

# Revista Mexicana de Derecho Electoral



**IIDH**  
Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos

Número 13-14  
Enero-Diciembre de 2018

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Instituto de Investigaciones Jurídicas

*Director*

Dr. Pedro Salazar Ugarte

*Secretaria académica*

Dra. Issa Luna Pla

*Secretario técnico*

Lic. Raúl Márquez Romero

*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

REVISTA MEXICANA DE DERECHO ELECTORAL, núm. 13-14 (enero-diciembre de 2018) es una publicación semestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, teléfono: 56227474, correo electrónico: *revistaelectoral delaunam@gmail.com*. Editor responsable: César Astudillo. Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo núm. 04-2015-092910043200-203, ISSN (versión impresa): en trámite, ISSN (versión electrónica): 2448-7910, Certificado de Licitud de Título y Contenido: en trámite.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de los árbitros ni del editor. Se autoriza la reproducción de los artículos (no así de las imágenes) con la condición de citar la fuente y se respeten los derechos de autor.

Edición y formación en computadora:

Edna María López García y Diana Luján Verón

Diseño de interiores: Ricardo Hernández Montes de Oca

Asistente de la Revista: Pablo Alberto Arrocena Salgado

# Revista Mexicana de Derecho Electoral

César Astudillo  
*Director*

## Consejo Editorial

María del Carmen Alanís Figueroa (México); Jorge Alcocer Villanueva (México); Manuel Barquín Álvarez (México); Paloma Biglino Campos (España); Paulo Bonavides (Brasil); Jaime F. Cárdenas Gracia (México); Alberto Ricardo Dalla Via (Argentina); Francisco José De Andrea Sánchez (México); Jorge Fernández Ruiz (México); Francisco Fernández Segado (España); Flavio Galván Rivera (México); Javier García Roca (España); Manuel González Oropeza (México); Pedro González Trevijano (España); María del Pilar Hernández Martínez (México); Jean-Pierre Kingsley (Canadá); José Alejandro Luna Ramos (México); Fernando Ojesto Martínez Porcayo (México); Mauricio Merino Huerta (México); Dieter Nohlen (Alemania); José Núñez Castañeda (México); Arturo Núñez Jiménez (México); Dong Nguyen (Vietnam); José de Jesús Orozco Henríquez (México); Néstor Iván Osuna Patiño (Colombia); Francisco José Paoli Bolio (México); Javier Patiño Camarena (México); Lucio Pegoraro (Italia); Pablo Santolaya Machetti (España); Susana Sottoli (Paraguay); Diego Valadés (México); Leonardo Valdés Zurita (México); Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina); José Woldenberg Karakowsky (México); Daniel Zovatto (Argentina).

## Consejo Asesor

John Mill Ackerman Rose; Raúl Ávila Ortiz; Ricardo Becerra Laguna; Miguel Carbonell; Oswaldo Chacón Rojas; Hugo A. Concha Cantú; Lorenzo Córdova Vianello; Roberto Duque Roquero; Imer Benjamín Flores Mendoza; Flavia Freidenberg; Armando I. Maitret Hernández; Ciro Murayama; Santiago Nieto Castillo; Pedro Salazar Ugarte; Julio A. Téllez Valdés; Lara Trucco (Italia); Igor Vivero Ávila.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Primera edición: 12 de agosto de 2019  
DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Ciudad de México  
Impreso y hecho en México

ISSN (versión impresa): en trámite  
ISSN (versión electrónica): 2448-7910

## Contenido

---

### Doctrina

- Acercamiento a una justicia restaurativa electoral en el contexto de los pueblos originarios de Chiapas 3  
Manuel Gustavo **Ocampo Muñoa**

### Ensayos

- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a las omisiones legislativas absolutas 25  
Raúl **Montoya Zamora**

### Estudio jurisprudencial

- Estudio de la sentencia SUP-JIN-359/2012: sobre la necesidad de una doctrina sobre *invalidez por determinancia* en el sistema electoral 49  
Jaime **Olaiz González**

## Información electoral

- Voto de los mexicanos en el extranjero 2018: la experiencia de Los Ángeles 77  
Carlos **García de Alba Z.**

## Observación electoral 2018

- Claroscuros de las elecciones federales de 2018: paridad y violencia de género 85  
Luis Eduardo **Medina Torres**  
Citlali **Villafranco Robles**
- La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México 111  
Germán **Pérez Fernández del Castillo**  
Pablo Armando **González Ulloa Aguirre**  
Juan Carlos **Hernández Moreno**  
Jorge Federico **Márquez Muñoz**  
Salvador **Mora Velázquez**
- De selección en elección: el proceso de selección de consejeros y la integridad de las elecciones subnacionales en México (2015-2018) 145  
Nicolás **Loza**  
Irma **Méndez**
- Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste 171  
Omar David **Jiménez Ojeda**  
Laura Eloya **Moreno Nango**

Balance de las reformas electorales en el proceso electoral 2018	211
Arturo <b>Alvarado Mendoza</b>	
Willibald <b>Sonnleitner</b>	
Héctor <b>Tejera Gaona</b>	
Karine <b>Tinat</b>	
Emanuel <b>Rodríguez Domínguez</b>	
Balance de la elección de México 2018 en perspectiva com- parada	241
Salvador <b>Romero Ballivián</b>	

## Comentarios bibliográficos

Una apuesta local ante el ineludible marco global	289
Gerardo <b>Romero Altamirano</b>	
Gema N. <b>Morales Martínez</b>	
La ilegalización de los partidos políticos: necesidad de regulación en México	295
Francisco José <b>de Andrea Sánchez</b>	

# Doctrina

---



# Acercamiento a una justicia restaurativa electoral en el contexto de los pueblos originarios de Chiapas

## *Approach to a Restorative Electoral Justice in the Context of the Original Peoples of Chiapas*

---

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa\*

### Sumario:

- I. Introducción.
- II. Marco teórico.
- III. Planteamiento del problema.
- IV. Principios y valores de la justicia restaurativa y su relación con los componentes básicos de la interculturalidad.
- V. Justicia restaurativa y legitimidad de la autoridad municipal en los pueblos originarios de Chiapas.
- VI. Inclusión de la justicia restaurativa en la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (apuntes a la sentencia del SUP-JDC 1654/2016).
- VII. Conclusiones.
- VIII. Bibliografía.

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas, en la que obtuvo mención honorífica en su examen profesional; maestro en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma casa de estudios. Miembro nivel II del Sistema Estatal de Investigadores del Cocytch. Ganador del 4to. Concurso Nacional de Ensayo en materia de Justicia Abierta del TEPJF.

Recibido: 21 de noviembre de 2017

Aceptado: 30 de enero de 2019

## Resumen:

En escenarios de diversidad cultural, cada pueblo cuenta con su propio sistema normativo electoral para validar y elegir a sus representantes; por ejemplo, el hecho de que los acuerdos en las comunidades surjan después de largas discusiones o que la elección de autoridades sea resultado de votaciones abiertas y públicas garantiza que los acuerdos que se tomen tengan legitimidad y que las autoridades electas sean personas de reconocido prestigio y comprometidas con su comunidad, obligadas además a rendir cuentas de sus acciones. La interculturalidad y la justicia restaurativa pueden ser parte de un mismo discurso y de manera conjunta construir una metodología que en materia de justicia electoral en los pueblos originarios de Chiapas permita obtener la mejor solución posible en los conflictos de su competencia como los relacionados con la legitimidad de la autoridad municipal, lo que coadyuva a evitar una escalada de violencia, diseñar mejores políticas públicas en materia judicial electoral y contextualizar el derecho de autodeterminación de los pueblos originarios de Chiapas. La dinámica social de Chenalhó es un ejemplo de cómo los conflictos de origen social, político y jurídico dificultan la gobernabilidad y la legitimación de la autoridad.

## Abstract:

In scenarios of cultural diversity, each town has its own electoral regulatory system to validate and elect its representatives, for example the fact that agreements in the communities arise after long discussions or that the election of authorities is the result of open and public votes, guarantees that the agreements that are made have legitimacy and that the elected authorities are persons of recognized prestige and committed to their community, also obliged to render an account of their actions. Interculturality and Restorative Justice can be part of the same discourse and jointly build a methodology that in matters of Electoral Justice in the indigenous peoples of Chiapas allows to obtain the best possible solution in the conflicts of its competence as those related to legitimacy of the municipal authority, which helps to prevent an escalation of violence, design better public policies in electoral judicial matters and contextualize the right to self-determination of the original peoples of Chiapas. The social dynamics of Chenalhó, is an example of how conflicts of social, political and legal origin, hinder the governance and legitimation of authority.

**Palabras clave:** justicia electoral, interculturalidad, justicia restaurativa, legitimidad, pueblos originarios.

**Keywords:** electoral justice, interculturality, restorative justice, legitimacy, original peoples.

## I. Introducción

En este ensayo se pretende demostrar que la interculturalidad y la justicia restaurativa pueden ser parte de un mismo discurso y, de manera conjunta, construir una metodología que en materia electoral en los pueblos originarios de Chiapas permita obtener la mejor solución posible en los conflictos relacionados con la legitimidad de la autoridad municipal. Se divide en ocho apartados con fines meramente didácticos.

El primero de ellos corresponde a esta introducción, los restantes al marco teórico, desarrollo de las ideas, conclusiones y fuentes de información.

En el marco teórico se establecen las ideas y conceptos que de manera general guían este trabajo, relacionadas con la conceptualización de la justicia restaurativa y su traslado a la materia electoral.

En el planteamiento del problema, se describe la crisis del sistema electoral mexicano y se establece el papel del enfoque intercultural del derecho y el de la justicia restaurativa en el contexto de los pueblos originarios para el diseño de una metodología integral que resuelva conflictos jurídico-electorales relacionados con temas como la legitimidad de la autoridad municipal.

En el apartado alusivo a los principios y valores de la justicia restaurativa y su relación con los componentes básicos de la interculturalidad, se establece la relación entre los componentes de la interculturalidad y los principios y valores de la justicia restaurativa con miras a su inserción en el sistema de justicia electoral.

En el subtema relacionado a la justicia restaurativa y legitimidad de la autoridad municipal en los pueblos originarios de Chiapas, se analiza la trascendencia de la legitimidad material de la autoridad municipal para los pueblos originarios de esa entidad, subrayando la necesaria contextualización de las resoluciones judiciales en materia electoral.

En la inclusión de la justicia restaurativa en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (apuntes a la sentencia del SUP-JDC 1654/2016), se analiza la sentencia de dicho juicio y se toma como referente para justificar la necesidad de incluir a la justicia restaurativa en el sistema de justicia electoral con la finalidad de generar las mejores alternativas de solución a las problemáticas de la materia, que en el caso Chenalhó al parecer no se eligieron.

En las conclusiones se expresan las reflexiones finales y en la bibliografía se hace un listado de las fuentes empleadas para la construcción de esta obra.

## II. Marco teórico

Determinar el contenido de la justicia restaurativa es bastante aventurado, pues se le identifica como movimiento ideológico, filosofía o enfoque, al igual que como programa de trabajo, metodología, proceso o política pública. Se utilizan, tal como lo apunta Miers,<sup>1</sup> diferentes términos para describirla, entre otros, “justicia comunitaria”, “hacer reparaciones”, “justicia positiva”, “justicia relacional”, “justicia reparadora” y “justicia restauradora”; por lo que, tratando de aproximarnos a su definición, se hará una breve exposición de estado del arte. Aparece por primera vez, con carácter filosófico-jurídico, como un enfoque en los trabajos de los primeros congresos de la Organización de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal que se comenzaron a convocar el 22 de agosto de 1955.<sup>2</sup>

La expresión “justicia restaurativa”, o “justicia restauradora”, fue la que los expertos consideraron más conveniente para denominar a esta perspectiva que busca responder al delito de una manera constructiva, a partir de la necesidad de reconocer aspectos hasta antes no incluidos, como la importancia de los derechos de las víctimas, la búsqueda de una solución basada en la reparación del daño, en las necesidades de las partes y en la construcción un estado de paz, y no en la venganza. Así se plantea en el Congreso Internacional de Criminología de Budapest en 1993.

Para sus principales exponentes, como Howard Zehr,<sup>3</sup> se ha convertido en un enfoque que toma en consideración necesidades y roles tanto de la víctima como del ofensor, pero también se le debe considerar como un proceso que involucra en la medida de lo posible a todos aquellos que tengan interés en una ofensa particular, en identificar y atender colectivamente los daños, necesidades y obligaciones derivados de la ofensa, esto con la intención de sanar y enmendar los daños de la mejor manera.

Por su parte, John Braithwaite<sup>4</sup> la considera un proceso caracterizado por la oportunidad de conversar, que tienen todos los involucrados en un

---

<sup>1</sup> Miers, David, “Una revisión internacional de justicia restaurativa”, *Serie de investigación sobre reducción de crímenes*, Londres, documento 10, 2001, p. 81.

<sup>2</sup> Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, “Constitución y justicia restaurativa”, documento de trabajo, mesa IV, décima asamblea general ordinaria, Querétaro, 2016, disponible en: <http://www.amij.org.mx/XI%20AGO/Constituci%C3%B3n%20y%20Justicia%20Restaurativa.pdf>.

<sup>3</sup> Zehr, Howard, *El pequeño libro de la justicia restaurativa*, Estados Unidos, Good Books, 2007, pp. 18-21.

<sup>4</sup> Braithwaite, John, “Restorative Justice and De-Professionalization”, *The Good Society*, Estados Unidos, vol. 13, núm. 1, 2004, pp. 28-31.

acto injusto, para analizarlo, determinar cómo se ven afectados y decidir cómo reparar el daño; enfatiza que la justicia debe sanar porque el delito duele. En cuanto a su forma de presentarse en los sistemas jurídicos, menciona que en Europa y América del Norte lo hace como mediación víctima-delincuente; pero que son el movimiento inspirado por Nueva Zelanda y las innovaciones de los círculos canadiense, los que han ampliado el círculo para incluir a los defensores del delincuente, a los partidarios de la víctima y a otras partes interesadas de la comunidad, lo que ha generado mejores resultados.

En el ámbito internacional, la Declaración de Costa Rica sobre Justicia Restaurativa al referirse al tema pone especial énfasis en la reparación del daño causado por una conducta delictiva, superando así la lógica del castigo, o la justicia basada en el dolor, proponiendo que las partes lleguen a una solución dependiendo de la gravedad del delito,<sup>5</sup> lo que trae como consecuencia que la Organización de las Naciones Unidas, hoy día, vea en la justicia restaurativa una metodología<sup>6</sup> cuyo objetivo es solucionar problemas que, además de involucrar a la víctima y al ofensor, incluyen otros elementos como las redes sociales, las instituciones judiciales y la comunidad; desde esa perspectiva avala programas de justicia restaurativa basados en el principio fundamental de que el comportamiento delictivo no solamente viola la ley, sino también hiere a las víctimas y a la comunidad.

Con lo expuesto, para efectos de este ensayo se entiende “justicia restaurativa” como un enfoque filosófico que permite desarrollar una metodología cuyos procesos pueden adaptarse a varios contextos culturales y a las necesidades de comunidades diferentes, para solucionar problemas que involucren a la víctima, al ofensor y a la comunidad misma.

Es de considerarse además que si bien dicho enfoque, en nuestro país, forma parte del discurso de la reforma en materia de seguridad pública y justicia de 2008, no debe ser considerado exclusivo del ámbito penal y, por tanto, es posible su traslado a la impartición de la justicia electoral, cuya relevancia es incuestionable, pues dentro de sus propósitos se encuentra la garantía de que todos los procedimientos y resoluciones relacionados con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho,

---

<sup>5</sup> Pérez Saucedo, Benito y Zaragoza Huerta, José, “Justicia restaurativa: del castigo a la reparación”, en Campos Domínguez, Fernando Gerardo *et al.* (coords.), *Entre libertad y castigo: dilemas del Estado contemporáneo*, México, Laguna, 2011, pp. 639-654.

<sup>6</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, Nueva York, 2006.

así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales a toda persona que considere que algunos de los mismos le ha sido violado para presentar una impugnación, lo que le permitirá ser oída y que tal impugnación sea resuelta.<sup>7</sup>

### III. Planteamiento del problema

El sistema electoral mexicano<sup>8</sup> se integra por el Instituto Nacional Electoral, autoridad administrativa;<sup>9</sup> por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, autoridad jurisdiccional,<sup>10</sup> y por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, organismo especializado de la Procuraduría General de la República, encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal. Las referidas instituciones participan en el único proceso de legitimación del poder en México que es el denominado proceso electoral, reconocido por la Constitución y definido por la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales.<sup>11</sup>

Inmersa en ese sistema se encuentra la justicia electoral que, a decir del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dados los procesos que la componen, forma otro sistema que se considera como el instrumento clave del Estado de derecho y la garantía final del cumplimiento del principio democrático de celebración de elecciones libres, justas y auténticas. Dicho sistema está obligado no solamente a resolver los conflictos que se le planteen en la materia de su competencia, sino que sus resoluciones deben contener alternativas de solución reales, es decir, contextualizadas con la problemática planteada, integrales y no de carácter momentáneo, objetivo que podría alcanzarse mediante la implementación del enfoque restaurativo.

Surgen entonces las siguientes preguntas respecto a la justicia electoral y los pueblos originarios: ¿qué rol desempeña en la justicia electoral

---

<sup>7</sup> Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia Electoral: El manual de IDEA internacional*, Estocolmo, IDEA, 2013, pp. 9 y 10.

<sup>8</sup> Para mayor información sobre la integración del sistema político mexicano, véase: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/sistema-politico-electoral>.

<sup>9</sup> Artículo 41, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup> Artículo 99, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>11</sup> Artículo 207, "...proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en la Ciudad de México".

el respeto a las diferencias?; ¿de qué manera se pueden desarrollar los principios de justicia electoral en escenarios interculturales?; ¿la justicia electoral reconoce los sistemas normativos internos de los pueblos originarios?; ¿es posible en los pueblos originarios cumplir con los principios y valores de la justicia electoral?, y ¿en las resoluciones de la autoridad judicial electoral existe una correlación entre reparación del daño, paz social y diversidad cultural?

El objetivo central de este trabajo es, en consecuencia, demostrar que la interculturalidad y la justicia restaurativa son discursos que de manera conjunta pueden construir en materia electoral una metodología que genere la mejor solución a los conflictos relacionados con la legitimidad de la autoridad municipal en los pueblos originarios de Chiapas; esto con la finalidad de evitar una escalada de violencia, diseñar mejores políticas públicas en materia electoral y reflexionar acerca de los alcances del derecho de autodeterminación de los pueblos originarios de Chiapas.

#### IV. Principios y valores de la justicia restaurativa y su relación con los componentes básicos de la interculturalidad

La interculturalidad, entendida como el derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas,<sup>12</sup> encuentra en la justicia restaurativa una metodología cuyos procesos buscan la mejor solución en caso de conflicto, lo que en escenarios multiculturales y en una materia tan dinámica como la electoral ha sido una necesidad; sin embargo, el traslado de los contenidos de la justicia restauradora a la materia electoral debe iniciar por el encuadre de los principios y valores que, de acuerdo al consenso internacional, se consideren característicos de este enfoque pero que se han diseñado para la materia penal, hasta desarrollar procesos y programas que acerquen a la mejor alternativa de solución.

Buenrostro<sup>13</sup> considera dentro de los primeros a la voluntariedad, la confidencialidad, la imparcialidad, la cooperación, la creatividad, la honestidad, la equidad, la subrogación, la complementariedad, el arropen-

---

<sup>12</sup> Dietz, Gunther y Mateos Cortés, Laura Selene, *Interculturalidad y educación Intercultural en México. Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011, pp. 57-60.

<sup>13</sup> Buenrostro Báez, Rosalía *et al.*, *Justicia alternativa y el sistema acusatorio*, México, Segob-Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2008, pp. 146-168.

timiento, la responsabilidad, la satisfacción de necesidades y la reintegración. Por otro lado, como parte de los segundos identifica el respeto a la dignidad e igualdad de las personas; el entendimiento y la armonía social; el involucrar a la víctima, al infractor y a los miembros afectados de la comunidad; el reconocimiento de que los infractores dañan a las víctimas, a las comunidades y a ellos mismos; la atención a las víctimas, los ofensores y la sociedad en general, tras el daño causado con motivo del delito; la reflexión sobre el papel que debe desempeñar tanto el gobierno como la comunidad, y el proceso de encuentro, reparación, reintegración y participación.

Ahora bien, para efectos de este trabajo se hará referencia sólo a tres componentes básicos de la interculturalidad: el dialogo intercultural, el respeto a la diferencia cultural y lingüística y el proceso enseñanza-aprendizaje de jueces y ciudadanía de los saberes diversos de los pueblos originarios, mismos que a continuación de manera breve se exponen y se vinculan con los principios y valores de la justicia restaurativa antes descritos.

El primero de dichos componentes es el diálogo intercultural, el cual, de acuerdo a Casillas,<sup>14</sup> remite a la posibilidad de promover un proceso de interlocución y aprendizaje en reciprocidad que favorece las condiciones para la integración de saberes derivados de culturas diversas, las cuales se enriquecen unas a otras al permitir la incorporación de elementos culturales diversos; bajo esta lógica de intercambio los principios básicos de la justicia restaurativa pueden enriquecerse y desarrollarse en la comunidad. Poner en práctica el dialogo intercultural requiere tener conciencia de la propia cultura en todas sus dimensiones con sus virtudes y defectos, para aceptar el modo de ser de otra;<sup>15</sup> los tribunales electorales están obligados a establecer un diálogo con todos los involucrados en el fenómeno jurídico electoral, en el caso concreto con los pueblos y comunidades originarios, con la finalidad de cambiar la percepción que estos colectivos tengan de las autoridades jurisdiccionales.

El siguiente componente es el respeto a la diferencia cultural y lingüística, el cual, de acuerdo a Vila,<sup>16</sup> ha sido una demanda generalizada de los pueblos indios de Latinoamérica, quienes han recibido —y continúan

---

<sup>14</sup> Casillas Muñoz, María de Lourdes y Santini Villar, Laura, *Universidad intercultural. Modelo educativo*, México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP, 2010, p. 25.

<sup>15</sup> Consorcio Intercultural, *Reflexiones de Raúl Fornet-Betancourt sobre el concepto de interculturalidad*, México, 2007, pp. 13-25.

<sup>16</sup> Vila, Toni (coord.), *Lengua, interculturalidad e identidad*, Girona, Documenta Universitaria-Universidad de Girona, 2007, pp. 153-165.



recibiendo— un trato injusto e inhumano, pese a que las Constituciones políticas modernas insistan en promover el respeto a sus derechos. Es ahora algo aceptado, al menos desde el plano filosófico, que en una sociedad existan y coexistan dos o más sistemas normativos, es decir, que se reconozca el derecho de los pueblos a contar con su propia cultura, su propio esquema de valores y su propia lengua. Lo anterior se visibiliza en parte en lo tocante a la garantía procesal de ser escuchado por un tribunal judicial usando su propia lengua materna, previéndose además que en el caso de que la lengua oficial no sea la natural, pueda el individuo ser asistido por un intérprete calificado.

Por último, se considera un elemento fundamental de la interculturalidad el proceso enseñanza-aprendizaje de los jueces y la ciudadanía de los saberes diversos de los pueblos originarios, entendidos éstos, desde la visión de Ávila,<sup>17</sup> como el conjunto de conocimientos prácticos, experimentales y reflexivos que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos y se transmiten por generaciones, mediante un mecanismo de pedagogía comunitaria. En este sentido los saberes diversos de los pueblos originarios se integran al conocimiento profundo del espacio territorial: la comunidad, el patio, la cocina, la milpa, la cueva; a una práctica cotidiana de saberes: el cultivo, la preparación de alimentos, el corte de leña, etcétera, y a una tradición fundamentalmente oral. Este aspecto permite desarrollar programas de justicia restaurativa apegados a la realidad de los pueblos originarios.

La justicia restaurativa con el auxilio de los componentes de la interculturalidad puede mejorar la comunicación con los ciudadanos en el contexto de los pueblos originarios en busca de mejores soluciones a los conflictos políticos electorales que puedan generarse debido a temas relacionados con la legitimidad de la autoridad municipal.

## V. Justicia restaurativa y legitimidad de la autoridad municipal en los pueblos originarios de Chiapas

Integrando los componentes básicos de la interculturalidad y los principios y valores de la justicia restaurativa en una metodología, es probable encontrar la mejor alternativa de solución al conflicto relativo a la legitimidad de la autoridad municipal en el contexto de los pueblos originarios

---

<sup>17</sup> Ávila Romero, León, “La agroecología en resistencia. Poder, autonomía y diálogo en la formación de promotores comunitarios en el noreste de Chiapas”, *Argumentos*, México, núm. 41, abril de 2002, pp. 59-90.

de Chiapas, por lo que para efectos de este trabajo se toma el vocablo “legitimar” en el sentido que le da el *Diccionario de la lengua española*,<sup>18</sup> es decir, convertir en legítimo algo, desde luego sin perder de vista que en sentido amplio implica un reconocimiento derivado del sentir expresado por una comunidad donde se delimita si determinada conducta es correcta; por lo que puede interpretarse como el hecho de que en el seno de la sociedad, una autoridad adquiera y ejerza el poder de modo adecuado.<sup>19</sup>

Weber<sup>20</sup> utiliza el término para referirse al poder político obtenido por medio de la dominación, es decir, empleando la capacidad de ciertos individuos y grupos de suscitar la obediencia más o menos voluntaria de otras partes de la sociedad. El referido politólogo sostenía que en el caso de los regímenes democráticos la dominación provenía de los representantes legitimados en las urnas y la obediencia se limitaba a los mandatos ejecutivos y legislativos de éstos. Lo fundamental para mantener el poder legitimado era y es que los dominados estén convencidos de su obediencia.

Ahora bien, en lo jurídico, el término “legitimación” se emplea para referirse a la norma considerada justa y necesaria, es decir, la norma jurídica que legitima el poder. Por lo tanto, el sistema jurídico debe estar integrado por normas que se vinculen a la idea de lo justo para que así las leyes sean respetadas por todos, lo que se traduce en que las autoridades del Estado no ejercerán el poder arbitrariamente, sino que éste se restringe al aplicarse las reglas previamente establecidas. La legitimidad se considera una característica de la norma jurídica y se puede dividir de manera didáctica en formal y material; la primera hace referencia a la necesidad de que la norma jurídica sea creada y sancionada bajo los lineamientos legales y parámetros establecidos dentro del ordenamiento jurídico vigente que rige al país en donde entrará en vigor para que pueda tener validez y ser aplicada; mientras que la segunda alude de manera específica al contenido de la norma jurídica.

En materia electoral, la legitimación se estudia en relación con los individuos que son electos como representantes populares y el proceso que los lleva al cargo, es decir, puede entenderse como la aceptación mayoritaria de quienes detentan el poder, y es subjetiva en tanto que depende

---

<sup>18</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 2014.

<sup>19</sup> Sabadell, Ana Lucía, *Manual de sociología jurídica. Introducción a una lectura externa del derecho*, trad. de Arnoldo Martínez y Gabriela Villalba, Paraguay, Revista de los Tribunales de Sao Paulo, 2003.

<sup>20</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 170-173.

de la percepción que cada ciudadano tenga de sus representantes, por lo que puede afirmarse que la legitimidad, al asociarse con la aceptación de la ciudadanía, facilita la gobernanza.<sup>21</sup> Por lo tanto, es válido afirmar que a mayor legitimidad, mejor relación entre gobernante-gobernado.

En opinión de Valdés,<sup>22</sup> la legitimidad política y jurídica en los Estados democráticos surge de un proceso para acceder al poder mismo que se encuentra inserto en un sistema denominado electoral; estos sistemas se componen de reglas y procedimientos destinados a regular aspectos y etapas de los procesos de votación tales como: ¿quiénes pueden votar?, ¿quiénes pueden ser votados?, ¿de cuántos votos dispone cada elector?, ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?, ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?, entre otros.

En resumen, el ejercicio del poder político requiere del consentimiento social para todo aquello que se realiza, y éste implica que aquellos que detentan el poder deban pensar con anticipación cuál será el método que llevarán a cabo para sentirse legitimados en lo que hacen, pues estar legitimado equivale a estar certificado en la toma de decisiones. Entonces si la forma de obtener el poder es percibida como legítima, quien lo ostente será obedecido por la mayoría; de lo contrario, sólo podrá lograr la obediencia de unos cuantos y de la mayoría quizá por medio de la violencia en sus muchas expresiones. Entrelazando los principios de la justicia restaurativa y los componentes de la interculturalidad, bien puede encontrarse un punto medio entre los intereses de los que detentan el poder en una comunidad y la comunidad misma.

## VI. Inclusión de la justicia restaurativa en la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (apuntes a la sentencia del SUP-JDC 1654/2016)

Es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>23</sup> el órgano especializado competente para proteger los derechos político-electorales

---

<sup>21</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Manual de derecho electoral*, México, 2016, p. 12, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/sites/default/files/Manual-Derecho-Electoral.pdf>.

<sup>22</sup> Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, INE, marzo de 2016, pp. 13-15.

<sup>23</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?*, México, 2014, p. 14.

de los ciudadanos; sin embargo, en escenarios de diversidad cultural<sup>24</sup> al resolver los conflictos debe tomar en consideración algunos principios que nacen del ejercicio jurisdiccional, y son reconocidos a nivel internacional como derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas en materia política. Lo anterior debe entenderse en el sentido de que la justicia electoral reconoce la posibilidad de que la aceptación de sus resoluciones judiciales en los pueblos originarios requiere no solamente de las formalidades que establecen los ordenamientos jurídicos sino también de otros componentes como el dialogo, la interacción, la inclusión y el respeto de las diferencias culturales, para alcanzar la legitimidad material. Los componentes interculturales rompen con el esquema tradicional occidental de la construcción del derecho, al aceptar la existencia del pluralismo jurídico y, por lo tanto, la posibilidad de diseñar las normas jurídicas fundamentales atendiendo al contexto cultural y político de todas las comunidades, pueblos, grupos, sectores o naciones que puedan existir dentro de un Estado, Federación o Confederación.

Visto lo anterior se puede afirmar que del cumplimiento forzoso de una resolución judicial electoral solamente se genera legitimación formal, por lo que resulta muy poco probable que el colectivo la acepte; en escenarios de diversidad cultural en los que cada pueblo cuenta con su propia forma de validar y elegir a sus representantes, se requiere también la legitimidad material, lo que significa un reto para el sistema de justicia electoral. Es entonces fundamental conocer el contexto social, político y jurídico de cada pueblo originario.

Para justificar los beneficios que en la justicia electoral puede generar el utilizar una metodología restaurativa en escenarios multiculturales, a continuación, se hace una breve relación de la sentencia del caso Chenalhó, para establecer si esa resolución judicial electoral que ordena restituir derechos políticos resolvió en realidad el conflicto, y, de no ser así, sugerir una alternativa desde este nuevo enfoque de justicia.

De la historia narrada por la propia ciudadana Rosa Pérez Pérez en su escrito inicial referido en los considerandos del expediente SUP-JDC 1654/2016, resulta que en el año 2015 fue electa para encabezar la planilla municipal del Partido Verde Ecologista de México, y registrada ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas como su candidata. Realizadas las elecciones constitucionales, el 19 de julio de 2015, de acuerdo con la información del sitio oficial del IEPC de

---

<sup>24</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, México, 2015, p. 66.

Chiapas,<sup>25</sup> obtuvo el triunfo con 6959 votos frente a 6159 de su rival el PRI. Después de celebradas las elecciones, los militantes del PRI detectaron irregularidades y presentaron un recurso de impugnación, argumentando que un funcionario del IEPC aceptó que fue sobornado por Rosa Pérez para realizar actos fraudulentos con el fin de beneficiarla el día de la elección. Por lo anterior, priistas encabezados por Santos Gómez Velasco, ex candidato a la alcaldía, acudieron ante el Tribunal Electoral para presentar la formal denuncia e impugnar las elecciones, acompañados de evidencias, entre las que destacan la compra de votos, obsequios de plásticos, playeras y despensas, entregados días previos y en pleno proceso de la elección. La Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fecha 22 de septiembre del 2015 al resolver el JDC-848/2015 confirmó la constancia de mayoría y validez otorgada a la fórmula postulada por el PVEM, encabezada por Rosa Pérez Pérez; por lo que accedió al cargo de presidenta el 1 de octubre de 2015.

El 25 de mayo de 2016, mientras se encontraban en una reunión de trabajo en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el presidente del Congreso del estado y un diputado local —ambos afiliados al Partido Verde ecologista— fueron sustraídos por un grupo de habitantes de Chenalhó y trasladados a la cabecera municipal, en donde se instaló una asamblea pública en la que exigían la destitución de la alcaldesa Rosa Pérez Pérez. Los quejosos expresaron que esto ya lo habían solicitado en diversas ocasiones, bajo el argumento de que se trataba de una decisión de todas las comunidades que integran el municipio y que, si el Congreso local no hacía nada al respecto, los quemarían vivos en la plaza pública. Bajo estas circunstancias, mediante el decreto 216 emitido por el Pleno de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, ese mismo día, se calificó y aprobó la renuncia de Rosa Pérez al cargo de presidenta y se designó a Miguel Sántiz Álvarez para ocuparla.

El 6 de junio de ese año, Rosa Pérez promovió un juicio para la protección de sus derechos político-electorales, aduciendo como agravio que el anterior decreto afectaba su derecho político-electoral de ser votada en su vertiente de ocupar y ejercer el cargo para el que fue electa, puesto que se originaba de un procedimiento viciado. Lo anterior, ya que la sustitución tenía como antecedente una supuesta renuncia que carecía de toda validez, al haber sido suscrita bajo coacción, a cambio de salvar

---

<sup>25</sup> Para más información del proceso electoral local ordinario 2014-2015, véase: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/resultados>.

la vida del presidente de la Mesa Directiva del Congreso del estado, el diputado Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, y del diputado Carlos Arturo Penagos Vargas. Aunado a lo anterior, alegaba que el Congreso del estado omitió agotar las etapas establecidas tanto en la Constitución Política de Chiapas, como en la Ley Orgánica municipal y el Reglamento Interior del Congreso, dado que la renuncia no se hizo del conocimiento de la autoridad municipal, para que efectuara la calificación de la causa que la originaba, como lo exige el artículo 22 de la Ley Orgánica municipal. Además, no existió convocatoria para la realización de alguna sesión extraordinaria en la que se analizara la supuesta renuncia, la cual tuvo que haberse emitido con veinticuatro horas de anticipación; tampoco se turnó a la Comisión respectiva, a efecto de que emitiera el dictamen correspondiente; en consecuencia, tampoco hubo alguna discusión o aprobación del decreto en una sesión de Pleno en la que se hubiera valorado la aludida renuncia.

El 17 de agosto de 2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió ordenando la reincorporación de la ciudadana Rosa Pérez al cargo de presidenta municipal, en atención a que acreditó haber sido víctima de violencia política de género.

En su resolución la Sala Superior consideró fundados los argumentos de la actora, quien fue enfática en visibilizar que había sido objeto de violencia política por razón de género; para ello citó diversos instrumentos internacionales que garantizan el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, así como el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia; insistió, además, en que la renuncia que firmó fue obtenida a través de violencia física, psicológica e institucional, sin su consentimiento y voluntad, como medio para liberar a los diputados que se encontraban retenidos en Chenalhó, Chiapas.

Cabe señalar que el ministro González Oropeza mediante voto concurrente manifestó en la referida sentencia, entre otras cosas, que si bien es cierto que se acreditó la violencia política de género, era competencia de una asamblea comunitaria de Chenalhó determinar la persona que debía gobernar el municipio, ya sea refrendando a la inconforme, o bien, designando a otra persona, todo ello con el fin de generar condiciones para la paz social y gobernabilidad, pues el conflicto de origen es otro y está relacionado con la lucha por el poder.

La precisión anterior respecto a quién debe tomar la decisión en el contexto de Chenalhó nos parece un argumento fuerte y se funda en el derecho de la autodeterminación, pues fue una constante que diversas comunidades de Chenalhó solicitaran al Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación que ratificara a Miguel Sántiz Álvarez como presidente municipal sustituto, al haber sido designado mediante un plebiscito realizado el 25 de abril, fecha en que le tomó protesta el presidente del Congreso del estado de Chiapas, Eduardo Ramírez Aguilar. El sentir de esas comunidades fue expresado por sus representantes, quienes sostenían que Rosa Pérez no había sido removida por inequidad de género, sino porque no sabía gobernar, por no tomar en cuenta los usos y costumbres. Esta tensión imposibilitó el cumplimiento material de la resolución.

La dinámica social de Chenalhó es un ejemplo de cómo los conflictos de origen social, político y jurídico dificultan la gobernabilidad y la legitimación de la autoridad. Estos conflictos nacen de la lucha de sus comunidades por el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, de la que se desprenden otros derechos como el de autogobierno y autogestión en todos los ámbitos de la vida en sociedad, los de participación política, económica, social y cultural, el pleno acceso a la jurisdicción estatal y el derecho a la consulta; en consecuencia, la mejor solución debe incluir todos estos aspectos.

Desde el enfoque de justicia restaurativa, en el caso *Chenalhó* se advierte una colisión entre los derechos de libre autodeterminación del pueblo originario y los político-electorales de la ciudadana Rosa Pérez; éste fue resuelto al parecer por el principio pro persona al aducir que la violación de los derechos políticos de la ciudadana se traducían en un ataque a la paridad en materia política y al género, valores que en estos momentos cuentan con una ponderación mayor que todos los derechos colectivos derivados de la autonomía. Ahora bien, bajo el contexto antes mencionado, la decisión de reinstalar a la alcaldesa Rosa Pérez parece no ser la mejor opción para solucionar el conflicto, pues carece de legitimación material ya que ella es rechazada por un grupo significativo de pobladores, circunstancia que debió ser advertida por la autoridad, y —suponiendo sin conceder que existió violencia política— la razón más poderosa es la pugna de partidos políticos por el control de la región, lo que puede generar una escalada de violencia.

La mejor solución es ponderar en escenarios de diversidad cultural que cada pueblo cuenta con su propio sistema normativo electoral para validar y elegir a sus representantes; por ejemplo, el hecho de que los acuerdos en las comunidades surjan después de largas discusiones o que la elección de autoridades sea resultado de votaciones abiertas y públicas garantiza que los acuerdos que se tomen tengan legitimidad y que las autoridades electas sean personas de reconocido prestigio y comprometidas

con su comunidad, obligadas además a rendir cuentas de sus acciones. Se trata de prácticas que corresponden a la llamada “democracia directa”, en la que la relación entre gobernante y gobernado no pasa por mediaciones. Es por esto que la toma de decisiones fundamentales para la vida política de una comunidad en asamblea bien puede ser una opción bastante aceptable, así como la promoción del dialogo entre las partes involucradas con la intención de que reconozcan que todas y todos son responsables de lo que está pasando en la comunidad, para así buscar una alternativa juntos.

## VII. Conclusiones

La interculturalidad y la justicia restaurativa pueden ser parte de un mismo discurso filosófico jurídico que sirva de sustento en el diseño de una metodología innovadora para la resolución de conflictos en materia electoral en los pueblos originarios de Chiapas.

Esa nueva metodología permitirá encontrar la mejor solución a los casos difíciles que involucren la violación de derechos colectivos reconocidos a los pueblos originarios de la entidad o, en su caso, de derechos políticos en lo individual, es decir, relacionados con personas pertenecientes a dichos colectivos.

El ejercicio del poder político requiere del consentimiento social para todo aquello que se realiza, y éste implica que aquellos quienes detentan el poder deban pensar con anticipación cuál será el método para sentirse legitimados, pues estarlo equivale a una certificación en la toma de decisiones; por tanto, si la forma de obtener el poder es percibida como legítima, quien lo ostente será obedecido por la mayoría, de lo contrario logrará la obediencia sólo de unos cuantos, y de la mayoría restante solamente por medio de la violencia en cualquiera de sus expresiones.

Aunado a lo anterior, en escenarios de diversidad cultural, como es el caso de Chiapas, en donde habitan al menos doce pueblos originarios, existen sistemas normativos internos para elegir a sus autoridades que pueden coexistir con el sistema electoral nacional o éste fungir como hegemónico.

Para validar y elegir a sus representantes, pueden utilizarse mecanismos como las asambleas en las que los acuerdos surgen después de largas discusiones, o para la elección de autoridades, se pueden realizar votaciones abiertas y públicas. Actos, los anteriores, que garantizan que los acuerdos que se tomen tengan legitimidad y que las autoridades electas bajo este sistema sean personas de reconocido prestigio y comprometidas



con su comunidad, obligadas además a rendir cuentas de sus acciones. Se trata de prácticas que corresponden a la llamada democracia directa, en donde la relación entre gobernante y gobernado no pasa por mediaciones.

La dinámica social de Chenalhó es un ejemplo de cómo los conflictos de origen social, político y jurídico dificultan la gobernabilidad y la legitimación de la autoridad. Estos conflictos nacen de la lucha de sus comunidades por el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, de la que se desprenden otros derechos como el de autogobierno y autogestión en todos los ámbitos de la vida en sociedad; los de participación política, económica, social y cultural; el pleno acceso a la jurisdicción estatal, y el derecho a la consulta; en consecuencia, la mejor solución debe incluir todos estos aspectos.

Diseñar políticas públicas en materia judicial electoral que respeten y promuevan la libre determinación del pueblo de Chenalhó es posible si se parte de la vinculación de los elementos de la interculturalidad y los elementos de la justicia restaurativa.

