sup>2</sup> y 36<sup>3</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el máximo tribunal en materia electoral de nuestro país dispuso que:

(...) el derecho al sufragio libre se traduce en la correspondiente obligación de las autoridades de generar las condiciones para que la expresión de la voluntad pueda darse de manera abierta y no restringida a las opciones formalmente registradas por la autoridad competente, de manera que el señalado derecho, además de constituir una premisa esencial dirigida a permitir al electorado expresar su voluntad en las urnas, lleva aparejada la correspondiente obligación de las autoridades encargadas de organizar los comicios, de realizar todos los actos necesarios, a fin de instrumentar las condiciones para el ejercicio pleno del derecho, por lo cual se encuentran vinculadas a incluir en las boletas electorales un recuadro o espacio para candidatos no registrados, con independencia de que en la normativa local no exista disposición de rango legal dirigida a posibilitar a los ciudadanos a emitir su sufragio por alternativas no registradas.

De esta forma, desde el año 2013 se precisó la obligatoriedad de que las boletas electorales contengan ese recuadro para las candidaturas no registradas, sin embargo, tal y como se desprende de la sentencia SUP-JDC-887/2013, a partir de la cual se emitió la tesis referida, el origen histórico de estos recuadros puede ser rastreable hasta el año de 1917. Pero cabe aquí hacer una precisión importante que tiene que ver con la existencia de las candidaturas independientes, previas a la reforma constitucional del 2012.

Siguiendo a Hernández Olmos (2012: 20-26), éstas han existido en varias etapas de la vida del país, incluso desde los primeros años posteriores a los de su independencia<sup>4</sup>. Etapas que no desarrollaremos

---

1. Párrafo segundo, base I, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se disponen los principios que deben observarse en la emisión del voto ciudadano durante las elecciones populares en que se elijan representantes; dichos principios son, a saber, que el sufragio sea universal, libre, secreto y directo.

2. En la parte que dispone que “votar en las elecciones populares” es un derecho de la ciudadanía.

3. En la parte que dispone que “Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley” es una obligación de la ciudadanía

4. Actualmente habría que hablar de un cuarto periodo, que comprende del 2012 (año

en este artículo por no ser el tema que aquí se discute, valga la referencia para señalar cronológica y conceptualmente un momento clave en el desarrollo de las candidaturas no registradas, el año 1946.

La Ley Electoral de 1946 en su artículo 60, estableció por primera vez que “solamente los partidos podrán registrar candidatos”, por lo cual se puede decir que hasta ese momento surgió el monopolio de los partidos para postular a candidatos a puestos de elección popular (Montoya, 2021: 275). Es decir, hasta antes de esa fecha, en las diferentes leyes electorales<sup>5</sup>, la ciudadanía tenía la posibilidad de expresar libremente el sentido de su voto, sin tener que estar restringido a las opciones que le presentaban los partidos políticos. Sin embargo, lo más relevante es que bajo esta modalidad del sufragio, consistente en anotar el nombre del candidato de su preferencia, estos ciudadanos o ciudadanas que obtenían la mayoría de los votos contaban con la posibilidad legal de que les fuera reconocido el triunfo electoral. Esto resulta relevante porque tal cualidad jurídica (traducida en la posibilidad de triunfo) es el elemento que en lo sucesivo permitirá distinguir las candidaturas independientes (previas a la reforma del 2012) de las candidaturas no registradas.

Se precisa lo anterior, porque en la parte argumentativa de la sentencia mencionada (SUP-JDC-887/2013), se hace una revisión de las legislaciones electorales vigentes desde 1917 hasta el 2013, con el objetivo de destacar que desde entonces las diversas leyes electorales contemplaban la posibilidad de que la ciudadanía pudiera anotar el nombre del candidato de su preferencia<sup>6</sup>, pero se pasa por alto una cuestión importante: hasta 1946 se está refiriendo a candidaturas independientes (se insiste, previas a la reforma). Solo a partir de la ley electoral de 1946 podemos hablar de candidaturas no registradas. Figuras que, como se ha sostenido, tienen una connotación jurídica totalmente diferentes.

Bajo esta lógica, la existencia de lo que actualmente se conoce como candidaturas no registradas, data de 1946, año a partir del cual se observa que, luego de reconocerle el monopolio de las candidaturas

---

en que se reconoce constitucionalmente la figura de las candidaturas independientes) a la fecha. Para mayor abundamiento sobre este tema puede consultar ([https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20JE%2012.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20JE%2012.pdf))

5. Ley Electoral de 1911

Ley Electoral 1916

Ley Electoral 1917

Ley Electoral 1918

6. Como se advierte de lo anterior, en los ordenamientos legislativos federales en materia electoral que han regido, durante la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en mil novecientos diecisiete, se ha desarrollado el principio constitucional de libertad del sufragio, en el sentido de que en todo momento se ha garantizado que los ciudadanos manifiesten su voluntad de apoyar con su voto a aquellas personas o fórmulas que estimen más idóneas para el ejercicio del cargo (SUP-JDC-887/2013: 26)

a los partidos políticos, implícitamente se prohibieron las candidaturas independientes y, posiblemente, como resultado de esto, se estableció que “Sobre la boleta, el elector, de manera secreta, marcará con una cruz el color del candidato por quien vota, o inscribirá en el lugar correspondiente el nombre de su candidato si este no está registrado.” (artículo 73, fracción II, de la Ley Electoral del 1946) Inaugurando con ello el nacimiento formal de las candidaturas no registradas.

También es posible distinguir otros dos momentos importantes más en la evolución del debate respecto a las candidaturas no registradas. Uno de ellos es el ya mencionado, relativo a la tesis XXXI/2013, a partir de la cual de manera clara y precisa se consigna la obligación de que todas las boletas electorales contengan este recuadro.

Otro momento que también cabe destacar, es el que se da a partir de la Tesis XXV/2018, la cual cerró en definitiva la posibilidad de que los ciudadanos o ciudadanas que así lo solicitaren a las autoridades administrativas electorales locales o nacional, pudieran aparecer (con su nombre) en el recuadro de las boletas electorales reservado para las candidaturas no registradas<sup>7</sup>. Esto porque precisamente a partir de la Tesis XXXI/2013 que estableció la obligación de poner ese recuadro en todas las boletas electorales, se generó la expectativa en la ciudadanía de que tal obligación era correlativa al derecho ciudadano de aparecer en el mismo, por lo que en más de una ocasión se presentaron solicitudes ante las autoridades electorales administrativas en este sentido.

## **2. Triunfos de los Candidatos no Registrados y Criterios Relevantes.**

No es sino hasta poco más de medio siglo después de la incorporación en la legislación electoral de este recuadro para votar por candidaturas no registradas, que este tipo de candidaturas entran en la arena del debate jurídico-político, situación que se produjo, desde luego, con 7. Tesis XXV/2018, BOLETAS ELECTORALES. DEBEN CONTENER UN RECUADRO PARA CANDIDATOS NO REGISTRADOS.- En términos de lo previsto en los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, 41, 115, fracción I, primero y segundo párrafos, y 116, párrafo segundo, fracción I, primero y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como [23, párrafo 1, inciso b\), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), y [25, inciso b\), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#), el derecho al sufragio libre se traduce en la correspondiente obligación de las autoridades de generar las condiciones para que la expresión de la voluntad pueda darse de manera abierta y no restringida a las opciones formalmente registradas por la autoridad competente, de manera que el señalado derecho, además de constituir una premisa esencial dirigida a permitir al electorado expresar su voluntad en las urnas, lleva aparejada la correspondiente obligación de las autoridades encargadas de organizar los comicios, de realizar todos los actos necesarios, a fin de instrumentar las condiciones para el ejercicio pleno del derecho, por lo cual se encuentran vinculadas a incluir en las boletas electorales un recuadro o espacio para candidatos no registrados, con independencia de que en la normativa local no exista disposición de rango legal dirigida a posibilitar a los ciudadanos a emitir su sufragio por alternativas no registradas.

los primeros triunfos de ciudadanos y ciudadanas que compitieron por esta vía. Esto abrió la discusión sobre los alcances jurídicos de los votos recogidos mediante estos recuadros de las boletas electorales y, por lo tanto, sobre la viabilidad de acceder a diversos cargos de elección popular a través de esta modalidad.

Hasta este momento, el debate se ha inclinado hacia quienes sostienen que a dichos votos se les debe dar un carácter diferenciado, para distinguirlo de las categorías existentes de voto nulo y voto válido, por lo tanto, al no poderseles considerar dentro de la segunda categoría, no pueden surtir los mismos efectos que aquellos. Pero tampoco pueden ser categorizados como votos nulos, puesto que estos votos sí representan la voluntad de la ciudadanía de elegir a determinado(a) candidato(a) no registrado(a). Como sea, estos criterios jurídicos no han sido absolutos, por lo que podemos decir que el debate aún continúa abierto.

Tan es así, que en uno de los casos más relevantes (SUP-JDC-713/2004), de donde se recogen los anteriores criterios, dos magistrados de aquella integración de la Sala Superior del TEPJF, disintieron del criterio mayoritario, emitiendo un voto particular en el sentido de que los votos emitidos a favor de candidaturas no registradas deben ser plenamente eficaces.