Si el objetivo de los operadores del sistema de justicia electoral es acercarse a la ciudadanía en general con el afán de brindarles un servicio de calidad bajo, lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha denominado un modelo de justicia abierta, resulta indispensable recurrir a esta metodología que entrelaza aspectos de la interculturalidad y la justicia restaurativa, al momento de resolver un conflicto jurídico electoral.

Considerar al emitir sentencia en un juicio que involucre derechos de los pueblos originarios el contexto de éstos, es decir, la visión que tienen en esa región de la autodeterminación o conocer los valores que su cosmovisión protege, es una nueva forma de resolver conflictos.

Tan sólo pensemos en una autoridad electoral que funde sus resoluciones en el contenido de los acuerdos de las asambleas de los pueblos y comunidades originarias de Chiapas y que además, en uso de la justicia restaurativa, intervenga para garantizar la reparación del daño e incluso busque la sanación de todos los involucrados en el conflicto.

Es por lo anterior que la justicia restaurativa con el auxilio de los componentes de la interculturalidad puede lograr mejorar la comunicación con los ciudadanos en el contexto de los pueblos originarios en busca de mejores soluciones a los conflictos políticos electorales que puedan generarse debido a temas relacionados con la legitimidad de la autoridad municipal.

## VIII. Bibliografía

- ASOCIACIÓN Mexicana DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA, “Constitución y justicia restaurativa”, documento de trabajo, mesa IV, décima asamblea general ordinaria, Querétaro, 2016, disponible en: <http://www.amij.org.mx/XI%20AGO/Constituci%C3%B3n%20y%20Justicia%20Restaurativa.pdf>.
- ÁVILA ROMERO, León, “La agroecología en resistencia. Poder, autonomía y diálogo en la formación de promotores comunitarios en el noreste de Chiapas”, *Argumentos*, México, núm. 41, abril de 2002.
- BRAITHWAITE, John, “Restorative Justice and De-Professionalization”, *The Good Society*, Estados Unidos, vol. 13, núm. 1, 2004.
- BUENROSTRO BÁEZ, Rosalía *et al.*, *Justicia alternativa y el sistema acusatorio*, México, Segob-Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2008.
- CASILLAS MUÑOZ, María de Lourdes y SANTINI VILLAR, Laura, *Universidad intercultural. Modelo educativo*, México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP, 2010.
- CONSORCIO INTERCULTURAL, *Reflexiones de Raúl Fornet-Betancourt sobre el concepto de interculturalidad*, México, 2007.
- DIETZ, Gunther y MATEOS CORTÉS, Laura Selene, *Interculturalidad y educación Intercultural en México. Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Secretaria de Educación Pública, 2011.
- MIERS, David, “Una revisión internacional de justicia restaurativa”, *Serie de investigación sobre reducción de crímenes*, Londres, documento 10, 2001.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, Nueva York, 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Justicia Electoral: El manual de IDEA internacional*, Estocolmo, IDEA, 2013.
- PÉREZ SAUCEDA, Benito y ZARAGOZA HUERTA, José, “Justicia restaurativa: del castigo a la reparación”, en CAMPOS DOMÍNGUEZ, Fernando Gerardo *et al.* (coords.), *Entre libertad y castigo: dilemas del Estado contemporáneo*, México, Laguna, 2011.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 2014.
- SABADELL, Ana Lucía, *Manual de sociología jurídica. Introducción a una lectura externa del derecho*, trad. de Arnoldo Martínez y Gabriela Villalba, Paragay, Revista de los Tribunales de Sao Paulo, 2003.

- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, México, 2015.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Manual de derecho electoral*, México, 2016, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/sites/default/files/Manual-Derecho-Electoral.pdf>.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?*, México, 2014.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, Instituto Nacional Electoral, marzo de 2016.
- VILA, Toni (coord.), *Lengua, interculturalidad e identidad*, Girona, Documenta Universitaria-Universidad de Girona, 2007.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- ZEHR, Howard, *El pequeño libro de la justicia restaurativa*, Estados Unidos, Good Books, 2007.

# Ensayos

---

# El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a las omisiones legislativas absolutas

## *The Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation Front to the Absolute Legislative Omissions*

---

**Raúl Montoya Zamora\***

### Sumario:

- I. Marco teórico de la inconstitucionalidad por omisión legislativa.
- II. Breve referencia de la inconstitucionalidad por omisión legislativa en otros países.
- III. El papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante omisiones absolutas del legislador.
- IV. Propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. Conclusiones.
- VI. Bibliografía.

\* Profesor-investigador de Derecho constitucional, Derecho electoral y Derechos humanos en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, así como en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del estado de Durango.

Recibido: 15 de enero de 2018  
Aceptado: 28 de enero de 2019

## Resumen:

El objetivo central del presente texto es mostrar el papel que ha desempeñado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) frente a las denominadas "omisiones legislativas absolutas", con la finalidad de sustentar la procedencia de modificación a la normatividad vigente, para incorporar el medio de control constitucional conocido como "acciones por omisión legislativa".

Para cumplir nuestro propósito, en primer lugar se establecerá un apartado teórico sobre el tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa; después, se hará un breve análisis comparativo sobre el tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, y posterior a ello, se analizarán algunos criterios que ha tomado el TEPJF, frente a las omisiones legislativas absolutas.

Finalmente, se desarrollará, de forma modesta, una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendente a incorporar la garantía jurisdiccional denominada "acciones por omisión legislativa".

## Abstract:

The central objective of the present text is to show the role played by the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation (TEPJF) compared to the so-called "absolute legislative omissions", with the purpose of sustaining the provenance of amendment to the regulations in force, to incorporate the means of constitutional control known as "Legislative actions by omission".

To fulfill our purpose, firstly there shall be established a theoretical section on the issue of unconstitutionality by omission, legislative; after there will be a brief comparative analysis on the subject of unconstitutionality by omission of legislation, and later, it will analyze some criteria that has taken the TEPJF, in front of the legislative omissions absolute.

Finally, it will be developed in a modest way, a proposed amendment to the Constitution of the United Mexican States, aiming to incorporate the jurisdictional guarantee called "Legislative actions by omission".

**Palabras clave:** inconstitucionalidad por omisión legislativa, omisión legislativa absoluta, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Keywords:** unconstitutionality by legislative omission, absolute legislative omission, Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation.

## I. Marco teórico de la inconstitucionalidad por omisión legislativa

En primer lugar, se procede a realizar una exposición de lo que se entiende por “omisión” en sentido general, para posteriormente relacionarla con el término “legislativa” y, desde luego, lo que implica la *inconstitucionalidad por omisión legislativa*.

En ese sentido, el *Diccionario de la lengua española* refiere que la palabra “omisión” proviene del latín *omissio onis* que significa la abstención de hacer o decir: “falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.<sup>1</sup>

Cabanellas, por su parte, define “omisión” como la “falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con alguna cosa”.<sup>2</sup>

De esa suerte, es importante mencionar que la eficacia del orden constitucional no sólo debe comprender el control de los actos positivos, es decir, en donde el legislador ha emitido una norma y se constata si la misma es o no conforme con la Constitución, sino también de actos negativos, en donde el legislador ha omitido regular determinados aspectos ordenados por la norma suprema.

Por tanto, una primera aproximación a la definición de “omisión legislativa” sugiere la idea de un no cumplimiento sobre imposiciones legislativas, esto es, el no cumplimiento de normas específicas que ordenan al legislador emitir otras normas que concreten lo dispuesto en la Constitución.

Al respecto, Miranda señala que la inconstitucionalidad por omisión deriva de una falta de actividad o silencio de cualquier órgano del Estado que tenga el deber constitucional de actuar.<sup>3</sup>

De igual modo, Bidart Campos sostiene que la omisión inconstitucional se produce cuando el órgano que, conforme a la Constitución, debe hacer algo no lo hace, es decir, se abstiene de cumplir con el deber constitucional.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2001, p. 1620.

<sup>2</sup> Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 4a. ed., Buenos Aires, Omeba, t. III, p. 115, 5.

<sup>3</sup> Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, vol. II, 1993, p. 338.

<sup>4</sup> Bidart Campos, Germán J., “La justicia constitucional y la inconstitucionalidad por omisión”, *Anuario Jurídico*, México, núm. VI, 1979, pp. 9-18.

Fernández Rodríguez,<sup>5</sup> por su parte, señala que la omisión legislativa surge por la falta de desarrollo, por parte del Legislativo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de tal suerte que se impide su eficaz aplicación.

Como se desprende de lo anterior, la omisión no consiste sólo en un no hacer, sino en un no hacer de algo constitucionalmente determinado, de ahí que, para que la omisión resulte inconstitucional, tiene que ser resultado de la falta de acción por parte del legislador ante un mandato constitucional concreto que le indique actuar.

Sin embargo, para que la omisión resulte inconstitucional, no sólo se requiere que el legislador incumpla con su deber de legislar, sino también cuando, con esa inactividad, se mantengan o se creen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución.<sup>6</sup>

Lo anterior tiene sentido si por “inconstitucionalidad” se comprende la contradicción o antinomia entre un acto (en sentido amplio, ya que también deben considerarse las omisiones) y la Constitución.<sup>7</sup>

Es por ello que, a través de las acciones por omisión legislativa, se busca activar al legislador, para evitar que con la omisión de sus atribuciones se vulnere lo dispuesto en la Constitución.

Tanto en lo teórico como en lo práctico, se pueden distinguir dos modalidades de omisiones legislativas, las absolutas o totales y las relativas o parciales. Las primeras se refieren a la ausencia total de desarrollo de un mandato constitucional, en tanto que las segundas implican un cumplimiento deficiente de la actividad legislativa y se dan cuando el órgano legislativo emite una ley incompleta.<sup>8</sup>

La omisión legislativa denominada *absoluta* se da cuando el legislador no ha establecido norma alguna destinada a aplicar el precepto o principio constitucional.<sup>9</sup> Es claro que, en este caso, la inconstitucionalidad deriva de la falta de actividad del órgano legislativo para cumplir con la actividad normativa que expresa o implícitamente le impone la Constitución.

---

<sup>5</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998, p. 81.

<sup>6</sup> Villaverde Menéndez, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 35.

<sup>7</sup> Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1996, p. 315, 7.

<sup>8</sup> Báez Silva, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, México, Porrúa, 2009, pp. 17 y 18.

<sup>9</sup> Martínez Sánchez, León Javier, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2007, p. 41.



Supongamos, en vía de ejemplo, que el constituyente ha dispuesto que se deben regular en la legislación federal, en un plazo de seis meses, las candidaturas independientes; sin embargo, pasado ese tiempo, no ha habido actividad alguna por parte del legislador federal para regular la mencionada institución. En este caso, estamos ante la presencia de una omisión absoluta, pues el legislador incumple con su tarea de normar lo que expresamente le mandata la Constitución.

Un ejemplo real de omisiones absolutas es el caso del derecho a la información, que desde 1977 fue consagrado a nivel constitucional; sin embargo, no fue sino hasta abril de 2002, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando se pudo concretizar lo dispuesto en la norma suprema expedida más de veinte años atrás.

Lo anterior es un claro ejemplo de la inconstitucionalidad que puede originar la falta de actividad del legislador y demuestra contundentemente la necesidad de contar con un mecanismo de control constitucional que evite que, con la omisión de sus atribuciones, el legislador vulnere lo dispuesto en la Constitución.

En cambio, la omisión legislativa denominada *relativa* surge cuando el legislador, al emitir determinada normativa, tendente por ejemplo a regular determinado instituto, omite respetar el principio de igualdad ante la ley, en mérito de que la Constitución ordenaba tratar de forma distinta alguna situación.

A mayor precisión, en la omisión relativa sí hay actividad por parte del legislador tendente a normar algún aspecto contenido en la Constitución; sin embargo, dicha actividad es parcial, al disciplinar unas materias sólo para algunas relaciones, excluyendo otras que necesariamente tendría que legislar.

En la omisión relativa se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general, que puede resultar inconstitucional por omitir respetar el principio de igualdad ante la ley. De ahí que resulte procedente la acción de inconstitucionalidad para el reclamo de las omisiones relativas, puesto que se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general que puede resultar contraria a la Constitución, por la falta de regulación de algunos aspectos que necesariamente se tendrían que normar.

Como ejemplo de omisión legislativa parcial, se cita el caso de la acción de inconstitucionalidad 22/2001,<sup>10</sup> en la que se resolvió declarar la

---

<sup>10</sup> Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>, consultada el 5 de diciembre de 2017.

invalidez del artículo 38, fracción I, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, en razón de que dicho artículo no establecía la prerrogativa de recibir financiamiento público para los partidos políticos que no tuvieran antecedentes electorales en esa entidad.

En la sentencia recaída a la mencionada acción de inconstitucionalidad, se condenó a la legislatura del estado de Hidalgo para que emitiera la norma atinente, en donde se previera el financiamiento público para esos partidos políticos.

Otro caso interesante se dio al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2009, y sus acumuladas 29, 30 y 31<sup>11</sup> del mismo año, con relación al Código Electoral de Aguascalientes.

En el punto resolutivo octavo se dijo lo siguiente:

Se declara fundada la omisión legislativa del Congreso del Estado de Aguascalientes, en relación con la celebración de convenios entre el Instituto Electoral de la entidad y el Instituto Federal Electoral. En consecuencia, el órgano legislativo de esa entidad federativa deberá legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada. Entre tanto el Instituto Estatal Electoral queda facultado para celebrar dichos convenios en los términos asentados en el penúltimo considerando de esta resolución.

La resolución se aprobó por mayoría de ocho votos de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y del presidente Ortiz Maya-goitia. Votaron en contra los ministros Luna Ramos y Franco González-Salas. Dicha acción fue resuelta en sesión celebrada el 10 de noviembre de 2009.

En otro caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009,<sup>12</sup> determinó que el Congreso de Quintana Roo fue omiso en regular en sede

---

<sup>11</sup> Disponible en: [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCKQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Finconst%2F166inconst\\_18ene10.doc&ei=EN8MU9vHK8TQyAHe64CICw&usg=AFQjCNHw-n4hoe\\_\\_CO1qcq\\_LHwTw3u99Fw&sig2=oT8cPvwupx3lpzrKm-Yh7w&bvm=bv.61725948,d.aWc](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCKQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Finconst%2F166inconst_18ene10.doc&ei=EN8MU9vHK8TQyAHe64CICw&usg=AFQjCNHw-n4hoe__CO1qcq_LHwTw3u99Fw&sig2=oT8cPvwupx3lpzrKm-Yh7w&bvm=bv.61725948,d.aWc) (fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017).

<sup>12</sup> Disponible en: [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCKQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Finconst%2F173inconst\\_12mar10.doc&ei=Wt8MU8fBD8jayAHlu4GYCw&usg=AFQjCNGSeh5K0NbiVvGvhCO39KNaoTIAWQ&sig2=SApqWZ7\\_bxlbcvZRweYTyw&bvm=bv.61725948,d.aWc](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCKQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Finconst%2F173inconst_12mar10.doc&ei=Wt8MU8fBD8jayAHlu4GYCw&usg=AFQjCNGSeh5K0NbiVvGvhCO39KNaoTIAWQ&sig2=SApqWZ7_bxlbcvZRweYTyw&bvm=bv.61725948,d.aWc) (fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017).

jurisdiccional los supuestos sobre los recuentos totales o parciales de la votación, incumpliendo así con lo ordenado por el artículo 116, fracción IV, inciso l) de la Carta Magna.

Uno de los temas que originó controversia al resolver la mencionada acción de inconstitucionalidad derivó del planteamiento de la votación necesaria para declarar la omisión legislativa y, con ello, emitir una resolución de condena en la que se obligue a la legislatura correspondiente a expedir la normatividad faltante. Lo anterior, porque de conformidad con el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos; entonces, el problema se suscitó sobre si se requiere esa votación (ocho votos) para declarar la omisión legislativa. Sobre todo, por la existencia de precedentes contrarios, en los que las omisiones fueron declaradas por una mayoría de ocho votos, como en el caso de la acción de inconstitucionalidad 27/2009, y sus acumuladas 29, 30 y 31 del mismo año; y otros asuntos en donde la omisión fue declarada por una mayoría no calificada.

Finalmente, a pesar de lo relevante de la cuestión, la Suprema Corte no se pronunció sobre el número de votos requeridos para aprobar una omisión legislativa.

Sobre el particular se considera que la omisión debe de ser aprobada por una mayoría calificada de ocho votos, por la importancia que tiene el hecho de reconocer una omisión al orden constitucional, y con ello establecer una sentencia en donde se le dé un plazo razonable al legislador para que cumpla con su deber de legislar lo omitido.

El punto resolutivo sexto de la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, textualmente dispone: “EN CONSECUENCIA, ES RESPONSABILIDAD DE ESE ÓRGANO LEGISLAR A LA BREVEDAD POSIBLE PARA CORREGIR LA DEFICIENCIA APUNTADA, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO ÚLTIMO DE ESTA RESOLUCIÓN, ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL ESTATAL”.

Como se puede constatar de lo antes expuesto, si bien la acción de inconstitucionalidad resulta viable para el control constitucional de omisiones parciales, no es así para los casos de omisiones absolutas, en donde el legislador no realiza actividad alguna para concretizar lo dispuesto en la Constitución, de ahí la necesidad de contar con un mecanismo de control constitucional que permita controlar la inactividad absoluta del legislador.

Otro punto por demás interesante en el tema de las omisiones legislativas es el objeto de los actos de control, sobre lo cual se pueden citar dos posturas: *a)* la que considera que los actos objetos de control abarcan la omisión de la expedición de todas las normas generales, comprendiendo así no sólo los actos del Poder Legislativo, sino también los del Poder Ejecutivo, cuando a éste se le faculta a emitir normas, y *b)* la que considera como objeto de control la omisión del Poder Legislativo.

Al respecto, considero que la postura amplia señalada en el primer inciso es la óptima para asegurar el principio de supremacía constitucional, en razón de que la obligación de expedir normas que concreten lo dispuesto en la Constitución no sólo corresponde al Poder Legislativo, sino también en ocasiones al Poder Ejecutivo, por lo que, en caso de que el Poder Ejecutivo no cumpla con el deber de emitir, por ejemplo, un reglamento, estaría violentando por vía de omisión lo dispuesto en la Constitución.

En el mismo sentido se ha pronunciado Francisco Fernández Segado,<sup>13</sup> al señalar que la omisión legislativa no sólo puede provenir del Poder Legislativo, sino también de órganos administrativos.

Ahora bien, por cuanto hace a las modalidades y efectos de las sentencias que se dicten en el medio de control en estudio, se tiene la siguiente clasificación: *a)* el llamado de atención; *b)* el otorgamiento de un plazo para la emisión de las normas omitidas; *c)* el establecimiento de los lineamientos para la enmienda correspondiente; *d)* el dictado provisional de las normas omitidas; *e)* el dictado de normas circunscritas al caso concreto, y *f)* la fijación del monto de resarcimiento del perjuicio indemnizable a cargo del Estado.<sup>14</sup>

En cuanto a la modalidad del llamado de atención, el órgano de control constitucional sólo hace saber al órgano correspondiente que ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión, pero sin que le obligue a cumplir con lo omitido.

En la modalidad del inciso *b)*, ya se establece por parte del órgano de control constitucional una condena para que el órgano legislativo cumpla con su deber de legislar dentro del plazo que tenga a bien otorgarle. Un ejemplo de esta modalidad lo encontramos en la sentencia de la acción

---

<sup>13</sup> Fernández Segado, Francisco, “La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y los intereses difusos en el estado social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, p. 598.

<sup>14</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, “Consideraciones sobre las sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, julio-diciembre de 2004, pp. 100-104.

de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, en la que se concedió al Congreso de Quintana Roo un plazo en el que debía cumplir con la emisión de las normas que contemplaran los supuestos para los recuentos totales o parciales de votación en sede jurisdiccional; el plazo fijado fue antes de la celebración de la jornada electoral.

Por lo que respecta al dictado de los lineamientos necesarios para la enmienda correspondiente, aquí el órgano de control constitucional no sólo se limita a declarar que existe la omisión y, en consecuencia, a conceder un plazo razonable para la emisión de las normas omitidas, sino que también dicta el cómo se debe concretizar la legislación omitida, a efecto de que su contenido sea compatible con la Constitución. Dicha modalidad me parece acertada, en razón de que el propio órgano de control constitucional le da la pauta al legislador para que emita de antemano una norma conforme con la Constitución.

En cuanto a las modalidades del establecimiento provisional del dictado de las normas generales omitidas y para el caso concreto, considero que dicha situación se debe de dejar en situaciones totalmente excepcionales, ya que de permitir que en cualquier situación el órgano de control constitucional dicte las normas faltantes, se estaría rompiendo con el principio de división de poderes.

Sin embargo, cabe considerar, por otra parte, que la labor de complementar el orden jurídico por parte de los órganos jurisdiccionales al enfrentarse al problema de las anomías normativas, mejor conocidas como lagunas legales, implica también una labor creadora por parte de dichos órganos; por lo que, desde esa perspectiva, bien puede justificarse que sólo en casos excepcionales el órgano de control constitucional complementa provisionalmente el orden jurídico entre tanto el legislador emita las normas omitidas.

Un ejemplo de sentencia en la que se dictó provisionalmente una norma general para el caso concreto, mientras el legislador emitía la norma omitida, se dio al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2009, y sus acumuladas 29, 30 y 31 del mismo año, con relación al Código Electoral de Aguascalientes.

En el punto resolutivo octavo de la sentencia recaída a la citada acción de inconstitucionalidad, se declaró fundada la omisión legislativa del Congreso estatal de Aguascalientes, en relación con la celebración de convenios entre el Instituto Electoral de la entidad y el Instituto Federal Electoral. En consecuencia, se condenó al órgano legislativo de esa entidad federativa, a legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada. Entre tanto, se facultó al Instituto Estatal Electoral para cele-

brar dichos convenios en los términos asentados en el penúltimo considerando de la mencionada resolución.

En el caso apuntado, se puede apreciar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la omisión de una norma, dispuso provisionalmente el dictado de la norma omitida, a efecto de facultar al Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes para celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, entre tanto el órgano legislativo del estado de Aguascalientes legisla sobre la omisión apuntada.

Al profundizar un poco más sobre las distintas soluciones que se le han dado a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, Néstor Pedro Sagüés ofrece la siguiente clasificación:

- La denuncia de la omisión legislativa ante el órgano jerárquico superior.
- Recomendación del órgano de control constitucional a la autoridad legislativa omisa para que cumpla con su labor.
- El llamado de atención.
- La intimación, que significa el otorgamiento de un plazo razonable para que cumpla con su deber de legislar.
- La cobertura, que implica que, ante el incumplimiento del órgano legislativo omiso, el órgano de control constitucional expida las bases legales aplicables con el carácter de temporal, mientras se expide la ley omitida.
- La cobertura y resarcimiento: si fuera posible dictar las bases legales omitidas por el órgano de control constitucional se hará, pero si no fuera posible, se estipula un resarcimiento a favor del impugnante.
- La compulsión constitucional, la cual opera en los casos en que los textos constitucionales señalan que no pueden ser incumplidas por falta de alguna ley reglamentaria, de tal suerte que se deja al juez la potestad de resolver la omisión.<sup>15</sup>

Por tanto, se está de acuerdo con Salvador Nava Gomar, en el sentido de que la declaración de inconstitucionalidad por omisión legislativa es una institución del derecho procesal constitucional que no afecta el correcto equilibrio de poderes, sino que lo fortalece, en la medida que el juez no altera su labor de evaluar la regularidad constitucional de los ac-

---

<sup>15</sup> Sagüés, Néstor Pedro, “La acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro, Argentina”, en Bazán, Víctor (coord.), *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 109 y ss.

tos u omisiones de otros órganos del Estado y da cumplimiento al deber de tales órganos de garantizar los derechos de las personas cuando son violados por acción u omisión.<sup>16</sup>

## II. Breve referencia de la inconstitucionalidad por omisión legislativa en otros países

Ante la diversidad de datos en cuanto al tratamiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en el presente trabajo sólo nos limitaremos a señalar los países que expresamente contemplan en su legislación la manera de controlar las omisiones del legislador, así como los rasgos más comunes de sus instituciones.

Lo anterior, con el propósito de realizar una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se establezca un mecanismo de control constitucional tendente a controlar la falta de actividad del legislador en relación con los mandatos constitucionales que lo obligan a legislar.

El primer antecedente en un texto constitucional que se tuvo en el mundo sobre el medio de control constitucional en estudio se dio en 1974, en la República Socialista de Yugoslavia. El artículo 377 de la Constitución de ese país establecía que, si el Tribunal de garantías Constitucionales de Yugoslavia constataba que un órgano competente no había dictado las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones de la Constitución, de las leyes federales, estando obligado a dictarlas, daría conocimiento de ello a la Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia. Como se puede apreciar, los sujetos de control eran todos aquellos que fueran competentes para emitir normas y que estuvieran obligados a dictarlas.

Posteriormente, la Constitución de Portugal del 2 de abril de 1976, reformada en 1982, dispuso en el artículo 283 una figura tendente a salvaguardar la eficacia del orden constitucional ante las omisiones del Poder Legislativo.

El artículo 283 de la Constitución de Portugal Literalmente dispone lo siguiente:

1. A requerimiento expreso del presidente de la República, del Defensor del Pueblo o, con fundamento en una violación de los derechos de las regiones

---

<sup>16</sup> Nava Gomar, Salvador Olimpo, “La omisión legislativa inconstitucional frente a la jurisdicción electoral”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, año II, núm. 3, julio-diciembre de 2016, p. 209.

autónomas o de los presidentes de las asambleas legislativas regionales, el Tribunal Constitucional aprecia y verifica el incumplimiento de la inconstitucionalidad por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las disposiciones constitucionales. 2. En el supuesto de que el Tribunal Constitucional verifique la existencia de la Inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislativo competente.

En América Latina, Brasil fue el primer país en adoptar un mecanismo para el control de las omisiones del legislador, al establecer en el artículo 103, apartado 2o., de la Constitución de 1988 lo siguiente: “Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida para tornar efectiva la norma Constitucional, se dará conocimiento al poder competente para la adopción de medidas necesarias y, tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en treinta días”.

Otros países de América Latina que contemplan un mecanismo de control constitucional para activar al legislador son los siguientes: Costa Rica, en el artículo 10 de la Constitución, y en los artículos 4 y 73 de la Ley número 7.135 de 1989; Venezuela, en el artículo 366, apartado 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; Ecuador; Paraguay, entre otros.<sup>17</sup>

En mérito de lo anterior y de las circunstancias de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contempla un mecanismo procesal tendente a controlar las omisiones absolutas del legislador frente a un mandato constitucional, se hace necesaria la creación de un medio de control constitucional que active al legislador cuando ha incumplido con su deber de normar una situación ordenada por la Carta Magna. Denominaremos a ese medio de control constitucional “acciones por omisión legislativa”.

### III. El papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante omisiones absolutas del legislador

En este apartado, se destacará la intervención progresista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante, TEPJF) ante las denominadas “omisiones absolutas del legislador”; puesto que aun cuando en el sistema jurídico mexicano no existe un medio de control

---

<sup>17</sup> Sobre este tema en particular, véase Bazán, Víctor, “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, 2003, p. 105.



constitucional expresamente previsto para dicho propósito, ni el TEPJF es el máximo tribunal constitucional en el país (como sí lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación), éste ha tomado el liderazgo como tribunal constitucional especializado en materia electoral, y en ese sentido ha obligado al legislador a emitir la normativa correspondiente para hacer efectivos los mandatos constitucionales.

Así las cosas, se da cuenta de una impugnación resuelta por la Sala Superior del TEPJF, el expediente SUP-JRC-122/2013,<sup>18</sup> derivado de un juicio de revisión constitucional promovido por el Partido Acción Nacional en Tamaulipas y el representante propietario de dicho partido ante el Consejo General del Instituto Electoral de la misma entidad federativa, contra la omisión de la Sexagésima Primera Legislatura de Tamaulipas de realizar adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, para incorporar el tema de las candidaturas independientes, que fue donde surgió el reclamo de la omisión.

En el referido fallo, el TEPJF, una vez establecida la omisión absoluta por parte de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de Tamaulipas, ordenó a ésta, de acuerdo a su agenda legislativa, realizar las adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto hace a la materia político-electoral, para armonizar la Constitución local y la legislación interna al pacto federal.

Como se indicó, la Sala Superior reconoció la existencia de la omisión absoluta, partiendo de la base de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene normas supremas y eficaces, cuya aplicabilidad depende de instrumentos que pueden restablecer el orden constitucional alterado; por ende, es razonable estimar que uno de esos instrumentos es precisamente el control de las omisiones legislativas de carácter concreto sobre omisiones contrarias a la Carta Magna.

Como resultado de lo anterior, consideró que el hecho de que algún Congreso local reciba un mandato vinculado a una facultad de esa natura-

---

<sup>18</sup> Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00122-2013.htm> (fecha de consulta: 8 de diciembre de 2017).

leza, sin que el legislador se pronuncie al respecto, vulnera la Constitución, dado que dicha conducta merma la plena eficacia de la Ley Fundamental.

De lo anterior, la Sala Superior estimó que las omisiones legislativas absolutas pueden violentar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones, y como tal, concluyó que también se violentaba el principio de certeza, dado que puede incidir en el hecho de que todos los actores políticos desconozcan las reglas bajo las cuales se va a conducir el proceso electoral local.

Asimismo, reconoció que la falta de la emisión de una norma, sea del carácter que sea, violenta los derechos humanos en la medida en que la creación de una norma por parte de un órgano facultado para ello se da en beneficio y en interés de la ciudadanía, tomando en cuenta que la previsión de legislar deviene de un mandato constitucional.

Bajo esas circunstancias, ese órgano jurisdiccional consideró que en el supuesto de que las omisiones legislativas de carácter concreto en materia electoral conculcan derechos humanos, ello trae como consecuencia la necesaria intervención del órgano jurisdiccional encargado de garantizar que todos los actos y resoluciones se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, pues de lo contrario se dejaría en manos del legislador secundario la determinación del ejercicio de un derecho fundamental.

En el caso concreto, tal como lo hemos visto, se tuvo en cuenta:

- Una reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, publicada por decreto el 9 de agosto de 2012.
- El mandato constitucional respecto a que el decreto de mérito entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; así como que tanto el Congreso de la Unión como los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa expidan la legislación aplicable o realicen las adecuaciones necesarias a su legislación, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor.
- Al momento en que se resolvió el citado asunto, esto es, el 2 de octubre de 2013, en el estado de Tamaulipas no se tenía constancia de que se hubieran realizado las adecuaciones respectivas ordenadas en el transitorio tercero del decreto de reforma y adición constitucional.

Por tanto, se dio la concurrencia de los dos elementos descritos: mandato constitucional de legislar e inactividad legislativa.

En consecuencia, la Sala Superior concluyó que la omisión citada vulneraba tanto al artículo tercero transitorio de la reforma y adición, así

como los diversos artículos 1º y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con la omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces en beneficio de la propia ciudadanía.

Finalmente, no pasó inadvertido para la Sala Superior que en la fecha en que se resolvió la controversia se estaba llevando a cabo el proceso de reforma de los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionada con la implementación de las candidaturas independientes en las entidades federativas y el Distrito Federal; no obstante, no existía un nuevo plazo para que las legislaturas locales emitieran la nueva configuración normativa en la materia. Asimismo, tal reforma se encontraba en *vacatio legis*.

En ese sentido, estimó que tal procedimiento de reforma no era obstáculo para considerar que el transitorio tercero de la reforma constitucional que se analiza es el que precisamente estableció el plazo que la legislatura de Tamaulipas tenía para legislar en la materia, por lo que en el transcurso del mismo se actualiza la omisión legislativa absoluta.

La resolución del referido caso dio pauta a la emisión de la Tesis Relevante número XXIX/2013,<sup>19</sup> de rubro: “OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL”.

En otro asunto, el 12 de febrero de 2014, la Sala Superior del TEPJF resolvió los expedientes SUP-JDC-1137/2013 y SUP-JDC-1149/2013<sup>20</sup> acumulados, derivados de las demandas promovidas por Manuel Jesús Clouthier Carrillo, en contra de la supuesta violación a su derecho político-electoral a ser votado como candidato independiente a diputado federal por el Distrito electoral federal 05 en Sinaloa, derivada de la omisión atribuida al Congreso de la Unión de expedir la legislación necesaria para su ejercicio efectivo, no obstante haber vencido el plazo previsto en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

Al respecto, la Sala Superior, por mayoría, con los votos razonados de los magistrados Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López, y los votos particulares de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y de los

<sup>19</sup> Disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXIX/2013&tpoBusqueda=S&sWord=Omisi%C3%B3n,Legislativa> (fecha de consulta: 9 de diciembre de 2017).

<sup>20</sup> Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejutoria/sentencias/SUP-JDC-1137-2013.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejutoria/sentencias/SUP-JDC-1137-2013.pdf) (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2017).

magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar (quienes se manifestaron a favor de declarar fundado el juicio, decretando la existencia de la omisión), determinó sobreseer los juicios promovidos por el actor, bajo el argumento de que en la especie quedaron sin materia por un cambio de situación jurídica, por virtud de la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, en donde el Congreso de la Unión cuenta hasta el 30 de abril del mismo año para emitir la legislación secundaria en materia de candidaturas independientes.

Además, los magistrados Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López estimaron que no sólo resultaban improcedentes los citados medios de impugnación por dicha causa, sino también por la falta de legitimación e interés jurídico del actor, de acuerdo a lo expresado en su correspondiente voto razonado (el magistrado Flavio Galván emitió voto razonado en contra de esta última tesis).

Por su parte, la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y los magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y Constancio Carrasco Daza, en congruencia con lo resuelto por esa Sala Superior en el expediente SUP-JRC-122/2013, que ha sido analizado, se manifestaron en contra de la mayoría, y consideraron que debían declararse fundados los agravios y, por lo tanto, decretar la existencia de la omisión atribuible al Congreso de la Unión, ordenando entonces a éste que emitiera y aprobara la legislación correspondiente, a más tardar el 30 de abril de 2014.

También la Sala Superior del TEPJF ha fijado algunas reglas procesales para la impugnación de omisiones legislativas. Así, en la tesis relevante XXVIII/2013<sup>21</sup> señala que el juicio de revisión constitucional electoral es la vía procedente para impugnar omisiones absolutas, criterio que guarda relación con la jurisprudencia 18/2014,<sup>22</sup> en la que se refiere que la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional cuando se reclame una omisión legislativa corresponde a la sala superior del TEPJF.

De igual modo, en la jurisprudencia 7/2017,<sup>23</sup> establece que, cuando se reclame la omisión legislativa en materia electoral de un congreso estatal, debe cumplirse con el principio de definitividad, mediante el agotamien-

---

<sup>21</sup> Disponible en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2013&tpoBusqueda=S&sWord=omisi%C3%B3n,legislativa>.

<sup>22</sup> Disponible en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=18/2014&tpoBusqueda=S&sWord=omisi%C3%B3n,legislativa>.

<sup>23</sup> Disponible en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=7/2017&tpoBusqueda=S&sWord=omisi%C3%B3n,legislativa>.

to del medio de impugnación en el ámbito local, antes de acudir a la Sala Superior, atendiendo al sistema de distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales federales y los correspondientes en las entidades federativas.

Este último criterio abre la posibilidad para que los tribunales electorales de la República puedan ejercer el control constitucional cuando se reclamen omisiones absolutas del legislador local, incluso, a través de vías ordinarias como lo son los juicios para la protección de derechos político-electorales de orden local, sin que sea necesario que el tribunal cuente con competencia expresa para controlar las omisiones del legislador local.

Como se puede advertir de todo lo anterior, aunque nuestro sistema jurídico no establece alguna garantía procesal para controlar las omisiones absolutas del legislador, la Sala Superior del TEPJF ha dado muestras de su compromiso con la defensa de la Constitución y de los derechos humanos, al conocer de este tipo de asuntos, que, desde nuestro parecer, debieran ser competencia del máximo tribunal constitucional del país (la Suprema Corte de Justicia de la Nación), por los efectos que se pueden producir en caso de declarar la existencia de la omisión absoluta.

No podemos dejar de lado la resolución de la Primera Sala de la SCJN, tomada dentro del amparo en revisión 1359/2015,<sup>24</sup> la que resulta trascendental, en primer lugar, porque le da una nueva dimensión al juicio de amparo, y así nos permite catalogarlo como un recurso judicial efectivo, para controvertir omisiones absolutas de carácter legislativo que resulten violatorias de derechos humanos.

El juicio de amparo nunca había resultado procedente para combatir omisiones del legislador; inclusive, los criterios de la SCJN en materia de omisiones legislativas de carácter absoluto —como la que se presentó en el asunto analizado— eran atendidas vía controversia constitucional, y las de carácter relativo, a través de la acción de inconstitucionalidad; por tanto, este criterio abre la puerta para evolucionar en el control de la inactividad del Poder Legislativo, a través del amparo.

Empero, como se apuntó, es necesario el establecimiento de un mecanismo de protección constitucional, que resulte procedente para activar al legislador cuando sea omiso en cumplir con un mandato constitucional.

---

<sup>24</sup> Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf) (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2017).

#### IV. Propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se apuntó anteriormente, es indispensable contar con un mecanismo procesal tendente a controlar la inactividad del legislador cuando éste tenga la obligación de emitir una norma porque así se lo ordena la Constitución; el medio de control constitucional que se propone se denomina: “acciones por omisión legislativa”, sobre el que se razona lo siguiente.

Las acciones por omisión legislativa tendrían como objeto permitir que se hagan efectivos los mandatos constitucionales cuando el legislador o el órgano encargado de emitir la norma omite expedir la norma encaminada a tal fin, o sea, cuando se incumpla el deber de procurar expedir las normas necesarias para hacer eficaces los postulados contenidos en la Constitución General de la República.

Entre los sujetos legitimados para interponerla, tenemos que serían los siguientes:

- El 20% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- El 20% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- El 20% de los integrantes de las legislaturas de los estados.
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- Las universidades públicas y privadas.
- Por cuanto hace a las normas electorales:
  - Los partidos políticos nacionales.
  - Los partidos políticos estatales, con registro ante la autoridad electoral de la entidad federativa correspondiente.
- El Instituto Nacional Electoral.
- Los Organismos Públicos Electorales de las entidades federativas.
- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Los órganos jurisdiccionales electorales de los estados.

Las sentencias que se emitan en este tipo de asuntos deberán conceder un tiempo razonable para que el órgano encargado cumpla con su deber de legislar la cuestión omitida; para tal efecto, se propone que sea el de un periodo ordinario de sesiones de la legislatura (independientemente de si se trata o no de un órgano legislativo). Asimismo, las sentencias que

decreten la existencia de omisión legislativa deberán ser aprobadas por una mayoría de ocho votos, para con ello vincular al órgano legislativo a emitir la normatividad omitida.

En caso de que se incumpla con la determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta contará con facultades para sustituir al órgano encargado de emitir la norma, caso en el cual, dará las pautas que garanticen el cumplimiento del mandato constitucional omitido, hasta en tanto se cumpla con la obligación de emitir la normativa correspondiente. Las sentencias que se emitan en estos rubros deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en los Periódicos Oficiales de los estados.

## V. Conclusiones

*Primera.* La eficacia del orden constitucional no sólo debe comprender el control de los actos positivos, es decir, en donde el legislador ha emitido una norma y se constata si esa norma es o no conforme con la Constitución, sino también de actos negativos, en donde el legislador ha omitido regular determinados aspectos ordenados por la norma suprema.

*Segunda.* Para que la omisión resulte inconstitucional, no sólo se requiere que el legislador incumpla con su deber de legislar, sino también existe inconstitucionalidad en las omisiones, cuando con esa inactividad se mantengan o se creen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución. Es por ello que, a través de las acciones por omisión legislativa, se busca activar al legislador, para evitar que con la omisión de sus atribuciones se vulnere lo dispuesto en la Constitución.

*Tercera.* Tanto en lo teórico como en lo práctico, se pueden distinguir dos modalidades de omisiones legislativas: la absoluta y la relativa.

*Cuarta.* Si bien la acción de inconstitucionalidad resulta viable para el control constitucional de omisiones parciales, no es así para los casos de omisiones absolutas, en donde el legislador no realiza actividad alguna para concretizar lo dispuesto en la Constitución.

*Quinta.* Aun cuando nuestro sistema jurídico no establece alguna garantía procesal para controlar las omisiones absolutas del legislador, la Sala Superior del TEPJF ha dado muestras de su compromiso con la defensa de la Constitución y los derechos humanos, al conocer de este tipo de asuntos, que, desde nuestro parecer, debieran ser competencia del máximo tribunal constitucional del país (la Suprema Corte de Justicia de la Nación), por los efectos que se pueden producir en caso de declarar la

existencia de la omisión absoluta; de ahí la necesidad de contar con una garantía constitucional que permita controlar la inactividad absoluta del legislador.

## VI. Bibliografía

- BÁEZ SILVA, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, México, Porrúa, 2009.
- BIDART CAMPOS, Germán J., “La justicia constitucional y la inconstitucionalidad por omisión”, *Anuario Jurídico*, México, núm. VI, 1979.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 4a. ed., Buenos Aires, Omeba, t. III.
- CAPITANT, Henri, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1996.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, 2003.
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita y MONTOYA ZAMORA, Raúl, *Control constitucional en materia electoral*, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2007.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y los intereses difusos en el estado social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, León Javier, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2007.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, vol. II, 1993.
- NAVA GOMAR, Salvador Olimpo, “La omisión legislativa inconstitucional frente a la jurisdicción electoral”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, año II, núm. 3, julio-diciembre de 2016.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “Consideraciones sobre las sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, julio-diciembre de 2004.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2001.



SAGÜÉS, Néstor Pedro, “La acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro, Argentina”, en BAZÁN, Víctor (coord.), *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997.  
VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

# Estudio jurisprudencial

---

# Estudio de la sentencia SUP-JIN-359/2012: sobre la necesidad de una doctrina sobre *invalidez por determinancia*\* en el sistema electoral

## *Study of the Sentence SUP-JIN-359/2012: On the Need for a Doctrine of Disability by Determinance in the Electoral System*

Jaime Olaiz González\*\*

### Sumario:

- I. Introducción.
- II. La necesidad de una doctrina en materia de invalidez por determinancia por parte del TEPJF.
- III. El SUP-JRC-165/2008: un precedente clarificador.
- IV. El test de invalidez por determinancia articulado en la sentencia SUP-JRC-165/2008.
- V. Aproximaciones liminares a la sentencia SUP-JIN-0359/2012. Una resolución incidental “de fondo”.
- VI. ¿Cabían otras alternativas de la Sala Superior para extender la doctrina de la sentencia SUP-JRC-165/2008 en la sentencia SUP-JIN-359/2012?
- VII. Algunos rasgos distintivos de la reforma político-electoral de 2014 en materia de fiscalización de gastos de campaña.
- VIII. Algunas propuestas operativas como conclusión.
- IX. Bibliografía.

\* El presente término fue acuñado por primera vez por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-165/2008 y SUP-JRC-63/2009. Se desprende pues que la *determinancia* consiste en un criterio de causalidad que permite revisar actos que sean suficientemente concluyentes en el resultado de una elección para decidir ulteriormente la nulidad o invalidez de la misma.

\*\* Profesor de Teoría constitucional y Derecho anglosajón en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. Contacto: [jolaiz@up.edu.mx](mailto:jolaiz@up.edu.mx). El autor desea agradecer a Juan Carlos González Escobedo su valioso apoyo en la elaboración de este trabajo.

Recibido: 5 de mayo de 2017  
Aceptado: 30 de enero de 2019

## Resumen:

Este ensayo aborda, mediante el estudio de algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la forma en que el sistema electoral mexicano está en continua calibración. En este contexto, se defiende la pertinencia de establecer a nivel constitucional y en la legislación secundaria, estándares más estrictos de escrutinio judicial en materia de fiscalización de gastos campaña. El tema central del presente análisis se ocupa de la posición que asumió la Sala Superior del TEPJF, a la luz del precedente SUP-JRC-165/2008, en la sentencia SUP-JIN-0359/2012, convirtiéndose ésta en una resolución incidental “de fondo”. En este trabajo se defiende la necesidad de que el TEPJF construya una doctrina sobre “determinancia” para calificar posibles violaciones a las reglas electorales que signifiquen un efecto trascendente e irreparable en los procesos electorales.

## Abstract:

This essay analyzes through a case study, the way in which the Mexican electoral system has passed through a continuous process of recalibration. This analysis vindicates the necessity of establishing stricter standards of judicial scrutiny on electoral expenditure. The core issue in this analysis focuses on the decision from the Mexican Electoral Court in the challenge of the results of the presidential election of 2012, which turned to be a momentous decision in Mexican electoral jurisprudence. This essay vindicates the necessity for the Mexican Electoral Court to articulate a doctrine on “determinacy” to appraise the overall effect of violations to electoral rules on the final result of a given election.

**Palabras clave:** derecho electoral, sistemas electorales, consolidación democrática, invalidez por determinancia.

**Keywords:** electoral law, electoral systems, invalidity for determinacy, judicial scrutiny, democratic consolidation.

## I. Introducción

Las últimas dos elecciones presidenciales en México han resultado en sendos procesos litigiosos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual —conforme a sus atribuciones constitucionales— no solamente ha fungido como única instancia en la resolución de estos conflictos postelectorales, sino que se ha erigido como institución calificadoradora de la elección presidencial durante los procesos de 2006 y 2012.

La sentencia que se comentará en este breve análisis constituye una prueba patente de que las controversias cuya génesis ocurre en el marco del derecho electoral deben ser resueltas de forma efectivamente jurídica, ponderando las consecuencias políticas y sociales provocadas por una u otra resolución.

En este ensayo se intentará responder una serie de cuestiones que están directamente vinculadas con el esfuerzo para recalibrar el funcionamiento del sistema electoral en México, a través del análisis de la sentencia SUP-JIN-359/2012 del juicio de inconformidad promovido por la coalición Movimiento Progresista, en la que solicitaba la declaración de invalidez de la elección presidencial por supuesta violación de principios constitucionales rectores de la función electoral, con base —desde una perspectiva general— en un rebase de topes de gastos de campaña.

A la luz de este caso, y de su contraste con dos sentencias de juicios de revisión constitucional electoral adjudicados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral, analizaremos, en primer lugar, la pertinencia de establecer, a nivel constitucional y en la legislación correspondiente, estándares más estrictos de escrutinio judicial en materia de fiscalización de gastos de campaña, que de ser rebasados pudieran resultar en la invalidez de la elección. Esta inquietud es especialmente relevante en el contexto actual, por los siguientes motivos:

Primero, porque aun cuando las prohibiciones de rebase de topes de campaña estaban claramente previstas en la ley electoral aplicable al proceso de 2012, se documentaron rebases por parte de los tres principales partidos para la elección federal que resultaron en algunas multas impuestas por el Instituto Federal Electoral (IFE), y en el caso de la elección presidencial —de conformidad con el dictamen consolidado de la Unidad de Fiscalización del IFE— solamente la coalición Movimiento Progresista superó el límite permitido de gastos de campaña y en consecuencia fue obligada al pago de una multa considerable.

Segundo, porque en el fondo de la cuestión se asigna al TEPJF la última palabra en caso de que el resultado de un proceso democrático sea controvertido. Aun cuando este rol es propio de un Estado constitucional y democrático de derecho, y que está previsto como un *remedio constitucional* a los conflictos postelectorales, que garantiza la canalización pacífica e institucional de la competencia por el ejercicio del poder público, esta atribución *remedial* se ha convertido en una constante de casi todos los procesos electorales que han tenido lugar en México desde la constitución del TEPJF y, en particular, de las últimas dos elecciones presidenciales.

Pero más allá de este problema estructural, debemos partir de la premisa de que, en vista del controvertido desenlace de la fase electoral de las últimas dos elecciones presidenciales, de no haber sido por la canalización institucional de los conflictos que resultaron de dichos procesos, muy seguramente se hubiera comprometido el orden constitucional y, de manera trascendente, la viabilidad del sistema democrático.

No hay lugar a dudas de que la introducción de este poder revisor investido en el TEPJF obedece a un prolongado esfuerzo institucional para equilibrar las condiciones inequitativas que han caracterizado a los procesos electorales de nuestro país desde la constitución de dicho Tribunal.

Aun cuando se han previsto diversos medios institucionales para equilibrar la competencia electoral desde una perspectiva igualadora, lo cierto es que el acceso de los diversos participantes políticos al espacio electoral está determinado por ciertos aspectos de la estructura y funcionamiento de los procesos políticos que impide en la práctica la materialización del objetivo de equidad que se formuló a nivel prescriptivo como atributo esencial de la competencia electoral en México.

De esta manera, la introducción de la justicia electoral en nuestro país desde esta perspectiva responde a las mismas motivaciones que en su momento (aunque en un contexto diverso) orientaron la famosa decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos, *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938), cuya notoriedad se atribuye no a la decisión propiamente (en materia de comercio interestatal), sino a la nota al pie de página más citada en la jurisprudencia estadounidense, que es la famosa “Nota 4,” de dicha decisión, y que estableció la facultad del Poder Judicial estadounidense para revisar y corregir la labor que realiza el Poder Legislativo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ackerman, Bruce, “Más allá de Carolene Products”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, año 10, núm. 1, agosto de 2009, p. 125. La facultad revisora se estableció en los siguientes términos: “There may be narrower scope for operation of the

El escrutinio judicial en materia electoral ha sido, desde las reformas político-electorales de 1994 y 1997 hasta las de 2007 y 2014, la respuesta que nuestro ordenamiento constitucional ha pretendido dar a las minorías políticas, en el contexto de un sistema político que gradualmente ha transitado del predominio de un partido único a una pluralidad democrática que se refleja en una intensa competencia electoral en todos los niveles de gobierno.

Como veremos en el presente trabajo, que de ninguna manera se propone forzar una analogía con el legado de *Carolene Products* en la protección de minorías políticas en sede jurisdiccional en los Estados Unidos,<sup>2</sup> sino simplemente recoger sus postulados acerca de las trascendentes razones que justifican un mayor escrutinio judicial en caso de deficiencias legislativas que afecten de manera relevante el funcionamiento de los procesos políticos. Esta perspectiva es la que define el presente estudio.

## II. La necesidad de una doctrina en materia de *invalidéz por determinancia* por parte del TEPJF

No hay lugar a dudas de que nuestro sistema electoral se ha sofisticado notablemente en los últimos 20 años, empero se mantienen ciertas inercias en la cultura política que hacen insuficiente esta evolución normativa.

En el contexto de la discusión que ocupará en este trabajo, encontraremos que la pregunta central que se hizo la Sala Superior del TEPJF en el juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012 fue si existían condiciones

---

presumption of constitutionality when legislation appears on its face to be within a specific prohibition of the Constitution, such as those of the first ten amendments, which are deemed equally specific when held to be embraced within the Fourteenth (Amendment). [It] is unnecessary to consider now whether legislation which restricts those political processes which can ordinarily be expected to bring about repeal of undesirable legislation, is to be subjected to more exacting judicial scrutiny under the general prohibitions of the Fourteenth Amendment than are most other types of legislation. [Nor] need we inquire whether similar considerations enter into the review of statutes directed at particular religious [or] national [or] racial minorities: [whether] prejudice against *discrete and insular minorities* may be a special condition, which tends seriously to curtail the operation of those political processes ordinarily to be relied upon to protect minorities, and which may call for a correspondingly more searching judicial inquiry.”

<sup>2</sup> Se debe a John Hart Ely la articulación de una teoría del control constitucional en torno a la protección de las *minorías discretas e insulares* conceptualizadas en *Carolene Products*, como vía para refinar los procedimientos políticos y fortalecer el sistema democrático. La clave del control constitucional consiste en garantizar el acceso igualitario de todos los participantes a los procesos políticos. Véase Ely, John H., *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1981, p. 269.

*determinantes* para que fuera procedente la demanda de la coalición Movimiento Progresista para declarar la invalidez de la elección presidencial.

La respuesta —como veremos— fue negativa, pero no como resultado de una labor exhaustiva de carácter interpretativo por parte del juzgador, sino más bien por ausencia de elementos objetivos conclusivos y suficientes a través de la evidencia principal de la que pendía esta decisión, y que consistía en el dictamen consolidado de los ingresos y egresos de los partidos políticos en el marco de la elección presidencial, que emitiera la Unidad de Fiscalización del entonces IFE.

Por mandato legal, este dictamen debía rendirse en el mes de julio de 2013, es decir, casi un año después del proceso electoral que el TEPJF debía calificar.<sup>3</sup> La decisión de la Sala Superior del TEPJF y la consecuente calificación de la elección presidencial se emitieron —también con fundamento en los plazos establecidos por mandato legal— en el mes de septiembre de 2012.

Y es en esta paradoja procedimental donde cobra sentido —a nuestro juicio— el escrutinio judicial inherente a las facultades del TEPJF como último garante de la vigencia y protección de los principios constitucionales que sostienen nuestro edificio democrático.

En esta disyuntiva para desplegar mayor o menor escrutinio judicial, ahí donde el legislador ha sido poco claro o errático, veremos que nuestro TEPJF optó por asumir una clara posición de contención judicial y se ciñó a la estricta interpretación de los dispositivos legales aplicables aun cuando la inconsistencia de los mismos para acercarle todos los elementos que le permitiesen realizar la adjudicación judicial correspondiente fuera evidente.

Las críticas que con excesiva vehemencia se han formulado al TEPJF habrían de corresponder también en justicia al IFE y en última instancia al legislador, dado que ambas autoridades electorales en una primera aproximación se constrañeron a la observancia de los plazos y procedimientos previamente establecidos por el legislador.

---

<sup>3</sup> Con motivo de la reforma electoral de 2014, se estableció un nuevo procedimiento de fiscalización simultánea del Instituto Nacional Electoral (INE), a través de su Unidad Técnica de Fiscalización, mediante el cual los partidos políticos serán supervisados mensualmente y sus informes de gastos de campaña serán revisados por la autoridad administrativa en un periodo no mayor a 37 días, con la finalidad de imponer sanciones oportunas, las cuales en caso de significar un rebase del tope de gastos de campaña u origen ilícito de su financiamiento, puede resultar en la cancelación del registro o pérdida de la candidatura. Véase [http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticoyFiscalizacion\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/ABCfiscalizacion.html](http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticoyFiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html) (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016).



Ahora bien ¿pudieron acaso haber procedido de manera distinta, al menos en el ámbito de la decisión en comento? Por supuesto que sí, pero para que esto hubiera ocurrido debían haberse presentado dos premisas que ciertamente hubieran orientado de manera distinta el resultado: a) por un lado, la voluntad de la Sala Superior del TEPJF de asumir un rol más activo y *jurisgenerativo*,<sup>4</sup> consistente con su carácter de intérprete privilegiado de la Constitución en materia de derechos políticos y electorales, y b) por el otro, de la colaboración *en tiempo real* de los demás participantes relevantes implicados en esta decisión, desde el IFE y su Unidad de Fiscalización, hasta los partidos políticos involucrados y la autoridad fiscal, por señalar algunos.

La realidad es que el resultado que algunas voces calificaron de deficiente, tanto en lo relativo al curso de demanda promovido por la coalición Movimiento Progresista como a la decisión de la Sala Superior, fue reflejo de la inconsistencia de los plazos estipulados a nivel normativo para desahogar la fase contenciosa del proceso electoral a partir de la impugnación parcial o total de los resultados de los comicios, con los plazos previstos —en lo que respecta a la elección presidencial— para su calificación y declaración de validez.

Desde esta perspectiva, el desfase por deficiencia legislativa entre los plazos jurisdiccionales y de fiscalización para calificar la validez de la elección presidencial en comento actualiza la hipótesis para habilitar la labor de estricto escrutinio judicial a cargo del Poder Judicial en caso de dispositivos legales inconsistentes con principios constitucionales que tutelen el acceso de todos los participantes relevantes a los procesos políticos en condiciones de equidad.

Como lo señalaron Manuel González Oropeza y Carlos Báez Silva, desde la perspectiva de la vigencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral en sentido estricto, y de manera más amplia, de la efectividad de la propia Constitución,

[La] Constitución misma autoriza a (las salas del TEPJF) para *remover las normas que obstaculicen la plena vigencia o efectividad de la misma*. Así, el TEPJF es un órgano garante o defensor de la Constitución.

---

<sup>4</sup> Expresión tomada del artículo de Robert Cover, “Nomos and Narrative”, en el que articula el concepto de *jurisgenesis*, como el proceso de creación de significados jurídicos desde una perspectiva más amplia al formalismo prescriptivo propio del legislador, atribuyendo capacidad creadora a los procesos sociales y colectivos. Véase Cover, Robert, “Foreword: Nomos and Narrative”, *Harvard Law Review*, núm. 97, 1983, p. 4, 28.

Una constitución no sólo puede ser afectada o atacada mediante acciones, sino también mediante omisiones. Por ejemplo, cuando el legislador está obligado a legislar para tornar plenamente efectiva una norma constitucional y no lo hace, ya sea por olvido o negligencia, *los guardianes de la Constitución están obligados también a remover los obstáculos que impiden su plena eficacia o vigencia*.

Así, si bien es cierto que la Constitución prescribe claramente que las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, no es menos cierto que dichas leyes pueden llegar a resultar incompletas, por carecer de normas o disposiciones que tornen plenamente vigente, aplicable o efectiva la Constitución, sobre todo si no se consideran aquellos casos en los cuales se hayan llevado a cabo *procesos electorales claramente violatorios de los principios constitucionales que debieran regirlos*, ante la ausencia u omisión de una causal expresamente prevista en la ley correspondiente.<sup>5</sup>

Aun cuando la reflexión de González Oropeza y Báez Silva gravita en torno a la justificación del escrutinio judicial en materia electoral por parte del TEPJF en caso de omisiones legislativas, dichos conceptos son igualmente aplicables en caso de errores legislativos que obstaculicen la plena eficacia o vigencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral y, en última instancia, de la propia Constitución. En este sentido, la deficiencia legislativa que impidió la producción oportuna de los elementos objetivos indispensables para que la Sala Superior del TEPJF pudiera pronunciarse de manera efectiva sobre la probable invalidez de la elección presidencial, suscribe los argumentos de González Oropeza y Báez Silva y, por ende, ofrecía un marco suficiente para desplegar una labor interpretativa de naturaleza correctiva tendiente a apuntalar la plena eficacia y vigencia de los principios constitucionales que rigen la función electoral.

En adición a lo anterior, una de las dificultades centrales de este caso obedeció a la ausencia de una doctrina robusta por parte del TEPJF acerca de la *determinancia* que pueden llegar a tener los rebases de topes de campaña en los procesos electorales. Como se verá en este apartado, el seguimiento coherente de un test judicial sobre este tema —establecido previamente por la Sala Superior en un juicio de revisión constitucional

---

<sup>5</sup> González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, “La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral”, *Andamios*, vol. 7, núm. 13, mayo-agosto de 2010, pp. 291-319; énfasis añadido.

electoral en 2008— hubiera permitido responder con argumentos sustantivos a la demanda de invalidez del proceso, y al mismo tiempo, hubiera robustecido la decisión y a sus emisores, quienes —insisto— aun cuando en su ánimo hubiese existido la disposición intelectual para continuar la articulación de dicha doctrina (iniciada en 2008), a partir de este caso, los estatutos normativos aplicables hacían difícil dicha empresa.

En primer lugar, me concentraré en el concepto de invalidez porque es la vía por la que optó la demandante en su juicio de inconformidad. Y es que a diferencia de la explicitud con la que se establecieron las causales de nulidad de una elección en la Ley General para el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) en sus artículos 75 y 77 bis, no existían causales desagregadas para el caso de la invalidez de la elección ya que su naturaleza apunta a la violación o incumplimiento de los principios constitucionales que rigen los procesos electorales democráticos (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad), previstos en el artículo 41 constitucional. Así se aprecia que, en lo tocante a la invalidez de un proceso electoral, más bien el legislador optó por dejar al arbitrio de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral la determinación de validez de una elección presidencial como lo establece el artículo 99 de nuestra carta magna.

En este sentido, aun cuando hubiesen podido existir suficientes elementos por parte de la actora para acreditar plenamente el efecto diferenciador del rebase de los topes de campaña y su determinancia en el resultado de la elección, es verdad que las causales enumeradas en el ordenamiento aplicable (LGSMIME), no contemplaban el efecto asimétrico que genera en la competencia electoral el rebase de los límites para gastos que se realizan *durante* la campaña y no exclusivamente en la jornada electoral, que es precisamente el espacio temporal en el que se centran las causales de nulidad del proceso electoral previstas en los artículos 75 y 77 bis de la LGSMIME.

Por el contrario, en el caso de la invalidez no existía un catálogo expreso que constriñera el margen interpretativo de la autoridad jurisdiccional en materia electoral y, en consecuencia, desde nuestro punto de vista, tenía amplias facultades para haber articulado un test sobre la iniquidad que prevalece en un proceso electoral en el que se acreditan violaciones a los principios constitucionales que gobiernan dicho proceso, en particular, el de equidad. Esto, como veremos en el siguiente apartado, lo hizo el TEPJF en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral 165/2008.

### III. El SUP-JRC-165/2008: un precedente clarificador

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral 165/2008 fue promovido por la coalición Juntos Salgamos Adelante respecto del proceso para elegir a los integrantes del ayuntamiento municipal de Acapulco, del 5 de octubre de 2008, al que se le asignó el número de expediente SUP-JRC-165/2008.<sup>6</sup>

El objeto de esta controversia se centraba en la inconformidad de los partidos del Trabajo y Convergencia por la asignación de regidores de representación proporcional a favor de la coalición encabezada por el PRI, y en ella los promoventes solicitaban la declaración de invalidez de la elección.

La resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral señaló que las irregularidades acreditadas no satisfacían los requisitos establecidos como condiciones para conformar la causa de invalidez de la elección, por las siguientes razones: “por no ser generalizadas, no tener la entidad adecuada para calificarlas como graves y no ser determinantes para el resultado de la elección, que impida reconocer la validez de la elección.”<sup>7</sup> Por lo tanto, se confirmó la declaración de validez de la elección de integrantes del ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Guerrero, emitida por el V Consejo Distrital Electoral con cabecera en dicha ciudad.

Sin embargo, y con independencia del resultado, este precedente es relevante para el presente estudio, por el siguiente planteamiento de la Sala Superior:

En efecto, como ya se ha apuntado, el artículo 99, fracción II, de la Constitución establece que las Salas del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley. La intelección literal de dicha norma implicaría que a falta de una regulación expresa de las causas de insubsistencia del acto, no podría determinarse la eficacia de una elección, al margen del cumplimiento o no de los imperativos constitucionales que las rigen.

En cambio, la correlación de dicha norma con los demás artículos en cita, en los cuales, como se mostró, se establecen un conjunto de mandamientos

---

<sup>6</sup> Sentencia SUP-JRC-165/2008, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, México, disponible en: [http://te.gob.mx/sites/default/files/59\\_2sup-jrc-165-2008.pdf](http://te.gob.mx/sites/default/files/59_2sup-jrc-165-2008.pdf) (fecha de consulta: 14 de febrero de 2018).

<sup>7</sup> *Idem*.

para las elecciones, nos lleva a estimar que para hacerlos funcionales, todos deben tener aplicación, lo cual conlleva que en modo alguno pueden inobservarse, ni incumplirse, sino más bien deben ser plenamente vigentes y obligatorias, para garantizar el ejercicio de la soberanía popular.

De otro modo, *se haría nugatorio lo estatuido en los demás preceptos de la ley suprema por la simple circunstancia de que en una norma secundaria no se recoja, como hipótesis de invalidez, la conculcación de las normas y principios constitucionales que rigen a los comicios*, lo cual además de hacer inoperante las normas rompería el sistema normativo nacional, al generar la inaplicación de determinados mandatos constitucionales, y supeditar su eficacia a que el legislador ordinario recoja en la ley inferior la violación constitucional como causa de nulidad de una elección.

En esa virtud, la correlación de tales numerales conduce a estimar que la previsión contenida en el artículo 99, fracción II, de la Constitución, relativa a la exigencia de decretar la nulidad de las elecciones por causas que estén expresamente previstas en la ley, se refiere a las leyes secundarias, en donde se delimitan los casos ordinarios de nulidad, *pero no entraña excluir la posibilidad de constituir causa de invalidez de los comicios cuando se acredite la violación de distintas normas de materia electoral que prevé la propia Ley Suprema*, en cuyo caso no se requiere la reiteración en normas secundarias ni la consignación expresa de la consecuencia de nulidad, *pues basta con justificar fehacientemente que se han contravenido dichas normas de manera generalizada y grave, y que ello es determinante en la elección, para declarar su invalidez*.

Lo cual encuentra justificación, adicionalmente, en el hecho de que *la restricción mencionada tampoco conlleva un impedimento para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como encargado del sistema de medios control establecido en el propio precepto 99 de la ley Fundamental, pueda verificar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de legalidad constitucional y se atienden los mandatos de la norma suprema*.<sup>8</sup>

Este argumento demostraba el inicio de la articulación de una incipiente, aunque clarificadora doctrina del TEPJF en materia de invalidez, que se abordará a continuación.

---

<sup>8</sup> Sentencia SUP-JRC-165/2008, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, México, pp. 40-42, disponible en: [http://te.gob.mx/sites/default/files/59\\_2sup-jrc-165-2008.pdf](http://te.gob.mx/sites/default/files/59_2sup-jrc-165-2008.pdf) (fecha de consulta: 14 de febrero de 2018). Énfasis añadido.

#### IV. El test de *invalidéz por determinancia* articulado en la sentencia SUP-JRC-165/2008

A la luz de esta decisión, está claro que el Tribunal ya había desplegado una sólida serie de postulados que le permitieran iniciar una doctrina en materia de invalidez por determinancia que podría consolidarse en casos futuros. El juicio de inconformidad 359/2012 ofrecía una interesante oportunidad para extender la doctrina que iniciara la sentencia SUP-JRC-165/2008.

En primer lugar, el precedente SUP-JRC-165/2008 no tuvo problemas para establecer con toda claridad la facultad del TEPJF para corregir deficiencias legislativas a través de un riguroso escrutinio judicial. En esa decisión, la Sala Superior estableció:

[La] plena vigencia y observancia de las leyes constitucionales *obliga a las autoridades competentes a garantizar cabalmente su aplicación, así como a sancionar los actos e incluso normas que las contravengan, por ejemplo, tratándose de las leyes, mediante su derogación o modificación legislativa o a través de la expulsión del sistema jurídico nacional*; pero si se trata de actos o resoluciones, entonces debe declararse su ineficacia jurídica, tarea que corresponde, entre otros, a este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano con jurisdicción encargado de hacer operativo el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Acorde con todas estas bases, es válido concluir que los actos o resoluciones electorales que sean contrarios a las disposiciones de la Ley Suprema e impacten en los procesos comiciales, constituyen causa de invalidez de éstos, porque al vulnerar esas disposiciones quedan fuera del marco jurídico fundamental y ello conduce a que, mediante la declaración correspondiente, se determine su ineficacia.<sup>9</sup>

Con esta decisión, desde nuestra perspectiva, la Sala Superior del TEPJF reafirmó su rol de máximo órgano revisor de la vigencia de los principios constitucionales que fundamentan los procesos electorales democráticos y, con ello, habilitaba con estos argumentos futuros procesos de escrutinio judicial en materia de invalidez.

En segundo lugar, en este mismo precedente, la Sala Superior estableció un test para determinar la invalidez de un proceso electoral con los

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 38 y 39.

siguientes elementos:<sup>10</sup> a) la exposición de un hecho que se estime violatorio de algún principio o precepto constitucional; b) la comprobación plena del hecho que se reprocha; c) el grado de afectación que la violación al principio o precepto constitucional haya producido dentro del proceso electoral, y d) determinar si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate.

Además, fijaba las siguientes reglas para aplicarlos, al colocar la carga de la prueba respecto de los dos primeros elementos en la parte actora o impetrante, y establecer la necesidad de que para que el Tribunal se encuentre en condiciones idóneas para calificar tanto el grado de afectación de las violaciones aducidas, cuanto su determinancia en el resultado de la elección, requiere de un análisis objetivo basado en un “elemento determinante desde un punto de vista cualitativo o numérico”<sup>11</sup> para pronunciarse sobre la infracción reclamada:

Con relación a los dos presupuestos primeramente señalados (la exposición de un hecho que se estime violatorio de algún principio o precepto constitucional; y la comprobación plena del hecho que se reprocha), cabe señalar que corresponde a la parte impetrante exponer los hechos que estime infractores de algún principio o precepto constitucional, y aportar todos los medios de convicción que estime pertinentes y necesarios para acreditar el hecho que invoque.

En todo caso, una vez demostrado el hecho que se aduzca contrario a la constitución, corresponde al tribunal calificarlo para establecer si constituye una irregularidad al encontrarse en oposición a los mandamientos de dicha norma.

Por otro lado, para determinar el grado de afectación que haya sufrido el principio o precepto constitucional que de que se trate, es menester que el juzgador analice con objetividad los hechos que hayan sido probados, para que, con apoyo en los mismos, determine la intensidad del grado de afectación al principio o precepto constitucional, estimando si es de considerarse grave; exponiendo los razonamientos que sustenten la decisión.

Finalmente, para determinar si la infracción al principio o precepto constitucional *resulta cualitativa o cuantitativamente determinante* para anular la elección de que se trate, deben seguirse las pautas contenidas en los criterios generalmente aceptados, que versan sobre el análisis del elemento determinante desde un punto de vista cualitativo o numérico.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 44 y 45.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 46 y 56.

Por ende, para estar en condiciones de apreciar si la vulneración a un principio o precepto constitucional, trae como consecuencia la invalidez o insubsistencia de una elección, es indispensable precisar si el hecho denunciado y probado representa una irregularidad grave y si ésta es determinante como para producir alcances.<sup>12</sup>

La acreditación del “elemento determinante desde un punto de vista cualitativo o numérico” reviste la mayor relevancia para el caso que nos ocupa, toda vez que como bien advierte el Tribunal en el precedente SUP-JRC-165/2008, constituye el medio idóneo (indispensable desde esta perspectiva) para calificar la validez o ausencia de ella en un proceso electoral cuyo resultado fue impugnado por el actor.

Un precedente adicional que plantea la relevancia de contar con elementos de juicio suficientes para establecer la determinancia de la violación a principios constitucionales en un proceso electoral es el juicio de revisión constitucional electoral promovido por la alianza PRI Sonora-Nueva Alianza-Verde Ecologista de México y el Partido de la Revolución Democrática, en el que se solicitó la declaración de nulidad de la elección de gobernador constitucional de Sonora, radicada con el número de expediente SUP-JRC-63/2009, cuyo ponente fue el magistrado José Alejandro Luna Ramos. En este juicio de revisión constitucional electoral, la Sala Superior desestimó los agravios presentados por la alianza actora:

Por todo lo expuesto, se concluye que no se acreditaron los dos argumentos principales de los actores, consistentes en que en la elección de gobernador de Sonora se actualizaron y acreditaron plenamente irregularidades, específicamente que se conculcó la equidad en el acceso a los medios de comunicación masiva y, se rebasó el tope de gastos de campaña, resultando esto determinante para los resultados de la elección.

Ambos hechos, supuestamente irregulares, son la base fundamental de la petición de anulación de la elección de gobernador de Sonora derivada de la supuesta violación a los principios constitucionales.

Así las cosas, se señala que no es necesario estudiar los agravios relativos a la supuesta nulidad por violación a principios constitucionales, ya que a ningún fin práctico llevaría, ya que ha quedado previamente establecido por esta Sala Superior que los hechos sobre los que se funda la petición mencionada

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 45 y 46.



no se encuentran acreditados y, por ende, no fueron determinantes para el resultado final de la elección de mérito.<sup>13</sup>

De esta decisión, para efectos de este trabajo, debe resaltarse especialmente la reserva del magistrado Flavio Galván Rivera, acerca de la trascendencia que tiene para el proceso de adjudicación constitucional en materia electoral el principio de exhaustividad y los efectos que tiene en el proceso jurisdiccional electoral la inexistencia de la información cuantitativa idónea para establecer la determinancia del rebase de los topes de gastos de campaña en un proceso electoral determinado,

Por no estar de acuerdo con el análisis que se lleva a cabo del concepto de agravio relacionado con la vulneración al principio de equidad, por el supuesto rebase al tope de gastos de campaña para la elección de Gobernador en el Estado de Sonora por el Partido Acción Nacional y su candidato al citado cargo de elección popular, formuló RESERVA, en los términos siguientes:

En la sentencia aprobada por la mayoría, se sostiene que el mencionado concepto de agravio es inoperante debido a que, si bien es cierto el Tribunal responsable no atendió al principio de exhaustividad y no analizó la transgresión al principio de equidad por el supuesto rebase al tope de gastos de campaña correspondiente, la mayoría considera necesario estudiar ese motivo de disenso así como valorar los elementos de prueba aportados en el recurso de queja primigenio, promovido por la alianza actora, y se arriba a la conclusión que las pruebas aportadas no son idóneas para comprobar los gastos de campaña hechos por el Partido Acción Nacional y que, no se acreditan los elementos necesarios para actualizar alguna causal de nulidad de la elección ni la determinancia del hecho aducido, razón por la cual se considera que de ninguna forma el Tribunal responsable hubiera llegado a la conclusión de que se actualizaba alguna causal de nulidad de la aludida elección.

Ahora bien, en mi concepto, contrariamente a lo sostenido por la mayoría, es correcta la determinación de la autoridad responsable, respecto del aludido concepto de agravio, porque lo consideré inatendible bajo los argumentos siguientes: 1. El rebase de tope gastos de campaña no está previsto como causal de nulidad de la elección en la legislación electoral del Estado de Sonora, y 2. *Estaba impedido para conocer de ese supuesto rebase de gastos, sin que se*

---

<sup>13</sup> Sentencia SUP-JRC-63/2009, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, México, disponible en: [http://www.te.gob.mx/informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/sup-jrc-0063-2009.pdf](http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/sup-jrc-0063-2009.pdf) (fecha de consulta: 14 de febrero de 2018).

*hubiera llevado a cabo el procedimiento de fiscalización previsto en la ley electoral de la mencionada entidad federativa.*

[Coincido] con lo expresado por el Tribunal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado Sonora, porque, efectivamente, el rebase de tope de gastos de campaña no está previsto como causal de nulidad de la elección, por lo tanto el citado órgano jurisdiccional local estaba impedido para analizar los conceptos de agravio relacionados con la irregularidad alegada.

No es óbice a lo anterior, que el actor aduzca la transgresión al principio constitucional de equidad, en razón que basa su causa de pedir en la utilización de recursos económicos, excediendo el límite cuantificado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, conforme a lo establecido en la normativa electoral local. Sin embargo, conforme al orden jurídico electoral en la mencionada entidad federativa, *para tener por acreditada el rebase de tope de gastos de campaña, se debe seguir el procedimiento establecido específicamente en el precisado Código.*

En efecto, en el procedimiento previsto en la legislación electoral aplicable, es necesario que sea respetada la garantía de audiencia del partido político fiscalizado, en el procedimiento administrativo, e igualmente, se debe respetar la garantía de defensa de ese instituto político, así como de otros interesados, tanto en la instancia jurisdiccional local como en la federal.

Aunado a lo anterior, *se debe considerar que el tribunal electoral local, así como esta Sala Superior, carecen de facultades para poder llevar a cabo el análisis de un informe de gastos de campaña sin que haya sido previamente objeto de estudio y resolución, por la autoridad administrativa electoral local, facultada para ello*, en términos de la legislación constitucional y electoral que ha expresado la soberanía del Estado, legislación cuya constitucionalidad no es planteada por el enjuiciante.

Actuar de manera diferente a lo decidido por el Tribunal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, implicaría que esta Sala Superior analizara un informe respecto del cual no se ha pronunciado la autoridad administrativa electoral local competente para ello y, por consiguiente, se estaría modificando el sistema jurídico previsto para la fiscalización de gastos de campaña para el Estado de Sonora.<sup>14</sup>

Como veremos en el siguiente apartado, los argumentos vertidos en esta reserva constituyen una anticipación de las mismas limitaciones con que se enfrentaría la Sala Superior para abordar el juicio de inconformi-

---

<sup>14</sup> *Idem.* RESERVA QUE FORMULA EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-JRC-63/2009 Y SUP-JRC-64/2009, ACUMULADOS. Énfasis añadido.

dad objeto de este trabajo. Veremos que la observancia del principio de legalidad en ese caso, como en el que se acaba de relatar, fue tan determinante que la autoridad jurisdiccional no pudo ejercer ningún margen de arbitrio judicial y que, al igual que en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-63/2009, la coalición impetrante igualmente omitió cuestionar la constitucionalidad de los plazos y reglas de operación de los procesos de fiscalización para determinar rebases de topes de gastos de campaña, limitando con ello la facultad de escrutinio judicial que podría ejercer la Sala Superior para corregir las inconsistencias de dichas normas.

A continuación, se analizará la posición que asumió la Sala Superior del TEPJF a la luz de estos precedentes para la sentencia SUP-JIN-0359/2012.

## V. Aproximaciones liminares a la sentencia SUP-JIN-0359/2012. Una resolución incidental "de fondo"

En esta lógica, cabe preguntarnos cuáles hubieran sido las actitudes que, a la luz de estos precedentes, hubiera podido asumir la Sala Superior del TEPJF para calificar la validez de la elección presidencial de 2012 a propósito de los argumentos vertidos por la coalición Movimiento Progresista. Una de las claves para responder esta inquietud apunta a la existencia y validación por parte del Consejo General del IFE del dictamen consolidado de los ingresos y egresos de los partidos políticos en el marco de la elección presidencial, emitido por la Unidad de Fiscalización del mismo Instituto.

Primero, debemos advertir que un análisis formalista los hubiera conducido a desestimar la demanda de invalidez de la elección presidencial, precisamente por la inexistencia (para el momento en que debían declarar la validez de la elección y su respectiva calificación, que era el 31 de agosto de 2012) del elemento que les permitiera establecer el grado de determinancia de la infracción aducida, como sucedió en el caso de Sonora. Al final, como se podrá apreciar en el análisis específico de la sentencia objeto de este estudio, éste fue uno de los argumentos de la Sala Superior para desestimar la inconformidad de la parte impetrante.

Dicho esto, ahora exploraremos otras alternativas que tenía el TEPJF a su alcance para abordar este juicio de inconformidad, al disponer del precedente SUP-JRC-165/2008.

El 17 de julio de 2012 se integró el expediente SUP-JIN-359/2012, que en esa misma fecha fue turnado a la Comisión Instructora designada por la Sala Superior del TEPJF para elaborar el proyecto de resolución sobre la calificación jurisdiccional y, en su caso, declaración de validez de la

elección y del presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, debemos recordar que la fecha límite para cumplir con estos mandatos constitucionales por parte de la Sala Superior del TEPJF era el 31 de agosto de 2012. El expediente fue radicado el 20 de julio. El día 26, la Comisión Instructora admitió el escrito de demanda y reservó cualquier pronunciamiento acerca de la admisión y desahogo de pruebas ofrecidas por la impetrante.

Satisfechas estas etapas del procedimiento, la coalición demandante presentó un escrito incidental con una solicitud de “excitativa de justicia”, en los siguientes términos:

(Escrito de “excitativa de justicia”), por el que “*SE SOLICITA PROVEÍDO DE TRÁMITE PARA RESOLUCIÓN DE QUEJAS (EXCITATIVA DE JUSTICIA)*”, a fin de que esta Sala Superior provea lo necesario para la tramitación y resolución de procedimientos sancionadores que, en su concepto, están relacionados con el juicio de inconformidad al rubro indicado, por tener vinculación con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>15</sup>

La razón parecía muy clara: desde la perspectiva de la coalición demandante, la Sala Superior no estaría en condiciones idóneas de pronunciarse sobre la validez de la elección presidencial sin el dictamen consolidado de los gastos de campaña emitido por la Unidad de Fiscalización del IFE, dentro del ámbito de los procedimientos sancionadores ordinarios y especiales en materia de quejas sobre financiación y gasto electorales. Al respecto, la Sala Superior se pronunció en este sentido:

[El] primero de agosto de dos mil doce, esta Sala Superior resolvió los autos de la cuestión incidental relativa a la petición de excitativa de justicia presentada por la Coalición “Movimiento Progresista”, tanto en el escrito de demanda inicial como en diversas promociones dirigidas al juicio de inconformidad identificado con la clave SUP-JIN-359/2012.

En tal resolución incidental se consideró que la Coalición “Movimiento Progresista”, en esencia, tenía una pretensión a partir de dos finalidades: a) Que la Sala Superior dictara un acuerdo de “excitativa de justicia” al Consejo General y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos,

---

<sup>15</sup> Sentencia SUP-JIN-0359/2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, México, p. 14, disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf) (fecha de consulta: 14 de febrero de 2018). Énfasis añadido.

ambos del Instituto Federal Electoral, para que resolvieran oportunamente determinados procedimientos administrativos sancionadores ordinarios, especiales y en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, antes de que se decidiera el juicio de inconformidad por nulidad de la elección presidencial, y b) Una resolución que subsanara lo que la misma coalición actora denominó errores y omisiones de trámite y sustanciación de distintos procedimientos que están identificados con diversos procedimientos administrativos sancionadores ordinarios, especiales y en materia de quejas sobre financiamiento y gasto.

En el caso, esta Sala Superior consideró improcedente la petición de excitativa de justicia toda vez que no existe una relación de jerarquía orgánica entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional porque el Consejo General, su Secretario y la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos son órganos que están integrados, con otros más, a un organismo público que es autoridad en la materia, así como independiente en sus decisiones y funcionamiento, y, además, la Unidad de Fiscalización es un organismo técnico del Consejo General, el cual, a su vez, está dotado de autonomía de gestión. La excitativa de mérito se solicitó respecto de procedimientos administrativos sancionadores que si bien pueden ser revisados por esta autoridad jurisdiccional, ello debe ser conforme al sistema de medios de impugnación previsto en la Constitución y en la Ley, del cual no forma parte la excitativa de justicia.