También, diez años después de esta resolución, la ministra en retiro Olga María Sánchez Cordero de García Villegas reflexionaría sobre esta misma resolución a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011:

Resulta interesante cuestionarnos si esta determinación pudiera haber tenido otro derrotero de haberse emitido tomando como punto de partida la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, a partir de la cual nuestra norma suprema contempla un nuevo esquema de reconocimiento y protección de los derechos humanos de fuente nacional e internacional, en tanto que de su texto se advierte un esquema argumentativo que descansa sobre el derecho de los ciudadanos para acceder a los cargos públicos (derecho al voto pasivo) frente a las condiciones legales de efectividad del sufragio ciudadano (Sánchez Cordero, 2014: 109).

Si bien, en los comentarios que la ministra en retiro hizo de la sentencia no termina por adoptar un criterio claro respecto al sentido de la misma, sí deja abierta la posibilidad de que en los sucesivos pudiera existir un cambio de criterio. Cosa que hasta este momento no ha sucedido. Por el contrario, las sentencias subsecuentes han venido a robustecer la misma línea jurisprudencial.

Sin embargo, es muy probable que parte del yerro en los augurios de



la exministra, tengan que ver con otra coyuntura jurídica que sucedería un año después de que ella escribiera sus comentarios a la sentencia. Me refiero a la reforma constitucional del 2012, que reconoció la figura de las candidaturas independientes.

Se sostiene lo anterior, porque en gran medida el debate giraba (y aun sucede) en torno a los alcances que debiera tener el voto pasivo (ser votado) de la ciudadanía (consagrado en el artículo 35 de nuestra constitución federal) sin la necesidad de tener que ser postulada por un partido político.

Evidentemente las candidaturas independientes han sido una válvula de escape que despresurizó estos reclamos ciudadanos de hacer plenamente efectivo su derecho al voto pasivo. Tan es así que, desde la referida reforma a la fecha, todas esas exigencias o cuestionamientos, planteados ya sea en sede administrativa o jurisdiccional, respecto a la posibilidad de competir por la vía no registrada de manera efectiva (con posibilidades de triunfo), han sido refutados bajo el argumento de que la única vía que nuestro sistema jurídico-electoral reconoce para competir por una vía no partidista es la candidatura independiente.

Otro caso que sostiene la anterior afirmación de que el debate en esta materia no ha sido absoluto es el voto particular emitido por el magistrado Flavio Galván en el expediente SUP-JDC-1630/2016.

En este asunto se resolvió sobre la respuesta que el Instituto Nacional Electoral (INE) le dio a un ciudadano (León Ignacio Ruíz Ponce), donde más allá de lo confuso de la redacción<sup>8</sup>, tanto de la pregunta inicial, como de los planteamientos que posteriormente hizo valer como agravios, el ciudadano esencialmente pretendía que el INE se pronunciara sobre los candidatos no registrados. Sin embargo, el Instituto se limitó a responder en estricto sentido lo que se le había preguntado (o lo que éste interpretó se le habían preguntado): cuáles eran los tipos de candidaturas reconocidos por la ley para competir en un proceso electoral. En este sentido, le respondió que en el marco de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) sólo existen dos tipos de candidatos, aquellos respaldados por un partido político y aquellos que presentan su candidatura de forma independiente.

Pero, el magistrado Galván consideró que la respuesta emitida por el INE no era conforme a Derecho, dado que:

(...) no se puede afirmar que en el vigente Derecho Electoral Mexicano los ciudadanos sólo pueden emitir su voto a favor de candidatos a cargos de elección popular postulados por los partidos políticos y

8. “[...]si hay dos o tres candidatos, según la apreciación legal hay postulados, independientes y no registrados [...]”

por los denominados legalmente candidatos independientes, porque los ciudadanos, al ejercer su derecho político-electoral de votar en las elecciones populares, también pueden votar por candidatos no registrados, para ocupar el cargo de representación popular que motiva el procedimiento electoral y, en consecuencia, la jornada electoral respectiva, caso en el cual el ciudadano elector debe anotar el nombre de su candidato no registrado, en el espacio destinado para ese efecto en la correspondiente boleta electoral (Op. Cit: 16)

El magistrado llegaba a esa conclusión a través de la interpretación de diversos artículos de la LEGIPE que hacen referencia a los candidatos no registrados. Pero, fue más categórico cuando en el mismo voto particular (Op. Cit: 18) sostuvo:

(...) resulta evidente que los votos emitidos a favor de candidatos no registrados, son votos válidos, que se deben computar como tales y asentar el resultado en apartado especial del acta de escrutinio y cómputo, en ese sentido, si al ser computados, la mayoría de los votos emitidos son a favor de un candidato o fórmula de candidatos no registrados, es conforme a Derecho sostener que el ciudadano no registrado debe ser considerado triunfador en la elección.

## **2.1. Jiménez, Tamaulipas, 1998.**

El primer caso donde un grupo de ciudadanos compitieron por la vía no registrada y obtuvieron el triunfo fue en el año 1998, en el pequeño municipio de Jiménez, estado de Tamaulipas. Por aquel año su población rondaba en los 8,510 habitantes<sup>9</sup>.

En la elección de ese año, un grupo de ciudadanos y ciudadanas, encabezados por María del Rosario Elizondo Salinas, lograron persuadir a los habitantes de su municipio para que el día de la elección, pegaran “una etiqueta con la lista de los integrantes de dicha planilla en la opción de “candidatos no registrados” de la boleta electoral” (Montoya, 2021: 278), “resultando ganadora de dicha elección de acuerdo con el cómputo final del Consejo Municipal Electoral. Los resultados finales de la votación dieron un total de 1,890 sufragios a favor de Elizondo (46.53%), mientras que el segundo lugar lo obtuvo el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 1,743 votos (42.91%)” (Santiago, 2014: 81).

Lo relevante de este caso es que el “Consejo Municipal Electoral declaró la validez de la elección y acordó emitir la constancia de mayoría a favor de Elizondo como candidata no registrada” (Ídem). Triunfo que fue impugnado por el PRI, ante el Tribunal Electoral Local,

9. Según datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED); Secretaría de Gobernación, 2020, <http://www.snim.rami.gob.mx/>

el cual, mediante una interpretación sistemática de los artículos 41 y 60 de la Constitución Política Federal, 7, fracción II y 20, fracción II, de su Constitución local, 1, 2 y 5 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, ratificó el triunfo de la candidata no registrada.

Aunque los razonamientos hechos valer por el tribunal local son interesantes, no resultan relevantes para el tema puesto que dicha sentencia no fue impugnada ante la Sala Regional respectiva.

## **2.2. Las Vigas de Ramírez, Veracruz, 2004 (SUP-JDC-713/2004).**

Esta resolución representa uno de los precedentes más importantes (si es que no es el más) en esta materia, porque establece los criterios jurisdiccionales que permanecen hasta la actualidad, pero que, como ya se ha mencionado, no fue acompañada por la totalidad de los magistrados. Pero aparte de que fija estos trascendentes criterios, también puntualiza de manera clara los riesgos que implicaría para nuestro sistema electoral abrir las puertas al reconocimiento de los triunfos de las candidaturas no registradas.

Seis años después de los hechos narrados en el caso anterior, he inspirados en el reconocimiento de su triunfo por la vía de las candidaturas no registradas, otro grupo de ciudadanos y ciudadanas, pero esta vez del municipio de Las Vigas de Ramírez, Veracruz, se propusieron repetir la hazaña. Al igual que en el caso de Jiménez, Tamaulipas, recurrieron al uso de etiquetas autoadheribles con el nombre de los candidatos de la planilla, para pegarlas en las boletas respectivas. Pero a diferencia del caso tamaulipeco, en esta ocasión el triunfo no fue reconocido por el Instituto Electoral Veracruzano.

Tal y como se desprende de la sentencia (Op. Cit: 2), el ocho de septiembre del mismo año, el Consejo Municipal Electoral de Las Vigas de Ramírez, Veracruz, realizó el cómputo de la elección de miembros del ayuntamiento, el cual arrojó los resultados siguientes:

| <b>PARTIDO</b>                           | <b>CON NÚ-<br/>MERO</b> | <b>CON LETRA</b>                      |
|--|-------------------------|---------------------------------------|
| PAN                                      | 1,169                   | Mil ciento sesenta y nueve            |
| COALICIÓN ALIANZA FIDELIDAD POR VERACRUZ | 1,114                   | Mil ciento catorce                    |
| COALICIÓN UNIDOS POR VERACRUZ            | 1,542                   | Mil quinientos cuarenta y dos         |
| PARTIDO REVOLUCIONARIO VERACRUZANO       | 991                     | Novcientos noventa y uno              |
| NO REGISTRADOS                           | 70                      | Setenta                               |
| VÁLIDOS                                  | 4,886                   | Cuatro mil ochocientos ochenta y seis |

|                |       |                                     |
|----------------|-------|-------------------------------------|
| NULOS          | 1,877 | Mil ochocientos setenta y siete     |
| VOTACIÓN TOTAL | 6,763 | Seis mil setecientos sesenta y tres |

(SUP-JDC-713/2004: 2)

Lo relevante de este caso es que los funcionarios de las mesas directivas de casilla, por orden del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, declararon nulos los votos emitidos a favor de los candidatos no registrados. Sin embargo, la mayoría de los magistrados de la Sala Superior estimaron, en primer término, que los votos emitidos a favor de candidaturas no registradas<sup>10</sup> no podían considerarse como nulos, pero que tampoco como válidos, sino que correspondían a “una tercera categoría específica, los cuales deben contarse o computarse por separado, sin que disposición constitucional o legal alguna les confiera la aptitud de producir el efecto jurídico de que sus destinatarios eventualmente se estimen triunfadores en una elección” (Op. Cit: 71) y que, en todo caso, “sirven de apoyo para que la autoridad administrativa ejerza sus atribuciones de normar, realizar y publicar estudios estadísticos relacionados con los procesos electorales” (Op. Cit: 97).