En consecuencia, esta Sala Superior consideró no acordar favorablemente la petición de la Coalición actora.<sup>16</sup>

Con fundamento en el principio de legalidad y en una suerte de defensa de la integridad orgánica de la autoridad electoral, la rama jurisdiccional reitera a través de esta decisión incidental dos aspectos medulares para su funcionamiento:

Por un lado, la igualdad jerárquica entre las dos ramas —administrativa y jurisdiccional— que integran a la autoridad electoral, con base en la cual y en una señal de deferencia institucional, la Sala Superior del TEPJF establece que, aun en situaciones que evidencien la inconsistencia normativa y funcional de los marcos prescriptivos en torno a los cuales se articula la cooperación entre ambas ramas para efectos de la calificación de validez de los procesos electorales democráticos, la sede jurisdiccional no puede ir más allá de las atribuciones que le están otorgadas constitucionalmente y en el mismo plano que su correlativa autoridad administrativa.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 976 y 977.

Por otro lado, con esta decisión incidental, la Sala Superior del TEPJF robusteció el marco de legalidad de la justicia electoral a nivel federal, toda vez que, aun cuando en un ámbito de razonabilidad, la solicitud de “excitativa de justicia” por parte de la coalición demandante parecía a la luz de la inconsistencia normativa de los plazos incompatibles en que las ramas administrativa y jurisdiccional de la autoridad electoral debían pronunciarse respecto de la fiscalización de los gastos generados para la elección presidencial de 2012, es verdad que dicho vehículo procesal, al no estar contemplado dentro de los medios de impugnación previstos a nivel constitucional, ni en el ordenamiento correspondiente (LGSMIME), carece de validez y eficacia como mecanismo para tutelar derechos políticos y electorales.

La resolución de este incidente delimitó el ámbito decisorio de la Sala Superior del TEPJF en cuanto al fondo del juicio de inconformidad en comento, toda vez que la imposibilidad legal para dar curso a la solicitud de excitativa de justicia, por parte de la rama jurisdiccional a su correlativa administrativa, hubiera permitido generar oportunamente (en la inteligencia de los plazos legalmente establecidos para que la Sala Superior se pronunciara sobre la validez de la elección presidencial) el “elemento determinante desde un punto de vista cualitativo o numérico” indispensable para realizar su tarea adjudicadora en lo referente este juicio.

Como veremos más adelante, esta decisión incidental hizo que menguaran las pretensiones de la coalición demandante de manera significativa, dado que era de colegirse que, en ausencia de elementos objetivos que demostraran el grado de determinancia de los rebases a los umbrales permitidos para los gastos de la campaña presidencial, la autoridad electoral jurisdiccional muy difícilmente decidiría fuera del ámbito de legalidad establecido a nivel constitucional y secundario.

## VI. ¿Cabían otras alternativas de la Sala Superior para extender la doctrina de la sentencia SUP-JRC-165/2008 en la sentencia SUP-JIN-359/2012?

Hemos visto que el marco normativo aplicable a la decisión en comento dejaba muy poco espacio para que la Sala Superior del TEPJF ejerciera mayor arbitrio judicial para calificar la validez de la elección presidencial. En estos casos, por los bienes jurídicos tutelados que estaban en juego, es claro que el péndulo debía inclinarse más hacia la Constitución que hacia

la democracia,<sup>17</sup> y en esa lógica, la autoridad jurisdiccional electoral se ciñó a una observancia estricta del principio de legalidad.

Aun cuando el curso de acción por el que optó la Sala Superior fue plausible, vale la pena reflexionar brevemente acerca de diversas posturas que pudo asumir la Sala Superior en caso de que hubiese optado por desplegar un rango más amplio de arbitrio judicial.

Una alternativa consistía en argumentar *imposibilidad material por ausencia de evidencia*, a través de la cual, la Sala Superior hubiera podido plantear que, incluso con posibilidades propias de identificar irregularidades que pudieran constituir elementos suficientes para declarar la invalidez de la elección presidencial por haber afectado de manera determinante el resultado de la misma, debía inhibirse de hacerlo, dado que se encontraba obligada legalmente a aguardar la emisión y el consecuente pronunciamiento por parte del Consejo General del IFE respecto del dictamen consolidado definitivo de su Unidad de Fiscalización, que constituiría la evidencia fundamental para establecer el grado de determinancia de los umbrales de gastos excedidos en el resultado de la elección. Este escenario, aunque contenido, hubiera implicado para la rama jurisdiccional electoral un claro incumplimiento de su mandato constitucional y hubiera generado igualmente una crisis institucional de graves consecuencias, por lo que resultaba claramente inviable.

Una segunda opción apuntaba a realizar una *calificación con evidencia limitada*, en la cual la Sala Superior podría haber reconocido que aún sin contar con información concluyente por parte de la autoridad electoral administrativa para determinar la legalidad con que se realizaron los gastos relativos a la elección presidencial impugnados por la impetrante, la autoridad jurisdiccional estaría en condiciones de calificar la validez de la elección con base en los elementos allegados por las partes y en observancia de su mandato constitucional y de los plazos legales aplicables, al emitir una resolución en la que —de no acreditarse plenamente con las pruebas allegadas por la coalición demandante la violación de principios constitucionales que constituyera un efecto determinante en el resultado de la elección— se preservara el proceso electoral impugnado y sus resultados, bajo una suerte de principio *in dubio pro electionem*. Como hemos

---

<sup>17</sup> Sobre las tensiones entre los procesos políticos y de control constitucional que se presentan en un estado constitucional y democrático de derecho, siempre resultan clarificadores los postulados de Pedro Salazar. Las tensiones necesarias entre el constitucionalismo y la democracia solamente se pueden canalizar maximizando los puntos de contacto entre ambos sistemas. Véase Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 287.

visto a lo largo de esta exposición y abundaremos más adelante, ésta fue la alternativa por la que se decantó la Sala Superior del TEPJF.

Finalmente, una tercera vía sugería abrazar un tentador *activismo judicial*, mediante el cual, la Sala Superior requeriría a la autoridad administrativa electoral la generación expedita del dictamen consolidado por parte de la Unidad de Fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos en el marco de la elección presidencial para satisfacer el imperativo de contar con el elemento determinante desde un punto de vista cualitativo o numérico que le permitiera pronunciarse sobre las infracciones reclamadas. Este curso de acción hubiera sido consecuente con la solicitud de excitativa de justicia promovida por la impetrante que, como ya hemos visto, fue desestimada por la Sala Superior.

De estos tres escenarios, solamente el segundo garantizaba una canalización institucional y legal de la calificación jurisdiccional y declaración de validez de la elección presidencial de 2012, sin violentar el aparato constitucional y reglamentario aplicable. Las otras dos alternativas, aunque atractivas desde una perspectiva no convencional, hubieran significado en las circunstancias dominantes en ese momento un grave golpe al Estado de derecho y a la normalidad institucional de nuestro orden político.

Esto no quiere decir, sin embargo, que las normas que fundamentaban todo el proceso que hemos descrito hayan sido adecuadas. En el presente caso, su incoherencia evidenció la necesidad de su modificación para la siguiente elección presidencial<sup>18</sup> toda vez que limita considerablemente las posibilidades de la autoridad jurisdiccional electoral para cumplir con el principio de exhaustividad.

A mayor abundamiento, nuevamente González Oropeza y Báez Silva nos ofrecen algunas luces para apuntalar la labor del TEPJF en su carácter de guardián de los principios constitucionales rectores de la función electoral, desde la perspectiva del escenario hipotético de *activismo judicial* señalado en este apartado. A juicio de ambos especialistas,

La Sala Superior, tras una interpretación sistemática y funcional de las normas constitucionales, precisó que la prescripción referida (en el artículo 99, cuarto párrafo, fracción II, segundo párrafo, constitucional, que impone la obligación a los tribunales electorales de no declarar la nulidad de una elección sino por causas expresamente previstas en la ley) no entraña una prohibición a dicho órgano (en tanto que tribunal de jurisdicción cons-

---

<sup>18</sup> *Supra*, nota 4.



titucional) para analizar, cuando es materia de planteamiento, si una elección como proceso en su conjunto es violatoria de normas constitucionales, dado que la atribución asignada a dicha Sala en la norma fundamental conlleva el garantizar que los comicios se ajusten no solamente a la legalidad sino, sobre todo, a la propia Constitución, de modo que sólo en los casos en los cuales se prevea de manera expresa como causa de nulidad de una elección, según la regulación específica que se contenga en la ley secundaria, atendiendo al mandamiento del artículo 99 citado, podrá decretarse la nulidad; *en cambio, cuando realice un estudio para constatar que el proceso electoral cumple con los principios constitucionales, podrá determinar que la elección es válida o reconocer su invalidez, para los efectos de mantenerla subsistente o no respecto de la renovación de los cargos públicos.*<sup>19</sup>

Desde la perspectiva de la maximización de la vigencia de estos principios constitucionales, la Sala Superior hubiera podido desplegar mayor escrutinio judicial aun sin contar con los elementos objetivos suficientes para calificar la validez de la elección en lo que se refiere al rebase de los topes de gastos de campaña. El carácter axiológico de los bienes tutelados derivado del principio de supremacía constitucional debía prevalecer sobre otros argumentos de carácter procedimental o fundamentados en leyes secundarias, toda vez que “[si] se dañan de manera importante los bienes jurídicos sustanciales de toda elección y los valores y principios que a los mismos corresponden, dicha elección está viciada y, por tanto, su nulidad (o invalidez) debe declararse”.<sup>20</sup>

## VII. Algunos rasgos distintivos de la reforma político-electoral de 2014 en materia de fiscalización de gastos de campaña

Dentro de la reforma político-electoral de 2014, uno de los temas más importantes fue la fiscalización y el rebase de topes de campaña por los partidos políticos.

Una de las nuevas reglas está prevista en el artículo 41 constitucional, fracción V, apartado B, penúltimo párrafo, donde se establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.

<sup>19</sup> González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *supra*, nota 6, p. 316.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 299.

El artículo Segundo Transitorio estipula que la nueva ley electoral que deberá expedir el Congreso establecerá un sistema de fiscalización durante la campaña electoral, que incluirá los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos. Además, los partidos podrán optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por conducto del INE.

Otro cambio fue que en la legislación del IFE se contaba con la Unidad de Fiscalización, un cuerpo técnico que realizaba funciones de auditoría de la utilización de recursos por parte de partidos y candidatos; las decisiones de este órgano eran enviadas al Consejo General, el cual determinaba las sanciones aplicables a quienes cometieron esas faltas. En el modelo del INE se eliminó la Unidad de Fiscalización y sus funciones fueron absorbidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Para cumplir con estas atribuciones, el Consejo General del INE *no está limitado* por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de autoridades federales y locales. Además, el INE tendrá la facultad de fiscalización no sólo a nivel federal, sino también a nivel local.

Otra de las novedades de la reforma son dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales:

- a) el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o
- b) el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas (artículo 41, fracción VI).

Además, se determina que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%.

Finalmente, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

### VIII. Algunas propuestas operativas como conclusión

Como hemos podido apreciar, la reforma político-electoral de 2014 trató de responder de manera funcional al grave defecto de fiscalización que marcó el proceso electoral de 2012 y, en particular, los gastos correspon-

dientes a la elección presidencial de ese año. Sin embargo, la desaparición de la Unidad de Fiscalización del antiguo IFE y la atribución de sus funciones al Consejo General del nuevo INE, más que resolver un antiguo problema, lo agrava:

No debe ser función del Consejo General del INE realizar las labores de fiscalización, propias de un órgano técnico de observancia permanente. La eliminación de la Unidad de Fiscalización no era la solución correcta al problema. Más bien se debieron fortalecer sus facultades de fiscalización para hacer más eficiente su labor. Este intento se omitió en la reforma.

En este contexto, además de la necesidad de continuar la articulación de una doctrina en materia de invalidez por determinancia en sede jurisdiccional electoral, nos parece que debe explorarse la posibilidad de asignar la figura de un auditor permanente durante el proceso electoral federal a cada partido político y, en caso de la elección presidencial, a las campañas correspondientes, que en conjunto con la asesoría de firmas de auditores de reconocido prestigio desarrollen una labor, *en tiempo real*, de los gastos de campaña que van realizando los partidos políticos.

Con ello, y un *tablero de control* transparente, abierto al público, que consistirá principalmente en la entrega de reportes parciales a la autoridad electoral de carácter administrativo para medir oportunamente el cumplimiento de los umbrales de gastos previamente establecidos y legalmente estipulados, se podrán minimizar este tipo de violaciones recurrentes a nuestro ordenamiento electoral y, al mismo tiempo, se fortalecerá una mayor cultura democrática en futuros ejercicios plebiscitarios en México.<sup>21</sup>

Una reforma adicional debería contemplar la pertinencia —en el marco del principio de legalidad adecuadamente observado por la Sala Superior del TEPJF en éste y otros casos— de otorgar facultades expresas a la Sala Superior del TEPJF para establecer criterios que articulen una doctrina en materia de invalidez por determinancia en futuros procesos jurisdiccionales que sean de su competencia.

---

<sup>21</sup> No hay lugar a dudas que los mecanismos de fiscalización simultánea previstos en la reforma electoral de 2014 y que articularían el procedimiento de supervisión y sanciones de la elección presidencial de 2018 significan un paso importante para erradicar el legado de inoportunidad procedimental y sancionadora de los procesos electorales que se han abordado en este estudio. Sin embargo, estrategias de supervisión como las sugeridas en este apartado contribuirían a fortalecer la fiscalización simultánea que debe realizar el INE a través de su Unidad Técnica de Fiscalización.

## IX. Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce, “Más allá de Carolene Products”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, año 10, núm. 1, agosto de 2009.
- COVER, Robert, “Foreword: Nomos and Narrative”, *Harvard Law Review*, núm. 97, 1983.
- ELY, John H., *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1981.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y BÁEZ SILVA, Carlos, “La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral”, *Andamios*, vol. 7, núm. 13, mayo-agosto de 2010.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

# Información electoral

---

# Voto de los mexicanos en el extranjero 2018: la experiencia de Los Ángeles

*Vote of Mexicans Abroad 2018:  
Los Angeles Experience*

---

**Carlos García de Alba Z.\***

## Sumario:

- I. Introducción.
- II. Proceso de credencialización.
- III. Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).
- IV. Participación electoral.
- V. Conclusiones.

\* Es licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Obtuvo una maestría en Ciencias políticas y un Doctorado en Sociología por la Universidad de Roma, Italia. Actualmente es cónsul General de México en Los Ángeles.

Recibido: 9 de marzo de 2019

Aceptado: 12 de abril de 2019

## I. Introducción

El proceso del voto de los mexicanos en el extranjero, desde la perspectiva del Consulmex Los Ángeles, tuvo resultados distintos en cada una de sus tres etapas: la credencialización puede considerarse bastante exitosa; la etapa de inscripción en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero fue menos satisfactoria, y la participación electoral, condicionada por las dos etapas previas, resultó mejor que en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, pero no alcanzó los niveles esperados.

## II. Proceso de credencialización

Durante el lanzamiento del proceso de credencialización en Los Ángeles, en febrero de 2016 el doctor Lorenzo Córdova, consejero presidente del INE, mencionó que el objetivo era llegar a la elección de 2018 con 500,000 registros en el exterior. Al 1o. de julio de 2018, el total de mexicanos que tramitaron su credencial en el extranjero fue superior a los 650,000. Meta ampliamente cumplida.

Dado que el Consulado de México en Los Ángeles históricamente ha tramitado alrededor del 10% de todos los documentos consulares que la Cancillería emite en el mundo, nuestro objetivo inicial era alcanzar los 50,000 registros. *Para el 1o. de julio de 2018 esa cifra se había casi duplicado, lográndose credencializar en nuestra circunscripción a 95,584 mexicanos* (107,509 al día de hoy), primer lugar en el orbe.

Un elemento fundamental para el éxito de la credencialización en Los Ángeles fue la constante promoción de la credencial de elector entre los usuarios de los servicios consulares. Se aprovechó el hecho de que los requisitos para el registro electoral son exactamente los mismos que para la obtención de la matrícula consular y para el trámite de la credencial del INE (pruebas de nacionalidad, identidad y domicilio).

Otro elemento importante fue la decisión del INE y de la SRE, en septiembre de 2016, de autorizar el registro electoral en los Consulados sobre Ruedas, lo cual duplicó nuestra capacidad operativa (48.6% se registraron en los CSR).

La estrecha coordinación entre la SRE y el INE durante todo el proceso también resultó muy importante. La comunicación fluida permitió resolver de manera oportuna las dificultades que se fueron presentando, evitando el escalamiento innecesario de las quejas y contribuyendo a diluir gradualmente las reservas que nuestra comunidad tenía sobre la participación del gobierno, a través de los Consulados, en esa parte del proceso electoral.

Las seis visitas realizadas a Los Ángeles por funcionarios del INE durante los dos años que duró el proceso, para reunirse con los líderes de la comunidad, permitieron una retroalimentación muy útil tanto para el INE como para el Consulado. En cada una de esas visitas los funcionarios del INE ofrecieron soluciones y respuestas concretas a las quejas y sugerencias recibidas en las visitas previas. Esa dinámica ayudó en buena medida a cimentar una buena dosis de confianza de la comunidad en el proceso.

### III. Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE)

Del 1o. de septiembre de 2017 al 30 de abril de 2018, se realizó el registro de 181,256 ciudadanos mexicanos en la LNERE.

La cifra anterior representa *menos de la tercera parte del total* de los connacionales credencializados en el exterior.

Una de las razones posibles para que dos de cada tres mexicanos credencializados en los Consulados no formaran parte de la LNERE fue que el proceso de inscripción en la misma resultó bastante complicado.

Quienes habían tramitado su credencial de elector antes del 1o. de septiembre de 2017 —un porcentaje importante del total (en Los Ángeles ascendió al 62% de los credencializados)— tuvieron que realizar un paso adicional en el proceso, no previsto en la información inicial que se les había proporcionado. Muchos de ellos ni siquiera se enteraron de que no estaban en la LNERE.

La desafortunada decisión de introducir ese paso adicional (19 meses después de iniciada la credencialización), aparentemente con la intención de dar más certidumbre al proceso, resultó contraproducente. De hecho, introdujo un elemento de incertidumbre y de sospecha que no había existido anteriormente, producto de la confusión y de las dificultades técnicas que implicó la inscripción en la LNERE.

Cualquier análisis del proceso electoral de 2018, para efecto de futuras jornadas electorales, debe tomar seriamente en cuenta este antecedente.

### IV. Participación electoral

El 1o. de julio de 2018, el INE contabilizó *98,470 votos provenientes del extranjero* (54% de los ciudadanos inscritos en la LNERE).

La elección presidencial de 2018 *registró un aumento de 200%* en los votos emitidos desde el extranjero respecto a 2006 (32,621) y de *142%* en relación con los sufragios del 2012 (40,714).



Sin embargo, *menos del 15% de los mexicanos credencializados* en las representaciones de México en el exterior participó en la elección presidencial.

Lo anterior se debe, en mi opinión, en buena medida a los problemas registrados en la inscripción a la LNERE y a la persistencia del voto postal como única opción.

También podría atribuirse a la necesidad de una mayor promoción y difusión institucional por parte del INE en el extranjero y en México, tanto del proceso de credencialización como del voto de los mexicanos en el exterior.

El esfuerzo realizado por el INE en los últimos meses del proceso (la inversión de 6 millones de pesos para apoyar a organizaciones comunitarias en Estados Unidos en la promoción de la credencialización y el voto) resultó insuficiente y podría mejorarse en el futuro, tanto en el monto de los recursos como en la selección de las organizaciones o medios de comunicación aquí y allá.

Es posible también inferir, con base en los registros de credencialización posteriores a la fecha límite para participar en la elección presidencial (31 de marzo de 2018), que un porcentaje, quizá importante, de quienes optaron por tramitar su credencial de elector en el extranjero en los últimos dos años y medio lo hicieron no tanto con la intención de votar, sino de obtener una identificación ampliamente aceptada en nuestro país y crecientemente reconocida en Estados Unidos (en California se acepta como prueba de identidad para solicitar una licencia de conducir en el Departamento de Vehículos [DMV]).

Del 8 de febrero de 2016 al 31 de marzo de 2018, Consulmex Los Ángeles registró un *promedio diario de 151 solicitudes* de credencial de elector. Del 1 de abril al 23 de octubre, *el promedio diario se mantuvo en 149 solicitudes* (una disminución de menos del 0.2% a pesar de no haber ya un proceso electoral en puerta).

## V. Conclusiones

A 12 años desde su aprobación, el voto en el exterior crece, pero dista mucho de ser lo que se pensó, más aún de lo que se soñó, y para nada factor decisivo en el resultado de las elecciones.

A pesar de su debilidad estructural y generalizada, hay que seguirlo promoviendo por obligación, pero más aún por convicción: la educación cívica y el ejercicio de los derechos es una excelente manera de empoderar a las comunidades mexicanas en el exterior.

Aunque no sea responsabilidad del INE, es esencial y de alta prioridad que la red consular y las organizaciones comunitarias en Estados Unidos sigan promoviendo diario, activamente, la doble nacionalidad; millones de estadounidenses pueden hacerse mexicanos y votar. Millones de mexicanos pueden volverse estadounidenses, votar y ser votados para muchos cargos de elección popular locales, estatales y federales.

Como lo dije en 2005 en la Cámara de Diputados, siendo cónsul General en Dallas, cuando se discutía la conveniencia y viabilidad del voto en el exterior: es un derecho inobjetable; no será masivo y menos generalizado, pero ello no es razón para no promoverlo orgánica y activamente. Si queremos que crezca mucho más y rápido no hay más que simplificarlo, agilizarlo. Aunque lejos de ser la panacea tenemos que avanzar hacia el voto electrónico que es viable, accesible y más económico. Hoy, a trece años de distancia, pienso lo mismo, pero con más evidencias y más experiencia.

La promoción de la credencialización y del voto en el exterior debe ser una actividad intensa, permanente, creativa, capilar y de riego, no de temporal. En ello estoy seguro la red consular y diplomática es una verdadera aliada.

Será esencial en las labores de promoción de la credencialización y del voto desde el exterior aumentar y diversificar las alianzas institucionales, sobre todo en Estados Unidos. Tanto la red consular como el INE deben acercarse a las iglesias, a los liderazgos mexicano-americanos y al mundo del deporte y del entretenimiento para escalar e incluso masificar la difusión, persuasión y materialización de mayores números en futuras jornadas electorales.

La cultura migrante debe seguir subiendo y permeando más en la capital de la República y en el gobierno federal; el fenómeno migratorio sigue siendo visto como algo esencialmente estatal y municipal. La agenda migrante debe ser transversal en toda la administración pública federal. En esa dirección, el voto en el exterior y su difusión no son tareas exclusivas, y menos monopolios, de la SRE y del INE, sino de todas las ramas del gobierno de la República que interactúan con nuestros 11 millones de expatriados.

Los foros de promoción de la credencialización y del voto en el exterior, y de su evaluación, deben repetirse, tanto en formato presencial como virtual, dentro y fuera del territorio nacional. Insisto una vez más: la promoción del voto debe ser un programa permanente, una labor de riego, no temporal.

# Observación electoral 2018

---

# Claroscuros de las elecciones federales de 2018: paridad y violencia de género

## *Chiaroscuros of the 2018 Federal Elections: Parity and Gender Violence*

---

Luis Eduardo Medina Torres\*  
Citlali Villafranco Robles\*\*

### Sumario:

- Preámbulo.
- I. Introducción: elementos de la reforma de los que parte la investigación.
- II. Efectos de la paridad y comportamiento de las autoridades electorales.
- III. Violencia política en elecciones en razón de género: elección 2018.
- IV. Recapitulación. Lo positivo, la paridad en los órganos colegiados; lo negativo, la violencia social y la violencia política en elecciones en razón de género.
- V. Bibliografía.

\* Politólogo, doctor en Estudios sociales, línea de procesos políticos por la UAM; investigador nacional nivel I del Conacyt, especialista en representación política y justicia electoral.

\*\* Politóloga, doctora en Ciencias sociales por la Flacso-México; investigadora nacional nivel I del SNI. Profesora-Investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Recibido: 21 de noviembre de 2018

Aceptado: 13 de diciembre de 2018

### Resumen:

El artículo expone la participación política de las mujeres en los comicios mexicanos concurrentes de 2018 en dos temáticas específicas: la paridad electoral y la violencia de género. El supuesto con el que comenzamos la investigación fue que las condiciones políticas y sociales en las que participarían las mujeres les serían adversas, por lo que se esperaban resultados negativos en ambas temáticas. La investigación confirmó y amplió el supuesto anterior en el problema de la violencia política por razón de género, ya que se presentaron casos que no pudieron ser sancionados por la autoridad electoral. En lo correspondiente a la paridad electoral, la investigación muestra que esto ya no es una problemática política porque ha sido cumplida e incluso actualmente hay congresos y ayuntamientos integrados de manera mayoritaria por mujeres.

### Abstract:

The paper shows the political participation of women in Mexican elections in two specific issues: electoral parity and gender violence. Our research begins with a hypothesis: the political and social conditions for women in contest for a political position will be opposite. Therefore the outcomes will be negative in both issues. Our research confirms and broadens our hypothesis specifically in gender violence. There were several cases that could not be sanctioned by electoral authorities. In the electoral parity matter our research proves that this is a solved issue because we nowadays have local parliaments integrated by women in majority.

**Palabras clave:** mujeres, paridad, violencia de género, elecciones.

**Keywords:** women, parity, gender violence, elections.

## Preámbulo

Este reporte expone los resultados del proyecto de investigación “La legislación en materia electoral con la reforma político-electoral 2013-2014: revisión de la equidad de género en las elecciones” del que fue responsable la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y que contó con el soporte del proyecto de apoyo al acompañamiento técnico 2018 del Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro para la Asistencia Electoral.

El objetivo de la investigación fue el de analizar las condiciones en las que participaron las mujeres en el proceso electoral de 2018. Para cumplir este objetivo nos centramos en dos aspectos. El primero de ellos son los efectos de la inclusión de la obligatoriedad de la paridad de géneros en la Constitución y en la legislación electoral; analizamos las dificultades con la obligatoriedad de la regla de paridad y en particular observamos la actuación de las autoridades electorales en su obligación de hacer cumplir la regla de paridad. Para cumplir este objetivo evaluamos el periodo del proceso electoral y la fase de resultados.

El segundo objetivo fue el de evaluar las condiciones en las que las mujeres realizaron sus campañas electorales; dos razones nos llevaron a evaluar este hecho: *a)* la violencia que sufre el país, queríamos conocer como esta violencia afectó la participación política de la mujer, y *b)* queríamos conocer las características de la violencia que sufren las mujeres que participan en la política. En este segundo aspecto también nos centramos en observar la respuesta de las autoridades electorales frente a este tipo de violencia.

Para exponer los resultados de investigación, ordenamos el reporte en tres partes: una introducción que reseña la modificación constitucional a partir de la que desarrollamos esta investigación; segunda, los resultados en materia de paridad, y tercera, los resultados en materia de violencia.

### I. Introducción: elementos de la reforma de los que parte la investigación

La reforma electoral de 2014 modificó la gobernanza electoral: amplió el número de actores participantes con la inclusión de los candidatos sin partido; permitió la legitimación para que los ciudadanos acudieran a los juicios electorales; modificó sustantivamente la relación entre los órganos electorales subnacionales y el órgano nacional, con lo que también alteró la relación entre los niveles de reglas al volver vinculatorias las

leyes nacionales para el nivel subnacional, y, lo más importante para esta presentación, estableció la paridad de género como un principio constitucional a cumplir por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales.

El dictamen del Senado, base de la reforma constitucional, consideró necesaria la existencia de reglas generales que rijan todos los procesos electorales, tanto de carácter nacional como de orden subnacional. Con esta reforma a las competencias del Congreso se produjeron nuevas leyes generales en cuestiones electorales y de partidos que aplican en todo el país, independientemente del tipo de comicios que regulen. De esta forma, la legislación nacional se convirtió en el referente obligatorio de la legislación subnacional mediante la reforma a la Constitución.

Ahora las leyes generales son aplicables tanto en elecciones federales como estatales. En términos de la gobernanza electoral la decisión del diseño de reglas estableció una legislación general que tendría que ser trasladada a las legislaciones locales.

En materia de paridad de género es de resaltar que salvo una indicación que textualmente señala que el INE tendrá entre sus atribuciones establecer disposiciones de carácter general “para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”,<sup>1</sup> no se encuentra mayor consideración en el dictamen aprobado por las comisiones senatoriales.

En cambio, observando los resultados obtenidos, se percibe que la regla de paridad de género en los considerandos del dictamen senatorial y su posterior incorporación en la iniciativa constitucional ha terminado por mostrar un asentamiento y desarrollo importante, específicamente en la integración de la Cámara de Diputados, que quedó integrada por un 48.8% de mujeres.

Esta integración casi paritaria pone de relieve la importancia del diseño institucional, pues, aunque en la propuesta de reforma político-electoral de 2014 no se contemplaba incorporar en el artículo 41 constitucional el principio de paridad de género, el resultado es que durante la elección de 2018 el derecho de las mujeres a participar quedó garantizado.

Como se recordará, antes de la reforma político-electoral de 2013, los legisladores y legisladoras presentaron 36 iniciativas en materia político electoral. Esas iniciativas se centraban en múltiples aspectos, pero no en la paridad. En la redacción del artículo 41 del dictamen de las Comisio-

---

<sup>1</sup> Dictamen de la reforma constitucional de 2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, s/f, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014>.

nes Unidas de Puntos Constitucionales no se incluía la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

El concepto de paridad no aparece en la propuesta del texto constitucional de este primer proyecto de decreto. El concepto de paridad se mencionaba en un artículo transitorio, que definía que “la Ley deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas de legisladores federales y locales”.<sup>2</sup>

Fue durante la discusión de este dictamen en el Senado de la República cuando un grupo de senadoras de diferentes grupos parlamentarios proponían la reserva al artículo 41, fracción primera, numeral I, párrafo II, para que “en el marco de la discusión de la reforma política, que inscribamos en el artículo 41, la paridad se aplique en las elecciones de la contienda legislativa, tanto a nivel federal como en el ámbito de las 32 entidades federativas”.<sup>3</sup> El consenso alcanzado en torno a esta propuesta fue muy amplio pues en el debate del Senado no se registró ninguna opinión en contra.

Esta propuesta fue admitida para su discusión. En realidad, no fue una discusión; quienes hicieron uso de la palabra lo hicieron para expresar su adhesión y no cuestionaron ni el contenido ni la intención de llevar a rango constitucional el deber de los partidos políticos de garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Las intervenciones permiten concluir que la importancia de la propuesta y la fuerza de los argumentos eran tan amplias que resultaba muy complicado rechazarlos. Todas las intervenciones mencionaron los efectos positivos que tendría esta modificación y ninguna mencionó posibles controversias.

La redacción del artículo 41 en materia de paridad en el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue la siguiente:

#### Artículo 41.

...Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de

---

<sup>2</sup> Discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, Senado de la República, México, 2013, p. 9.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 78.



representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, *así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales...*<sup>4</sup>

La redacción propuesta y aprobada en el Senado de la República fue también aprobada por la Cámara de Diputados y por los congresos locales.

Aprobada la inclusión de la paridad en el artículo 41 constitucional, el 14 de mayo de 2014 se presentó a discusión el dictamen de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la que fue intensa y se ocupó de múltiples aspectos, pero en materia de paridad prácticamente todos los oradores la consideraron un logro importante, incluso las miradas críticas planteaban que dada su importancia debería ampliarse.<sup>5</sup>

El amplio acuerdo en torno a la necesidad de ampliar los espacios de participación política de las mujeres explica que en este tema la legislación electoral tuviera un enorme consenso que facilitó su aprobación.

Así, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma en materia de paridad de género pretendió, desde la Constitución, establecer el parámetro normativo de actuación de los partidos políticos para equilibrar la postulación de candidatos de mujeres y hombres y reducir la subrepresentación legislativa de las mujeres en los espacios legislativos, tanto en las Cámaras de Diputados y de Senadores en materia federal como en los 32 congresos locales de las entidades federativas. En este sentido, la reforma coloca el punto de partida que mandata un marco general al incidir en los diversos espacios de competencia política-electoral en el modelo federal mexicano.

La reforma también acotó, en el transitorio segundo, apartado II, inciso h, que la ley que se expidiese en la materia garantizaría las reglas para la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Este transitorio es importante señalarlo ya que sería el refuerzo

---

<sup>4</sup> Gaceta Parlamentaria, núm. 3921-II, año XVII, jueves 5 de diciembre de 2013, pp. 5 y 6.

<sup>5</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Senado de la República, México, 2014, s/p.

normativo para que el Congreso de la Unión expidiera con posterioridad todo un andamiaje normativo nuevo.

Estos preceptos normativos evidencian dos situaciones en lo particular: la intención del legislador de abarcar todos los espacios legislativos en el modelo federal y la posibilidad de que las autoridades nacionales y locales evalúen si los partidos políticos, a la hora de postular candidaturas, están cumpliendo con el principio de paridad, en el sentido de no excederse en la configuración de dicho principio.

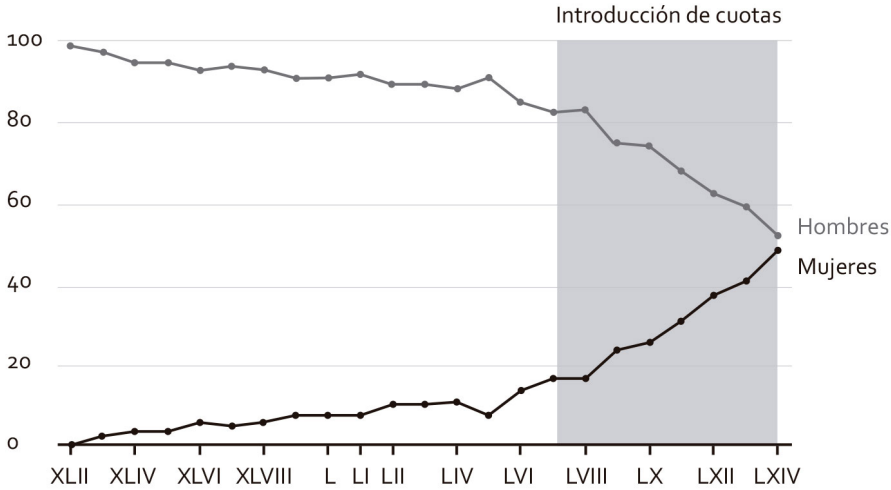
Es importante señalar que las consecuencias normativas de la reforma constitucional, en materia de paridad de género, no sólo abarcarían textos expedidos por los poderes legislativos *ex profeso* del sistema constitucional mexicano. El Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su competencia reglamentaria, el 7 de septiembre de 2016, mediante el acuerdo INE/CG661/2016, expidió el Reglamento de Elecciones, en materia de paridad de género, el cual establece un mayor margen de especificidad en la materia. Si bien es cierto que toma como parámetro normativo la reforma constitucional de 2014, así como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), este instrumento es más exhaustivo en cuanto a los alcances del principio de paridad de género e incorpora dicho principio no sólo en lo relativo a los cargos de elección popular para integrar poderes legislativos, sino también en la integración de órganos electorales del INE y de los consejos electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas (Oples).

El mismo ordenamiento señala que las coaliciones también deberán observar las reglas de paridad de género para las coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición para cumplir con el principio de paridad.

## II. Efectos de la paridad y comportamiento de las autoridades electorales

El diseño institucional aprobado en 2014 tuvo un efecto directo en la participación de la mujer en los órganos de representación, como se observa en el siguiente gráfico.

GRAFICO 1  
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1952-2018



FUENTE: Elaboración propia con datos de CEAMEG e INE.<sup>6</sup>

La temática de género ha tenido una transformación: pasó de basarse en una discusión sobre las cuotas que debían cubrir los partidos políticos a una obligación para alentar la participación e integración de las mujeres en espacios de representación y decisión política. Tal transformación no puede ser observada como un asunto lineal o progresivo, sino que ha tenido etapas tanto de mayor desarrollo como de freno y de regresión, de ahí la importancia de atender las modificaciones presentadas para poder evaluarlas de manera integral y completa.

Con la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1996, por primera vez en la legislación se incluyó un precepto por cuestión de género. Con esta reforma se estableció lo que se ha denominado como “cuota de género”: 30% de las postulaciones de los partidos debían ser a favor de las mujeres. Con esta modificación legal, el porcentaje de mujeres en la Legislatura LVII aumentó seis puntos.

<sup>6</sup> Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, “La reforma hacia la paridad: cerrando la brecha y promoviendo el liderazgo político de las mujeres”, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2014, p. 4. Instituto Nacional Electoral, “Información preliminar de la eventual integración de la LXIV Legislatura. Sistema de Inteligencia Institucional de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Proceso electoral 2017-2018”, México, 9 de julio de 2018.

En 2002 se presenta la primera innovación electoral que se puede considerar como una reforma electoral en materia de género, puesto que toma la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de elección popular (artículo 4o.), y garantiza la participación de las mujeres en la toma de decisiones (artículo 38), así como la equidad entre hombres y mujeres en los cargos de elección popular en el Congreso de la Unión (artículo 175).

Además, considera que no debe incluirse más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género (artículo 175-A), incorporando la integración segmentada, en la que, por cada porción de tres candidatos, uno tendría que ser de género diferente (artículo 175-B).

Con esta reforma los escaños femeninos en el Congreso se elevaron, la implementación de la cuota permitió una representación del 24%, es decir, 113 mujeres, en contraste con la anterior elección del 2000 (Legislatura LVIII), en la que 80 mujeres accedieron al cargo, cifra que correspondía al 16% del total de diputados.

En el 2008 se expidió el Cofipe, que elevó el porcentaje de postulaciones propietarias de un mismo género, por lo que las denominadas “cuotas de género” aumentaron al 40% las candidaturas propietarias.<sup>7</sup> Otra novedad se refiere a la segmentación de candidaturas, se amplía a cinco candidatos, entre los cuales deben coincidir dos de diferente sexo de manera alternada en las listas plurinominales.<sup>8</sup> En la elección federal de 2009 se eligió la LXI Legislatura quedando integrada con el 30% de mujeres electas.

Para el siguiente proceso electoral que inició en el 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral argumentó que el 40% del total de candidaturas propietarias registradas deberían ser del mismo género y propuso que los suplentes fueran también del mismo género. Con este criterio y sin mediar reforma al COFIPE en la Legislatura LXII, periodo 2012-2015, la representación femenina llegó a 37.8%, con lo que casi se cumplió con la cuota electoral del 40%.

La elección federal posterior a la reforma político-electoral se presentó en el 2015, donde se renovó la Cámara de Diputados y se eligió a la LXIII Legislatura. En el gráfico 2 se presenta un comparativo de la integración de las legislaturas LXII y LXIII, en él se puede observar cómo en la elección del 2012 el porcentaje de mujeres que integraron la Legislatura LXII fue del 37.8%, es decir, 188 mujeres, mientras que en la conformación de la LXIII Legislatura de 2015-2018, ya en vigor la

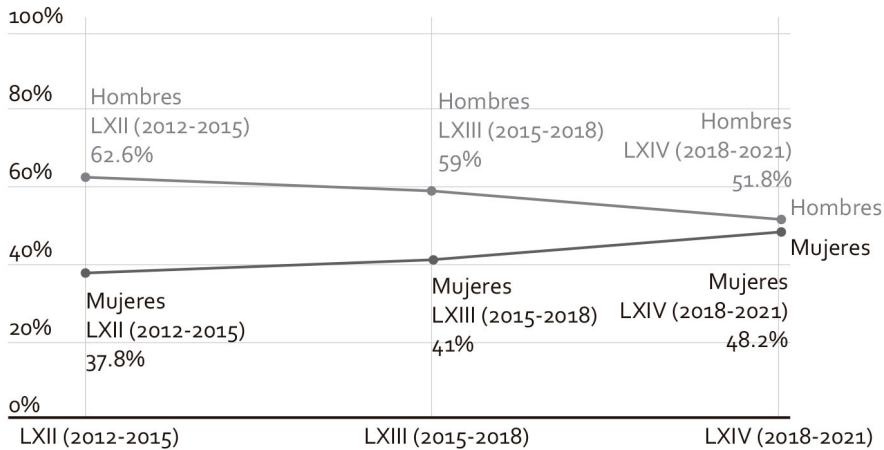
<sup>7</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008, artículo 219.

<sup>8</sup> *Ibidem*, artículo 220.

Legipe y con la regla de paridad de género, fue del 41%, esto es, 205 mujeres (véase gráfico 2). De esta manera, el aumento en la participación de mujeres fue de 3.2 puntos porcentuales. En el gráfico se puede observar que la brecha de género se ha venido reduciendo de manera paulatina.

El 1o. de julio de 2018 se llevaron a cabo los comicios en los que se eligieron los 500 diputados que integrarán la LXIV Legislatura para el periodo 2018-2021. De acuerdo con los resultados de los cómputos distritales del Instituto Nacional Electoral, la Cámara de Diputados quedaría conformada de la siguiente manera: mujeres 48.2% y hombres 51.8%. De conformidad con esos resultados, la Cámara se integrará con 241 mujeres, es, decir 36 mujeres más que la legislatura LXIII, y con 259 hombres del total de legisladores. En la conformación por género del 2012 al 2018, el avance con la implementación de la reforma electoral del 2014 se puede observar en el gráfico 2.

GRÁFICO 2  
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR GÉNERO 2012-2018



FUENTE: Elaboración propia a partir de INE (2018). Datos actualizados a agosto del 2018.