Pero, además de este importante criterio relativo a una tercera categoría de votos recibidos en una elección, otro criterio relevante y, estrechamente relacionado con el anterior, es el que establece que aquellos candidatos o candidatas que competían por la vía no registrada se encontraban fuera de los cauces legales e institucionales diseñados constitucional y legalmente para ello, por lo que, incluso, no era posible determinar si estos ciudadanos(as) cumplían con los requisitos de elegibilidad y se ajustaban a los demás principios y reglas que rigen una elección libre y auténtica (pues no acudieron ante la autoridad electoral administrativa en la etapa de preparación de la elección para su registro como candidatos) (Op. Cit: 95).

### **2.2.1. Los Riesgos para el Sistema Electoral.**

De acuerdo al máximo tribunal en la materia, considerar que las personas que participan bajo la figura de candidatura no registrada pudieran resultar electas, propiciaría una desproporcionada e injustificada desigualdad en relación con las candidaturas registradas, porque a las primeras no se les impone la carga de registrar su ideario político, plataforma electoral mínima y su propuesta de gobierno; además, no están obligadas a acreditar con un determinado número de firmas de respaldo que representan a una corriente de opinión con presencia nacional o local; no están obligadas a ajustarse a las reglas y límites de la campaña y propaganda electoral, ni a rendir

10. Como se desprende de sus escritos de impugnación donde ofrecen como prueba la resolución del tribunal local de Tamaulipas.

cuentas y a permitir la fiscalización del origen y destino de sus recursos económicos, ni están sujetas a las reglas que establecen determinados topes para el financiamiento privado o para la erogación de gastos de campaña.

Esto es, su mera participación en la contienda electoral colisiona con el derecho de igualdad para acceder a los cargos de elección popular y con la observancia de los principios constitucionales de equidad, certeza y objetividad que deben regir en todo proceso electoral.

Asimismo, pudiera propiciarse que ciertas personas, apoyadas por un determinado partido o agrupación política, o bien, grupos de poder al margen de la ley, con la finalidad de no sujetarse al marco normativo aplicable, optaran por competir en su calidad de “candidatos(as) no registrados(as)” y, debido a una franca desigualdad e inequidad en la contienda, lograran el triunfo en la elección, situación que a todas luces resultaría ilegal<sup>11</sup>.

### **2.3. Uno en contra y otro ¿a favor? (SUP-CDC-3/2019)**

Bajo el expediente SUP-CDC-3/2019 se estudió una posible contradicción de criterios entre la Sala Regional Ciudad de México en la ejecutoria del juicio ciudadano SDF-JDC-2148/2016 y el sustentado por la Sala Regional Xalapa, al resolver el diverso SX-JDC-194/2019.

La aparente contradicción se debió a que en el primer caso (SDF-JDC-2148/2016), la Sala confirmó la sentencia pronunciada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala que, a su vez, confirmaba los resultados, la entrega de las constancias a la fórmula postulada por el Partido de la Revolución Democrática, y la validez de la elección correspondiente a la presidencia de la comunidad Barrio El Cristo, municipio de San Pablo del Monte en la referida entidad.

En la primera instancia el actor reclamó la indebida actuación del Consejo Municipal de San Pablo del Monte al entregar la constancia de mayoría a la fórmula registrada por el Partido de la Revolución Democrática (el cual, a su parecer, había quedado en segundo lugar), pues consideraba debía haberse reconocido su triunfo en el proceso comicial, al haber obtenido en el rubro de “candidatos no registrados” de las boletas, más sufragios que el candidato al cual se le entregó la constancia.

No se profundizará en los razonamientos hechos por el Tribunal local de Tlaxcala, así como tampoco en los razonamientos por los cuales

---

11. La sentencia desarrolla de manera más puntual los riegos de reconocer efectividad a estas candidaturas, pero por cuestiones de espacio sólo se han retomado los puntos más generales. Para ahondar sobre estos temas puede verse: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00713-2004>

la Sala de la Ciudad de México confirma aquellos. Esto, porque simplemente (*mutatis mutandis*) en términos generales rescata la misma línea jurisprudencial predominante, de la que ya se hizo referencia.

Por otro lado, bajo el expediente SX-JDC-194/2019, las cosas sucedieron aparentemente a la inversa, puesto que Sala Xalapa ratificó la resolución del Tribunal Electoral de Tabasco que revocó la determinación del Ayuntamiento de Xalapa, donde se aprobaron los resultados obtenidos en la elección de delegados municipales, correspondientes a la Ranchería de San Juan El Alto, Segunda Sección; y, por el otro, declaró ganadores de dicha elección a una fórmula de candidatos no registrados. En esta ocasión quien solicitó que se revocara la resolución dictada por el tribunal local fue el ciudadano que originalmente obtuvo la victoria en la elección de la delegación municipal.

La Sala Superior concluyó que no había tal contradicción de criterios porque en este último caso (elecciones de delegados en Tabasco) no existían reglas y limitantes que vigilar, ni elementos sustanciales que se buscara proteger a través del registro de las candidaturas, a diferencia de lo que sucedía en las contiendas federales y estatales.

Lo anterior, pues se trataba de un proceso electoral *sui generis*, que tiene reglas, actores y plazos propios, por lo que no podría considerarse racional la aplicación de la misma exigencia de registro de las candidaturas, al tratarse de una contienda, si bien constitucional, distinta y con particularidades propias, que la diferenciaba del resto de las elecciones en la entidad.

### **3. Elecciones 2021. Los Casos de Oaxaca, Puebla y Sonora.**

Los tres casos que revisaremos en este apartado tienen la característica de que se presentaron en municipios pequeños, tal y como se suscitó también en los casos precedentes. San Pedro y San Pablo Teposcolula, Oaxaca es el municipio con mayor número de población y cuenta apenas con 4,353 habitantes, seguido de Ahuehuetitla, Puebla, el cual cuenta con una población de 2,207 habitantes; Finalmente, el municipio Sonorense de Cucurpe es el más pequeño de todos con una población de 863 habitantes<sup>12</sup>.

Se destaca este dato porque, tal y como se desprende de la narración de los hechos formulada por los diferentes actores en sus respectivos escritos de impugnación, para poder conseguir el voto de la ciudadanía a través de esta vía, tuvieron que recurrir a diferentes

---

12. Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED); Secretaría de Gobernación, 2020, <http://www.snim.rami.gob.mx/>

mecanismos que implicaron el contacto y comunicación de manera directa con el electorado. Por ejemplo, para los casos ya revisados de los municipios de Jiménez, Tamaulipas y Las Vigas de Ramírez, Veracruz, los candidatos recurrieron al uso de pegatinas; en el caso de Sonora, el candidato recurrió a la entrega de tiras de papel con su nombre completo, para que los electores, a la hora de votar, lo copiaran sin errores; o en el caso de Oaxaca, donde, de manera similar, el candidato no registrado se apersonó con cada elector para anotarles, de su puño y letra, su nombre completo, también con la finalidad de que éstos lo plasmaran en la boleta el día de la jornada electoral.

Lo anterior es un fuerte indicativo de que el éxito de estas candidaturas ha dependido, en gran parte, como ya se mencionó, del contacto y comunicación directa entre candidato(a) y elector(a), donde particularmente este último(a) ha tenido que llevar a cabo acciones adicionales para que su voto por el candidato(a) no registrado(a) no deje lugar a dudas respecto a su voluntad de elegirlo como su representante, algo que difícilmente se logra en aquellas contiendas que tienen un electorado de mayor escala.

### **3.1. Caso San Pedro y San Pablo Teposcolula, Oaxaca (2021).**

Este caso tuvo la singularidad de que quienes promovieron los juicios no fueron los candidatos, sino un grupo de ciudadanos que emitió su voto a favor de Adalberto Reyes Ávila, es decir, los electores.

De acuerdo con la resolución del expediente JDC/210/2021, del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el cómputo municipal de la elección de concejalías al Ayuntamiento de San Pedro y San Pablo, Teposcolula Oaxaca, inició y concluyó el diez de junio.

En dicha sesión de cómputo, una vez realizadas las actividades de cotejo de las actas de escrutinio y cómputo, así como de recuento, se procedió a efectuar la sumatoria de los resultados. Sin embargo, al ingresar los datos al sistema informático, éste arrojó como resultado una constancia de mayoría y validez sin nombres, marcando como ganador “CANDIDATO NO\_REG”.

Ante este hecho, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) decidió no expedir las constancias de mayoría y de asignación, puesto que consideró que tal circunstancia requería de un mayor análisis.

Con motivo de lo anterior, German Torres Montes en representación común de diversos ciudadanos de San Pedro y San Pablo, Teposcolula Oaxaca, impugnó el referido cómputo municipal mediante juicio ciudadano, argumentando que “el acto que reclamaban vulneraba su

soberanía como derecho difuso”, pues en la pasada jornada electoral ellos habían sufragado a favor del referido candidato no registrado.

Sin embargo, el asunto no tuvo mayor trascendencia respecto al análisis de fondo, puesto que el tribunal local determinó que los actores carecían de legitimación procesal para promover el juicio ciudadano, por lo que la demanda fue desechada. Criterio que fue confirmado por la Sala Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el expediente SX-JDC-1322/2021.