En la comparación de las últimas tres legislaturas, es decir del 2012 al 2018, comprendiendo la LXIV Legislatura (gráfico 2), se aprecia que los porcentajes se han ido acercando al 50%, la diferencia entre mujeres y hombres en 2012 era del 24.8%, es decir, por cada 100 legisladores casi 38 eran mujeres; en 2015, la diferencia se redujo a 18 puntos porcentuales,

y finalmente en la nueva conformación legislativa de 2018 la diferencia de mujeres y hombres se reduciría a 3 puntos porcentuales, por lo que se puede afirmar que el acceso a diputaciones federales por parte de las mujeres casi cumple con el principio de paridad.

Éste, sin duda, es uno de los resultados más esperanzadores y uno de los importantes cambios que ocurrieron durante la elección de 2018. En estos resultados el diseño institucional ha sido clave, al igual que la participación de las autoridades electorales; en el caso del INE, a través de la expedición de reglamentos que precisan y garantizan los derechos de las mujeres, y del TEPJF que con sus interpretaciones han contribuido a la garantía del derecho a la participación de las mujeres.

Por ejemplo, de acuerdo con lo dispuesto en materia de paridad de género en la legislación, el INE, en el acuerdo que dicta los criterios para el registro de candidaturas para la elección federal 2017-2018, consideró importante incluir como medida afirmativa para lograr mayor paridad en la conformación tanto de la Cámara de Diputados como del Senado “al menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional deberán encabezarse por fórmulas de un mismo género”.<sup>9</sup>

El Tribunal Electoral entre 2012 y 2014 “mantuvo línea interpretativa respecto a garantizar el acceso preferencial de las mujeres a espacios legislativos”. En 2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral consideró que el sistema jurídico mexicano expresa el criterio de acción afirmativa o de discriminación positiva, medida que tiende a reducir las diferencias que se presentan en los diferentes grupos sociales para que el grupo históricamente discriminado sea beneficiado con su aplicación, “de manera que, las acciones afirmativas son constitucionalmente admisibles por nuestro ordenamiento jurídico por lo cual es posible apelar a los géneros para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a uno de los géneros en posiciones desfavorables”.<sup>10</sup> El Tribunal consideró que esta disposición no es discriminatoria; por el contrario, la elimina en razón de género. La sentencia confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que aprobó la suplencia de candidaturas.

Los razonamientos y mandatos considerados en las sentencias permitieron que la realidad impusiera la regulación de la equidad de género,

---

<sup>9</sup> Acuerdo del Consejo General, INE/CG508/2017, México, Instituto Nacional Electoral, 8 noviembre de 2017, p. 31.

<sup>10</sup> Sentencia SUP-JDC-611/2012 y acumulados, actores: Octavio Raziel Ramírez Osorio y otros, autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otras, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 41.

puesto que los diversos asuntos impugnados contienen una gama de posibles actuaciones que no son favorables para el acceso equitativo a puestos de elección popular para las mujeres; por lo que, antes de la regulación, el Tribunal echa mano de diversos instrumentos que permitan establecer condiciones de equidad como la acción afirmativa o discriminación positiva que otorga trato preferencial por cuestiones de discriminación.

Posterior a la reforma electoral, en la elección local de 2014 en Coahuila, la Sala Monterrey del Tribunal Electoral reelaboró la asignación de diputaciones plurinominales y determinó que el Congreso local debía integrarse por 13 mujeres y 12 hombres de 25 escaños, ajuste derivado del criterio de las disposiciones federales de subrepresentación que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la acción afirmativa que permite la integración paritaria y añadió “lo que permite aceptar que la postulación no es en sí misma el objeto de la tutela y cobertura constitucional y legal en el estado de Coahuila, sino que lo que se pretende (*sic*) es la igualdad sustancial en el acceso y desempeño de una diputación”.<sup>11</sup> Esto dio origen a la primera legislatura en el país con más de la mitad de representación femenina.<sup>12</sup>

Respecto a la aplicación de la paridad y la alternancia de género en las postulaciones, no se presentaron mayores conflictos en el proceso electoral concurrente de 2017-2018. Al parecer ambas temáticas han logrado alcanzar un punto de consolidación en el que no existe un cuestionamiento mayor. Lo que se ha presentado son demandas más elaboradas relacionadas con una mayor garantía a la paridad de género en la integración de los órganos colegiados.

En el proceso electoral se ha observado la permanencia de la paridad y la alternancia en las candidaturas de los partidos políticos. También se observa la estabilidad del criterio respecto a modificar las listas de postulaciones cuando los partidos no cumplen con la paridad y se ha detectado una nueva temática relacionada con la definición del género de las personas que son postuladas.

El TEPJF ha mantenido su criterio acerca de modificar las listas de candidaturas de los partidos políticos cuando han incumplido respecto a la paridad de género en las postulaciones, lo que está claramente re-

---

<sup>11</sup> Sentencia SM-JRC-14/2014 y acumulados, actores: PAN y Yolanda Olga Acuña Contreras, Lariza Montiel Luis y José Armando Pruneda Valdez, autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 40.

<sup>12</sup> El criterio de subrepresentación se encuentra en el artículo 116, fracción II, reformado en el 2014 de la CPEUM.

lacionado con la nueva conformación de la Sala Superior del TEPJF de noviembre de 2016.

En este sentido, el TEPJF estableció la doctrina de la subrepresentación histórica de las mujeres como argumento para justificar por qué deberían alterarse las listas de postulaciones de los partidos políticos. El argumento central fue que, debido a que ha existido históricamente una baja representación de las mujeres en los espacios públicos, la autoridad debe aplicar medidas correctivas que atemperen, maticen y corrijan tal disparidad. Esta argumentación en términos aplicados implica que, si las listas de los partidos ponen en lugares prioritarios a los hombres, entonces la autoridad debe alterar el orden de asignación y comenzar la distribución con mujeres, buscando alcanzar una relación lo más paritaria posible.

En la sentencia de las regidurías de los ayuntamientos de Veracruz (SUP-JDC-567/2017), el TEPJF confirmó la obligación de revisar la paridad en cada cabildo y en la suma estatal de las regidurías. De existir disparidades, entonces era obligatorio ajustar las diversas conformaciones de los ayuntamientos con la finalidad de obtener la mayor paridad posible en cada cabildo y en el agregado estatal de las regidurías.

Respecto a la nueva temática de dar prioridad a las mujeres en las integraciones de los órganos colegiados, el TEPJF ha generado una jurisprudencia que indica claramente el sentido de la argumentación: la interpretación y aplicación de las acciones afirmativas debe procurar el mayor beneficio para las mujeres. El establecimiento de la jurisprudencia 11/2018 implica que ahora las autoridades deben dar preferencia a las mujeres, a fin de procurar un mayor beneficio para ellas, estableciendo medidas que las beneficien, aunque eso sea ir más allá de la paridad de género y aunque pueda ser cuestionado en clave constitucional e incluso convencional, por implicar una medida desproporcional.

Con la revisión de las sentencias está claro que el tema de la paridad se ha asentado. Los resultados electorales lo confirman al casi llegar a una distribución paritaria en las Cámaras del Congreso de la Unión. Además, con la jurisprudencia que da prioridad a las mujeres es probable que en el corto plazo (otoño de 2018) veamos congresos y ayuntamientos predominantemente femeninos.

### III. Violencia política en elecciones en razón de género: elección 2018

En el proceso electoral de 2018 se renovaron más de 3,400 cargos. En el ámbito federal compitieron 3,514 mujeres y en el ámbito local 40,132



candidatas.<sup>13</sup> Estas cifras tienen el objetivo de enfatizar la complejidad del proceso electoral y, en consecuencia, resaltar la dificultad que supone intentar conocer la frecuencia en que ocurrieron actos de violencia política-electoral, así como sus tipos y manifestaciones.

En esta investigación nos interesó evaluar los tipos de violencia político-electoral en razón de género y las respuestas de las autoridades electorales; conforme avanzamos en la investigación, rápidamente quedó evidente que en materia de violencia política las mujeres enfrentan una situación que si no fuera tan grave podría ser calificada de ridícula; por un lado, un clima de violencia social intensa que la justicia penal no puede resolver y, por otro, autoridades electorales preocupadas por garantizar su derecho a participar políticamente en un entorno libre de violencia, para lo cual han diseñado un protocolo de actuación ante los casos de violencia, y que mantienen una actitud vigilante, activa y de protección de sus derechos ante los casos denunciados, pero que están limitadas por las funciones para las que fueron diseñadas, entre las que no se encuentran las de investigar, perseguir y castigar los delitos tipificados como penales de los que son víctimas las mujeres que participan en política, y menos en una situación en la que *violencia política contra las mujeres en razón de género no está aún reconocida como una conducta sancionable vía penal, electoral o administrativa*.

Las autoridades electorales, a pesar de la preocupación que han mostrado, no pueden resolver la violencia político-electoral porque es una violencia que supera este espacio y que, en una parte importante, se genera en otros ámbitos.

México se enfrenta a una situación de violencia que desde luego afectó el proceso electoral y, sin duda, también a las mujeres que participan en política; es decir, la violencia política en razón de género en México debe ser entendida y atendida como parte de un proceso mucho más amplio y hasta estructural: en un contexto de debilidad del Estado mexicano. Este entorno de violencia generalizada explica que, de acuerdo con el séptimo informe de violencia política en México, del 8 de septiembre al 1 de julio de 2018 se registraron 774 agresiones globales contra políticos, de las cuales 185 fueron contra mujeres. En este mismo periodo, 152 políticos fueron asesinados, de los cuales 19 eran mujeres.<sup>14</sup> Un dato alarmante

---

<sup>13</sup> Procedimiento especial sancionador, SRE-PSC-166/2018, México, 26 de junio de 2018, p. 15.

<sup>14</sup> Etellek, *Séptimo informe de violencia política en México 2018*, México, 9 de julio de 2018, pp. 5-8, disponible en: <http://www.ettlekt.com/reporte/septimo-informe-de-violencia-politica-en-mexico.html>.

que habla del entorno violento y de la complejidad que supone resolverlo es que en el caso de los asesinatos

...en un 63% de los casos, las víctimas fueron ejecutadas por comandos armados, mientras que otros 12% fueron objeto de tortura y violencia extrema. En total en el 75% de los 152 asesinatos contra políticos se observa el sello característico de sicarios empleados por grupos de la delincuencia organizada para realizar ajustes de cuentas en contra de bandas rivales. En otro 7% de los casos, las víctimas fueron asesinadas por militantes de otros partidos.<sup>15</sup>

Resulta claro que en el espacio electoral no se pueden resolver los intensos problemas de violencia en el que se desarrollan los procesos electorales, y también que en ese contexto de violencia las mujeres que participan en política, al igual que el resto de la población, son potenciales víctimas. Resolver este problema supone una acción integral del Estado. No se puede pensar que es posible blindar el espacio electoral, ni que las autoridades electorales pueden, en sus delimitadas funciones, garantizar que la participación política de la mujer se desarrolle en un contexto libre de violencia.

Las limitaciones del ámbito electoral para resolver este problema resultan más evidentes cuando se analiza la intensa actividad que realizaron las autoridades electorales para sensibilizar a todos los participantes en los procesos electorales en torno a la violencia política en razón de género, y se contrastan contra los datos denunciados ante estas mismas autoridades.

<i>Institución</i>	<i>Casos de VIPEG reconocidos por las autoridades electorales</i>
INE	4
TEPJF	12
FEPADE	6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los órganos electorales.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 21.

El número de casos responde a la definición de violencia política con la que trabajamos en esta investigación que se encuentra en el *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género* que define que la violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o incluso el feminicidio.<sup>16</sup>

Decidimos centrarnos en la violencia contra las mujeres en razón de género que ocurre durante el proceso electoral, lo que hemos denominado como violencia político-electoral en razón de género (VIPEG). Esta violencia puede ser definida como “actos de violencia electoral, como amenazas, discursos de odio, asaltos, chantajes o asesinatos, que son dirigidos contra alguien por su género y que busca socavar, atrasar, o alterar un proceso electoral”.<sup>17</sup> Esta definición excluye la violencia política en razón de género que cuestiona, dificulta o impide que las mujeres electas ocupen los cargos para los que fueron votadas, actos que por el tiempo en el que ocurren constituyen violencia política pero no electoral, y consideramos que esta violencia no debe ser denunciada ni atendida por los órganos electorales sino por los órganos de impartición de justicia del país.

Siguiendo esta definición de violencia político-electoral y esta consideración, delimitamos nuestro objeto de observación al seguimiento de la violencia que ocurre en el periodo electoral contra precandidatas, candidatas, dirigentes de partidos políticos, militantes, funcionarias electorales y ciudadanas que ejercen su derecho a participar en el proceso electoral. En el caso de México se refiere al periodo que inició el 8 de septiembre de 2017 y que concluyó con la calificación de la elección, el día 8 de agosto de 2018. Aunque por la temporalidad de este ejercicio el examen concluyó el 15 de julio de 2018.

La decisión de centrarnos en la violencia político-electoral en razón de género conduce al examen de los casos denunciados ante las autoridades electorales que, de acuerdo con lo definido en el Protocolo, pueden ser: “Penal: denuncia en cualquier Agencia del Ministerio Público, que se canalizará conforme al caso concreto y la conducta sancionada y Electoral: Juicio para la Protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral que corresponda o Procedimiento

---

<sup>16</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*, México, 2017, p. 41.

<sup>17</sup> Krook, Mona Lena “¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica” en Freidenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 51.

Especial Sancionador, ante el INE o los OPLES”.<sup>18</sup> En esta investigación tomamos como fuente únicamente las denunciadas ante la vía electoral nacional.

Por esto, el trámite para sancionar una conducta como violencia política de género variará respecto de la materia y la autoridad que conozca: los delitos generales le corresponderán a la FGR y a los ministerios públicos locales; los delitos electorales le corresponderán a la FEPADE y a los ministerios públicos locales, resaltando que quien da vista a dichas autoridades son el INE y los Oples, en caso de que no conozcan directamente. Las infracciones generales les corresponden a los tribunales electorales en sus respectivas competencias y, finalmente, la responsabilidad a los servidores públicos le corresponderá a cada una de las instancias internas y las sanciones de conformidad con el catálogo que se tenga en los cuerpos normativos específicos.

Como se observa en la tabla, durante el periodo en análisis se presentaron ante la FEPADE seis denuncias por violencia política en razón de género. La información pública de la Fiscalía no brinda más datos respecto a las características del hecho denunciado, ni sobre los denunciados, pues se considera que eso pondría en riesgo a las posibles víctimas. Por esta razón no podemos valorar los tipos de delitos, ni la respuesta de la autoridad electoral involucrada.

Siguiendo lo definido en el Protocolo, buscamos las denuncias por violencia político-electoral en razón de género presentadas ante la Comisión de Quejas y Denuncias del INE durante el periodo del 8 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018.

Durante el periodo en análisis se registraron doce denuncias que podrían constituir violencia político-electoral en razón de género, de las cuales cuatro fueron consideradas por la autoridad electoral como violencia político electoral en razón de género; en otras tres las quejas solicitaron medidas cautelares por actos que podrían constituir violencia político electoral en razón de género, pero la comisión de quejas las analizó y determinó que no constituían violencia política electoral. Encontramos cinco denuncias más en las que las quejas denunciaron calumnia o difamación electoral, y consideramos que esto podría constituir violencia político electoral; sin embargo, en la descripción del acto denunciado quedó claro que no constituyen violencia político-electoral en razón de género.

De acuerdo con lo definido en el Protocolo, también buscamos las denuncias presentadas ante el TEPJF. Encontramos once sentencias que

<sup>18</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*, p. 63, nota 15.

reconocen actos que podrían constituir violencia político electoral en razón de género.

Los actos de violencia política electoral denunciados ante las autoridades electorales pueden ser caracterizados como violencia verbal y simbólica, se tratan, sobre todo, de expresiones cargadas de referencias sexuales, en las que vinculan a las mujeres que participan en política con hábitos o prácticas sexuales que no son muy aceptadas entre su comunidad; también son muy frecuentes los actos de violencia verbal en los que se argumenta que las mujeres carecen de las capacidades y habilidades para desempeñar los cargos públicos, y se explica su postulación como resultado de sus relaciones de pareja, es decir, por ser la esposa o la amante de algún actor político.

Las mujeres que participan en política son víctimas de violencia independientemente del cargo para el que se postulan: encontramos denuncias de candidatas a senadoras, diputadas federales, gobernadoras, presidentas municipales y alcaldías. Pueden ser violentadas por sus compañeros de partido que suponen que no son candidatas por culpa de ellas, por los candidatos de los otros partidos, por periodistas y por ciudadanos en general; es decir, las mujeres que participan en política son vulnerables en todos los ámbitos y pueden ser vulneradas desde muy diversos espacios.

La revisión de los casos específicos resulta relevante porque permite describir la presión y la violencia a las que las mujeres que participan en política están expuestas; por ejemplo, uno de los casos más graves fue el de Magaly Fregoso Ortiz con el expediente UT/SCG/PE/MFO/JDO5/JAL/164/PEF/221/2018, quien en su calidad de candidata al Senado de la República por Jalisco denunció por hechos que podrían constituir violencia política en razón de género los actos realizados por el periodista Rodrigo Gonzalo Aguilera Morales. El material denunciado fue, lamentablemente, muy abundante, y las expresiones utilizadas refuerzan estereotipos, tienen un alto contenido sexual a partir del cual se busca descalificar a la candidata. La Comisión de Quejas del INE definió que en ese caso ocurrió violencia verbal, simbólica y sexual y la Sala Regional Especializada concluyó que los mensajes constituían violencia política en razón de género, específicamente violencia simbólica, pues en ellos se mencionaban las características físicas de la candidata, las cuales imponen una visión de la belleza, perpetúan los estereotipos de género, niegan capacidad política a las mujeres y expresan prejuicios de género.

La presencia de las mujeres como precandidatas y candidatas genera rechazo entre los militantes de su partido político, quienes se conside-

ran despojados de una candidatura que les correspondía. Las mujeres que participan en política pueden ser violentadas por sus compañeros de partido, aunque ostenten un cargo de representación con lo cual tienen responsabilidades públicas.

Un ejemplo de lo anterior es Beatriz Mojica Morga, quien como precandidata al Senado de la República de la coalición Por México al Frente denunció al diputado federal del PRD, David Jiménez Rumbo, por violencia política en razón de género, primero ante la Junta Distrital Ejecutiva 04 del INE en Guerrero y después inició el procedimiento especial sancionador SRE-PSD-123/2018.

El reclamo de la precandidata fue porque en una conferencia de prensa que se difundió en la cuenta de Facebook de Acapulco News, el diputado federal pidió que no votaran por ella y realizó expresiones despectivas y discriminatorias en su contra al acusarla de traidora y al apodarla “La Malinche” y “Betty”. La Sala Regional Especializada consideró que estas expresiones tienen una connotación sexista, excluyente y de violencia psicológica y simbólica (SRE-PSD-123/2018: 16). En cuanto a las sanciones, se acordó comunicar la sentencia a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados para los efectos a los que hubiera lugar.

Otro caso admitido como violencia política en razón de género por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE fue el presentado por el Partido Acción Nacional y su candidata a la gubernatura del estado de Puebla, Martha Erika Alonso Hidalgo, contra el Partido Revolucionario Institucional y su candidato a la gubernatura, José Enrique Doger Guerrero. La Comisión de Quejas definió que efectivamente se trataba de violencia político electoral en razón de género y el TEPJF confirmó los agravios, así como la adopción de las medidas cautelares, pues consideró que los mensajes emitidos por Doger Guerrero tenían un lenguaje discriminatorio, que constituye violencia simbólica, pues fundaban la crítica natural de los procesos electorales en estereotipos. La Sala Regional Especializada sancionó “...al PRI la sanción consistente en una multa de 3,000 UMAS equivalentes a la cantidad de \$241,800.00 y al candidato José Enrique Doger Guerrero se impone una multa de 500 UMAS equivalentes a la cantidad de \$40,300.00”.<sup>19</sup>

Es posible afirmar que durante el proceso electoral de 2018 las autoridades electorales de los distintos niveles actuaron siguiendo los lineamientos del Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres. En los casos en que ocurrió que la autoridad no siguiera estos lineamien-

<sup>19</sup> Procedimiento especial sancionador, SRE-PSC-166/2018, México, 26 de junio de 2018, p. 33.

tos, las denunciantes pudieron acudir a otras instancias en las que sus derechos fueron protegidos. Esta posibilidad resultó especialmente relevante en los casos de elecciones locales. Por ejemplo, la Sala Regional de Xalapa que con la sentencia SX-JRC-140/2018 del 22 de junio de 2018 revocó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y el acuerdo 32/2018 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, en respuesta al Juicio de Revisión Constitucional Electoral presentado por el Partido de Mujeres Revolucionarias (PMR), que reclamaba que se declararan inelegibles a los candidatos por incumplir con el requisito de tener un modo honesto de vivir, puesto que ejercieron violencia política de género durante el ejercicio de sus funciones como integrantes de los ayuntamientos referidos.<sup>20</sup>

La Sala Regional calificó como fundada la pretensión del PMR, ante la existencia de sentencias firmes que acreditaban que los candidatos incurrieron en actos de violencia política de género durante su desempeño como servidores públicos en los cargos de presidente municipal en San Juan Colorado Jamiltepec y de síndico de San Juan Bautista lo de Soto.

Los magistrados de la Sala Regional Xalapa resolvieron, por unanimidad, revocar las designaciones de Juan García Arias y Pablo Ánica Valentín, y ordenaron a los partidos que los postularon realizar las sustituciones de esos candidatos. Los magistrados instruyeron para que se tomaran las medidas preventivas ante posibles represalias en contra de las mujeres que fueron víctimas de la violencia política de género.<sup>21</sup>

Un segundo ejemplo de elecciones locales en las que se hubieran podido aplicar sanciones severas, y en las que la primera resolución de las autoridades electorales es corregida por una instancia superior, es la sentencia del 21 de septiembre de 2018. La Sala Regional Ciudad de México del TEPJF resolvió que la violencia política en razón de género ejercida contra María de Lourdes Rojo, candidata a la ahora alcaldía de Coyoacán de la Ciudad de México, postulada por el Partido del Trabajo y Morena, por Manuel Negrete, postulado por la Ciudad de México al Frente, coalición integrada por el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano, era una de las dos causales para anular la elección.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Sentencia SX-JRC-140/2018, actor: Partido de Mujeres Revolucionarias, autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 3.

<sup>21</sup> Se vinculó a las Secretarías: de la Mujer Oaxaqueña, de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Oaxaca y de Gobierno de dicha entidad federativa, a fin de que les proporcionaran apoyo, resguardo y protección para salvaguardar su integridad física.

<sup>22</sup> La segunda causal fue la de uso de programas sociales a favor de la candidatura de Manuel Negrete Arias. Los magistrados de la Sala Regional consideraron que juntos, violencia

Los hechos de violencia política en razón de género ejercida contra María Rojo fueron publicaciones en las que se le acusaba de fraude, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, corrupción, y hasta de la muerte de una persona de la tercera edad. También se difundía la imagen de la actriz como participante de cine erótico y se difundió la idea de que era amante de René Bejarano. La Sala Regional consideró que era obligación del Tribunal reconocer la violación y buscar “disuadir un cambio de conducta en la sociedad y de potenciales actores, mejorando las relaciones socialmente establecidas... a efecto de generar condiciones equitativas en la contienda electoral” (SCM-JRC-194/2018 Y ACUMULADO).

Esta sanción no llegó a aplicarse porque el Pleno de la Sala Superior del TEPJF revocó por unanimidad de votos esta resolución de la Sala Regional de la Ciudad de México, argumentando que “la violencia política de género no afectó el desarrollo ni resultado de los comicios.” (SUP-REC-1388/2018). Determinaron que sí existieron actos de intimidación y ataques en su imagen y honra que constituyen violencia en contra de María Rojo, pero que “esta no fue generalizada ni de la entidad suficiente para invalidar la elección.” Concluyeron que la violación acreditada, consistente en violencia política en razón de género, no denota por sí misma una afectación al proceso electoral. En consecuencia, la Sala Superior revocó la sentencia de la SRCM y, a su vez, confirmó la declaración de validez y la entrega de la constancia de mayoría en la elección de la alcaldía de Coyoacán a favor de Manuel Negrete Arias, postulado por la coalición Por la Ciudad de México al Frente.

Después de esta revisión se puede afirmar que las autoridades electorales adoptaron los criterios fijados en el Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres, pues juzgan adoptando una visión de género. Se ocupan de verificar si el hecho denunciado cumple con las cinco características que configuran la violencia política en razón de género y, en caso de que sea así, dictan las medidas cautelares para prevenir o limitar la violencia política contra la mujer. En el caso en el que la autoridad electoral no adoptó esta perspectiva, la acción fue recurrida y la decisión fue modificada por la siguiente instancia. Se puede afirmar que las autoridades electorales han adoptado una perspectiva que protege el derecho de las mujeres a participar en política en un entorno de no violencia.

---

en razón de género y uso de programas sociales, constituyeron violaciones a los principios constitucionales fundamentales para una votación democrática, y ambas acciones fueron consideradas como sufrientes para anular la elección. SCM-JRC-194/2018 Y ACUMULADO.



Considerando las respuestas de las autoridades electorales a la violencia política electoral en razón de género, podemos afirmar que existieron pocas denuncias en relación con el número de mujeres candidatas. Las denuncias que se presentan y se tramitan ante los órganos electorales se centran fundamentalmente en actos relacionados con el modelo de comunicación política, esto es, con el contenido de los spots y discursos de los candidatos o con lo publicado en los medios de comunicación, incluido internet y redes sociales; entonces, se trata esencialmente de denuncias por violencia verbal y violencia simbólica.

En este sentido nos parece que Piscopo diagnostica de manera correcta la situación de violencia política contra las mujeres en América Latina:

...se asienta sobre tres problemas sociopolíticos interrelacionados: 1. La inscripción de diversas formas de violencia en la vida cotidiana; 2. Los deficientes sistemas de justicia e ineficaces aparatos policiales que garantizan la impunidad de los agresores, especialmente en los casos de violencia contra las mujeres, y 3. Los continuos esfuerzos de las dirigencias partidarias para impedir que las mujeres accedan al poder político de manera efectiva, especialmente en el nivel local. Estas problemáticas revelan la dificultad de los Estados latinoamericanos para mantener el monopolio efectivo en el control de la violencia.<sup>23</sup>

#### IV. Recapitulación. Lo positivo, la paridad en los órganos colegiados; lo negativo, la violencia social y la violencia política en elecciones en razón de género

Los resultados de la investigación son de un fuerte contraste, ya que si bien la problemática de la paridad electoral, en términos globales, está cumplida, la realidad es que también hubo una terrible violencia social que repercutió en las campañas, y en varios casos, como los revisados en este reporte, derivaron en violencia política por razón de género.

Es notorio que el tema con el que se comenzó la investigación logró tener una ruta de concreción adecuada y de resaltarse, ya que México se posicionó con las acciones de paridad entre los cinco estados con mayor

---

<sup>23</sup> Piscopo, Jennifer M., “Los riesgos de sobre legislar. Reflexiones acerca de las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina” en Freidenberg, Flavia y del Valle Pérez, Gabriela (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 76.

presencia de mujeres legisladoras nacionales. Esto también ha sucedido en el ámbito subnacional con los ayuntamientos y los congresos locales. Empero, la temática de violencia política tuvo una dinámica diametralmente distinta como mostramos en este reporte.

La paridad electoral es una realidad en la mayor parte de los órganos colegiados del país, aunque todavía falta que eso se vea concretado en otro tipo de espacios y, sobre todo, que tal situación produzca resultados positivos en la gestión de políticas y de legislaciones favorables a las mujeres. Es preciso que los resultados electorales se realicen en otros espacios de oportunidad y no queden solamente en la integración de los órganos de representación popular.

En términos de lo negativo, destaca la violencia política en razón de género; el fenómeno debe ser analizado en dos niveles. En el primero, el nivel electoral, es posible afirmar que durante el proceso electoral federal de 2018 se denunciaron actos de violencia contra candidatas postuladas en el ámbito federal, estatal y local. El análisis de cada una de las denuncias de violencia político electoral en razón de género nos permite concluir que los actos denunciados ante las autoridades electorales son de violencia verbal y simbólica. Se trata, sobre todo, de expresiones cargadas de referencias sexuales, también son frecuentes los actos de violencia verbal en los que se argumenta que las mujeres carecen de las capacidades y habilidades para desempeñar los cargos públicos y se explica su postulación como resultado de sus relaciones de pareja.

También observamos que las denuncias que se presentan y tramitan ante los órganos electorales se centran fundamentalmente en actos relacionados con el modelo de comunicación política, esto es, con el contenido de los spots y los discursos de los candidatos o con lo publicado en los medios de comunicación, incluido internet y redes sociales.

Durante el proceso electoral 2018, las autoridades electorales de los distintos niveles actuaron siguiendo los lineamientos del *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. Los mecanismos de seguimiento de la denuncia son correctos; sin embargo, consideramos que se tiene que avanzar más en la definición de las sanciones, pues es claro que el efecto disuasorio de una amonestación pública no es equiparable al de la nulidad de una elección o a la negativa del registro. Sin duda, estas últimas tienen un efecto disuasorio mayor.

En el segundo nivel, en el ámbito del Estado, es posible afirmar que el derecho de las mujeres a participar en política en un entorno libre de violencia es vulnerado, no por las acciones de las autoridades electorales,

sino por el clima nacional de violencia y, sobre todo, por los actos de violencia cometidos contra políticas, difundidos en los medios de comunicación. Esta diferencia pone de relieve la necesidad de que sean los espacios encargados de impartir justicia los que se ocupen de investigar, perseguir y castigar estos delitos, pues es claro que su atención en el espacio electoral es limitada.

En el espacio electoral no se pueden resolver los intensos problemas de violencia del país en el que se desarrollan los procesos electorales, en este contexto de violencia social, las mujeres que participan en política, al igual que el resto de la población, son potenciales víctimas. Resolver este problema supone una acción integral del Estado. No se puede pensar que es posible blindar el espacio electoral, ni que las autoridades electorales pueden, en sus delimitadas funciones, garantizar que la participación política de la mujer se desarrolle en un contexto libre de violencia.

## V. Bibliografía

- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO, “La reforma hacia la paridad: cerrando la brecha y promoviendo el liderazgo político de las mujeres”, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2014.
- ETELLEK, *Séptimo informe de violencia política en México 2018*, México, 9 de julio de 2018, pp. 5-8, disponible en: <http://www.ettlekt.com/reportes/septimo-informe-de-violencia-politica-en-mexico.html>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Información preliminar de la eventual integración de la LXIV Legislatura. Sistema de Inteligencia Institucional de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Proceso electoral 2017-2018”, México, 9 de julio 2018.
- KROOK, Mona Lena “¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica” en FREIDENBERG, Flavia y VALLE PÉREZ, Gabriela del (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- PISCOPO, Jennifer M., “Los riesgos de sobre legislar. Reflexiones acerca de las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina” en FREIDENBERG, Flavia y VALLE PÉREZ, Gabriela del (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*, México, 2017.

# La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México

## *Vote Buying and Coercion in the Electoral Process of 2018. Mexico City's Case*

---

Germán Pérez Fernández del Castillo\*  
Pablo Armando González Ulloa Aguirre\*\*  
Juan Carlos Hernández Moreno\*\*\*  
Jorge Federico Márquez Muñoz\*\*\*\*  
Salvador Mora Velázquez\*\*\*\*\*

### Sumario:

- I. Introducción.
- II. Un marco teórico de la compra y coacción del voto.
- III. La dimensión del problema de la compra y la coacción del voto en México.
- IV. Conclusiones.
- V. Recomendaciones.
- VI. Bibliografía.

\* Doctor en Filosofía por la Universidad de Frankfurt.

\*\* Doctor en Ciencia política por la UNAM.

\*\*\* Licenciado en Ciencia política y administración pública por la UNAM.

\*\*\*\* Doctor en Ciencia política por la UNAM.

\*\*\*\*\* Maestro en Estudios políticos y sociales por la UNAM.

Recibido: 21 de noviembre de 2018

Aceptado: 13 de diciembre de 2018

D. R. © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
**Revista Mexicana de Derecho Electoral**, núm. 13-14, enero-diciembre de 2018, pp. 111-143,  
Ciudad de México

Universidad Nacional Autónoma de México, IJ-BJV, 2019  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/issue/archive>

## Resumen:

La compra y coacción del voto ha sido señalada como una de las principales prácticas de manipulación electoral en América Latina. Para las elecciones de 2018 en México, se presentaron diversos estudios y declaraciones que aseguraban que este fenómeno de manipulación estaba presente de manera significativa y representaba una amenaza seria al voto libre. Este texto busca problematizar en torno a la compra y coacción del voto en la Ciudad de México, su relación con el clientelismo, cómo operan sus participantes y cuál es la percepción de la ciudadanía ante estos fenómenos. Los resultados de esta investigación se basaron en un ejercicio de observación electoral.

## Abstract:

Vote buying and coercion has been pointed out as one of the main practices of electoral manipulation in Latin America. In the 2018 Mexico's election several studies and declarations argued that electoral manipulation was present in a significant way and it represented a serious threat to the free vote. This paper studied the vote buying and coercion in Mexico City, his relationship with the clientelism, how the system operated and sought to know the citizen's perception of this issue. The results of this investigation are based in an exercise of electoral observation.

**Palabras clave:** democracia, clientelismo, compra del voto, coacción del voto, elecciones en México.

**Keywords:** democracy, clientelism, vote buying, coercion of the vote, elections in Mexico.

## I. Introducción

La compra y coacción del voto es un fenómeno viejo, arraigado y extenso que suele estar fuertemente vinculado con el clientelismo. Sin embargo, el hecho de su presencia no debiera invocar la naturalidad de su uso y mucho menos una pretensión de institucionalidad, porque la compra y coacción del voto atenta el sustento mismo de la democracia y la libertad en el acto de votar; ya que sin voto libre no hay democracia.

La compra y coacción del voto es un fenómeno ordinario y ha sido ampliamente estudiado en regiones como América Latina, África y Asia, a partir del supuesto de que sus potenciales víctimas son aquellas que se encuentran en un estado de desventaja social y económica, aunque no deja de estar presente, con algunas variantes, en el mundo desarrollado.

Específicamente en el caso de México, el clientelismo expresado en prácticas de compra y coacción del voto son fenómenos cotidianos que se exacerban en tiempos electorales.

Durante el pasado proceso electoral se dieron a conocer diversos estudios que intentaron demostrar que un alto porcentaje de la población está expuesta a la compra o coacción del voto, y que muchos ciudadanos realmente venden su voto.

Sin embargo, como se muestra en el apartado teórico, la mayoría de los estudios especializados considera que, establecido el voto secreto, la compra y coacción se convierten en inversiones de alto riesgo, porque no es posible verificar su eficacia.

El presente texto es producto de una investigación más amplia que contó con recursos del Programa de Apoyo al Acompañamiento Técnico (PAAT) 2018 del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional Electoral.<sup>1</sup>

De esta manera: *a)* comprende tanto la compra y coacción del voto por sí mismos como en relación con el clientelismo; *b)* retoma a manera de ejemplo el caso del proceso electoral de la Ciudad de México en 2018 y el relato de sus participantes (ciudadanos y operadores políticos), y *c)* pretende coadyuvar a la elaboración de políticas públicas tendientes a la prevención de este fenómeno.

A lo largo del mismo, se intenta responder las siguientes preguntas: ¿qué tan eficiente es en realidad la compra y coacción del voto?, ¿qué

---

<sup>1</sup> La investigación completa ya se encuentra publicada y está disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2018/11/FACULTAD-DE-CIENCIAS-POL%C3%8DTICAS-UNAM.pdf>.

tan extendido es su uso?, ¿cuáles son las prácticas que cruzan los límites de la legalidad?, ¿quiénes compran y coaccionan?, ¿quiénes venden y a quienes se coacciona?, ¿cuál es el compromiso real de quien vende o es coaccionado para dirigir su voto en cierto sentido? y ¿por qué lo venden o se dejan coaccionar?

Para ello, en un inicio se realizó una revisión del marco teórico de la compra y coacción del voto porque pensamos que es importante saber qué se entiende por cada uno de estos actos, qué tan generales son estos fenómenos, qué tan eficientes son y si es posible erradicarlos.

En este artículo, que se concentra específicamente en el caso de la Ciudad de México (CDMX), se retoman declaraciones de los dos relatos construidos para esta investigación:

- 1) Lo que piensan los ciudadanos que son sujetos de compra y/o coacción del voto, así como su grado de lealtad hacia los compradores (operadores). Para ello, se convocaron a dos grupos de enfoque que sesionaron días antes del proceso electoral y días posteriores al mismo. Los grupos de enfoque constituyen una metodología a partir de la cual se puede construir un relato que nos habla de los imaginarios colectivos, de sus esperanzas, quejas, ansiedades y opiniones sobre hechos, políticas o liderazgos. Con ellos, se buscó captar una opinión generalizada de un grupo social amplio, al que los miembros del *focus group* pertenecen.
- 2) El relato creado por los operadores y liderazgos políticos entrevistados, quienes remarcan la importancia de su trabajo y aseguraron tener control sobre sus clientelas.

Se retoma la hipótesis de que la compra y/o coacción del voto prevalece en los estratos económicamente más desfavorecidos de la CDMX, por lo que la investigación se centró en barrios deprimidos de la Ciudad de las antes llamadas delegaciones Iztapalapa, Tlalpan, Coyoacán, Tláhuac y Azcapotzalco.

Sin embargo, se considera que las conclusiones son generalizables para otras colonias similares en otras alcaldías, como Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Iztacalco o Cuauhtémoc.

Finalmente, el estudio emite algunas recomendaciones para limitar el fenómeno de la compra y/o coacción del voto en la Ciudad de México. Para ello, fue importante entrevistar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).



## II. Un marco teórico de la compra y coacción del voto

Con el objetivo de establecer los alcances que los fenómenos de la compra y coacción del voto tienen en México, y principalmente para ofrecer al lector un panorama general de lo que se entiende y cómo se castigan las prácticas de manipulación en nuestro país, en este primer apartado se presentan de manera esquemática las definiciones legales y las sanciones de la compra y coacción del voto.

Para lo anterior, se retomaron dos documentos principalmente: la Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Posteriormente se hizo un análisis de la discusión teórica de distintos autores en torno al clientelismo expresado como compra y coacción del voto, su desarrollo histórico, principales características y el impacto que tienen en la democracia contemporánea.

La serie de características retomadas fueron puestas a consideración a partir de los resultados obtenidos en los ejercicios cualitativos llevados a cabo en la Ciudad de México antes y después de la elección federal del año 2018 como parte del diagnóstico y de la observación de los procesos.

### 1. Definiciones legales de la compra y coacción del voto

En nuestro país, los delitos de compra o coacción del voto se enmarcan en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), que es la ley reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a, de la Constitución.

Esta ley establece los tipos “penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno”. Su finalidad “es proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular”.<sup>2</sup>

Lo específicamente ilegal y la sanción correspondiente en la LGMDE se resumen en el cuadro que se presenta a continuación.

---

<sup>2</sup> Cámara de Diputados, Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), artículo 73, fracción XXI.

<i>Artículo</i>	<i>Sanción</i>	<i>Fracción y conducta</i>
70.	De 50 a 100 días multa y prisión de 6 meses a 3 años de cárcel.	<p>III. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo;</p> <p>V. Recoja credenciales para votar de los ciudadanos;</p> <p>VI. Retenga durante la jornada electoral credenciales para votar de los ciudadanos;</p> <p>VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma.</p> <p>Se sancionará a quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición;</p> <p>VIII. Viole el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;</p> <p>X. Organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto.</p>
80.	De 50 a 200 días de salario mínimo y de 3 a 6 años de prisión.	<p>VI. Ejerza presión, en ejercicio de sus funciones, sobre los electores para votar o abstenerse de votar por un partido político, coalición o candidato.</p>
90.	De 100 a 200 días multa y prisión de 2 a 6 años al funcionario partidista o al candidato.	<p>I. Ejerza presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma;</p> <p>VIII. Durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación.</p>

<i>Artículo</i>	<i>Sanción</i>	<i>Fracción y conducta</i>
11	De 200 a 400 días multa y prisión de 2 a 9 años, al servidor público.	<p>I. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición;</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición. Si el condicionamiento del programa gubernamental se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena.</p>
19	De 50 a 100 días multa y prisión de 6 meses a 3 años a quien durante el procedimiento de consulta popular.	<p>I. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada de consulta popular, en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo.</p> <p>III. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa para emitir su voto o abstenerse de emitirlo en la consulta popular, durante el procedimiento de consulta popular.</p>
20	De 200 a 400 días multa y prisión de 2 a 9 años al servidor público que durante el procedimiento de consulta popular.	<p>I. Coaccione, induzca o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar por una opción dentro de la consulta popular.</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de una opción dentro de la consulta popular.</p>

Por otra parte, recopilamos los elementos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionados con la compra y coacción del voto:

Artículo	
7o.	2. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.
280	4. Los representantes generales permanecerán en las casillas y no podrán interferir el libre desarrollo de la votación ni pretender asumir las funciones propias de los integrantes de la mesa directiva. El presidente de la mesa directiva podrá conminarlos a cumplir con sus funciones y, en su caso, podrá ordenar su retiro cuando el representante deje de cumplir su función, coaccione a los electores, o en cualquier forma afecte el desarrollo normal de la votación.
343	1. El Consejo General determinará la forma en que los ciudadanos en el extranjero remitirán su voto. 2. El sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto deberá: c) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto.
380	1. e) Abstenerse de realizar por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano.
449	1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

## 2. El punto de partida: el clientelismo ¿inexistente?

Existe una extensa literatura sobre compra del voto y clientelismo. Octael Nieto Vázquez, en su estudio sobre la literatura de compra y coacción del voto en revistas científicas entre 2002 y 2016, señala que, “ningún estudio discute aisladamente el concepto de coacción”.<sup>3</sup> Sin embargo, como vimos

<sup>3</sup> Nieto Vázquez, Octael, “Una revisión conceptual y metodológica de la compra y coacción de votos”, abril de 2018, manuscrito inédito.

en la revisión de las leyes mexicanas en la materia, tanto la compra como la coacción del voto son conceptos jurídicos claramente diferenciados.

El autor destaca una diferencia entre los conceptos legales y académicos: para los segundos, el clientelismo es un tema clave, mientras que en la legislación electoral presentada el término ni siquiera aparece.

En la mayor parte de la literatura clásica, al clientelismo se le concibe como un vicio que afecta a la democracia, sobre todo en los países pobres, y le impide desarrollarse plenamente. A pesar de lo anterior, el término sigue discutiéndose y poco a poco se ha comenzado a matizar más sobre sus efectos e, incluso, se le han encontrado virtudes democráticas.

Una de las formas básicas del clientelismo es fortalecer con estímulos monetarios, servicios, favores, cargos y regalos la relación entre el líder y su clientela. El clientelismo se dirige a los “votantes centrales”, “votantes duros” o “votantes cautivos”.

En el caso del derecho mexicano algunas formas de clientelismo no están prohibidas, pero si lo están la compra y coacción del voto. Lo que nos hace pensar que, en su combate, se ha optado por perseguir las consecuencias más que su origen. Por su naturaleza, los vínculos clientelares implican una relación desigual, cara a cara, de larga duración e implican emociones encontradas. Por una parte, los beneficiarios de los obsequios aseguran estar agradecidos con los operadores; sin embargo, reconocen también que todo lo que reciben tiene como origen los recursos públicos, por lo que aseguran se trata de una forma de recuperar un poco de lo que les “roban”. Derivada de esta ambigüedad emocional y psicológica nace una relación compleja, en la cual, difícilmente la clientela demandará a sus líderes ni estará satisfecha con lo que obtienen.

¿Cómo se da esta ambigüedad en el caso de México? —afirma el titular de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el doctor Héctor Díaz Santana—, que de 1994 a 2017, de los cientos de denuncias presentadas en materia de compra y coacción del voto, “apenas se han podido judicializar cuatro”, y solamente una ha tenido sentencia condenatoria. Adicionalmente, recordemos que en México los ciudadanos tienen una profunda desconfianza hacia las autoridades de impartición de justicia, por lo cual, menos del 10% de los delitos cometidos son denunciados.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Inegi, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE)”, México, 2017, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017\\_9.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_9.pdf).

En pocas palabras, el clientelismo es difícil de tipificar como delito. Dada la naturaleza de los vínculos que implica, la clientela no suele concebirlo siquiera como un delito y, cuando lo hace, desconfía a tal punto de las autoridades judiciales que prefiere no denunciarlo. Por si esto fuera poco, una vez que ha sido denunciado, resulta que es difícil de probarse, a menos que quien acuse haya estado directamente implicado.

Como sintetiza el doctor Díaz Santana, la dificultad de probar la compra y coacción del voto deriva de sus propias características: “1) Es un acuerdo de voluntades; están de acuerdo el que vende y compra; 2) es un acto clandestino; 3) no hay mecanismos que los comprueben, ni fotos, ni recibos etc., y 4) no hay incentivos para denunciarlo”.<sup>5</sup>

### 3. Estudios científicos sobre compra y coacción del voto

La compra y coacción del voto (específicamente mediante amenazas clientelares) fue estudiada de modo sistemático, por primera vez, en Estados Unidos e Inglaterra durante el siglo XIX. Lo anterior, entre otras cosas, derivado de la voluntad de las autoridades electorales de castigar y terminar con dicha práctica.<sup>6</sup>

David Hernández Corrochano escribió la historia de la compra y coacción del voto en México.<sup>7</sup> Ambas prácticas se han documentado desde antes de la Independencia y sobreviven hasta el México contemporáneo. Sin embargo, se desconoce la dimensión real de estos fenómenos. En parte, porque es difícil de aprehenderlos en sí mismos. Debido a que se trata de un acto ilegal, sucede en las sombras, pero también es difícil dimensionarlo porque acusar a los rivales políticos de dichas prácticas se considera un acto mediático de desprestigio al que la mayoría de los participantes recurre.

Aunque desde la literatura se tiene bien estudiado el tema del clientelismo y la compra y coacción del voto, los aspectos que nos permiten entender de manera más profunda la situación son los testimonios que se han visto envueltos en este tipo de eventos.

---

<sup>5</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular de la Fiscalía Especial para los Delitos Electorales, Héctor Díaz Santana”, Oficina de la FEPADE, 18 de julio de 2018.

<sup>6</sup> Stokes, Susan *et al.*, *Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013, cap. III, secc. 8.

<sup>7</sup> Hernández, David, *Prácticas y discursos institucionales. La leyenda negra de la electoral y administración de combate a la compra y coacción de votos en México (1988-2003)*, tesis doctoral para el Programa de Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, 2007.

En el caso de la CDMX, objeto de la investigación referida y origen de este texto, de acuerdo con las evidencias de los *focus groups* con ciudadanos y las entrevistas a profundidad con operadores políticos, la compra y coacción del voto es algo normalizado y, aunque se sabe que es una situación grave, los individuos no logran dimensionar la magnitud del problema que esto representa.

Para nuestro caso, la práctica de la compra del voto se da con mayor frecuencia en entornos donde existe la marginación, pero la marginación alcanza a un número importante de la población por lo que no es una práctica tan aislada y oculta, son prácticas camufladas de apoyo y caridad. De este modo, las personas suelen asociar los regalos y ayudas económicas que se les da como actos de comprensión por la situación en la que se encuentran.

La mayoría de las veces, más que los candidatos, son los líderes encargados de coordinar estas actividades los que mediante los operadores políticos se aprovechan de la ignorancia que hay en ciertos lugares de la Ciudad, donde las personas están en mayor situación de vulnerabilidad y, por necesidad, aceptan que otro decida en su lugar. Sin embargo, existe el otro extremo. Algunas de las personas que son reclutadas para ser “compradas” participan activamente con tal de ser beneficiarios de cierta ayuda, pero, al final, saben que no existe modo de comprobar si se votó de acuerdo al compromiso o se votó por el candidato del que son simpatizantes.

Por lo anterior, comienza a desprenderse la fase la coacción o la forma en la que se pretende garantizar la manipulación del voto. Aunque se da con más concurrencia al interior de ciertos espacios, los líderes obligan a las personas a entrar con celulares a las casillas para fotocopiar la boleta ya cruzada, puesto que de alguna forma tienen que demostrar que están otorgando su voto.<sup>8</sup>

Retomando la construcción de un marco teórico en torno a la compra y coacción del voto, Susan Stokes, una de las mayores expertas en literatura científica sobre el tema (generalmente estudiado como una derivación de prácticas clientelares) reconoce dos etapas de estudios: 1) la de la posguerra y 2) la comenzada a finales de los años ochenta. Nosotros agregamos una tercera: 3) el *boom* que va de 2007 a nuestros días.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra y coacción del voto y entrevistas a profundidad con operadores políticos”, Ciudad de México, 26 de junio al 13 de julio.

<sup>9</sup> Stokes, Susan, “Political Clientelism”, en Boix, Carles y Stokes, Susan, *The Oxford Handbook Comparative Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, pp. 647 y 648.

La publicación emblemática de la primera época es la antología de Guasti, *Friends, Followers and Factions*, publicada en 1977 y que recoge textos producidos entre 1950 y 1974. En este periodo las publicaciones se concentran en análisis de países de Europa Occidental y anglosajones.

El segundo periodo produjo tres antologías muy importantes: la de S. Piattoni, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*,<sup>10</sup> la de Schaffer, *Elections for Sale*,<sup>11</sup> y la de Kitschelt, *Patrons, Clients and Policies*.<sup>12</sup> Son textos que recogen ensayos de los años ochenta hasta inicios del siglo XXI. Se concentran en estudios sobre la transición democrática de los países ex socialistas y América Latina.

Susan Stokes considera que la primera ola de estudios usaba categorías y métodos, primordialmente de la antropología y la sociología, específicamente durkheimiana, mientras que la segunda usaba métodos de la economía. Como tema, la primera ola se centró en el problema de la “norma” y la “desviación de la norma”, y la segunda en el “miedo” en dos sentidos. En primer lugar, el miedo de la clientela frente al líder, quien condiciona bienes, servicios, regalos y otras prebendas a su clientela, a cambio de que ésta se movilice políticamente. En segundo lugar, el miedo en el sentido de la “aversión al riesgo” de los operadores, cuando reparten recursos a votantes seguros; o bien, el miedo, en el sentido de “tolerancia al riesgo”, es decir, cuando los intermediarios reparten recursos a los votantes “indecisos” o a los votantes de “otra preferencia”, esperando cambiar su orientación del voto.<sup>13</sup>

La tercera ola de esta literatura es más dispersa. Se dedica lo mismo a cuestiones filosóficas, discusiones conceptuales, estudios metodológicos, casos concretos y revisiones de la literatura existente.

Octael Nieto comparó algunos de los más importantes trabajos científicos sobre compra y coacción del voto de los últimos quince años. Concluyó que las tres características esenciales del intercambio de compra y coacción de votos son: a) la temporalidad, b) la contingencia y c) el tipo de recompensas. Ahora ¿cómo se desenvuelven dichas características en nuestro estudio de caso?

---

<sup>10</sup> Piattoni, S. (coord.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

<sup>11</sup> Schaffer, Frederic Charles (ed.), *Elections for Sale. The Causes and Consequences of Vote Buying*, Lynne Rienner, 2007.

<sup>12</sup> Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (coords.), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

<sup>13</sup> Stokes, Susan, *op. cit.*, pp. 610 y 611.



Sobre el primer punto, nos dice: “algunos estudios enfatizan que la distribución de beneficios no solo se da durante campañas, sino particularmente días previos y durante el día de la jornada electoral”.

En el caso de la CDMX, los participantes del estudio cualitativo comentaron que, en tiempos de campaña, comienza a generarse un ambiente de confianza entre los ciudadanos, los líderes y los operadores por medio de la negociación. De acuerdo a lo anterior, van dándose determinadas ofertas monetarias que son cumplidas llegando el día de la votación. Los días previos se da la entrega de despensas u otros artículos simbólicos para reafirmar el compromiso.

Los participantes manifestaron, además, que no siempre se cumple con las promesas, ya que pasada la ejecución quienes coordinan los tratos se deslindan del compromiso, argumentando que el dinero se acabó o que por el momento no pueden proceder a la entrega de las ayudas por razones ajenas a ellos. En particular, puede apreciarse que en la CDMX existe cierto desencanto por parte de las personas, ya que el incumplimiento de acciones las hace sentir desanimadas, pero pese a eso, las prácticas continúan.

Referente al segundo aspecto, la contingencia, Nieto concluye: “no necesariamente todas las ofertas clientelares recibidas por los electores se traducen en votos; de tal forma que, aun en medio de miles de votos comprados en campañas, los potenciales clientes no son precisamente cautivos”. En contraste, “los intercambios clientelares derivados de programas sociales no son contingentes debido a que los mismos beneficiarios reciben recompensas sistemáticamente”.

A propósito del tercer punto, Nieto afirma que “...la mayoría de los estudios examinados coinciden en que tanto dinero en efectivo como bienes y servicios son beneficios preponderantes en la compra de votos... Contrariamente, existen divergencias notorias en relación con la distribución de comida, bebidas, así como promesas y programas públicos”.<sup>14</sup>

En los *focus groups*, pudo notarse que las prácticas de compra y coacción son conocidas. Éstos no pueden conformar un discurso en torno a estar a favor o en contra de algún partido político; por lo que, sin demasiados resultados en la conformación de las preferencias electorales, la construcción de esta dinámica se vuelve meramente individualista y siempre se piensa en favor de uno mismo.

Estos intercambios esporádicos refieren a una multitud de recursos que pueden ser repartidos y que podrían ser deseables, tales como

<sup>14</sup> Nieto Vázquez, Octael, *op. cit.*, cap. 2.1.

laptops, *tablets*, vajillas, cosas para la mejora de la vivienda (pinturas, impermeables, tinacos, boilers, etcétera), entre otras cosas. Por otro lado, los testimonios afirman que el poder ser beneficiario de algún programa social implica ser partícipe de reuniones partidistas; de otro modo, no se puede otorgar el apoyo solicitado para esto. Como podemos ver, del reparto de dinero y objetos transitamos a la concesión de ayudas que van más allá de la jornada electoral, y cuya adquisición puede suponer un grado de coacción al momento de exigir el voto. Esto implica que la compra y coacción puede adquirir un sentido permanente.

Sin embargo, una parte importante de la literatura considera que la compra y la coacción del voto y el clientelismo son “categorías vecinas”. Un ejemplo al respecto es el texto de Tina Hilgers, “Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism”.<sup>15</sup> Otro más es la clasificación de las “variedades del clientelismo”, propuesta por Simeon Nichter, Jordan Gans-Morse y Sebastián Mazzuca. Los tipos de clientelismo según estos autores son los siguientes: *a*) “compra para la movilización de votantes” (o acarreo) el día de la elección o a eventos políticos; *b*) “compra para la abstención”, es decir, se eligen ciertos votantes que, se considera, serán adversos y se les ofrece algún regalo o favor para evitar que acudan a las votaciones; *c*) “compra para la doble persuasión”, que implica que se compra a los indecisos o a quienes tenían planeado votar por otro partido y se les convence de dos cosas: que no voten por su primera opción y que voten por el partido comprador, y *d*) “compra de recompensa para los leales”, para que no vayan a faltar a votar y para que convenzan a otros más de hacerlo.<sup>16</sup>

Los autores colocan la compra y coacción del voto y el clientelismo en un mismo paquete. Una clientela se construye “comprando a la gente”. Para estos autores no es importante la temporalidad.

La compra y coacción del voto, en la legislación mexicana, podría ampliarse si se tomara el término clientelismo como el eje del delito. Es decir, si en lugar de prohibir (durante los tiempos de campaña, los tres días anteriores a la elección y el día de la jornada electoral) la compra y coacción del voto, lo que se prohibiera fuera el clientelismo, tendríamos una legislación más enfocada a la defensa de las libertades ciudadanas.

---

<sup>15</sup> Hilgers, Tina, “Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism. A Matter of Context”, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2012, p. 183.

<sup>16</sup> Nichter, Simeon *et al.*, “Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections”, *American Journal of Political Science*, vol. 58, núm. 2, abril de 2014, pp. 418-422.

De acuerdo con la información recogida durante el trabajo de campo, los participantes coincidieron en que los ciudadanos cada vez tienen menos certeza y pierden confianza en las instituciones. En el caso del clientelismo y la compra y coacción del voto, los testigos dijeron que, en general, la gente que está a sus alrededores, como amistades, vecinos y familiares, no denuncia las situaciones en las que han estado inmersos durante las campañas electorales, justamente porque no creen en las instituciones. Estos actos solamente promueven la impunidad de las prácticas y su permanencia, donde su reproducción es cada vez más frecuente. Además de lo anterior, alguno de los participantes menciona la importancia que tiene la distribución del conocimiento relativo a estos temas, ya que, solamente así, la gente empieza a concientizar o razonar lo necesario que es no darle cabida a este tipo de acciones.

Cabe mencionar que Susan Stokes ha llegado a la raíz del problema clientelar: lo que está en juego es la distribución de favores, servicios, permisos, objetos y dinero. Cuando la distribución se ejerce de un modo transparente, con criterios claros y con grados de aceptación elevados entre todas las fuerzas políticas y la ciudadanía, la distribución es “programática”, es decir, legal, tiene reglas de operación que evitan la arbitrariedad y la discrecionalidad. Es un tipo de redistribución justa que permite un funcionamiento adecuado de las instituciones y que tiende a resolver problemas estructurales.

Por el contrario, la distribución no programática implica discrecionalidad, produce una sensación de injusticia y corrupción y obstruye los programas de mejoras graduales de la población en general. Como afirma Stokes, “el clientelismo es la prehistoria del Estado Benefactor”.<sup>17</sup>

Los criterios clientelares tienen fines electorales, premian a poblaciones específicas y castigan a otras. Además de la injusticia tienden a frenar el desarrollo de la sociedad, ya que es una política que se beneficia de la pobreza. Finalmente, dichos criterios coartan la libertad de los votantes, ya sea mediante amenazas o estímulos.

#### 4. ¿Son la compra y coacción del voto problemas reales de la democracia contemporánea?

Dado que la legislación en México no prohíbe el clientelismo pero sí los actos explícitos de compra y coacción del voto, aquí seguiremos concentrándonos en los dos últimos aspectos.

<sup>17</sup> Stokes, Susan *et al.*, *Brokers, Voters, and Clientelism... cit.*, p. 7.

En primer lugar, la literatura reciente sobre el tema ha llegado a un consenso: actualmente, la compra y coacción del voto es muy ineficiente si se toma en cuenta la inversión que implica en términos de recursos monetarios y humanos, en comparación con la imposibilidad de verificar en la mayoría de los casos el cumplimiento de los compromisos del votante. A lo anterior debe agregarse el hecho de que son prácticas mal vistas por la sociedad, que, de publicitarse por los partidos rivales, se convierten en una pésima propaganda para los compradores y coaccionadores.

Los ciudadanos repudian estos actos, pues la mayoría de la gente toma los regalos y dice cumplir el compromiso, pero en realidad vota por quien quiere; es decir, confía en la secrecía del voto.<sup>18</sup> A pesar de saber que la información no siempre llega a los lugares más recónditos, los ciudadanos son conscientes de los pros y contras de estas prácticas, pues al llevar a cabo las entrevistas, pudieron ser captados ciertos sentimientos y emociones que el tema les provocaba.

La idea del riesgo judicial de la compra y coacción del voto es interesante. La FEPADE se había mostrado muy ineficiente en inhibir la compra y coacción del voto durante la jornada electoral. Sin embargo, debido a los acuerdos con los policías del país, a la capacitación a los elementos de seguridad y al operativo de vigilar las casillas, en 2018, la FEPADE disuadió en una proporción considerable dichos delitos.<sup>19</sup>

Entonces ¿por qué sigue dándose la compra y la coacción del voto?

- a) Porque, en ciertas ocasiones, los *operadores* logran convencer a los líderes partidistas, y sobre todo a los candidatos, de que son eficientes. En otras palabras, se ha constituido una industria en sí misma que, sin importar si funciona o no, produce sus propios relatos, según los cuales, son muy necesarios para obtener votos. Esto es algo que puede constatarse en las entrevistas con los propios operadores del voto, quienes se conciben a sí mismos como “muy eficientes”.
- b) Por otra parte, muchos candidatos y líderes partidistas consideran que, dado que sus rivales recurren a la compra y coacción, ellos estarían en desventaja al no utilizar las mismas herramientas.
- c) Pero el motivo más importante de por qué los intermediarios siguen existiendo es que quienes componen la industria de la compra y la coacción del voto también llevan a cabo otras funciones clientelares, es decir, gestionan servicios, recursos y regalos para las clientelas; realizan actividades de propaganda y socialización, y mantienen a

<sup>18</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

<sup>19</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular...”, *cit.*

la militancia comprometida mediante actividades como asistencia a marchas, plantones, protestas, mítines y celebraciones. Los *líderes y operadores* son los intermediarios entre los políticos y la gente.

La investigación cualitativa da algunos ejemplos de los ciudadanos capitalinos que forman parte de estos eventos y que son figuras significantes en los procesos electorales. De los grupos de enfoque, las personas identificaron casos en los que el operador es familiar o amigo cercano del político o, mejor dicho, del candidato. Por esa razón, muchas veces permanecen haciendo la labor, más allá de tener un “cargo” dentro de ese círculo. Por el otro lado, en las entrevistas a profundidad, los actores clave identificaron que quienes figuran como *operadores*, en algunas ocasiones, son personas que trabajan en las alcaldías con algún puesto inferior, pero que de alguna forma han ganado confianza. En los casos retomados para esta investigación, consideran que la labor del intermediario es fundamental, no es tan sencillo revocarlos y, por años de experiencia, conocen las prácticas que se dan por parte de estos personajes.

Los mismos suelen ser populares entre la gente y son los encargados de hacer la publicidad, la propaganda y de invitar a la gente a unirse a la campaña por medio de discursos en los cuales mencionan los programas sociales a los que se les dará entrada una vez que triunfe el partido. De acuerdo con las opiniones de los operadores en cuestión, su figura es casi fundamental para una campaña, pues poseen una amplitud de conocimientos técnicos que les permiten organizar una campaña exitosa.

Por otra parte, para Susan Stokes, el declive del clientelismo en la mayor parte de los países desarrollados se debe tanto a factores estructurales como de agencia. Entre los primeros, se cuenta el crecimiento de las clases medias, más individualistas, difíciles de integrar a actividades comunitarias y, sobre todo, más caras de comprar. El declive se debe también al crecimiento del número total de electores, que implica que para ganar una elección con mecanismos clientelares se debe comprar o coaccionar a mucha gente, algo que en la mayoría de las ocasiones no es económicamente viable.

En cuanto a los factores de agencia, Stokes habla de la decadencia de los intermediarios. Su ineficacia se atribuye a dos cosas: los factores estructurales arriba mencionados y el hecho de que cuentan con información incompleta sobre los electores. Tampoco tienen herramientas ni información para captar ni comprender los efectos de las campañas sobre los ciudadanos; debido a esta mala información suelen destinar el dinero equivocadamente; asimismo, los *operadores* acostumbran a embolsarse partes sustanciales de los recursos que deberían ser para los votantes.

Surge entonces una tensión entre los líderes partidistas y los *operadores*: se culpan mutuamente de las derrotas. Como los líderes de los partidos son quienes *de facto* tienen el poder, pueden cerrar la llave del dinero a los *operadores*; los dejan con poco o nada que repartir y al mismo tiempo, con poco o nada con qué quedarse.

En la mayoría de los países en desarrollo los intermediarios siguen existiendo, pero las clientelas son más difusas y, por lo tanto, menos útiles en momentos electorales. Éstos trabajan sobre el terreno y cumplen funciones importantes para los partidos políticos, pero tienen poca capacidad de influir sobre los ciudadanos. Por lo tanto, aunque siguen existiendo aun en las democracias más avanzadas, su papel se ha reducido prácticamente al acopio de información local.<sup>20</sup>

En el caso de la CDMX, en este diálogo el grupo asume su papel como “los más importantes”, pero también como “los que menos tenemos y menos nos dan”, posición contradictoria que marca que las redes —por mucha tradición que tengan— no se mueven en un ámbito de legitimación, o por lo menos no lo hacen entre quienes no están directamente insertos en ellas. Por lo tanto, lo importante al relatar la compra y coacción del voto es establecer en qué medida el grupo está cercano a la red, en qué momento la utiliza y cómo actúa en los procesos electorales cuando la exposición a la misma hemos comprobado que es elevada, pero que no se reconoce como una compra y coacción de votos —fenómeno que el grupo ha experimentado, pero rechaza—. Así, en las democracias de los países en vías de desarrollo el clientelismo es muy importante. De hecho, se le ha considerado como la forma específica de la sociedad civil mayoritaria en los países pobres. El artículo de Fiona Anciano, “Clientelism as Civil Society?”, recoge cuantiosa bibliografía sobre esta cuestión.<sup>21</sup>

Para Tina Hilgers, el asunto, al menos en América Latina, es el siguiente: en los países subdesarrollados la dinámica del mercado produce desigualdad y pobreza. Por lo tanto, no se puede esperar que la democracia en las naciones en vías de desarrollo funcione igual que en los países desarrollados, caracterizados por el predominio de sus clases medias. En otras palabras, la democracia de los pobres es el clientelismo, así como la globalización económica de los pobres es la informalidad.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Stokes, Susan *et al.*, *Brokers, Voters, and Clientelism... cit.*, pp. 19-27.

<sup>21</sup> Anciano, Fiona, “Clientelism as Civil Society? Unpacking the Relationship between Clientelism and Democracy at the Local Level in South Africa”, *Journal of Asian and African Studies*, vol. 53, núm. 4, 2018.

<sup>22</sup> Hilgers, Tina, “Democratic Process, Clientelistic Relationships, and the Material Goods Problem”, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2012, p. 3.

### III. La dimensión del problema de la compra y la coacción del voto en México

Los estudios serios más recientes sobre compra y coacción del voto en México demuestran que se trata de un problema cuya dimensión es reducida. Pese a la perseverancia de la pobreza en nuestro país, el proceso democratizador ha minado la compra y coacción del voto, pero no el clientelismo, que, como ya mencionamos, cumple otras funciones además de las estrictamente electorales.

Kenneth F. Greene analizó la elección de 2012 y concluyó que las maquinarias de compra de votos son muy ineficaces, porque los *operadores* no cuentan ni con la información ni con la preparación para la interpretación de cómo las campañas modifican el sentir de los ciudadanos. El error sobre el efecto de las campañas entre los votantes provoca que los *brokers* gasten de manera equivocada los recursos. Lo invierten en clientelas que de cualquier modo iban a votar por el candidato aun sin las prebendas; o bien, lo invierten en electorados que votan en contra; esto, debido a que las amenazas de verificación del voto no son creíbles.<sup>23</sup>

Alberto Simpser Mondlak habla de diversos mecanismos, que anecdóticamente ha recogido, sobre métodos de verificación de que el votante cumplió con el compromiso adquirido con el comprador. Sin embargo, admite que no hay datos confiables para saber qué tan importantes son dichos mecanismos; se puede pensar, sobre todo, que lo son poco, porque los encargados de verificarlos son los *brokers*.<sup>24</sup>

Lauro Mercado Gasca ha recopilado información valiosa acerca de la ineficacia de la inversión en compra y coacción del voto. En 2014, de los encuestados que dijeron haber recibido regalos a cambio de su voto, sólo el 20% votó por el mismo partido que les dio el regalo. Además, habría que descontar cuántos de ellos previamente ya habían decidido votar por dicho partido, aun antes de recibir la prebenda.

Al cruzar diversas encuestas e interpretaciones de las mismas, Mercado concluye que, en la elección de 2000, uno de cada 100 votos fue producto de la compra o coacción del voto. Sin embargo, admite que se trata sólo de una aproximación. En cambio, sin que pueda ser calificada

---

<sup>23</sup> Greene, Kenneth, "How Democracy Undermines Vote Buying: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter", julio de 2017, manuscrito inédito.

<sup>24</sup> Simpser Mondlak, Alberto, "Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México", en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, pp. 314-320.

por las leyes mexicanas la compra o coacción del voto, Mercado calcula que el voto clientelar en México equivalía, entre el 2000 y el 2014, al 14% de los votos totales.<sup>25</sup>

### 1. La cuestión y la dimensión de la compra y la coacción del voto en la elección de 2018. El trabajo de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

El informe mensual de actividades de la FEPADE-PGR (ahora FGR) informa que, en el periodo enero-junio de 2018, en el marco de las campañas para cargos de representación popular, se iniciaron 869 expedientes.<sup>26</sup> El principal delito investigado fue alterar el Registro Federal de Electores (46.6%), comprar votos y/o amenazar con suspender beneficios de programas sociales (12.8%) y hacer mal uso de archivos o datos del Registro Federal de Electores (6.7%).<sup>27</sup>

Cuando esto se traduce al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), las carpetas de investigación de conductas denunciadas de enero a agosto de 2018, relacionadas con compra y coacción del voto, arrojan las siguientes cifras:

<i>Artículo del CNPP</i>	<i>Fracción</i>	<i>Posible delito</i>	<i>Total/Porcentaje</i>
13	I	Alterar el Registro Federal de Electores.	396/45.6%
7o. Compra de votos	VII	Comprar votos y/o amenazar con suspender beneficios de programas sociales.	111/12.8%
13	II	Hacer mal uso de archivos o datos del Registro Federal de Electores.	35/4.0 %

FUENTE: Informe Mensual de Actividades, junio, FEPADE-PGR, 2018.

<sup>25</sup> Mercado Gasca, Lauro, “Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en México”, en Ugalde Ramírez, Luis y Rivera Loret de Mola, Gustavo (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 252, 253 y 276.

<sup>26</sup> Informe mensual de actividades, agosto, FEPADE-PGR, 2018, p. 7.

<sup>27</sup> Informe mensual de actividades, agosto, FEPADE-PGR, 2018, pp. 10-12.



En cuanto al tipo de denunciante, el reporte de la FEPADE señala:

<i>Denunciantes</i>	<i>Enero</i>	<i>Febrero</i>	<i>Marzo</i>	<i>Abril</i>	<i>Mayo</i>	<i>Junio</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Instituciones del gobierno federal y/o local	13	4	-	6	2	-	17	6	38	4.4%
Autoridades electorales federales y/o locales	17	112	49	1	4	27	65	54	329	37.9%
Militantes y/o integrantes de un partido político	1	1	2	2	7	11	24	7	55	6.3%
Ciudadanía en general	7	18	14	11	94	42	103	97	386	44.4%
No identificado	-	-	-	-	-	-	51	10	61	7.0%
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>135</b>	<b>65</b>	<b>20</b>	<b>107</b>	<b>80</b>	<b>260</b>	<b>174</b>	<b>869</b>	<b>100%</b>

Tabla 4. Concentrado por tipo de denunciantes, 2018. Informe Mensual de actividades, agosto, FEPADE-PGR, 2018.

Respecto a las carpetas de investigación relacionadas con militantes de partidos políticos y/o candidatos independientes, en el mismo periodo, aunque la FEPADE reporta algunas cifras, éstas son engañosas, “pues algunos partidos acusan a sus competidores como método de propaganda”. De hecho, históricamente, entre 1994 y 2017, es decir, en toda la historia de la FEPADE hasta antes de la elección de 2018, “sólo se habían conformado 1100 denuncias por compra y coacción del voto”. Este universo representa el 16 % del total de las denuncias, que se divide así: 12% en materia de “transportar, presionar impedir, condicionar programas sociales y otros más”, que caben en la clasificación de coacción del voto; y 4% en materia de compra del voto. El delito denunciado con más frecuencia ha sido, con un porcentaje del 80%, el de “intento irregular de obtención de credencial de elector”, sobre todo, para “turismo electoral”.<sup>28</sup>

Estas cifras contrastan radicalmente con las presentadas en el proceso de 2018. Del 1 de enero a junio de 2018, la FEPADE ha conformado 1,060 carpetas de investigación. Sin embargo, “el 49.3% de las resoluciones se concentra en el rubro de abstenciones de investigar en razón que los hechos denunciados no son constitutivos de delito o está prescrita la posible acción penal”.

El día de la jornada electoral hubo 11,000 llamadas, de las cuales, 3,000 fueron denuncias por compra o coacción del voto. El número de denuncias no significa que el fenómeno haya sido mayor en esta elección, de hecho, las entrevistas con los operadores políticos de distintos partidos indican lo contrario.<sup>29</sup> Por otra parte, los dos elementos que hacen más probable la compra y coacción del voto no se dieron en esta elección: que el universo de electores no sea muy grande para que la compra de voto sea económicamente costeable y que las tendencias en la intención del voto muestren una competencia cerrada.

El mayor número de denuncias tuvo más que ver con dos elementos:

- a) La estrategia de la FEPADE que, por un lado, incluía acuerdos con todas las policías del país para que auxiliaran el día de la elección; una estrategia bastante exitosa si consideramos que hubo 20 detenidos el día de la jornada electoral, una cifra muy superior a la suma de todos los comicios federales anteriores, y, por otro lado, implicó una campaña, apalancada en otras instituciones, de conciencia cívica.

<sup>28</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular...”, *cit.*

<sup>29</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

- b) La campaña de algunos partidos, que produjo una reacción “anti-compradores” entre las clases populares, las más atacadas por este fenómeno. Algo que pudo notarse en el intento de linchamiento de algunos funcionarios de partidos políticos, sospechosos de cometer fraude electoral, tanto en Puebla como en la Ciudad de México.<sup>30</sup>

## 2. Formas de clientelismo: compra y coacción del voto en la Ciudad de México en la elección de 2018

El caso de la Ciudad de México es un buen ejemplo de cómo las prácticas de manipulación del voto han ido evolucionando a lo largo de los años. Basadas en el clientelismo y en lo expresado respecto a la compra y coacción del voto, diferentes fuerzas políticas han desarrollado un sistema de favores que se expande a distintos niveles de gobierno y desde diferentes orígenes (partido en el gobierno o partido de oposición). A continuación, retomamos a manera de ejemplo el reparto de tarjetas y la promesa de beneficios a cambio del voto como una de las prácticas más comunes en las elecciones de la capital, a partir de los relatos obtenidos de los ejercicios cualitativos de la investigación.

### A. Tarjetas por votos

Durante el presente proceso electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció criterios jurídicos con los que trató de acotar las atribuciones del INE en materia de propaganda electoral. Dichas disposiciones atendieron las quejas que partidos presentaron de uno de los mecanismos más criticados en las últimas elecciones: el uso de tarjetas para promocionar futuros apoyos económicos o programas públicos, que al entregarse al ciudadano podían constituirse en estrategias que atentaban contra la libertad del voto, pues se condicionaba la entrega del beneficio al resultado electoral.

En diciembre de 2017, el TEPJF validó el uso de tarjetas que los partidos políticos entregaban al considerarlas como parte de la propaganda a la que todos los partidos tienen derecho de usar, y por lo tanto sujeta de fiscalización. El uso de las tarjetas transformó la estrategia electoral de los partidos que se reflejó en el desarrollo del “trabajo político” de sus operadores, quienes vieron que el recurso económico no fluyó como en otros procesos electorales.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular...”, *cit.*

<sup>31</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

Desde nuestro punto de vista, la resolución de TEPJF, al permitir la entrega de tarjetas con recursos comprometidos en caso del triunfo electoral, tiene consecuencias importantes: primero, sí puede ser un factor que induzca al elector a votar por el partido que otorga las credenciales porque condiciona un beneficio al sentido de su voto, lo que sí se constituye en un acto de compra y/o coacción; segundo, este criterio por analogía permite que no solamente se condicione un programa y sus beneficios al resultado de la elección sino también crear expectativas con respaldo documental sobre todo tipo de beneficios, tales como: tinacos, tabletas, bajillas o depósitos condicionados al resultado electoral.

Para ejemplo, en el caso de la Ciudad de México y de acuerdo con las entrevistas realizadas a operadores políticos de distintos partidos y delegaciones: la expectativa que generaba la entrega de la tarjeta se sobrepuso al intercambio de dinero por votos. Así, según las declaraciones, cada elector tenía derecho a obtener hasta tres tipos de tarjetas con lo que se consideraba que podría recibir, en caso de la victoria del candidato, aproximadamente \$4,000 pesos, sumando todos los apoyos.

La legalización de las tarjetas seguía un esquema, que cuando se repartían éstas por los operadores políticos era semejante al que se aplicaba para el reparto de dádivas que tradicionalmente se entregaban a los beneficiarios, lo que generaba una relación no sólo intermediario-ciudadano sino también alcanzaba nuevos núcleos para la red, como la familia o la amistad. Ello porque el beneficio no se lograría por el voto personal en sí, sino por el “resultado” de la elección, y al condicionar el beneficio al resultado, la acción deja de ser individual para convertirse en una acción de grupos y redes. De ahí que si se quiere el beneficio se necesita convencer a muchos (redes, familia) de que es conveniente para “todos” votar en un determinado sentido.

Asimismo, a esta nueva forma de propaganda, se agregan viejas y tradicionales estrategias de compra del voto. La entrega de dádivas o el condicionamiento de programas, así como de dinero, en menor medida, como se llega a advertir, generó un mercado electoral basado en redes donde el insumo de intercambio fue el voto.

De la revisión hemerográfica se atiende que la compra y coacción no es generalizada; sin embargo, existen indicios de que en colonias populares de la Ciudad predominó como estrategia partidista. La diversificación de los probables beneficios tiene un principio selectivo en el que la satisfacción de necesidades es un punto clave para la configuración de una red. El uso de los programas de gobierno central y delegacional con criterios

discrecionales o al condicionarlos esconde todo un sistema, según deja entrever el análisis de los *focus groups* realizado para esta investigación.<sup>32</sup>

Estas prácticas que son difíciles de documentar e incluso encontrarles una posible sanción legal ocultan el “volcamiento” de la estructura gubernamental compuesta por servidores públicos, así como el uso indirecto de recursos públicos a favor del candidato “oficial” en muchos de los casos.

Cabe acotar que la entrega de estas tarjetas, para los operadores o intermediarios, generaba ciertas reservas, pues consideraban que se construían “expectativas que difícilmente podrían materializarse en beneficio”.<sup>33</sup>

El mecanismo de entrega fue simple, los operadores construían un padrón o directorio *ad hoc* a partir de la audiencia presente en mítines o de población expuesta a la oferta electoral del partido o candidato. No omitimos aquí el uso de brigadas casa por casa donde los promotores del voto del candidato buscaban influir sobre población abierta que era referenciada por algún líder de manzana o colonia o persona del partido que “trabaja políticamente” colonias o zonas habitacionales.

La relación se lograba a partir del uso de padrones oficiales derivado de la implementación de los programas sociales e incluso se consideraba al personal del gobierno como parte de la estructura partidista. La estrategia instrumentada para establecer la relación vinculante implicó localizar una población objetivo, población que estaba integrada por militantes, simpatizantes o por ciudadanos que habían declarado abiertamente una preferencia por el partido o candidato. De esta manera, podemos señalar que dicho insumo (motivo de intercambio) buscó garantizar que el votante cautivo garantizara que su voto estaría definido y sería a favor del partido político.

El mecanismo de vínculo fue la entrega de una tarjeta que de manera voluntaria y libre el ciudadano podía recibir y decidir si accedía al registro. El mecanismo de registro implicaba llenar un formato en el que se agregaba información básica del votante. Destacan nombre del usuario, dirección, número de teléfono para establecer contacto, así como la entrega de la copia de credencial de elector. Sin duda, la solicitud de la credencial le permitió al promotor del voto localizar la sección electoral, así como la respectiva casilla en la que sufragaron los militantes y simpatizantes,

<sup>32</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.* Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular...”, *cit.*

<sup>33</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

según se desprende de la información obtenida de las entrevistas a profundidad con operadores políticos.

Partidos de “izquierda” y “derecha” estuvieron involucrados en este proceso de intercambios y promesas de beneficio. Por eso, el mecanismo de acción vinculante que se configuró con la compra del voto debe ser evaluado como un medio clientelar. Sin embargo, dirigentes y operadores políticos argumentaban que las tarjetas no implicaban mecanismos de compra; a pesar de que la entrega y uso de las tarjetas generaba una expectativa de obtener un beneficio a cambio del voto.<sup>34</sup>

El esquema de la entrega de credenciales se generalizó en prácticamente todos los partidos. En el presente proceso electoral federal se documentó que el candidato José Antonio Meade de la coalición Todos por México, desde el mes de abril, entregó un certificado a todo aquel ciudadano que deseara responder la encuesta de necesidades. Al responder la encuesta el usuario recibía una tarjeta que contaba con un código de barras. El mecanismo de intercambio del hipotético programa establecía que el usuario se haría acreedor a una ayuda económica o crédito a partir de que indicara cuáles eran las tres necesidades específicas a las que se encontraba expuesto de manera individual.<sup>35</sup>

Por su parte, el candidato presidencial de la coalición integrada por el PAN-PRD-MC, Ricardo Anaya, presentó su programa de Ingreso Básico Universal (IBU), que consistía en el depósito mensual de 1,500 pesos destinados a la reducción de la pobreza. Sin especificar el origen de los recursos o las reglas de operación del programa, la propuesta consistía en el reparto de una cantidad garantizada a los ciudadanos por el simple hecho de ser mexicanos o mexicanas. La propuesta se intensificó a final de campaña a tal grado que consistió en el reparto masivo, mediante correo, de cartas personalizadas en donde se exponía la propuesta y se mostraba la posible tarjeta.<sup>36</sup>

Específicamente en el caso de la Ciudad de México, la candidata Alejandra Barrales, de la coalición Por la Ciudad de México al Frente, también hizo uso de tarjetas. La promoción constó en la entrega de 100 mil

<sup>34</sup> Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

<sup>35</sup> Castillo, Karen, “Presenta Meade el programa Avanzar Contigo; entrega formulario, tarjeta y certificado”, *SDP Noticias*, 3 de abril de 2018.

<sup>36</sup> Zarate, Yael, “Acusan a coalición de Ricardo Anaya de repartir tarjetas; perredista dice que «no es fake news»”, *El Universal*, 26 de junio de 2018, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/acusan-coalicion-de-ricardo-anaya-de-repartir-tarjetas-perredista-dice-que-no-es>.

tarjetas orientadas a madres de familia y jóvenes estudiantes.<sup>37</sup> También, el programa “Pa’ las Jefas” buscó beneficiar a las madres de la Ciudad de México con \$2,500 mensuales, omitiendo indicar el mecanismo que seguiría para su operación.