### **3.2. Caso Ahuehuetitla, Puebla (2021).**

El caso de este municipio de Puebla no cuenta, a la fecha de redacción del presente trabajo, con una resolución por parte del Tribunal Electoral de esa entidad, sin embargo, del acuerdo CG/AC-117/2021 del Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla (IEE) se desprende que en fecha nueve de junio, el Consejo Municipal Electoral de Ahuehuetitla, Puebla, informó al IEE que en ese municipio no era posible realizar el cómputo de la elección “por prevalecer un hecho sin precedentes”, por lo que le solicitaron ordenara remitir los paquetes electorales y demás documentos para que el Consejo General de ese instituto realizara el cómputo final de la elección.

El hecho sin precedentes a que hacía alusión el Consejo Municipal era precisamente que la mayoría de los votos habían sido emitidos a favor de la candidatura no registrada. De una votación total de 1,244 sufragios, 382 correspondían al rubro de “candidatos no registrados”, seguido por una votación de 342, estos últimos a favor de la candidata del partido local Pacto Social de Integración (PSI), la ciudadana Yazmín Castillo Onofre, a quien el IEE le reconoció el triunfo, el día trece de junio.

### **3.3. Caso Cucurpe, Sonora (2021)**

El caso del ciudadano Edgar Aarón Palomino Ayón tuvo la peculiaridad de que éste sí recibió la constancia de mayoría y validez de parte del Consejo Municipal Electoral de Cucurpe, Sonora. Esto al concluir la sesión especial de cómputo municipal que se llevó a cabo el día siete de junio del dos mil veintiuno. En el acta de esa sesión se asentó que de un total de 712 votos que se emitieron en esa elección, 322 fueron para el candidato no registrado, seguido por el candidato del Partido Acción Nacional, el cual obtuvo 288 votos.

Ante estos hechos, el Partido referido presentó un recurso de impugnación, haciendo valer, entre otros, el siguiente agravio:

(...) el proceder del Consejo Municipal Electoral de Cucurpe, se contrapone a lo dispuesto en las tesis números XXXI/2013 y



XXV/2018 de rubros (...); conforme a los cuales, está definido que el objeto del recuadro de “CANDIDATO NO REGISTRADO” es esencialmente un espacio de expresión de las ideas, y nunca una forma indirecta, paralela o bien legal para votar a favor de una persona, como en el presente caso.

El tribunal local, recogiendo de nueva cuenta la línea jurisprudencial en el tema declaró fundado el agravio, puesto que consideró:

Que la decisión de la autoridad responsable, de emitir el Acuerdo 07/CME/CUCURPE/2021, mediante el cual se realizó la declaración de validez de la elección de ayuntamiento de Cucurpe, Sonora, y la expedición de la constancia de mayoría y validez, a favor del ciudadano Edgar Aarón Palomino Ayon, en su calidad de candidato no registrado; es contraria a los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a los principios de legalidad y certeza, que rige la contienda electoral; toda vez que pasó por alto que la legislación electoral estatal, conforme a los artículos previamente analizados únicamente contempla como posibilidad para contender a un cargo de elección popular mediante dos opciones: la primera a través de una candidatura postulada por un partido político, ya sea en lo particular, por la coalición o candidatura común, y la segunda, a través de las candidaturas independientes.

Por lo que se ordenó al Consejo Municipal Electoral de Cucurpe, Sonora, expediera una nueva acta en la que decretara la validez de la elección municipal, y la constancia de mayoría y validez, a favor de la planilla registrada por el Partido Acción Nacional.

Esta resolución fue recurrida por el candidato no registrado ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, registrándose con el número de expediente SG-JDC-864/2021, la cual confirmó por unanimidad la sentencia local bajo la misma línea argumentativa.

### **3.3.1. Una Tercera Opción.**

En este apartado se expondrán los razonamientos con los que, desde mi ponencia, se abordó el proyecto de sentencia, el cual, al no conseguir los votos, se convertiría, a la postre, en voto particular. Razonamientos que para efectos de este artículo se han denominado tercera opción.

En primer lugar, se aclara que por tercera opción se hace referencia a una ruta argumentativa diversa a las dos que se han desarrollado a lo largo de este documento. Por un lado, la línea jurisprudencial predominante que sostiene básicamente dos cosas: una recategorización de los votos obtenidos a través de la vía de las candidaturas no registradas,

para distinguirlos de las categorías, hasta ese momento vigentes de voto válido y voto nulo; y el reconocimiento de que la única vía para acceder a un cargo de elección popular es mediante las candidaturas con registro, sean estas partidistas o independientes.

Por otro lado, están las posturas minoritarias que han sostenido, bajo una interpretación más amplia de las mismas disposiciones legales en las que se apoyan las posturas dominantes, que los votos expresados por esta vía tienen la misma validez que los votos recogidos por la vía de las candidaturas con registro y, por lo tanto, si un ciudadano(a) obtiene la mayoría de los sufragios, se le debe garantizar el triunfo electoral.

En este sentido, como se dejó entrever al inicio de este documento, en la opción alternativa a las dos anteriormente señaladas y, se reitera, fue el proyecto de resolución presentado por la ponencia a mi cargo, se recogen planteamientos de ambas, pero se arriba a una conclusión diferente que no es, como lo sostiene la postura dominante, negar la validez de los votos para las candidaturas no registradas, pero tampoco, como sostienen las posturas minoritarias, reconocer el triunfo de estas candidaturas.

Desde esta perspectiva, reconocer el triunfo de los candidatos no registrados implicaría una violación al marco constitucional, convencional, legal y jurisdiccional, que sostiene que la única vía de acceso a los cargos de elección popular es a través de la vía de candidaturas registradas.

Por otro lado, reconocer el triunfo de aquellas o aquellos ciudadanos(as) que no obtuvieron la mayoría de los votos (como ha venido sucediendo) conduciría al “incumplimiento” (no violación, por las razones que adelante se explicarán) del principio constitucional de autenticidad de las elecciones.

Bajo estas condiciones, la única ruta posible es la invalidez de la elección, como se ha comentado, por incumplimiento al principio constitucional de autenticidad. Pero además, con la particularidad de que en la elección extraordinaria convocada, al candidato(a) no registrado(a) cuyo nombre haya sido anotado mayoritariamente en el espacio respectivo de la boleta, se le deje abierta la posibilidad de competir en la misma, pero solamente por la vía independiente, si y solo si, cumple con los requisitos y formalidades que la ley le impone a estas candidaturas.

En este sentido, para verificar si en el caso que se analiza se tenía por acreditado el cumplimiento al referido principio constitucional de autenticidad de las elecciones, se recurrió a la sentencia promulgada bajo el expediente SUP-REC-145/2013, donde la Sala Superior

sistematizó los elementos necesarios para tener por acreditado el cumplimiento del principio constitucional de autenticidad de las elecciones. En tal resolución la Sala estableció:

La autenticidad del sufragio implica que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección.

El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala que las elecciones deben ser auténticas, periódicas, y ejecutadas de manera tal que preserven la libertad en la expresión de los electores.

Al respecto, tanto la Declaración Universal como la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos coinciden en que las elecciones deben poseer ciertas características específicas: deben ser auténticas (genuinas para la Declaración Americana), periódicas, universales y ejecutarse de manera tal que preserven la libertad en la expresión de voluntad del elector.

Resulta ilustrativo lo manifestado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que “la autenticidad que debe caracterizar a las elecciones, en los términos del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que exista una estructura legal e institucional que conduzca a que el resultado de las elecciones coincida con la voluntad de los electores. La legislación y las instituciones electorales, por tanto, deben constituir una garantía del cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos.” De esta forma, la autenticidad de las elecciones supone “que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección” lo que implica “la ausencia de interferencias que distorsionen la voluntad de los ciudadanos (...)”

Por otro lado, la misma Sala Superior ha desarrollado una metodología para acreditar los elementos necesarios para configurar la hipótesis de la invalidez de las elecciones, de tal forma que se debe declarar la invalidez de una elección si se cumplen las siguientes condiciones<sup>13</sup>:

- 1) El planteamiento de un hecho que se estime violatorio de algún principio, norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable (violaciones sustanciales o irregularidades graves) sea aducido.
- 2) Las violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas.

---

13. Metodología fijada en diversas sentencias, en especial la recaída al expediente SUP-JRC-165/2008, SUP-JIN-359/2012 y SUP-REC-148/2013.

3) El grado de afectación que la violación al principio, norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable haya producido en el proceso electoral sea constatado.

4) Las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de los comicios.

Sin embargo, como se puede apreciar, esta metodología está orientada al análisis de conductas o hechos que puedan constituir violaciones sustanciales o irregularidades graves de los principios rectores de las elecciones, a partir del acervo de pruebas ofrecido y aportado por las partes, lo que claramente no aconteció en el caso objeto de análisis, por lo que se planteó declarar la invalidez de la elección municipal de Cucurpe, Sonora no por la violación del principio constitucional de Autenticidad, producto de la acreditación de violaciones sustanciales o irregularidades cometidas por actores políticos, sino porque en caso de ordenar la entrega de la Constancia de mayoría y validez a la planilla registrada que quedó en segundo puesto, detrás de la votación a favor de un(a) candidato(a) no registrado(a), significaría el incumplimiento del principio de autenticidad, ya que no existiría una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección.

Ahora bien, las características del caso impedían su análisis a partir de la metodología desarrollada para acreditar la actualización de los supuestos normativos que configuran la invalidez de las elecciones, ya que no se estaba ante conductas o hechos de actores políticos que atentan contra el principio de autenticidad, sino ante su incumplimiento por voluntad de los electores de Cucurpe, Sonora.

Esta metodología se caracteriza por contrastar empíricamente los principios constitucionales, siguiendo el modelo de contrastación de las reglas; esto es, subsumiendo los hechos o conductas objeto de la demanda con los supuestos del principio constitucional bajo análisis, metodología que resulta funcional y acorde a las reglas, pero no necesariamente lo es respecto a los principios constitucionales.

La base de este argumento está en la distinción doctrinaria entre reglas y principios constitucionales, propuesta por el jurista alemán Robert Alexy, quien sostiene:

Las reglas son normas que, cuando se cumple el tipo de hecho ordenan una consecuencia jurídica definitiva, es decir, cuando se cumplen determinadas condiciones ordenan, prohíben o permiten algo definitivamente o autorizan definitivamente hacer algo. Por lo tanto, pueden ser llamadas mandatos definitivos. En cambio, los principios son mandatos de optimización. En tanto tales, son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa

que pueden ser realizadas en diferente grado y que la medida de su realización depende no solo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas. Las posibilidades jurídicas de la realización de un principio están determinadas esencialmente, más que por las reglas, por los principios opuestos. Esto último significa que los principios dependen de y requieren ponderación. (Alexy, 2004: 25)

Doctrina que ha sido incorporada en diversas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en especial la sentencia recaída al expediente SUP-REC-1150/2018, en donde se sostiene que el Principio Constitucional de Paridad entre los Géneros:

(...) establece, pues, un mandato de optimización que ha sido objeto de interpretación y aplicación en múltiples casos sometidos a la jurisdicción de esta Sala Superior, a partir de la cual se han emitido una serie de criterios, siempre procurando la progresividad en la tutela de los principios de igualdad y postulación paritaria de candidaturas.

En esta sentencia, se estableció lo que se denominó “Paridad Flexible” que es un caso concreto de implementación de un Principio constitucional, entendido como mandato de optimización, considerando las restricciones fácticas y jurídicas que inciden en su realización.

Ahora bien, en el caso Cucurpe, se estaba ante la posibilidad de optimizar la realización del principio de Autenticidad en la elección municipal, dadas un conjunto de restricciones de hecho y de derecho que impedían su maximización absoluta.

La maximización del principio de Autenticidad sería confirmar la constancia de mayoría y validez expedida por el Consejo Municipal Electoral a favor del ciudadano cuyo nombre fue colocado, por un número mayoritario de votantes, en el espacio de la boleta reservada para los candidatos(as) no registrados(as), sin embargo, existen condiciones de hecho y de derecho que impide esta maximización en la realización del principio de autenticidad, en especial, porque ello conduciría a su colisión con los principios de certeza y equidad en la contienda.

Ahora bien, como ha quedado expuesto en los apartados precedentes, los votos emitidos por la ciudadanía de Cucurpe, Sonora a favor de un candidato no registrado no eran susceptibles de producir efectos jurídicos en el sentido de que se deba otorgar la constancia de mayoría y validez al ciudadano cuyo nombre fue colocado, por un número mayoritario de votantes, en ese espacio de la boleta, ya que proceder de esta forma se afectarían irremediabilmente los principios

constitucionales de certeza y equidad.

Ello, en atención a que las personas cuyos nombres se asienten en el espacio para candidatos(as) no registrados(as), en ningún momento obtienen el registro correspondiente ante la autoridad administrativa electoral competente, lo cual significa que no existe un control de los órganos del Estado con relación al cumplimiento de los requisitos de registro y de elegibilidad de ese tipo de opciones políticas.

Por lo tanto, en apego a la línea jurisprudencial fijada por la Sala Superior, no se planteó que el voto emitido a favor de un(a) candidato(a) no registrado(a) pudiera tener el efecto de que se otorgue la constancia de mayoría al ciudadano en cuyo favor se emite el voto, sino que se consideró inconstitucional sostener que estos votos, en tanto manifestación soberana de la voluntad ciudadana, no pueden tener un efecto en el resultado de la elección municipal de Cucurpe, Sonora.

Establecido lo anterior, resulta evidente que, al momento de emitir su sufragio, la ciudadanía de Cucurpe, Sonora asumió plenamente la expectativa implícita en la frase “SI DESEA VOTAR POR ALGÚN/A CANDIDATO/A NO REGISTRADO/A, ESCRIBA EN ESTE RECUADRO EL NOMBRE COMPLETO” y emitió su voto a favor de un candidato no registrado.

El contenido de esta expectativa permite diferenciar el voto a favor de un candidato(a) no registrado(a) de un voto nulo, a partir de los siguientes razonamientos: al emitir un voto nulo, es decir, en los casos en que intencionalmente el elector decide anularlo, ese voto cumple plenamente con el propósito perseguido por el elector, que consiste, más allá de particularidades en lo individual, en una manifestación de la voluntad de cumplir con la responsabilidad ciudadana de votar en las elecciones y rechazar explícitamente todas las opciones políticas participantes en el proceso electoral.

Claramente, este no fue el propósito de los electores de Cucurpe, ya que, de ser así, hubiesen anulado su voto, en cambio, la mayoría de los electores que concurrieron a las casillas lo hicieron suponiendo que su voto a favor de un candidato no registrado era un voto válido, con efectos en el resultado de la elección.

Por lo tanto, dotar de eficacia electoral a los votos emitidos por la ciudadanía de Cucurpe, Sonora, a favor de una candidatura no registrada, significa hacer valer el principio de autenticidad, dadas las restricciones previamente analizadas, y avanzar en la consolidación de la estructura legal e institucional que garantice que el resultado de las elecciones coincida con la voluntad de los electores.

Ello, en atención a que el voto emitido a favor de una candidatura no registrada es la expresión la voluntad de la ciudadanía de Cucurpe de votar a favor de una de las opciones que someten a su consideración a través de la boleta electoral y, por lo tanto, es un rechazo implícito a las opciones registradas que participaron en la elección municipal. Una decisión orientada a entregar la Constancia de mayoría y validez a la planilla que ocupó el segundo lugar en la votación incurriría en una situación en la que no existiría una correspondencia entre la voluntad del electorado y el resultado de la elección y, por lo tanto, se actualizaría el incumplimiento del principio constitucional de Autenticidad, como se expone a continuación:

En lo fundamental, estos razonamientos, se basan en las premisas de los votos particulares emitidos, el primero de éstos por los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata y, el segundo, por el magistrado José Luis de la Peza, en el expediente SUP-JDC-713/2004. Se comparten las premisas en relación con la validez del voto emitido por candidatos(as) no registrados(as), no así sus conclusiones, ya que en ambos votos particulares se concluye que el candidato no registrado que obtenga la mayoría está en condiciones jurídicas de ocupar el cargo para el cual fue electo, postura que, como quedó establecido previamente, no se comparte.

A partir del marco jurídico aplicable al caso de Cucurpe, se estableció que la renovación del Ayuntamiento de Cucurpe, Sonora, ha de realizarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que cobra singular importancia el ejercicio del derecho al sufragio emitido de manera universal, libre, secreta y directa, porque éste es la expresión concreta de la voluntad de la ciudadanía externada el día de la jornada electoral.

Así mismo, por disposición constitucional se establece que la finalidad fundamental del sufragio consiste en que los ciudadanos, en su calidad de titulares originarios de la soberanía, elijan a las personas que ocuparan la presidencia, sindicatura y regidurías del Ayuntamiento de Cucurpe, Sonora, en el contexto de la prescripción contenida en el artículo 41 de la Constitución General que prevé la forma de gobierno del Estado Mexicano como una democracia representativa.

Derivado de que en la legislación electoral general se encuentra regulada la emisión del voto a favor de candidatos(as) no registrado(as), la boleta electoral utilizada en la elección municipal de Cucurpe, Sonora, contenía un recuadro con el siguiente encabezado: "SI DESEA VOTAR POR ALGÚN/A CANDIDATO/A NO REGISTRADO/A, ESCRIBA EN ESTE RECUADRO EL NOMBRE COMPLETO".

La boleta electoral es el instrumento que el Estado mexicano pone a disposición a la ciudadanía para que exprese su voluntad soberana

eligiendo entre las opciones políticas contendientes en un proceso electoral y en ninguna lugar de la propia boleta se le informa que su voto por un(a) candidato(a) no registrado(a) no tiene efectos en la elección, por lo que considerar que éstos se reducen a permitir que la autoridad ejerza sus atribuciones relativas a la estadística electoral y que su objeto es respetar el derecho a la libre manifestación de las ideas, establecido en el artículo 6° constitucional, es contrario a la expectativa que se le plantea al elector mediante la frase “SI DESEA VOTAR POR ALGÚN/A CANDIDATO/A NO REGISTRADO/A, ESCRIBA EN ESTE RECUADRO EL NOMBRE COMPLETO”.

Por todo lo anterior, para optimizar la vigencia de los principios de libertad y autenticidad que deben regir en todos los comicios y para dotar de una eficacia electoral a los votos emitidos de forma mayoritaria por la ciudadanía de Cucurpe, Sonora a favor un candidato no registrado, se arribó a la conclusión que el efecto electoral de estos votos es la invalidez de la elección por incumplimiento del principio de autenticidad.