Asimismo, el segundo tipo de tarjetas que entregó fue a los jóvenes, quienes serían captados dentro del programa “Ciudad pa’ Estudiantes”. Dichas tarjetas se proponían otorgar acceso gratuito a transporte público a estudiantes de bachillerato y universidad.<sup>38</sup> Es importante mencionar que en la Ciudad desde el gobierno central se contaba con un programa semejante en el que se otorgaba un subsidio al transporte para jóvenes estudiantes que consistía en beneficiar a esta población con una tarifa diferenciada al pagar un precio de 3 pesos en el transporte público.

El mecanismo de reparto de dichas credenciales o tarjetas fue a partir de las brigadas de la coalición, las cuales recorrieron calles y distritos, realizando censos con aquellas personas que recibían la tarjeta. Conocer el mecanismo de “compra” del sufragio a partir de las tarjetas nos obliga a ponderar los diversos casos en que se ha hecho mal uso de ella.

Las tarjetas, al ser reconocidas como parte de la propaganda electoral en las elecciones del Estado de México y Coahuila<sup>39</sup>, durante el proceso electoral de 2017, se convirtieron en antecedentes importantes para observar el mecanismo habilitado para entregarlas. Las tarjetas vinculadas a un programa hipotético se constituyeron en un esquema que iniciaba como promesa, en la que al momento del triunfo electoral los recursos llegarían bajo un salario bimestral (tarjeta de salario Rosa).

Esta tarjeta fue entregada durante la campaña del candidato y hoy gobernador Alfredo del Mazo, quien prometió entregar un apoyo bimestral de \$2,400 a mujeres dedicadas al hogar y en situación de pobreza. En el caso de Coahuila, Miguel Ángel Riquelme configuró tres tipos de tarjetas para mujeres, ciudadanos y estudiantes.

A partir de la entrega de tarjetas, el INE ha tratado de regular esta nueva estrategia electoral al modificar el artículo 143 del reglamento de

---

<sup>37</sup> Notimex, “Barrales defiende su propuesta de entregar tarjetas en campaña”, *El Economista*, 2 de mayo de 2018.

<sup>38</sup> Aldaz, Phenélope, “Barrales anuncia entrega de tarjetas de descuento para el transporte”, *El Universal*, 1 de mayo de 2018. “Candidatos entregan tarjetas y prometen beneficios, ¿es legal?, ¿es ofrecer votos a cambio de dinero?”, *Verificado*, 21 de junio de 2018.

<sup>39</sup> “Candidatos entregan tarjetas y prometen beneficios, ¿es legal?, ¿es ofrecer votos a cambio de dinero?”, *Verificado*, 21 de junio de 2018.

fiscalización,<sup>40</sup> para impedir que los partidos o candidatos oferten promesas o beneficios a contraprestación del voto.

Sin embargo, a pesar de la utilidad de la reforma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>41</sup> estableció que si se prohibía el reparto de las tarjetas se afectaba el derecho de los partidos a difundir propaganda con miras de convencer al elector. También se consideró que las tarjetas no eran ilegales ni constituían un delito y, por ende, no podían considerarse como un medio que buscaba comprar el voto, pues se trataba de propaganda que hipotéticamente derivaba en la implementación de una política pública específica después del triunfo del candidato.

A pesar de que la interpretación de los magistrados electorales legítimo y permitió el uso de estas tarjetas, debemos tener claro que, si bien el programa es hipotético y no cuenta con recursos, las tarjetas robustecen la relación asimétrica de poder entre candidato y ciudadano. Ante la falta de una visión integral del ciclo de políticas, la interpretación de los jueces omitió que el programa de donde derivaba la entrega de la tarjeta no consideraba un diseño de factibilidad, donde los recursos son uno de los insumos a considerar en la implementación de la política pública que garantizaría un beneficio específico para aquellos ciudadanos que consintieran la recepción de la tarjeta.

Por ende, es claro que los partidos políticos estuvieron operando en beneficio de núcleos de población con quienes establecieron un compromiso político básico, la relación vinculante configuraba un delito en la medida que se hacía uso político de la pobreza pues se intercambiaba apoyo electoral prometiendo bienes públicos a cambio del voto ciudadano.

Es importante considerar que no sólo partidos políticos y candidatos repartieron este tipo de insumos en la búsqueda del sufragio. El reparto de tarjetas ha sido un instrumento utilizado por gobiernos estatales. Derivado de programas que surgieron como promesas de campaña en estados de la República, se repartieron recursos a través de tarjetas.<sup>42</sup> El

---

<sup>40</sup> Cfr. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento de fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, disponible en: [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoYoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/INE-CG409-2017\\_CGex201709\\_08\\_ap\\_7.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoYoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/INE-CG409-2017_CGex201709_08_ap_7.pdf).

<sup>41</sup> “Partidos podrán regalar tarjetas en campaña; TEPJF elimina prohibición del INE”, *Excélsior*, 28 de diciembre de 2017.

<sup>42</sup> Cfr. Barranco, Bernardo, *El infierno electoral. El fraude del Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, México, Grijalbo, 2018.



Estado de México, Campeche, Coahuila, Oaxaca, Chiapas y Veracruz son estados que han promovido este tipo de tarjetas.

A continuación, presentamos a manera de lista, los principales hallazgos que obtuvo esta investigación. También vamos más allá del diagnóstico y presentamos algunas propuestas encaminadas a fortalecer la cultura de la legalidad entre los ciudadanos e inhibir prácticas que facilitan la manipulación del voto.

#### IV. Conclusiones

- 1) En primer lugar es necesario hacer una clara distinción para esta investigación entre tres elementos clave: *a)* la compra del voto; *b)* la coacción del voto, y *c)* las prácticas proselitistas polémicas.
  - a) La compra del voto es el intercambio u oferta que realizan intermediarios de actores políticos y gobiernos con electores por su voto a cambio de dinero o bienes.
  - b) La coacción va asociada con la presión, con otro tipo de fenómenos como podrían ser el condicionamiento de programas sociales, asistenciales o municipales.
  - c) El uso de prácticas polémicas como es el reparto de tarjetas y la promesa de beneficios a futuro, que fue una característica en el proceso electoral de la Ciudad de México en 2018.
- 2) Pese a la normalización, naturalización y hasta institucionalización de la compra y coacción del voto, su eficiencia no sólo no es medible sino que además es cualitativamente dudosa.
- 3) Se afirma que para que las prácticas de compra y coacción de voto sean determinantes en una elección se necesita de un contexto en donde el padrón de electores sea relativamente pequeño y existan condiciones de competencia real entre dos o más participantes. Lo cual no ocurrió en el caso de la Ciudad de México.
- 4) Lo que sí señala la compra y coacción del voto es el funcionamiento de un gobierno en red, sustentado en el clientelismo.
- 5) En el clientelismo se forma una relación permanente, no sólo en tiempos electorales, entre las poblaciones manipuladas y los gobiernos, mediada por líderes y operadores políticos con el fin de intercambiar bienes, servicios, apoyos o programas a cambio de lealtades (acompañamientos a marchas, mítines y por supuesto el voto).

- 6) En tiempos electorales los partidos y el gobierno acentúan el intercambio, todos los partidos “compran” y/o coaccionan el voto, pero nadie conoce en realidad la eficiencia de dichas acciones ni el impacto en los resultados.
- 7) Lo anterior quedó claramente expresado en el cruce de información entre los grupos de enfoque con ciudadanos y las entrevistas a profundidad con operadores políticos, ya que los segundos tienen la percepción de que su trabajo es reconocido por sus “clientes” y representa un beneficio para los mismos, que existe lealtad de los grupos que “controlan” (mujeres, ancianos, discapacitados, jóvenes).
- 8) Sin embargo, al tomar en cuenta el relato conclusivo de los grupos de enfoque con ciudadanos, se desprende de ellos un sentimiento de desprecio y desconfianza hacia los líderes y operadores políticos. Los ciudadanos los consideran deshonestos y reconocen en su labor un delito pero que al mismo tiempo se normaliza y resulta una alternativa para que algo de lo que les “roban” les sea devuelto.
- 9) En el proceso electoral 2018 de la Ciudad de México, se afirma, los recursos de las antes llamadas delegaciones y gobierno central dejaron de fluir hacia los liderazgos y de éstos a los operadores políticos para ser repartidos entre los ciudadanos. Ello puso en disputa la legitimidad del gobierno frente a los líderes y de los operadores frente a los ciudadanos.
- 10) Existe una disputa en la opinión de qué fue lo que sucedió en el proceso electoral de 2018. Si la gente votó Morena debido al carisma y arrastre del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador o votó por Morena porque los líderes y operadores políticos migraron hacia dicho partido. En voz de estos liderazgos y operadores, cuando se fueron a Morena se llevaron a sus “clientes”.
- 11) Estos dos relatos abren el debate sobre la eficiencia de la compra y coacción del voto. Para los liderazgos y operadores entrevistados ellos garantizaron el triunfo de Morena al llevarse a su gente “su clientela” a Morena. Por el contrario, el relato que se desprende de los grupos de enfoque afirma claramente que al final del día ellos votaron por quien quisieron.
- 12) Respecto a los regalos aceptados, los ciudadanos afirman: “Nos devuelven un poco de lo que nos roban”.
- 13) Respecto a las promesas, nos dicen: “yo le aposté a las tarjetas que eran «\$2,500» y perdí”.
- 14) Electores y operadores políticos actúan de manera pragmática, no existe un lazo fuerte de lealtad que tenga como sustento la identi-

dad partidista o una creencia en los principios. El apoyo y el trabajo está condicionado por las expectativas de recompensas y el cumplimiento de las mismas.

## V. Recomendaciones

- 1) El voto secreto, desde que fue implementado en 1865, en Australia, ha sido el mayor obstáculo para la compra del voto. Sin embargo, es necesario fortalecer la secrecía del mismo con mecanismos como:
  - a) Un acuerdo político entre los partidos para que los votantes no entren acompañados a las casillas (en México se ha detectado la práctica de que niños acompañan a los electores para verificar el sentido de su voto).
  - b) Un acuerdo político entre los partidos para evitar que los votantes entren a la casilla con cualquier medio electrónico (una de las prácticas más comunes entre quienes compran y coaccionan el voto es solicitar una foto de la boleta marcada como prueba).
- 2) El cambio en el nivel de agregación con el que se dan a conocer los resultados electorales en el país. Actualmente, los datos se reportan por casilla (en México existen mínimos y máximos en el número de votos que cada casilla puede tener). Esto significa una forma de control a través de los resultados por parte de los operadores. Una posible política consistiría en integrar los datos de varias secciones electorales de tal modo que sería más difícil inferir cómo votó la gente en una casilla específica por parte de quien compra y coacciona el voto (sistema belga).
- 3) Difundir una cultura cívica en donde el acto de “responder” a quien ofrece los regalos sea visto como corrupción; incentivar en el ciudadano la noción de que el voto es un bien público y que debe ser ejercido en un sentido general por el bien de su país o por el candidato al que considere con mejores virtudes. Para lograr esto, es importante realizar una campaña afirmando que los regalos otorgados por los partidos fueron, en realidad, comprados con el dinero de los impuestos de los ciudadanos; que los favores prestados a los electores debieran ser parte de una agenda programática.
- 4) Una campaña que dé a conocer a los votantes sus derechos electorales y se impulse la concepción del voto como un bien público que representa un compromiso colectivo y por lo tanto un derecho social.

## VI. Bibliografía

- “Candidatos entregan tarjetas y prometen beneficios, ¿es legal?, ¿es ofrecer votos a cambio de dinero?”, *Verificado*, 21 de junio de 2018.
- “Partidos podrán regalar tarjetas en campaña; TEPJF elimina prohibición del INE”, *Excélsior*, 28 de diciembre de 2017.
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento de fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, disponible en: [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/INE-CG409-2017\\_CGex201709\\_08\\_ap\\_7.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/INE-CG409-2017_CGex201709_08_ap_7.pdf).
- ALDAZ, Phenélope, “Barrales anuncia entrega de tarjetas de descuento para el transporte”, *El Universal*, 1 de mayo de 2018.
- ANCIANO, Fiona, “Clientelism as Civil Society? Unpacking the Relationship between Clientelism and Democracy at the Local Level in South Africa”, *Journal of Asian and African Studies*, vol. 53, núm. 4, 2018.
- BARRANCO, Bernardo, *El infierno electoral. El fraude del Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, México, Grijalbo, 2018.
- CASTILLO, Karen, “Presenta Meade el programa Avanzar Contigo; entrega formulario, tarjeta y certificado”, *SDP Noticias*, 3 de abril de 2018.
- GREENE, Kenneth, “How Democracy Undermines Vote Buying: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter”, julio de 2017, manuscrito inédito.
- HERNÁNDEZ, David, *Prácticas y discursos institucionales. La leyenda negra de lo electoral y administración de combate a la compra y coacción de votos en México (1988-2003)*, tesis doctoral para el Programa de Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, 2007.
- HILGERS, Tina, “Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism. A Matter of Context”, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2012.
- HILGERS, Tina, “Democratic Process, Clientelistic Relationships, and the Material Goods Problem”, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2012.
- INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE)”, México, 2017, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017\\_9.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_9.pdf).

- KITSCHOLT, Herbert y WILKINSON, Steven (coords.), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- MERCADO GASCA, Lauro, “Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en México”, en UGALDE RAMÍREZ, Luis y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- NICHTER, Simeon *et al.*, “Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections”, *American Journal of Political Science*, vol. 58, núm. 2, abril de 2014.
- NIETO VÁZQUEZ, Octael, “Una revisión conceptual y metodológica de la compra y coacción de votos”, abril de 2018, manuscrito inédito.
- NOTIMEX, “Barrales defiende su propuesta de entregar tarjetas en campaña”, *El Economista*, 2 de mayo de 2018.
- PÉREZ, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra y coacción del voto y entrevistas a profundidad con operadores políticos”, Ciudad de México, 26 de junio al 13 de julio.
- PÉREZ, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular de la Fiscalía Especial para los Delitos Electorales, Héctor Díaz Santana”, Oficina de la FEPADE, 18 de julio de 2018.
- PIATTONI, S. (coord.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- FEPADE-PGR, Informe mensual de actividades, agosto, 2018.
- SCHAFFER, Frederic Charles (ed.), *Elections for Sale. The Causes and Consequences of Vote Buying*, Lynne Rienner, 2007.
- SIMPSON MONDLAK, Alberto, “Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.
- STOKES, Susan, “Political Clientelism”, en Boix, Carles y Stokes, Susan, *The Oxford Handbook Comparative Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.
- STOKES, Susan *et al.*, *Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013.
- ZARATE, Yael, “Acusan a coalición de Ricardo Anaya de repartir tarjetas; perredista dice que «no es fake news»”, *El Universal*, 26 de junio de 2018, disponible en: [www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/acusan-coalicion-de-ricardo-anaya-de-repartir-tarjetas-perredista-dice-que-no-es](http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/acusan-coalicion-de-ricardo-anaya-de-repartir-tarjetas-perredista-dice-que-no-es).

# De selección en elección: el proceso de selección de consejeros y la integridad de las elecciones subnacionales en México (2015-2018)\*

*From Selection to Election: the Selecting Directors Process and the Integrity of Subnational Elections in Mexico (2015-2018)*

---

Nicolás Loza\*\*

Irma Méndez\*\*\*

## Sumario:

- I. Introducción.
- II. La propuesta.
- III. La selección de consejeros: una mirada al proceso.
- IV. Calidad de la selección del Consejo General de los OPL: una calificación.
- V. Consejos generales de los OPL y elecciones subnacionales en México (2015-2018).
- VI. Conclusiones.
- VII. Bibliografía.

\* Para realizar esta investigación se contó con el apoyo del PAAT 2018 del INE/Segob, administrado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En el trabajo participaron como investigadores asociados Emiliano Barclay, Roberto Carlos Benitez Rodríguez y José Alfonso Correa Cabrera.

\*\* Profesor e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

\*\*\* Profesora e investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Recibido: 19 de febrero de 2019

Aceptado: 11 de marzo de 2019

### Resumen:

Con datos originales sobre la calidad del proceso de selección de los consejeros electorales de los órganos públicos locales y de la integridad de las elecciones subnacionales en México, en este artículo ofrecemos evidencia de que donde se ha incurrido en excepciones o se ha tomado distancia del procedimiento “ortodoxo” de selección de consejeros —es decir, dónde ha sido menor la calidad de la conformación del Consejo General de los órganos públicos locales— es también donde se han celebrado elecciones menos íntegras.

### Abstract:

This article offers evidence of the impact of the local electoral management body (EMB) composition on electoral integrity of local elections between 2015 and 2018 in Mexico. When decision makers make exceptions in the selection procedure of members, or make a biased interpretation of the rules, the quality of the EMB diminishes, and it affects the integrity of elections. This work is based on original data on the quality of the selection process of the electoral councilors of the local EMB and the integrity of the subnational elections in Mexico. Results points out that where the quality of the conformation of the local EMB has been lower, it is also where less integral elections have been held.

**Palabras clave:** política subnacional, administración electoral, órganos autónomos del Estado, calidad de las elecciones, integridad de las elecciones.

**Keywords:** subnational politics, electoral management bodies, quality of elections, electoral integrity, Mexico.

## I. Introducción

En este artículo presentamos dos tipos de resultados de investigación y analizamos una relación. Por un lado, damos cuenta del estudio realizado en 2018 acerca del proceso de selección de consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales (OPL) en los estados de la República; por otro lado, ofrecemos la calificación de integridad de las elecciones subnacionales en México de 2015 a 2018 generada por el *Integrity Project*, y finalmente, exploramos la relación entre la calidad en la conformación de la autoridad electoral y la integridad de las elecciones locales. Nuestro principal hallazgo es que allí donde se ha incurrido en excepciones o se ha tomado distancia del procedimiento “ortodoxo” de selección de consejeros —es decir, donde menor ha sido la calidad de la conformación del Consejo General (CG) de los OPL—, es también donde se han celebrado elecciones menos íntegras.

Así, el artículo está organizado en cinco partes: primero presentamos nuestra propuesta y un breve repaso de la literatura que explora la relación entre autoridad electoral y calidad de las elecciones; en segundo lugar, hacemos una primera radiografía del proceso de selección de consejeros a través de la descripción de su procedimiento, de la organización de la información obtenida mediante entrevistas a profundidad a aspirantes, a algunos ex consejeros y a consejeros seleccionados bajo estas reglas; la tercera parte presenta la evaluación estandarizada de la selección de consejeros sintetizada en un mapa del país; la cuarta sección da cuenta de la calificación de la integridad de las elecciones subnacionales en el periodo de estudio, también representada con un mapa, y finalmente, mostramos la relación entre la calidad de la selección de consejeros electorales y la integridad de las elecciones locales en México entre 2014 y 2018.

## II. La propuesta

Nuestro propósito es examinar en qué medida *la integridad de una elección subnacional se asocia a la calidad en la conformación del CG de los OPL de la entidad*. Por supuesto, lograr elecciones íntegras es producto de un mecanismo complejo en el que interactúan múltiples factores, tanto del sistema electoral como de su entorno. Podríamos distinguirlos y en ambas dimensiones identificar una gran cantidad de variables, lo que a continuación hacemos de forma ilustrativa, mas no exhaustiva.



Fuera del sistema electoral, la pobreza, desigualdad, corrupción o violencia, entre otras, desafían no sólo la celebración de elecciones aceptables, sino el funcionamiento de las democracias. Dentro del sistema electoral también inciden diferencialmente muchos factores, como el compromiso democrático de los partidos, la competitividad entre éstos, la naturaleza de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales o la participación de los ciudadanos. En la literatura especializada existe consenso en que la naturaleza y calidad de la autoridad electoral es decisiva, por lo que nuestro trabajo pone a prueba si esta certeza también es aplicable a México a nivel subnacional y respecto a una dimensión —la administrativa— en un sistema nacionalizado de la autoridad electoral.

Lograr elecciones de calidad es una preocupación compartida por partidos y ciudadanos, autoridades y expertos. Pero a pesar de esta convergencia, la definición, ámbito de intervención, medición de calidad de la elección y, sobre todo, determinación de su génesis, suscitan diferencias. Elklit y Reynolds<sup>1</sup> proponen indicadores para la totalidad del proceso electoral, en tanto que Hartlyn, McCoy y Mustillo<sup>2</sup> aseguran que la calidad de las elecciones depende principalmente de la autonomía e independencia de los órganos electorales. Por su parte, Pippa Norris<sup>3</sup> ha propuesto el paradigma de elecciones con integridad, que parte del supuesto de que “las elecciones libres y limpias” denotan un lenguaje diplomático y oscuro, que no reconoce la compra y coacción de votos, el uso ilegal de recursos públicos y el sesgo en la cobertura mediática, entre otras prácticas comunes en muchas elecciones en democracias nuevas, o incluso en las más consolidadas. Ante ello propone el paradigma de las elecciones con integridad.

En términos generales, se entiende por integridad electoral cualquier elección basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política, reflejados en estándares y acuerdos internacionales, y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo de todo el ciclo electoral.<sup>4</sup> Para Pippa Norris el concepto de *integridad electoral* se refiere tanto a los convenios interna-

---

<sup>1</sup> Elklit, Jørgen y Reynolds, Andrew, “Judging Elections and Election Management Quality by Process”, *Representation*, vol. 41, núm. 3, 2005, pp. 189-207.

<sup>2</sup> Hartlyn, Jonathan *et al.*, “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Latin America”, *America Latina Hoy*, vol. 51, 2009, p. 15-40.

<sup>3</sup> Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, 2014.

<sup>4</sup> IDEA International, *Electoral Management Design*, Estocolmo, 2014, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>.

cionales como a las normas globales aplicadas de forma universal a todos los países durante todo el ciclo electoral.<sup>5</sup> Esta definición tiene varios componentes que vale la pena destacar. El primero se refiere a las normas globales y convenios internacionales. Entre las primeras destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en su artículo 21, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966), en su artículo 25, y la Resolución 63/163 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2012), donde se mandata a esta organización a promover la democratización y fortalecer las elecciones genuinas y periódica.<sup>6</sup> Y entre los convenios internacionales destaca el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, aprobado en 2002 por la Comisión de Venecia (creada en 1990).

El segundo componente pone el acento en la universalidad, en la medida en que las normas son aplicables a todos los países, no sólo a las democracias consolidadas de occidente, sino también, y de manera destacada, en las emergentes, como es el caso de las centroamericanas. El tercer elemento se refiere al proceso electoral concebido como un ciclo compuesto de varias etapas. Bajo esta perspectiva, entonces se propone que la integridad electoral permee las 11 etapas del ciclo electoral que, según el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), comprende las leyes y procedimientos electorales, distritación, registro de votantes, registro de partidos y candidatos, medios de comunicación, financiamiento de campañas, proceso de votación, conteo de votos, resultados electorales y órganos de administración electoral. Asimismo, el ciclo incluye el periodo preelectoral, la campaña, el día de las elecciones y las repercusiones de los resultados, por lo que no limitan su observación al día de la contienda ni a las fechas previas y posteriores más próximas, sino que abarcan todo un ciclo largo en el tiempo y diverso en sus características.

La medición más profesional y sistemática de la integridad electoral la produce Pippa Norris a partir de la encuesta a expertos sobre percepciones de integridad electoral, con base en la cual se produce el índice sobre percepción de la integridad electoral (PEI, por sus siglas en inglés), aplicado a nivel nacional, y también subnacional, en países como México, Estados Unidos, la India o la Federación Rusa.

El binomio de la integridad, o la otra cara de la moneda, son las malas prácticas electorales, que Sarah Birch define como la “manipulación

<sup>5</sup> Norris, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 23-25.

de los procesos y resultados electorales con el fin de sustituir el interés público por el beneficio personal o partidista”.<sup>7</sup> Por su parte, Pippa Norris conceptualiza las malas prácticas como la violación a la integridad electoral, y distingue las malas prácticas de primer orden, que involucran violencia en la mayoría de los casos y resultan muy graves, de las de segundo orden, que incluyen incidencias e irregularidades.<sup>8</sup>

¿Qué explica la integridad electoral? En este estudio partimos de la proposición de Hartlyn, McCoy y Mustillo, que consiste en afirmar que los órganos de administración electoral (OAE) son claves a la hora de lograr y preservar elecciones de calidad. Esta propuesta la documentamos para el caso mexicano subnacional con anterioridad.<sup>9</sup> Los OAE atienden las tareas más importantes para la elección de autoridades y representantes o para poner en marcha instrumentos de democracia directa. IDEA Internacional<sup>10</sup> señala que las tareas de un OAE incluyen determinar quién puede votar, recibir y validar las candidaturas, conducir la jornada electoral, escutar y contabilizar los votos, dar a conocer los resultados electorales y proclamar un vencedor. En México los OAE son el Instituto Nacional Electoral (INE), encargado de organizar las elecciones federales y coadyuvar en la organización de las locales, y los OPL en cada una de las 32 entidades de la República.

Pasar de elecciones periódicas y rutinarias, sin garantías democráticas, a elecciones libres, competitivas y transparentes, tanto a nivel federal como local, fue el resultado sustancial de la transición a la democracia en México. Ello fue así gracias, en gran medida, a un número importante de reformas electorales aprobadas entre 1990 y 2014. Los cambios legales previos a 1997 echaron las bases de la competencia democrática, en tanto que los posteriores modificaron asuntos más puntuales a partir de nuevas necesidades, imperfecciones funcionales o cuestionamientos de actores relevantes. Precisamente por la envergadura de los cambios políticos que dichas reformas produjeron es importante investigar con detalle el impacto real de esos cambios normativos. En particular, nos interesa diagnosticar, así sea parcialmente, qué calidad de elecciones locales hay en México y qué papel ha jugado la reforma de ciertas normas de 2014.

---

<sup>7</sup> Birch, Sarah, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, 2011.

<sup>8</sup> Norris, *op. cit.*, p. 9.

<sup>9</sup> Loza, Nicolás y Méndez, Irma, *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso, 2016.

<sup>10</sup> IDEA International, *op. cit.*

La reforma electoral de 2014 incidió en distintos ámbitos de la regulación en la materia, pero en el campo de la administración electoral redistribuyó de forma sustancial las competencias de los órganos electorales federal y estatales. A la autoridad federal se le asignaron nuevas y más atribuciones, algunas de las cuales implicaron el terreno de la organización de elecciones locales, limitándole a las autoridades en los estados sus competencias, abriendo incluso la posibilidad de que una elección local fuera completamente organizada por la autoridad nacional si se sigue el procedimiento especificado para tal efecto. Uno de los cambios sustantivos fue sustraer de la soberanía de cada entidad de la República el nombramiento de la máxima autoridad de los órganos de administración electoral local, o sea, la designación de los consejeros electorales de los OPL, misma que pasó a manos del CG del INE. Anteriormente dicho proceso estaba a cargo de los congresos locales, lo que involucraba directamente a los partidos políticos. La reforma de 2014 se sustentó, en gran medida, en la idea —más que en la evidencia, que fue, más bien, escasa— del sesgo partidista de los órganos electorales en su composición.

La apuesta de la reforma de 2014 fue, por tanto, eliminar los sesgos partidistas y la intervención de los gobernadores en el proceso de nombramiento de los consejeros, pues ello impactaba en la imparcialidad del órgano electoral.

### III. La selección de consejeros: una mirada al proceso

¿Cómo se integra la autoridad administrativa electoral en los estados de la República mexicana? Cada institución de administración electoral local, rebautizada por la reforma de 2014 como OPL, cuenta con un órgano colegiado de decisión que es su máxima autoridad. En el pasado, el número de integrantes de ese cuerpo lo fijaba cada entidad, por lo que su tamaño variaba entre ellas, y aunque el nombramiento se hacía en términos generales de manera semejante —la decisión final recaía en el Legislativo local— había variaciones en los detalles del proceso, los pagos a consejeros, la profesionalización del cuerpo, el número y atribuciones de las comisiones, etcétera.

Tras la reforma de 2014, el CG del INE designa a los consejeros electorales en los estados, cuyo número se fijó en siete para todas las entidades del país: seis consejeros electorales y un consejero presidente. Desde entonces, el INE ha hecho múltiples convocatorias para seleccionar conse-

jeros, mismas que pueden distinguirse entre procesos ordinarios, cuando se forma o renueva conforme a calendario el CG de un OPL, o procesos extraordinarios, cuando la renuncia, defunción o destitución de un consejero obligan la sustitución. Para agosto de 2018 habíamos computado la participación de 7,487 aspirantes para integrar los CGs de los OPL en un total de 58 convocatorias del INE.

Como es de esperarse, el número de aspirantes que concursan en cada estado se relaciona con el tamaño de su población. Las dos entidades más grandes conforme al número de votantes, la Ciudad de México y el Estado de México, son también las que más aspirantes registraron en la primera convocatoria, de 2014, con 312 y 344 personas postulantes, respectivamente. Sin embargo, la relación entre número de aspirantes y tamaño de la población no siempre ha sido una proporción estable; hay estados en los que, conforme a su tamaño, se esperarían menos postulantes, como Sonora, y otros en que la expectativa sería de más, como Oaxaca. Las entidades con menor número absoluto de aspirantes han sido Sinaloa, Baja California Sur y Nayarit, con menos de 100 postulantes cada una. Las razones de estas variaciones ameritan una explicación aparte, que excede los propósitos del presente texto.

Conforme al número absoluto de postulantes, las convocatorias para integrar el CG de los OPL recibieron mayor atención y contaron con más aspirantes que las de renovación parcial o sustituciones, lo que no sólo tiene la lógica de que las posiciones en juego son más cuantiosas en las primeras que en las segundas, sino que podría ilustrar una suerte de declive en la respuesta, asociada al aprendizaje de las probabilidades de éxito de quienes se perciben como posibles consejeros.

El procedimiento de evaluación que sigue el INE para la selección de consejeros se compone de fases, y el número de participantes en cada etapa depende del resultado de la anterior. Para empezar, la postulación es por autoselección: el aspirante responde a una convocatoria pública porque se considera idóneo. Y un primer paso que debe dar el INE es certificar que, en efecto, el postulante cumple con los requisitos de la convocatoria, es decir, es curricularmente idóneo. Que esta primera fase incluya la autopostulación de los aspirantes no significa que decidan al margen de impulsos contextuales: en nuestras entrevistas recogimos testimonios de postulantes que dijeron haber decidido concursar impulsados por algún partido político o una autoridad electoral federal, local o de otro ámbito de la administración pública. Los que pasan este primer filtro se presentan después a un examen estandarizado, de donde se seleccionan alrededor de 50 aspirantes por entidad; los que obtienen las

mejores notas en su estado, mitad mujeres y mitad hombres, pues un criterio que definió el INE para integrar el CG de cada OPL es paridad de género entre consejeros.

Los 50 aspirantes que logran las mejores calificaciones del examen estandarizado pasan a la fase de ensayo, que también se cubre mediante un procedimiento presencial, en el que, tras una rifa de preguntas, el postulante redacta un texto, mismo que, de ser considerado idóneo, lo pondrá ante una nueva evaluación curricular, ya no sólo de su idoneidad sino a detalle. En esta etapa se conocerán las posibles objeciones —de parte de los partidos políticos, principalmente— a su trayectoria. Los que superan esta fase pasan a la etapa final, donde una comisión de consejeros del INE los entrevista cara a cara. Por último, la comisión de consejeros federales presenta una propuesta de consejeros por entidad al CG del INE, especificando la duración del nombramiento y si se trata de consejero electoral o consejero presidente.

Aunque la integración final de los CGs de los OPL es paritaria por sexo, los varones que se presentan para ocupar el cargo casi duplican el número de aspirantes mujeres. A su vez, las notas del examen estandarizado de los hombres están un punto arriba de las de las mujeres. Sin duda, se trata de un asunto que también debe entenderse a cabalidad, y por ahora sólo nos limitamos a consignarlo sugiriendo que las diferencias en número y calificación pueden estar asociadas entre sí, por un lado, y explicarse por pautas de género por el otro. El testimonio al respecto de una aspirante que logró ser consejera resulta sugerente: el día anterior al examen estandarizado, la todavía aspirante tuvo que atender hijos y asuntos domésticos, en tanto que algunos de los consejeros varones con quienes posteriormente ha compartido responsabilidad, le dicen que ese día se dedicaron exclusivamente a estudiar.

Durante el periodo observado, 120 aspirantes de distintas entidades solicitaron revisión a la calificación de su ensayo, por supuesto, cuando éste fue considerado no idóneo: 39 lograron una reconsideración aprobatoria y en 81 casos no se modificó la nota. Los estados que registraron el mayor número de solicitudes de revisión fueron Tlaxcala, Aguascalientes y Baja California; en donde menos solicitudes de revisión hubo fue en Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. En el periodo, 11 aspirantes que solicitaron revisión de su nota inicial en el ensayo lograron la reconsideración y entraron a un CG.

De 2014 a 2018 hemos computado poco más de 50 procesos de selección que han producido consejos generales que condujeron o conducirían una elección al momento del registro de esta cifra. Por ahora omi-

timos pequeñas variaciones en la integración de consejos cuando, entre una y otra, no hubo elección, pero la información está disponible en las bases de datos. De las fases descritas y los procesos identificados, generamos indicadores estandarizados que agregamos en una base de datos, que constituyó una fuente fundamental de información de nuestro diagnóstico.

A su vez, para examinar el proceso también entrevistamos a 53 aspirantes a consejero, algunos de los cuales lograron convertirse en consejeros, de los que hay quienes siguen en funciones o ya terminaron su nombramiento, y otros no alcanzaron el objetivo.<sup>11</sup> Nuestra intención fue explorar su experiencia, para recuperar la visión que *dentro* del proceso se hicieron y contrastar sus interpretaciones con la información estandarizada, procurando que los vínculos significativos encontrados con el análisis de los registros estandarizados se enriqueciera con la identificación de mecanismos y la interpretación de éstos por parte de los propios actores. Para recoger la experiencia de los entrevistados organizamos el cuestionario y el análisis en temas.

En el primer tema exploramos la opinión de los aspirantes respecto a la coherencia entre los conocimientos y atributos que el proceso de selección valora y el tipo de conocimientos y habilidades que posteriormente le serán demandados como consejeros en funciones. Los entrevistados dividieron su opinión sobre este asunto. Quienes consideran que hay coherencia, en general expresaron simplemente una buena opinión del proceso, acaso focalizándose en que tanto el examen estandarizado como el ensayo prueban, efectivamente, el conocimiento del aspirante en materia electoral. Por su parte, los que opinan que no hay coherencia normalmente califican estas dos primeras fases de muy “académicas” o “escolares”, piensan que al final son otros los atributos que más se utilizan en la función electoral y algunos consideran que los exámenes favorecen a quienes son abogados o tienen antecedentes en la administración o justicia electorales.

La imparcialidad, el profesionalismo y la objetividad del proceso fueron una segunda gran temática a explorar. En cuanto a la imparcialidad,

---

<sup>11</sup> De las 53 entrevistas, 31 fueron cara a cara y el resto por envío y devolución de cuestionario. De las entrevistas cara a cara, 21 fueron presenciales y 10 vía Skype o Facebook Live. Las entrevistas cara a cara se realizaron en la Ciudad de México, Puebla, Guerrero, Aguascalientes o Veracruz entre junio y agosto de 2018. Entre otros, se entrevistó a 11 consejeros en funciones y a 10 ex consejeros, así como a un ex consejero federal. También se hicieron seis entrevistas presenciales a aspirantes que no lograron convertirse en consejeros. En las entrevistas vía Skype o Facebook Live se contó con la participación de un consejero en funciones y de cinco ex consejeros.

las opiniones se dividen a partes iguales. Los críticos consideran que las fases de evaluación curricular, entrevista y prelación de aspirantes que hacen los consejeros federales, abren la puerta a la intromisión de partidos locales y nacionales, funcionarios públicos, gobernadores, intereses del propio CG del INE, de alguno de sus consejeros o del consejero presidente del OPL cuando se trata de sustituciones. Respecto al profesionalismo, la inmensa mayoría piensa que se logra, pero también aquí aparece el problema del perfil que el tipo de evaluaciones favorece, pues a decir de algunos entrevistados, los licenciados en derecho o los ex funcionarios electorales locales o federales, es decir, la llamada *familia electoral*, compiten con una ventaja *hereditaria* —práctica— indebida. Sobre la objetividad también hay distintas opiniones, pero, en general, las fases del examen estandarizado y ensayo cumplen sin controversia este criterio, mientras que las otras tienen mayores cuestionamientos, pues intervienen pocos evaluadores que, además, son los consejeros federales a los que se les atribuye agenda propia y son vistos como quienes, al final, serán los jefes de los seleccionados.

Un testimonio que se repite y resulta de enorme interés es sobre el contacto de los aspirantes con funcionarios electorales, otro tipo de funcionario público y dirigentes partidistas. Más de la mitad de los entrevistados confirma que actores políticos los buscan una vez que se postulan, no antes de hacerlo, y más aún cuando parece probable que sean seleccionados. Hay quienes consideran que se trata de una circunstancia normal, que incluso asocian a la probabilidad que autopercebían de ser consejeros, o hasta consejero presidente del OPL, mientras que hay quienes celebran no haber estado en la entidad durante el proceso por considerar que fue la única manera de evitar esos contactos. En concreto, los aspirantes que dan cuenta del contacto, no lo califican de ilegal, pero pareciera que lo desaprueban o lo ven como un mal necesario, aunque no deja de reportarse como un recurso inesperado.

De las fases del proceso quizá la más controversial es la entrevista. Muchos aspirantes y consejeros, o ex consejeros, consideran que los criterios de evaluación de este episodio no son claros. Luego, las opiniones se dividen con distintas críticas. Una minoría pequeña de entrevistados señala que algunos consejeros federales fueron agresivos en la conducción de la entrevista o tenían conflicto de interés; otros no tienen claro por qué los entrevistó quien los entrevistó; varios refieren tratos desiguales o, peor aún, califican la entrevista como un pasaje sin mayor sentido, pues, dicen, la decisión es tomada antes y no después de la entrevista.



En estos testimonios el conflicto de interés ocurre cuando un consejero federal que fue jefe es amigo o “enemigo” de un entrevistado y forma parte del grupo de entrevistadores. A su vez, pareciera que los aspirantes han construido un *ranking* de consejeros nacionales, por lo que la composición de las comisiones entrevistadoras de cada postulante ya indicaría qué tan inclinado está, previamente, el INE por tal o cual finalista. Por supuesto, las observaciones a esta fase del procedimiento no sólo descansan en la atribución de conflicto o preferencias, sino que también hay testimonios de aspirantes que consideran que, dado su perfil, tal o cual consejero en la comisión de entrevistas podría favorecer o perjudicar su desempeño. La cantidad de testimonios, observaciones y críticas parece natural en una fase tan relevante, tan cerca del final y tan poco estructurada si la comparamos con un examen estandarizado, por lo que definitivamente pareciera necesario realizar mucha más investigación para entenderla mejor.

Al considerar el proceso en su conjunto y proponer mejoras, las opciones que advierten los aspirantes se multiplican. Algunos entrevistados sugirieron darle a cada fase una valor acumulativo, preciso y público para documentar la decisión final, evitando así que la entrevista, o cualquier otra etapa en particular, tenga un peso mayor a las demás. Otros sugieren, en definitiva, cambiar el procedimiento, señalando que éste se encuentra viciado de origen porque los consejeros del INE fueron seleccionados por los partidos políticos, y si el objetivo es “despartidizar” la selección de consejeros locales, será imposible con las formas actuales. Hay quienes proponen eliminar la etapa del ensayo o, en su defecto, que éste pueda hacerse en línea. Muchos piden que primero se explique qué se entiende por ensayo y, a partir de ello, cambiar la valoración del mismo. Mientras que algunos proponen introducir un examen psicométrico y/o de habilidades gerenciales, conscientes del infructuoso esfuerzo que el INE ha hecho en este renglón. Otra sugerencia ha sido la de proporcionar a los entrevistados una hoja con las respuestas correctas del examen estandarizado, así como una copia del examen, que evite lo que consideran una fuente de opacidad en esa evaluación, que puede ser más relevante en caso de inconformidad por parte del aspirante. Finalmente, también aparecieron sugerencias para remover obstáculos para la revisión de notas, es decir, simplificar el procedimiento y tener formas de corroboración quizá en línea o expeditas.

Cuando los críticos señalan injerencias indebidas, partidismo, falta de objetividad o incluso de profesionalismo, pareciera que sólo un procedimiento automatizado, ajeno a la intervención humana, podría serles sa-

tisfactorio y dar el resultado que buscan. En un testimonio un entrevistado señala que uno de los defectos del procedimiento es que no es ajeno “a la intervención de los consejeros del INE”, siendo que son los consejeros del INE quienes lo conducen y ejecutan.

En las circunstancias actuales todo rastro de partidismo pasado entre aspirantes —así sea el inocuo acto de haber acudido años atrás a una reunión, o haber votado por ese partido— o entre los árbitros que con sus decisiones en torno a la competencia entre partidos pueden parecer —o estar— más inclinados por una u otra opción, de experiencia especializada por parte del postulante, de conocimiento de funcionarios electorales, de formación experta, de preparación formal para estos exámenes, de intercambio de información entre aspirantes o cualquier otra conducta que en otras circunstancias parecería normal (preparar un examen en equipo) es rechazada y señalada como indicio de anomalía. En el extremo de algunos testimonios y contraponiéndolos —algunos muy inclinados a las calificaciones estandarizadas, otros prefiriendo el campo menos estructurado del juicio de pares o la decisión de consejeros— pareciera que no habrá procedimiento libre de crítica ni de suspicacia.