Al declarar la invalidez de la elección por incumplimiento del principio de autenticidad se garantiza a la ciudadanía de Cucurpe, Sonora el ejercicio de un control de la democracia local, de los procesos electorales que tienen como finalidad la elección de sus autoridades municipales que, por sus características, son las más cercanas a la vida cotidiana de los y las Cucurpenses. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la ciudadanía de Cucurpe, al votar mayoritariamente por la opción de candidato no registrado, optó por los cauces democráticos para expresar su rechazo a las opciones político-electorales registradas para contender en la elección municipal.

Se trata, pues, de una manifestación colectiva de la Ciudadanía de Cucurpe, orientada a resignificar los procesos electorales municipales, de tal forma que su resultado refleje las preferencias electorales de la mayoría; es decir, es un esfuerzo desde la sociedad por lograr la efectiva vigencia de los principios de libertad y autenticidad que deben regir los procesos electorales.

A manera de conclusión, la revisión del caso Cucurpe, ha permitido ilustrar las características y alcances de la propuesta que en este documento se ha denominado “tercera opción”, como una ruta que armoniza la línea jurisprudencial emitida en materia de candidaturas no registradas con la optimización del principio constitucional de autenticidad que debe regir en toda elección



## **Fuentes:**

[Tesis XXXI/2013](#), BOLETAS ELECTORALES. DEBEN CONTENER UN RECUADRO PARA CANDIDATOS NO REGISTRADOS.

SUP-JDC-887/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hernández Olmos, Mariana, 2012, La importancia de las candidaturas independientes (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; No. 12), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Montoya López, Adolfo, 2021, Realidad jurídica de las candidaturas independientes en México, México, Revista de la Facultad de Derecho de México (UNAM), Tomo LXXI, Número 280, Mayo-Agosto 2021.

[Tesis XXV/2018](#), BOLETA ELECTORAL. INEXISTENCIA DE UN DERECHO A LA INSCRIPCIÓN DEL NOMBRE EN EL RECUADRO DE “CANDIDATOS NO REGISTRADOS”

Santiago Campos, Gonzalo, 2014, Las Candidaturas Independientes en México, México, Revista Derecho del Estado, Número 33, Julio-Diciembre.

SUP-JDC-713/2004, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María, 2014, Candidatos no registrados. Validez y efectividad del sufragio, México, (en “Declaración de Oaxaca. Sentencias relevantes en materia de control de convencionalidad, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (puede verse: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5107-declaracion-de-oaxaca-sentencias-relevantes-en-materia-de-control-de-convencionalidad-coleccion-tepfj>)

Voto particular que formulan los Magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, en el expediente SUP-JDC-713/214. SUP-JDC-1630/2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Voto particular que formula el Magistrado Flavio Galván Rivera en el expediente SUP-JDC-713/214.

SUP-CDC-3/2019, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SDF-JDC-2148/2016, Sala Regional Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SX-JDC-194/2019, Sala Regional Xalapa, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED); Secretaría de Gobernación, 2020, <http://www.snim.rami.gob.mx/> JDC/210/2021, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

SX-JDC-1322/2021, Sala Xalapa, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el expediente.

Acuerdo CG/AC-117/2021, Instituto estatal Electoral del Estado de Puebla.

RQ-SP-01/2021, Tribunal Electoral de Sonora.

SG-JDC-864/2021, Sala Regional Guadalajara, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-REC-145/2013, Sala Superior, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Alexy, Robert, El concepto y validez del derecho. Ed. Gedisa, Segunda edición, Barcelona, España, 2004.

SUP-REC-1150/2018, Sala Superior, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



**Mtro. José Ángel Yuen Reyes**

Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas.

## **Las mujeres en la vida pública, más allá de la paridad de género.**

### **I. Introducción**

El propósito de este trabajo de opinión es brindar una visión general de la evolución y actualidad del principio de paridad de género, como pasó de ser una cuota y ahora se asocia en mayor medida con el empoderamiento de la mujer en la vida pública y política.

Partiendo de ello, en un primer momento se analizará cuales son los principios que dan sustento al mandato de paridad, cómo se enarbola el concepto es de suma importancia para comprender mejor la posterior interpretación que se hace del mismo, es decir, para que la labor jurisdiccional se haga con perspectiva de género.

De esta manera, se llega al punto de inflexión en el que se torna necesario implementar mecanismos cuando la literalidad de la norma no basta para lograr sus fines, la obligación del estado de garantizar derechos de acceso a los cargos de elección popular se manifiesta a través de acciones afirmativas, acciones que de igual manera se orientan a impulsar la participación de las mujeres en el ámbito político.

En el desarrollo de este camino se llega a la reforma constitucional en materia de paridad de género del año dos mil diecinueve, por lo que se comentará su implementación, los retos que se enfrentan y finalmente, se expondrán algunos criterios jurídicos que hicieron una interpretación favorable para la mujer, promoviendo su incursión en la vida pública, respetando los derechos de igualdad y no discriminación.

La intención final es dejar una reflexión de la importancia en la interpretación conforme del principio de paridad de género, atendiendo a su origen y considerando también los casos concretos, pero sin olvidar los retos que subsisten para que la mujer se desenvuelva en la vida pública en condiciones totalmente igualitarias.

### **II. Desarrollo**

El avance en la protección de los derechos políticos de las mujeres es formidable, sin embargo, ello ha sido origen de tratos diferenciados que suelen interpretarse como tratos discriminatorios hacia los hombres. Es por ello que resulta indispensable dar cuenta del surgimiento y evolución del principio de paridad de género, pues de este modo se podrá responder al cuestionamiento sobre si la paridad es verdaderamente igualdad o implica una exención dirigida al género

femenino.

### **a) Principios base de la paridad de género**

El surgimiento de la paridad de género en los términos actualmente entendidos tiene su base en la interpretación y aplicación en esencia de dos derechos humanos, el de igualdad y el de no discriminación. Bajo estos dos ideales se gesta la acepción de que los hombres y mujeres gozan de los mismos derechos y en ese sentido, ninguno de los dos géneros debe ser visto como inferior al otro en ningún ámbito del desenvolvimiento humano.

La característica esencial de la discriminación es la existencia de una percepción social donde se observa un desprestigio considerable de una persona o grupo de personas, es decir, se observa una relación de superioridad – inferioridad, lo cual trae consecuencias negativas en el trato a esas personas, influyendo en gran medida en el acceso a sus oportunidades, en el ejercicio de capacidades y de derechos. (TORRES, et. al. 2008: 225)

Señala Alda Facio (2008, p. 13) que “La prohibición de discriminar no es una prohibición abstracta, sino que está referida concretamente al goce de los derechos humanos”, pues no se debe privar a ninguna persona de disfrutar de los derechos que otras gozan. De lo anterior se puede observar la estrecha relación entre la igualdad y la no discriminación.

Consideremos ahora que los derechos humanos tienen el carácter de ser universales, pero en ellos se encuentra el hombre como centro del pensamiento humano, del desarrollo histórico y protagonista de la evolución de la humanidad, por lo tanto, los derechos de las mujeres fueron concebidos desde un inicio como un extracto de la universalidad existente, esto es, las mujeres fueron pensadas como minoría debido a que gozaban de algunos derechos por extensión al ser cónyuges de un ciudadano hombre.

Para comprender mejor, conviene citar lo expresado por Isabel Torres (2008, p. 226), quien señala como ejemplo que un derecho negado a las mujeres, como el sufragio, “(...) provocó la exclusión histórica de las mujeres, la invisibilización de las diferencias, diversidad, especificidades y necesidades de esta población, que constituye la mitad de la humanidad.”

La mencionada distinción histórica sin duda es el parteaguas del cómo las mujeres tienen intervención en la vida pública de un estado, pues se les brindó un trato desigual y ello ocasionó el rezago que contemporáneamente se vive y trata de superar día a día.

El artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer define claramente a la discriminación como:

*“(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”*

Al mismo tiempo, aunado a la prohibición de discriminar, la definición de la CEDAW<sup>1</sup> incluye una noción que también permite establecer la existencia de un trato discriminatorio este cuando se genera sin intención, pero en el resultado final la diferencia existe por la distinción de sexo, cuando por ejemplo se prohíbe la realización de trabajos peligrosos con el propósito de proteger a las mujeres (FACIO, et. al. 2008: 16).

Por otra parte, como se ha señalado, el otro derecho estrechamente relacionado con el de no discriminación, es el de la igualdad, el cual más allá de referirse a un criterio de semejanza, está inmerso en un ideal de justicia, donde se reconoce como iguales a personas que pertenecen a distintos sexos, clases sociales, razas, etnias, etcétera. La idea de igualdad es entonces una construcción frente a la desigualdad natural producto de la diversidad existente en cualquier contexto. (TORRES, et. al.2008: 226)

A partir de las dos acepciones estudiadas, es dable afirmar que son la base de la paridad de género, pues la idea de no discriminar a las personas por su sexo, condición o estado civil y sostener también que las mujeres están en una posición de igualdad frente al sector masculino, nos lleva a inferir que la paridad no es otra cosa que el trato igualitario entre hombres y mujeres para el acceso a los cargos de la vida pública, sin dejar de lado las particularidades de cada sector.

## **b) Importancia de juzgar con perspectiva de género**

De forma inicial podemos decir con base en los estudios actuales y bibliografía existente, que el género es una construcción social, basada en las diferentes biológicas de las personas; con esta acepción se construye una definición más crítica, modificando los tradicionalismos en la interpretación del concepto en el contenido social y cultural (DE LEÓN FARÍAS et. al. 2020: p.20).

Como señala Gabriela María de León Farías y otros (2020, p.21), “el

---

1. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW por sus sigas en inglés.

género hace referencia a la construcción sociocultural de la diferencia sexual y la jerarquización social basada en estas diferencias, se encuentra referida al análisis de las relaciones de poder respecto de las diferencias sexuales”.

Expuesto lo anterior, es más fácil comprender como es que esas características de mujeres y hombres socialmente definidas, originaron impacto negativo en el género femenino, toda vez que dan lugar a mayor desigualdad y discriminación en este sector de la población.

Sin embargo, “al ser un producto sociocultural son susceptibles de transformación” expresa Isabel Torres (2008, p. 228), y es en este punto donde entra la importancia de juzgar con perspectiva de género, pues supone que a partir del entendimiento de los tratos discriminatorios basados en el género, el resolutor de una controversia, tomará en cuenta todas las diferencias basadas en estereotipos, para tratar de disminuir esa brecha cultural y social que mantiene en desventaja a un sector de la población.

La perspectiva de género obliga a replantear criterios y soluciones a un problema jurídico determinado, donde se deben considerar esos roles o estereotipos sociales que acompañan a las mujeres, y que en más de una ocasión configuran un límite en el ejercicio de sus derechos políticos, haciendo más difícil su incursión en la vida pública y, sobre todo, en posiciones de mayor jerarquía.

En suma, la importancia de juzgar con perspectiva de género estriba en que abona a generar nuevas formas de participación desde un plano más igualitario, materializando las reformas legales y constitucionales que pretenden anular los estereotipos sociales que limitan derechos.

### **c) Acciones afirmativas: herramientas para materializar los derechos políticos de las mujeres**

Las acciones afirmativas son mecanismos que pretenden disminuir las desigualdades que afectan a determinado grupo de personas, eliminando las consecuencias de la discriminación de la que son objeto, estableciendo tratos favorables o privilegiados. (VILLANUEVA, et. al. 2008: p.289)

Estas prácticas llamadas también de discriminación positiva, se tornaron necesarias cuando el sólo establecimiento formal de derechos en términos igualitarios no fue suficiente para materializar su ejercicio, pues lo que se buscaba era promover una mayor participación de la mujer en la vida pública. Rocío Villanueva (2008, p.290) señala en su artículo titulado La Protección de los Derechos Políticos de las Mujeres que:

*“la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que las comunidades regional e internacional han reconocido que la igualdad formal no se traduce necesariamente en una igualdad en la práctica, y que no es cierto que las políticas neutrales en materia de género produzcan necesariamente resultados neutrales (...)”*

En vista de ello, con el propósito de dar el paso de una igualdad formal a una igualdad real o sustantiva, se generó la obligación para el estado de propiciar las condiciones para el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres, bajo los principios de igualdad y no discriminación. Esta obligación va desde el respeto, hasta la protección y promoción de los derechos de las mujeres, lo cual lleva al estado a incorporar estos derechos del orden internacional, en la normativa jurídica nacional. (TORRES, et. al. 2008: p. 229)

Como se observa, la tarea de garantizar y proteger los derechos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, implica la realización de varias acciones donde deben intervenir todas las autoridades. La creación o reforma de normativa no es suficiente por sí sola, es necesario que los órganos jurisdiccionales intervengan en la aplicación adecuada de la legislación para lograr la búsqueda igualdad sustantiva.

Al respecto, es bastante conocida la interpretación que ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en vía jurisprudencial de los fines y alcances de las medidas afirmativas, señalando que estas son por lo general cuotas o cupos con el propósito esencial de incrementar la participación política de la mujer, no solo en la postulación a cargos de elección popular, sino en la integración final de los órganos de gobierno.

En la tesis de jurisprudencia 11/2018, el máximo tribunal del país especializado en la materia electoral destaca por primera vez que las disposiciones relativas a lograr la paridad de género, ya sean medidas administrativas o legales, deben ser entendidas siempre como acciones para favorecer a la mujer, pues con independencia de que la paridad sea un término neutro que no especifica a alguno de los géneros, se debe tener en cuenta que el origen de su implementación es para abonar en la participación igualitaria de la mujer y el hombre en la vida pública, por lo tanto, las disposiciones tendentes a alcanzar la paridad de género o bien, acciones afirmativas, deben interpretarse buscando el mayor beneficio para la mujer<sup>2</sup>.

Con esto, lo que se intenta destacar es que la aplicación de las acciones afirmativas en materia de paridad de género, encuentra su base en el rezago histórico de las mujeres respecto a su participación

---

2. Criterio consultable en la página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <https://www.te.gob.mx/>

política en condiciones de igualdad, por lo que los tratos diferenciados en su favor pueden justificarse en diversos escenarios.

Si bien esta diferencia de trato podría concebirse como la idea de que se está dando un contexto en realidad discriminatorio, es decir, logrando el objetivo contrario al de la medida afirmativa aplicada, lo cierto es, que los derechos de igualdad y no discriminación no prohíben todas las distinciones de trato.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup>, las distinciones “constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas”, mientras que las discriminaciones “constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos”.

En resumen, las medidas afirmativas como cuotas de participación política de las mujeres son un mecanismo inclusivo que fortalece la democracia, pero únicamente representan un punto de partida para corregir una situación de discriminación y desigualdad, sin que el establecimiento de determinado porcentaje deba ser un límite máximo para la participación femenina.

#### **d) Implementación de la Reforma Constitucional de paridad de género**

La búsqueda de la paridad de género ha sido un proceso que ha transitado desde la etapa de cuotas o cupos, hasta la obligación de los partidos de hacer postulaciones igualitarias en el año dos mil catorce, pero siendo a través de medidas afirmativas que se logró un avance más significativo que el obtenido solo con la postulación.

Sin embargo, estos grandes avances logrados en materia electoral o ligada a los cargos de elección popular no se encontraban reflejados en todos los órganos y niveles de gobierno, por lo cual en el año dos mil diecinueve tuvo lugar una reforma constitucional, denominada coloquialmente como de “paridad total”, pues en esencia pretende que todos los órganos de gobierno se conformen de manera paritaria, para con ello involucrar en mayor medida a las mujeres en los cargos de toma de decisiones.

Con la reforma constitucional aludida, se trata de incidir en todos los cargos, se hace patente la voluntad del legislador de no limitar la participación de las mujeres, y si bien en el ámbito político existe un avance considerable, se pretende dar base constitucional al aspecto de la integración de los órganos de elección popular, ampliando esa participación política de las mujeres al garantizar el ejercicio de sus derechos en la conformación final del órgano colegiado, por lo cual

3. Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica, 2012. Párrafo 285



señala Lorena Vázquez (2019, p. 4), “las leyes reglamentarias de la paridad transversal tienen el reto de señalar cómo las autoridades electorales cumplirán con el principio (...)”.

La experiencia institucional indica que una manera de cumplir con ese mandato es modificar el orden de prelación de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, sin embargo, estos mecanismos han estado previstos en vía jurisprudencial y ahora el reto es establecer directrices en ley, que armonicen con otros principios y logren el fin último de la paridad de género.

A su vez, uno de los retos que se enfrentan con la reforma de paridad de género en el ámbito político electoral es no perder el avance en el ámbito local, pues en varias entidades federativas a través de aplicación de medidas afirmativas, así como la interpretación de los órganos jurisdiccionales en la materia, se ha logrado alcanzar esa paridad en términos cuantitativos e incluso aumentarla, por lo que es de suma importancia no retroceder. Al respecto, Lorena Vázquez (2019, p. 16) indica que “en el proceso electoral 2017 – 2018, 27 entidades federativas renovaron sus congresos locales, de los cuales once cuentan con más de cincuenta por ciento de mujeres en su integración.”.

A pesar de este progreso que debe mantenerse, es importante señalar que mayor número de mujeres, o bien, mujeres y hombres en términos cuantitativamente iguales, no implica necesariamente que las mujeres estén ocupando los espacios de toma de decisión, es decir, coordinaciones o presidencias de comisiones, por lo que un siguiente paso para lograr la paridad transversal consistiría en reformar las Leyes orgánicas de los congresos locales, municipios y reglamentos internos, para así abrir estos espacios de representación sustantiva a las mujeres. (VÁZQUEZ, 2019: p. 18)

En definitiva, la implementación de la reforma federal y las subsecuentes reformas que se susciten en el ámbito local, configuran una nueva forma de distribuir el poder público y político en el país, ya no solo se busca el acceso al cargo en términos igualitarios entre hombres y mujeres, sino que se pretende ejercer ese cargo en los espacios deliberativos tradicionalmente otorgados a los hombres, dando la misma jerarquía a las mujeres, para con esto romper gradualmente esas relaciones, donde de forma automática el poder se asocia a lo masculino, y la subordinación a lo femenino.

#### **e) Sentencias de empoderamiento político de la mujer**

Por lo que se refiere a la interpretación jurisdiccional del principio de paridad de género, debe decirse que ha sido un ejercicio progresivo que rescata siempre la esencia y finalidades de las disposiciones

normativas relacionadas con la incorporación de la mujer a los órganos de representación política, dando lugar a sentencias orientadoras de suma trascendencia, resolviendo problemáticas reales y complejas, donde se cuestiona si la paridad ha llegado al exceso de discriminar a los hombres.

En ese sentido, una de las sentencias que reflejan lo señalado, es el Recurso de Reconsideración SUP-REC-1279/2017, resuelto por la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, a través del cual se confirmó la decisión adoptada por la Sala Regional del Tribunal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León, en el sentido de que era válido que un ayuntamiento quedara integrado en su mayoría con mujeres, en específico, diez mujeres y ocho hombres.

La problemática central fue determinar cómo debía interpretarse la regla de ajuste de género prevista en el artículo 19, párrafo 9, del Código Electoral Local del Estado de Coahuila, en el supuesto de que el órgano municipal esté integrado con más mujeres que hombres.

La disposición normativa referida, indica lo siguiente:

*“En caso de que la persona que corresponda, de conformidad a la lista de preferencia de cada partido, no garantice el principio de paridad en la integración del ayuntamiento, el Instituto tendrá la obligación de hacer la sustitución necesaria para que el lugar que pertenezca a cada partido, sea ocupado por la siguiente persona en el orden de prelación de la lista que cumpla con el requisito de género.”*

Así, la Sala Superior advierte que el precepto en estudio contiene términos neutros como “género” y “paridad”, es decir, no se alude explícitamente a hombres o mujeres, por lo que la interpretación literal incluía dos escenarios:

- a) Que no haya paridad, porque el ayuntamiento se integró con más hombres que mujeres.
- b) Que no haya paridad, porque el ayuntamiento se integró con más mujeres que hombres.

Sin embargo, se consideró una interpretación distinta del artículo, que se alejó de la literalidad del precepto y se formuló observando los derechos de igualdad y no discriminación, en relación con el derecho a las mujeres de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, por lo que se concluyó que los ajustes de género únicamente se llevarían a cabo si se estaba en el supuesto de que existiera mayor número de hombres que de mujeres.

De acuerdo con esta interpretación conforme, el análisis de las disposiciones que regulan la paridad de género, debe hacerse en

un sentido amplio que tome en consideración los derechos humanos que le dan origen, en este caso, como se menciona en los apartados precedentes, los derechos de igualdad y no discriminación, pues al interpretar de manera neutral el precepto se iría en contra de las bases mencionadas, se llegaría a la paradoja de relegar a la mujer aplicando un principio que fue creado para potencializar el ejercicio de sus derechos políticos.

Tomando como base este criterio, el Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas resolvió en el proceso electoral local 2020 – 2021 una controversia similar, donde diversos ayuntamientos de la entidad se conformaron con más mujeres que hombres, esto, debido a que el Instituto Electoral local implementó una acción afirmativa que obligaba a los partidos políticos a postular mujeres en el primer lugar de sus listas de representación proporcional.

En vista de lo anterior, algunos candidatos hombres acudieron a la instancia local a plantear que existía una distorsión en el principio de paridad y discriminación hacia el género masculino.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas, siguiendo la línea interpretativa del máximo órgano electoral del país, estudiando los parámetros que dieron origen a la reforma constitucional de paridad transversal del año dos mil diecinueve y atendiendo a las particularidades del caso, resolvió que con el fin de hacer coexistir las acciones afirmativas implementadas por el Instituto local y el mandato de paridad de género, debían confirmarse las asignaciones en aquellos ayuntamientos donde la integración resultó ser mayoritaria para mujeres, pues ello era acorde a los derechos de igualdad, no discriminación y acceso de las mujeres a la función pública.

Esta determinación fue impugnada, pero confirmada por la Sala Regional Monterrey, quien señaló que la conformación mayoritaria de mujeres derivó de la asignación natural siguiendo el orden de prelación de las listas, sin que fuera válido efectuar un ajuste para remover a alguna mujer de la regiduría que le fue asignada.

Estos criterios que tienen su origen en la interpretación conforme que hace la Sala Superior del principio de paridad de género, dan cuenta de cómo se ha maximizado este mandato, pues se deja claro que lejos de ser un límite para las mujeres, es una base mínima que pretende hacer efectiva la incorporación a la vida pública y política del país, por tanto, no se les restarán los espacios que históricamente les fueron negados.

### **III. Conclusión**

El mandato de paridad de género, según se ha expuesto, puede ser visto de dos maneras, la primera configura una visión numérica del principio, es decir 50-50, la segunda, consiste en una perspectiva cualitativa, la cual atiende a las finalidades perseguidas con la implementación del principio de paridad de género.

Hay que mencionar además cual ha sido el origen y camino en torno a la paridad de género en el país, pues ello nos permite vislumbrar que el objeto de la implementación de cuotas y acciones afirmativas siempre han sido con la intención de lograr una mayor participación de las mujeres en la vida pública.

Las cuotas de género siempre fueron en favor de la mujer, al buscar un porcentaje mínimo de postulación de candidaturas, posteriormente, con acciones afirmativas se pretendía materializar esa cuota.

Finalmente, con la reforma política electoral del dos mil catorce, la paridad llega a rango constitucional y legal, buscando en ese entonces lograr una igualdad en términos cuantitativos, donde se registrarán candidaturas en términos igualitarios de mujeres y hombres, pero fue sólo con las acciones afirmativas, que se dio la apertura a posicionar mujeres en espacios de mayor competitividad o influencia política, es decir, de empoderar a la mujer.

Lo anterior, si bien logró un avance de suma trascendencia para las mujeres, también demostró que, aunque hubiera más oportunidades de acceso al poder público, la realidad fue que los cargos de importancia seguían estando ocupados en su mayoría por hombres, y esa desigualdad, fue lo que dio pauta a la implementación de la reforma constitucional de paridad de género del dos mil diecinueve.

Con esta breve reseña lo que se intenta destacar es como en todos los escenarios de la vida política electoral donde se han diseñado mecanismos para lograr la paridad de género, en realidad, se ha buscado que las mujeres ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones frente a los hombres, no únicamente en el aspecto cuantitativo, sino al nivel de la importancia de los puestos que llegan a ocupar, es decir, cualitativamente.

En un escenario donde hay más mujeres que hombres de forma natural, no se puede hablar de un trato discriminatorio hacia el género masculino, es un trato diferenciado que tiene un objetivo razonable y legítimo, que atiende sobre todo al rezago histórico de la mujer en el ámbito público y sobre todo político. Es decir, la distinción que se hace no obedece a que se excluya hombres por el hecho de ser hombres,

sino que se pretende una participación más activa y trascendente de las mujeres en los órganos de gobierno.

Por ello, la paridad de género entendida únicamente términos cuantitativos, limita los derechos de las mujeres de acceder a los cargos, lo que se traduce en la imposición de barreras legales adicionales a las estructurales que siempre han tenido que enfrentar.

Es por esto, que considero de suma importancia conservar lo hasta ahora obtenido en favor de las mujeres y no regresar a un escenario limitativo, sobre todo si se tiene en cuenta la reforma constitucional del dos mil diecinueve en la materia fue en sentido transversal, lo cual implica, que su principal objetivo era colocar a las mujeres en los cargos importantes de decisión, circunstancia que no se consigue estableciendo un límite del 50%, lo que nos lleva a analizar con mayor detenimiento el alcance del principio de paridad en cada caso.

Un ejemplo claro de que encontrarse en el límite del 50% o bien superar por poco esa base, no garantiza que se esté dando una paridad transversal como lo pretendía la reforma, es que, si bien en el caso la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de Zacatecas para el periodo constitucional 2021 – 2024 se integró con más mujeres que hombres, la realidad es que solo el 20.68% de las presidencias municipales serán ocupadas por mujeres (12 de 58), lo cual pone de relieve que los aspectos numéricos no deben ser el único punto a tomar en cuenta cuando se habla de paridad de género, sino que se debe procurar que el acceso sea para incrementar la participación en los puestos de toma de decisiones.

Por todo esto, una vez alcanzados los espacios necesarios y oportunos para afirmar que ya se dio un escenario igualitario en el ámbito público, viene una etapa donde deberá normalizarse la intervención de las mujeres en los asuntos políticos de toma de decisiones, esto debido a que aun existen diversas barreras socioculturales que impiden que se le de el mismo valor al desempeño de una mujer.

Ahora, el reto es que de manera paulatina la visión estereotipada de la mujer se difumine y se logre un ejercicio de funciones plenamente igualitario, pues tal como lo señala Isabel Torres (2008, p. 232), “una vez en la política, el nivel de exigencia hacia las mujeres, es mucho más riguroso que el aplicado a los hombres.”, por lo que más allá de la existencia de normas jurídicas y de decisiones judiciales que puedan favorecer a la mujer, es de suma importancia cambiar la visión actual de la intervención de la mujer en la vida pública. REFERENCIAS

## **1. Bibliografía**

Facio, Alda. (2009) “El derecho a la no discriminación”. En Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano. Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 12-24

Villanueva Flores, Rocío. (2009) “La protección de los derechos políticos de las mujeres”. En Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano. Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 282-301

De León Farías, Gabriela María. Centeno Maldonado, Juan Carlos. Yeverino Mayola, Patricia Esther. (2020) “La perspectiva de género como elemento fundamental en el ejercicio jurisdiccional”. En Juzgar con perspectiva de género. Sentencias relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ed. Tirant Lo Blanch, pp. 19-42

### **1.1 Fuentes**

Torres, Isabel. (2008) “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”, para la Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, volumen 47, pp. 225-240

Vázquez Correa, Lorena (ed.) (2019) “Reforma Constitucional de Paridad de Género. Rutas para su Implementación”. Cuaderno de Investigación N° 58, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México.