#### IV. Calidad de la selección del Consejo General de los OPL: una calificación

A lo largo de los cuatro años de selecciones examinadas, el procedimiento prácticamente fue estable: del primero a los siguientes procesos aumentó el número de evaluadores por ensayo y mejoró la información disponible respecto a los criterios de las calificaciones curriculares y de la entrevista que los consejeros federales hacen a los aspirantes. En este periodo, si bien algunos aspirantes impugnaron algunas calificaciones, no hubo objeciones a la legalidad ni indicios de anormalidad de los procesos, por lo que evaluarlos en su conjunto, empezando por un criterio de valoración fase por fase, implicó pensar en indicadores adicionales al simple cumplimiento/incumplimiento de la regla, pues ésta siempre se cumplió.

Para calificar la selección de consejeros en los estados y traducirla en un registro fácil de conservar y utilizar, construimos cuatro indicadores; dos a los que hemos llamado *de brecha* y dos más de *excepciones*. Ninguno de ellos indica un procedimiento ilegal, sino una distancia o excepción respecto a la interpretación estricta o más “ortodoxa” de la regla; o bajo otra perspectiva, una mala práctica, pues lo esperable es siempre

privilegiar el mérito, que se expresa en una mayor calificación, o un procedimiento pulcro, libre de aclaraciones.

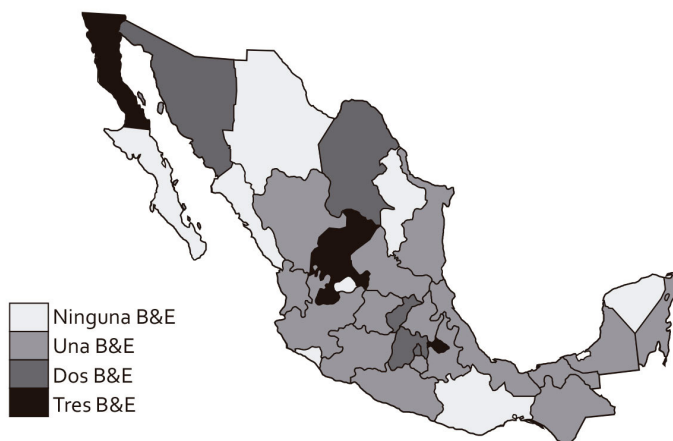
La brecha uno (B1) ocurrió cuando el promedio de los 50 aspirantes mejor evaluados fue más alto que el promedio del CG finalmente electo, y la consideramos una brecha pues la expectativa es que fuera exactamente al revés, o sea, que el promedio del CG fuera más alto que el de los que no ingresaron al CG. La brecha dos (B2) se dio cuando el promedio del CG fue superior a la nota del consejero presidente (CP). Para los dos casos, como lo especificamos en el primero, la interpretación “ortodoxa” de la regla es que los mejor calificados en exámenes estandarizados deben ocupar las mejores posiciones en disputa.

Por su parte, la excepción uno (E1) ocurre cuando el ensayo de un aspirante integrado al CG fue calificado en un primer momento como no idóneo, se solicitó reconsideración y, finalmente, se aprobó. Es *excepción* porque aparece ocasionalmente, no porque implique excepción de la regla, ya que la regla misma la considera. La segunda excepción (E2) es el caso de una variación entre la lista aprobada en el CG del INE y la lista presentada previamente por la comisión encargada, en una trayectoria que no cuenta con reglamentación. La excepción, como se apuntó líneas antes, lo es por su escasa frecuencia, pero está prevista por la regla y no la rompe.

Del total de procesos considerados, en casi una tercera parte no ocurrió ninguna brecha ni excepción; en casi la mitad, sólo una; en menos de una tercera parte, dos excepciones, y en sólo cuatro, tres brechas y/o excepciones. Si sumamos aquellos estados/consejos sin brecha ni excepciones con los que solamente tuvieron una, estos representan la gran mayoría, lo que en general sugiere procesos no nada más limpios desde el punto de vista legal, sino ortodoxos con nuestros criterios de variación. Por el contrario, si sumamos los procesos con dos o tres brechas y excepciones, tendremos menos de una tercera parte con variaciones, haciendo notar, incluso, que en ningún estado/consejo se llegó al valor máximo del indicador de brechas y excepciones, que es cuatro.

Como se observa en el mapa 1, para 2018 sólo seis de los CGs de las 32 entidades de la República habían sido integrados sin acusar al menos una brecha o excepción. Con una brecha o excepción había 17 CGs; con dos, cuatro: Ciudad de México, Coahuila, Querétaro y Sonora; con tres, las siguientes entidades: Baja California, Tlaxcala y Zacatecas. Como lo hemos apuntado antes, en todo el ciclo bajo examen en ninguna entidad el CG de un OPL se integró incurriendo en las dos brechas y las dos excepciones posibles (mapa 1).

MAPA 1  
OPL: BRECHAS Y EXCEPCIONES EN LA INTEGRACIÓN DE CGs PARA 2018  
INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES SUBNACIONALES



Dados los objetivos de nuestra investigación, no bastaba con generar los indicadores de calidad del proceso de integración de los OPL, sino que necesitábamos contar con un registro sistemático y comparable de la calidad de las elecciones subnacionales. Al mismo tiempo, las variaciones en la temporalidad de los procesos evaluados nos permitían reunir múltiples indicadores de los más lejanos (2014-2017) y contar con muy pocos para los menos distantes (2018).

La calidad de las elecciones locales la determinamos con diversos indicadores que, a su vez, siguen la literatura especializada y abrevan de los datos disponibles. Se privilegiaron aquellos indicadores que pudieran dar cuenta de etapas o procedimientos clave del proceso electoral o del proceso en su conjunto, mismo que, según IDEA Internacional, comprende 11 etapas, a saber: leyes electorales, procedimientos, distritación, registro de votantes, registro de partidos y candidatos, medios de comunicación durante las campañas, financiamiento de campañas, votación, conteo de votos, resultados y órganos electorales.

Los indicadores utilizados para evaluar la calidad de los procesos electorales locales entre 2015 y 2017 fueron dos:

- El PEI, que expresa la valoración de expertos sobre las once etapas del ciclo electoral, por lo que es el más comprensivo de todos. Esta medición se hizo en el marco del Electoral Integrity Project, mediante una encuesta a expertos sobre integridad electoral subnacional en

México, coordinada por Pippa Norris y Ferran Martínez i Coma desde la Universidad de Sidney, y por Irma Méndez y Nicolás Loza desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México.

- La proporción de casillas anuladas o modificadas respecto al total de las instaladas, lo que reflejaría dificultades para la integración de las mesas o falta de disponibilidad de materiales, planteando problemas de legalidad en el desarrollo de la jornada (libertad de votación, seguridad, integridad de paquetes electorales, etcétera).

La percepción de integridad electoral a nivel subnacional 2015-2017 es, en general, de moderada a baja, con heterogeneidad entre los estados y sin ningún caso de elecciones de alta o muy alta integridad, lo que contrasta con esta misma medición a nivel internacional, en que, por supuesto, varios países logran los más altos estándares de integridad (Dinamarca, Finlandia, Noruega, y Costa Rica y Canadá en América). Entre las elecciones mejor y peor evaluadas medió una distancia de 24 puntos en una escala “teórica” de 0 a 100, es decir, un rango real de apenas una cuarta parte del rango posible: la contienda de 2016 en Durango fue evaluada con 58.3 puntos (integridad moderada), en tanto que a las elecciones de Chiapas de 2015 se les evaluó con 34.7 puntos (integridad muy baja). A su vez, el PEI permite identificar el desempeño de cada una de las fases del ciclo electoral, por lo que también es posible apreciar cuáles son las mejor y las peor evaluadas, el proceso en su conjunto y cada uno de los estados, lo que posibilita muchos accesos a la evaluación del proceso.

## MAPA 2

### INTEGRIDAD ELECTORAL EN LOS ESTADOS MEXICANOS 2015-2017



Como apuntamos, las diferencias en la integridad electoral podrían expresar variaciones en el conjunto del proceso, o focalizarse en una etapa, pero de forma casi inevitable se traducirán en menores niveles de certeza sobre los resultados a nivel casilla, que a su vez alentarán impugnaciones y, eventualmente, anulación o modificación de resultados originales.

Por lo anterior utilizamos datos de la validez de las votaciones en casilla. A partir de la información proporcionada por el INE es posible conocer el número de casillas cuyos resultados fueron anulados o modificados en cada una de las elecciones estatales, por lo que, además del PEI, usamos este indicador, conforme al cual la calidad de las elecciones estatales en el periodo 2015-2017 también fue heterogénea. En algunas elecciones ninguna casilla fue anulada o modificada, mientras que en la contienda para gobernador del Estado de México se anularon o modificaron 646 casillas. Otro caso sobresaliente fue Hidalgo, uno de los estados con más bajos niveles de integridad electoral según los expertos, y también con mayor proporción de casillas anuladas o modificadas en 2016.

Para evaluar la calidad de las elecciones locales de 2018, al no contar aún con los resultados de la encuesta a expertos sobre integridad electoral subnacional en México ni del total de casillas anuladas, seleccionamos como indicadores alternos la participación electoral, la proporción de funcionarios de casilla que se tomaron de la fila respecto al total de quienes integraron las mesas de votación, el porcentaje de avance de actas de escrutinio y cómputo capturadas en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) cuando éste cerró y el número de quejas presentadas ante el INE en contra de los consejeros electorales de los OPL durante el proceso electoral local.

En 2018 hubo notorias diferencias en participación electoral local. La participación subnacional promedio fue de 57.81% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, Yucatán fue el estado con más participación, donde alcanzó 76.94%, y Querétaro, Sinaloa, Chihuahua y Puebla no llegaron al 50% de concurrencia. Entre el estado de más y de menos participación, la brecha fue de 32 puntos. Puebla, particularmente, tuvo una participación notoriamente baja, con más de 13 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

El segundo indicador es el número de actas computadas por el PREP de cada entidad cuando éste cerró, es decir, 24 horas después de abiertas las casillas. Ofrecer resultados preliminares de manera oportuna contribuye a la transparencia y a la credibilidad de la contienda: el PREP más

eficaz es aquel que brinda resultados más completos. A partir de la reforma de 2014 los PREP estatales están regulados por el INE, pero los OPL son los encargados de implementar y operar estos programas, razón por la cuál la eficacia de los PREP estatales nos parece un indicador de la calidad del trabajo realizado por los OPL, y por esta vía, de la calidad de la elección en general.

De acuerdo a la información que los mismos OPL ofrecen, Chiapas y el Estado de México apenas computaron poco más del 90% de las actas, pero Jalisco, San Luis Potosí y Yucatán se situaron cerca del 80%. El caso más crítico fue Sonora, donde el avance fue de 65%. En el resto de las entidades federativas el porcentaje de avance estuvo alrededor de un 98%.

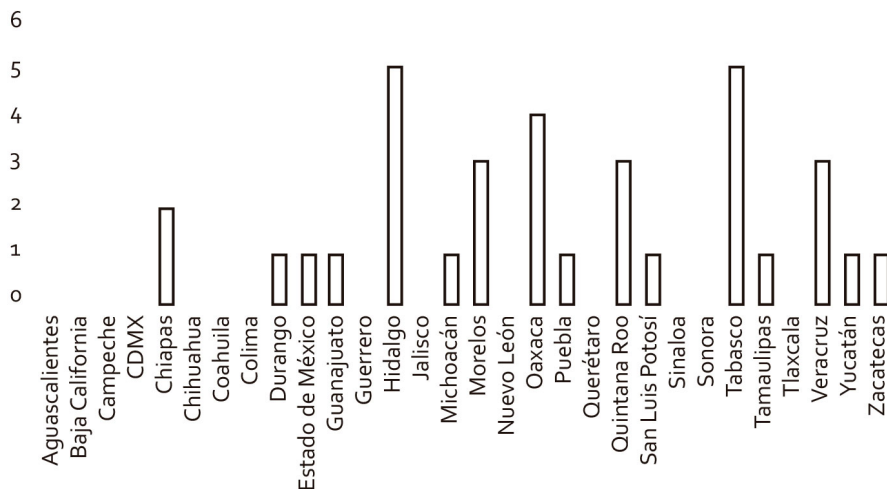
Otro indicador utilizado es el porcentaje de funcionarios de casilla sacados de la fila. En México, en aquellas casillas donde los funcionarios insaculados y capacitados no asisten a cumplir con su responsabilidad, son sustituidos por ciudadanos formados en la fila para entrar a la casilla para votar. Que sean individuos no capacitados quienes serán funcionarios de casilla puede afectar el desarrollo de la jornada electoral y la calidad de los comicios, al tiempo que la no presentación de los ciudadanos capacitados podría indicar anomalías, como fallas en el reclutamiento y capacitación por parte de la autoridad, una conducta “desleal” de los partidos que intentan reclutarlos como representantes o inhibir su presencia, o bien, falta de confianza de los ciudadanos en el proceso o en alguno de sus componentes.

En el proceso electoral hubo una variación considerable en el porcentaje de funcionarios sacados de fila. Mientras en Chihuahua esa cifra fue de menos del 3%, en Campeche y Quintana Roo los funcionarios no capacitados, y que pasaron a formar parte de las mesas de votación, constituyeron más del 13%. Entre los primeros y los segundos tipos de estados hay una distancia de más de 10 puntos porcentuales, lo que nos lleva a sugerir que es entre los últimos donde ocurrió alguna de las anomalías que identificamos en el párrafo anterior.

El último indicador de calidad de las elecciones subnacionales en México que utilizamos son las quejas presentadas en contra de los consejeros electorales de los OPL, mismas que se interponen ante el INE y pueden dar lugar a un proceso de remoción de consejeros. Entre los actores que pueden presentarlas se encuentran partidos políticos; aspirantes a candidaturas independientes; autoridades jurisdiccionales, como los tribunales estatales electorales, e, inclusive, el propio INE. Las quejas pueden estar motivadas por conducción partidista del proceso electoral, actua-

ción indolente de parte de los consejeros u omisiones en el cumplimiento de sus deberes. Un alto número de quejas sería sintomático de un desempeño deficiente por parte de los OPL, o al menos, de que el conflicto electoral ha invadido el ámbito de la autoridad electoral local (gráfica 1).

GRÁFICA 1  
QUEJAS ANTE EL INE CONTRA CONSEJEROS ELECTORALES (OPL)  
(PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2017-2018)



En catorce estados no se registró ninguna queja ante el INE por la actuación de los consejeros en los OPL, en nueve estados se interpuso una, en uno más dos, en tres entidades tres, en otro se interpusieron cuatro y en dos más se presentaron cinco. Destacan los casos de Hidalgo y Tabasco que recibieron el mayor número de quejas a nivel nacional. Si este indicador es eficiente en cuanto a la calidad de la elección, podemos esperar que en estas entidades la calidad del proceso sea menor.

#### V. Consejos generales de los OPL y elecciones subnacionales en México (2015-2018)

Nuestro argumento es que la calidad de las elecciones subnacionales de 2015 a 2018 en México podría ser mayor en la medida en que haya menos brechas y excepciones en la selección de consejeros electorales en los estados; de forma inversa, un proceso de selección con brechas en calificaciones y excepciones en procedimiento podría no favorecer a los



mejores perfiles o a las mejores prácticas, y traducirse en una menor integridad electoral.

Los resultados del análisis estadístico simple (correlaciones) muestran que existe una correlación positiva y significativa entre la percepción de integridad de los OPL y la B2, que es la diferencia entre la calificación del consejero presidente y el promedio de calificación del CG: donde fue designado como consejero presidente quien ha obtenido una calificación mejor que el resto de consejeros puede esperarse un mejor desempeño del organismo que donde ocurrió lo contrario. Hay también una correlación positiva y significativa entre el porcentaje de actas computadas por el PREP y la B1, que es la diferencia entre la calificación promedio del CG de los OPL y el resto de los aspirantes: el PREP tiende a contar un mayor número de actas en aquellos estados donde los OPL lo conforman las personas que obtuvieron una mejor calificación en el examen estandarizado.

A su vez, la relación entre la percepción de integridad electoral en los estados según los expertos y la B2, es decir, la diferencia entre la calificación del presidente y el resto de los consejeros para el periodo 2015-2017, ocurre de la forma esperada. Destacan en particular Jalisco, Durango y Aguascalientes, donde la relación es fuerte, con alta calidad de sus elecciones de gobernador y un órgano electoral encabezado por un presidente con mejor calificación que el resto de su Consejo, lo que podría contribuir a un liderazgo indiscutible. Chiapas, Zacatecas, Hidalgo y Veracruz son entidades donde sucede lo opuesto, o sea, con baja calidad de sus elecciones y altos valores negativos en la B2.

Para los procesos electorales locales de 2018 la calidad se midió con las quejas presentadas contra los consejeros de los OPL en el INE. Entre este indicador y la B2, que, insistimos, es la diferencia entre la calificación del presidente del CG del OPL y el CG, también constatamos presencia de la relación esperada. Cuando la diferencia fue negativa, que el consejero presidente tuvo una nota debajo del promedio de su consejo general, el número de quejas fue mayor.

Para tener una visión del periodo en su conjunto observamos la relación de la percepción de integridad electoral en los estados (2015-2017) con la diferencia entre la calificación del presidente y la del resto de los consejeros para el proceso 2018, es decir, la magnitud de la B2, que, conforme a nuestras pruebas, es el indicador más robusto de la calidad del proceso de selección de consejeros de los OPL. La evidencia muestra que la percepción de integridad electoral crece en la medida en que la diferencia en calificaciones aumenta, lo que a su vez indica mayor calidad en

la integración de los CGs de los órganos electorales locales. ¿Por qué la B2 es el indicador más robusto? ¿Nombrar un consejero presidente cuando su calificación está por debajo del promedio del CG no delataría el predominio de la voluntad o el compromiso político antes que el simple desempeño indicado por una nota? Por supuesto, no ignoramos que para posiciones como la de consejero, y quizá más aún la de consejero presidente, no basta con poder obtener una alta nota en un examen estandarizado de conocimientos, sino que son indispensables otras cualidades que, sin embargo, suelen ser difíciles de enumerar y más de registrar con objetividad, pero que probablemente también están contenidas en la calificación del examen.

Finalmente, examinamos las relaciones entre el indicador de integridad electoral subnacional 2015-2017 y los de calidad de la elección 2018 que hemos descrito con anterioridad. Como entre ambos hubo fuertes relaciones, en los estados en que hubo elección en 2018 optamos por elegir como indicador de calidad el valor del índice de integridad electoral de la elección inmediata anterior.

Para terminar, presentamos tres modelos de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios, poniendo a prueba el efecto de la calidad del proceso de selección de consejeros, nuestra variable explicativa de interés, sobre la calidad de la elección, nuestra variable dependiente, controlando sus efectos con variables socioeconómicas y políticas que han sido propuestas en la literatura para explicar la calidad de las elecciones en México, América Latina y el mundo.

CUADRO 1  
INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES LOCALES EN MÉXICO (2015-2017):  
FACTORES EXPLICATIVOS

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
Participación electoral	0.021 (.075)	0.0435704 (.066)	-0.024 (.075)
B1	-0.8958608 (1.877)		
B2	-4.036095*** (1.362)		
E1	1.316093 (1.634)		

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
E2	-0.8468455 (2.349)		
Magnitud B2 (calificación presidente y CG)		0.4796151*** (.098)	
Índice de brechas y excepciones (IB&E)			-1.598* (.846)
Margen de victoria	-0.1038361 (.0766)	-0.1316885** (.064)	-0.112 (.075)
Índice de desarrollo humano (IDH)	93.90861*** (20.292)	97.24138*** (17.928)	101.508*** (20.630)
Constante	-18.76548	-23.70538	-21.92097
N	65	65	65
r <sup>2</sup>	0.453	0.535	0.3854

Modelos de regresión lineal. Variable dependiente: integridad de las elecciones locales 2015- 2018. El valor de la integridad de las elecciones en 2018 se asignó con el de la elección inmediata anterior.

Coefficientes de regresión. Entre paréntesis, error estándar.

\*\*\*p ≤ 0.01, \*\* p ≤ 0.05, \* p ≤ 0.1.

Para valorar con mayor precisión la importancia de cada uno de los indicadores se ofrecen resultados de tres modelos diferentes. En todos los casos incluimos variables de control que sabemos inciden sobre la calidad de los procesos electorales: una socioeconómica; el IDH, porque la prosperidad de una entidad importa; otra política; el margen de victoria, y una más institucional: la participación, porque también está bien determinado en el campo que la competitividad entre partidos y la concurrencia a las urnas inciden sobre la integridad electoral.

En el primer modelo incluimos como variables independientes cada una de las cuatro brechas y excepciones descritas en el texto. Tres de ellas se comportan en el sentido esperado: cuando se incurre en brechas y excepciones en el proceso de integración de los OPL, la percepción sobre la integridad electoral es menor, pero sólo una de las cuatro es estadísticamente significativa, que es la B2, es decir, cuando el consejero presidente recibió una calificación menor que la calificación promedio del CG. Esta relación, además de tener el signo esperado (b = -4.03), es estadísticamente significativa (p ≤ 0.01).

Un resultado similar se obtiene en el segundo modelo. En este caso, la brecha se expresa en la magnitud de la diferencia entre la calificación del consejero presidente y la del resto del CG de los OPL. También aquí encontramos evidencia consonante con nuestras expectativas: el coeficiente de regresión ( $b = 0.47$ ) es del signo esperado y estadísticamente significativo ( $p \leq 0.01$ ). De los modelos propuestos, éste es el que explica la mayor proporción de variación de la variable dependiente ( $r^2 = 0.53$ ). Finalmente, el tercer modelo utiliza nuestro índice de brechas y excepciones como variable independiente. Al igual que los modelos anteriores, los resultados sustancian nuestras previsiones: la calidad de las elecciones es menor ahí donde tienen lugar más brechas y excepciones. El coeficiente de regresión es del signo anticipado ( $b = -1.59$ ) y es estadísticamente significativo ( $p \leq 0.1$ ).

En resumen, los modelos presentados muestran que existe una asociación negativa entre la presencia de brechas o excepciones en la integración de CG en los OPL y la calidad de las elecciones, vista ésta última como integridad. Tal relación es estadísticamente significativa incluso cuando se controla por factores socioeconómicos, como el IDH, o políticos e institucionales, como la participación electoral y el margen de victoria.

Los resultados muestran que los OAE, en particular la forma en que el INE integra el CG de los OPL, no son irrelevantes para la calidad de las elecciones. En aquellos estados en donde hay menos brechas y excepciones en la aplicación de un procedimiento profesional e imparcial que privilegia los méritos en la selección de consejeros electorales en los estados, hay elecciones locales más íntegras.

## VI. Conclusiones

Conforme a nuestros hallazgos, consolidar elecciones democráticas y de calidad en México a nivel subnacional tiene como pilar la calidad de la conformación del cuerpo colegiado de más alto nivel en los OAE locales. La integración de los cuerpos directivos de estos órganos y el funcionamiento de los mismos, son relevantes en la organización profesional y transparente de elecciones íntegras.

En este estudio mostramos que existe una relación positiva entre la calidad de la composición de los CGs de los OPL y la integridad de las elecciones locales: cuando en la selección de consejeros electorales locales ocurrieron brechas y excepciones la calidad de las elecciones fue menor.

En este estudio también intentamos entender la experiencia de los propios aspirantes, hayan logrado o no ser consejeros. Conforme a sus testimonios, la discrecionalidad y el acecho de los partidos y funcionarios públicos, electorales, y no, federales y locales al proceso de selección, son los desafíos que éste debe superar. Las sugerencias de los aspirantes se orientan a estandarizar, hacer públicos y muy visibles, los criterios de evaluación de las etapas por ahora más discrecionales del proceso, como la evaluación curricular y las entrevistas.

Si bien la integración de los OPL siempre ha seguido reglas, en pocos casos, pero en algunas entidades o procesos de selección más que en otros, acusó brechas y excepciones, que luego gravitaron sobre la integridad de las contiendas locales.

Estos hallazgos consolidan evidencia precedente<sup>12</sup> y abren un conjunto de nuevas interrogantes y necesidades de investigación. En términos de política pública o decisiones de gestión, podemos afirmar que el esfuerzo institucional (legal en la arquitectura de las designaciones, de recursos organizacionales en la operación) parece validarse por sus efectos; es decir, donde la designación transita por la ruta marcada de forma pulcra podemos esperar elecciones más confiables, y en democracias en tiempos de suspicacia, no es poca cosa.

## VII. Bibliografía

- BIRCH, Sarah, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, 2011.
- ELKLIT, Jørgen y REYNOLDS, Andrew, “Judging Elections and Election Management Quality by Process”, *Representation*, vol. 41, núm. 3, 2005.
- HARTLYN, Jonathan *et al.*, “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Latin America”, *America Latina Hoy*, vol. 51, 2009.
- IDEA INTERNATIONAL, *Electoral Management Design*, Estocolmo, 2014, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>.
- LOZA, Nicolás y MÉNDEZ, Irma, *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso, 2016.

---

<sup>12</sup> Loza, Nicolás y Méndez, Irma, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 4, 2016.

LOZA, Nicolás y MÉNDEZ, Irma, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 4, 2016.  
NORRIS, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, 2014.

# Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste

## *Observation and Monitoring of Political Violence Against Women on the Basis of Gender in the Mexican Southeast Region*

---

Omar David Jiménez Ojeda\*  
Laura Eloya Moreno Nango\*\*

### Sumario:

- I. Introducción.
- II. Concepción doctrinal de la violencia política contra las mujeres en razón de género.
- III. Marco normativo.
- IV. El problema en la atención de un caso de violencia política en razón de género.
- V. Conclusiones.
- VI. Bibliografía.

\* Doctor en Derecho, maestro en Administración pública y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH); profesor de tiempo completo e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Ha colaborado en *Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México* (2014) y *Violencia política contra las mujeres. Región Sur-Sureste* (2018), entre otros trabajos.

\*\* Maestra y licenciada en Derecho por la UNACH, actualmente se desempeña como Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Es coautora en el libro *Violencia política contra las mujeres. Región Sur-Sureste* (2018).

Recibido: 20 de noviembre de 2018

Aceptado: 13 de diciembre de 2018

## Resumen:

El presente artículo pretende aproximar al lector al fenómeno de la violencia política contra las mujeres en razón de género, que es una de las problemáticas más relevantes en el sistema electoral mexicano actual, ya que ésta menoscaba el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, lo cual entorpece los procesos democráticos de nuestro país. La respuesta que las autoridades han dado a estas manifestaciones de violencia no ha sido suficiente para contenerla, ya que cada vez es más visible en los espacios físicos y virtuales, estando presente dentro y fuera del proceso electoral. Por ello es necesario estudiarlo desde su concepción doctrinaria, pasando por los avances normativos que pretenden solucionarlo, hasta las percepciones de los principales operadores del sistema electoral en torno a la atención que se presta a las víctimas desde las instituciones, esto con la finalidad de identificar los focos rojos a donde se deben dirigir los esfuerzos para atender, contener y erradicar este tipo de violencia.

## Abstract:

This article aims to bring the reader closer to the phenomenon of political violence against women in reason of gender, that is one of the most relevant problems in the current Mexican electoral system, through its exercise the exercise of women's political rights is undermined which hinders the democratic processes of our country. The response that the authorities have given to these manifestations of violence has not been enough to contain it, since it is increasingly visible in the physical and virtual spaces, being present inside and outside the electoral process. That is why it is necessary to study this phenomenon from its doctrinal conception, through the normative advances that seek to solve it, to the perceptions of the main operators of the electoral system around the attention given to the victims from the institutions, this with the purpose of identifying the red-hot spots where efforts should be directed to address, contain and eradicate this type of violence.

**Palabras clave:** violencia política, género, democracia, elecciones.

**Keywords:** political violence, gender, democracy, elections.



## I. Introducción

El presente artículo deriva de la participación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas en el Proyecto de Apoyo al Acompañamiento Técnico 2018 (PAAT), de alcance nacional.<sup>1</sup> En dicho proyecto presentamos el informe que contiene los hallazgos derivados de la “Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste”, mismos que se insertan en la línea de tiempo entre el 8 de septiembre de 2017 y el 4 de julio de 2018, fechas que corresponden al inicio del proceso electoral federal con la publicación oficial del calendario electoral y los cómputos distritales. A la par de la temporalidad, el informe se circunscribió a un espacio territorial, la región sureste del país, comprendida por las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

Nuestro proceso electoral 2018 se realizó en un momento en que América Latina efectuó cinco elecciones presidenciales más: Costa Rica lo hizo en el mes de febrero; Paraguay en abril; en mayo fue el turno de Colombia, que se extendió a junio para celebrar la segunda vuelta; Venezuela, que adelantó sus elecciones con el conflicto que se ha ventilado en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y Brasil, que lo hizo el 7 y el 28 de octubre en primera y segunda vuelta, respectivamente.

La elección mexicana, empero, es histórica, ya que contó con un presupuesto sin precedentes, en la cual se destacaron las figuras de la reelección y los candidatos independientes. Además de ello, se presentaron los índices de votación juvenil más altos en un proceso electoral, de donde, a su vez, surgió el presidente electo con mayor votación en la historia de nuestro país. Estos elementos generarán muchos argumentos para reflexionar tanto en los foros académicos como en las mesas de los operadores institucionales del sistema electoral mexicano. Sin embargo, el acecho y la práctica de lo que se conoce como violencia política contra las mujeres en

---

<sup>1</sup> Este esfuerzo fue posible gracias al auspicio del Proyecto de Apoyo al Acompañamiento Técnico 2018, integrado por recursos financieros aportados por el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Gobernación, bajo la administración del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). La investigación ha sido desarrollada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, fue coordinada por el doctor Omar David Jiménez Ojeda y han participado, como investigadoras, la doctora Corina Giacomello, la maestra Maricela Hazel Pacheco Pazos y la maestra Laura Eloyna Moreno Nango, y como asistentes de investigación, la licenciada María Isabel Aguilar Estrella, el maestro Jorge Alberto Pascasio Bringas y el maestro Adrián Alberto Reyes Vázquez.

razón de género, lamentablemente estuvo presente como nunca antes se había visto, pese a que en el proceso electoral federal del año 2015, y en las elecciones estatales previas, se habían denunciado hechos de violencia hacia las mujeres. No obstante, en este periodo electoral del 2018, la misma se reconfiguró y mostró su rostro más atroz. Al 1o. de julio de 2018 se había alcanzado la cifra de 145 homicidios perpetrados en contra de figuras políticas en todo el país, de esa cifra 15 fueron mujeres.

Los elementos anteriores nos impulsaron a acompañar los esfuerzos institucionales desde la academia, ya que atender la violencia política contra las mujeres es un tema de vital importancia, pues aun cuando se han hecho modificaciones significativas en nuestro sistema jurídico, que van desde reformas constitucionales y legales hasta la elaboración de un Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, urge sensibilizarnos en este tema.

En tanto la información no sea asequible y no dé cuenta de la magnitud, dimensión, orígenes y consecuencias del ejercicio de la violencia política contra las mujeres, no será serio planear y ejecutar acciones que busquen su atención e inhibición, y los recursos —en todas sus dimensiones— que se destinan a esto estarán condenados a ser paliativos, pues no combatirán sus causas.

No es suficiente, en efecto, que el país se adhiera a los tratados internacionales que promueven la no violencia contra las mujeres o la construcción de programas nacionales en el mismo sentido, todos estos son excelentes instrumentos para conceptualizar y contextualizar el problema, pero ahora es impostergable iniciar estudios que busquen dar respuesta a las causas y que, además, permitan construir soluciones reales para implementar, y con ello contener, este tipo de violencia que afecta gravemente los principios democráticos de nuestro país.

## II. Concepción doctrinal de la violencia política contra las mujeres en razón de género

La violencia política es uno de los principales focos rojos que atentan contra la democracia de nuestro país, desde el inicio del proceso electoral hasta el 5 de julio se tuvo conocimiento de 145 personas que perdieron la vida a causa de ella.<sup>2</sup> Para comprender este fenómeno en su justa dimensión es importante aproximarnos a su concepción.

---

<sup>2</sup> González, Mario, “Violencia política electoral dejó 145 muertos en México”, *CNN*, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/violencia-politicos-muertos-elecciones-2018-voto-vo-perspectivas-mexico/>.

La violencia se ha utilizado de forma constante en los sectores de poder con la ley del más fuerte. Históricamente, las personas que lo ostentaban eran aquellos que contaban con las características físicas que les permitían imponerse ante los demás; esta ley ha evolucionado y prevalecido en la sociedad, se ha utilizado para conquistar y mantener una posición autoritaria, conteniendo a los sectores que se manifiestan como una amenaza y atentan contra el orden establecido.

En su manifestación más agresiva se presenta con acciones que dañan físicamente a otras personas, pero ésta puede ser igual de grave incluso cuando intimidan o inducen al miedo. En cualquiera de sus manifestaciones, la violencia transgrede la integridad física y psíquica de las personas, provocando con ello graves violaciones a sus derechos humanos.

Actualmente las mujeres son víctimas de distintos tipos de violencia, que son ejercidos en su contra por dos motivos principales: el primero es el que aspira a mantenerlas sumisas a cargo de las actividades que se espera desempeñen con base en su sexo, mientras que la segunda pretende obstaculizar los propósitos de aquellas que buscan incidir en la vida pública de su comunidad, rompiendo con ello los parámetros establecidos para su comportamiento y desarrollo.

Uno de los elementos que dificulta la impartición de justicia en los asuntos que versan en torno a la violencia política es la concepción jurídica de la misma; la falta de una denominación legal de este tipo de violencia es una omisión que afecta en gran medida el derecho que las mujeres tienen a vivir una vida libre de violencia.

La Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres establece que la violencia y el acoso político pueden incluir cualquier acción, conducta u omisión, entre otros, basadas en su género, de forma individual o grupal, que tengan por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, transgrediendo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres.

En México no existe una ley específica sobre violencia política contra las mujeres, el Legislativo ha sido omiso en el ámbito. Sin embargo, ante la necesidad de contar con un instrumento adecuado para proteger a las mujeres víctimas de estas agresiones, diversas instituciones han creado un protocolo de atención, el cual, en su primera edición, indica que ésta comprende

...todas aquellas acciones u omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.<sup>3</sup>

De acuerdo a la jurisprudencia 48/2016 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se establece que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos, que se dirigen a una mujer; por ser mujeres tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.

Ante el aumento de los casos de violencia en la esfera política, que tienen como propósito limitar la presencia de las mujeres en el sector público, la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA decidió proponer a los Estados parte la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres como mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará, la cual indica que debemos entender por violencia política

...cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica...<sup>4</sup>

El Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, en su segunda edición, reconstruye su denominación y retoma las tres últimas concepciones y propone el siguiente concepto:

La violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a

---

<sup>3</sup> Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, 2016.

<sup>4</sup> Artículo 1o., Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, Comité de Expertas, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, mayo de 2017.

una mujer por ser mujer en razón de género, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.

El *Diccionario electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos indica que la violencia política de género

...se trata de actos en contra de mujeres que participan en la vida pública, quienes son agredidas por el hecho de ser mujeres y desproporcionadamente con relación a los hombres. La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que inhibe la capacidad de las mujeres de gozar de los derechos fundamentales y participar en el espacio público.<sup>5</sup>

Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín sostienen que la concepción de la violencia política debe incluir cuatro dimensiones: la violencia física, la psicológica, la económica y la simbólica.<sup>6</sup> Asimismo, señalan la importancia de diferenciar la violencia política (en su acepción genérica) de la violencia política contra las mujeres (que es su acepción específica), y para ello presentan la siguiente clasificación:

	<i>Violencia en la política</i>	<i>Violencia contra las mujeres en la política</i>
<i>Qué</i>	Opositores, bandas criminales	Opositores, bandas criminales, pero también miembros del mismo partido, familia, amigos, miembros del Poder Ejecutivo, funcionarios públicos, medios de comunicación y comentaristas, redes sociales, policías y fuerzas militares
<i>Dónde</i>	Esfera pública	Esferas pública y privada

<sup>5</sup> Soto Fregoso, Mónica Aralí, “Violencia electoral y coacción”, *Diccionario electoral*, Costa Rica-México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, Serie de Elecciones y Democracia, t. II.

<sup>6</sup> Lena Krook, Mona y Restrepo Sanín, Juliana, “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”, *Política y Gobierno*, vol. XXIII, núm. 1, enero-junio de 2016.

	<i>Violencia en la política</i>	<i>Violencia contra las mujeres en la política</i>
<i>Cuándo</i>	Durante y alrededor de las elecciones	Durante y alrededor de las elecciones; durante los preparativos para las elecciones y después, cuando las mujeres han asumido su cargo
<i>Por qué</i>	Para alterar resultados electorales, impedir el voto a un grupo de ciudadanos o constreñir los resultados electorales	Para evitar que las mujeres ejerzan sus derechos políticos y, por extensión, para comunicar más ampliamente que las mujeres no pertenecen a la política
<i>Cómo</i>	Violencia física y psicológica, por ejemplo, asesinato (amenazas), secuestro, encarcelamiento	Violencia física y psicológica, pero también económica, sexual y simbólica, por ejemplo, violación, desnudar a las mujeres a la fuerza y en público, acoso, difamación, destrucción de materiales de campaña, acoso y abuso en las redes sociales

FUENTE: Lena Krook, Mona y Restrepo Sanín, Juliana, “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”, *Política y Gobierno*, vol. XXIII, núm. 1, enero-junio de 2016.

De acuerdo a Florentino Moreno podemos decir que la violencia política es

...la acción violenta de grupos organizados para modificar la estructura de poder, su distribución o la forma en que se ejerce. Se habla de violencia política cuando se puede atribuir a sus protagonistas un propósito relacionado con el poder y con sus principales protagonistas políticos: partidos, organizaciones, gobiernos o instituciones.<sup>7</sup>

Asimismo, Vania de Dios establece que

...la violencia política es un fenómeno que puede afectar tanto a hombres como a mujeres, pero su planteamiento se hace desde una perspectiva de

---

<sup>7</sup> Moreno Martín, Florentino, “Violencia colectiva, violencia política, violencia social. Aproximaciones conceptuales”, en Markez Alonso, Iñaki *et al.* (coords.), *Violencia y salud mental. Salud mental y violencias institucional, estructural, social y colectiva*, España, Asociación Española de Neuropsiquiatría, 2009.

género, porque las acciones generan un impacto diferente sobre ellas; esto, principalmente por la desigualdad social, económica y cultural a la que históricamente se han enfrentado, colocándolas en un contexto de desventajas y como un colectivo vulnerable.<sup>8</sup>

Toda la ciudadanía puede ser víctima de violencia política, las causas que motivan ese ejercicio serán las que determinen si se trata de un caso de violencia política en general o de un acto de violencia política contra las mujeres en razón de género; el mal manejo o la confusión de estos conceptos ha causado un detrimento a la credibilidad de las verdaderas víctimas. La construcción de un adecuado concepto legal es muy necesaria y urgente, por ello es preciso que las y los legisladores lleven a cabo un análisis exhaustivo sobre la violencia política y construyan un concepto que contenga los elementos mencionados, con lo cual se pueda brindar una adecuada atención judicial a las mujeres que vean dañada su integridad por el ejercicio de sus derechos político-electorales.

## Elementos y características

Para la adecuada concepción de la violencia política se requiere estudiar sus elementos y características, para ello es necesario destacar que no todos los actos de violencia a las mujeres que se encuentran en la esfera pública constituyen un caso de violencia política en razón de género.

De acuerdo a la Tesis XVI/2018 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se deben considerar los siguientes elementos para identificar si un acto puede ser configurado como violencia política en razón de género:

- 1) Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, o bien, en el ejercicio de un cargo público.
- 2) Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.
- 3) Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.

---

<sup>8</sup> Dios Rodríguez, Vania Citlalli de, “Violencia política contra las mujeres en México”, *Derechos Fundamentales a Debate*, México, núm. 3, diciembre de 2016-marzo de 2017.

- 4) Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres y se basa en elementos de género:
  - a) Se dirige a una mujer por ser mujer.
  - b) Tiene un impacto diferenciado en las mujeres.
  - c) Afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político o en el marco de un proceso electoral. Que se reúnan todos los elementos anteriores constituye violencia política contra las mujeres por razones de género.

Es importante identificar estos cinco elementos para dar la atención necesaria a este tipo de víctimas; los operadores de justicia deben ser muy cuidadosos y sensibles ya que, aunque no sean víctimas de violencia política, es probable que lo sean de otro tipo de violencia.

Por ello debemos ser conscientes de que la violencia política contra las mujeres en razón de género es cualquier acto de violencia cometido por cualquier persona en contra de una mujer por el hecho de ser mujer, que tenga por objetivo anular o menoscabar el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, ya sea en el marco de un proceso electoral o en el desempeño de sus funciones.

Para que una conducta sea considerada violencia contra la mujer en razón de género es necesario que la base de la acción o el motivo principal sea que la víctima se trate de una mujer, por lo que ese hecho no sería efectuado en las mismas condiciones para una persona de género distinto. Este tipo de agresiones cuenta con un elemento particular: el menoscabo a los derechos político-electorales de las mujeres, y con ello se pretenden perpetuar los estereotipos de género, los cuales mantienen a las mujeres en roles tradicionales que sólo les permiten desarrollarse en el espacio privado.

Para dar una adecuada atención a este tipo de violencia es importante destacar sus características más esenciales, por ejemplo, quiénes pueden ser las víctimas, qué perfil tienen los agresores, qué tipo de violencias involucra, los espacios y el lugar en donde pueden ser afectadas.

Las víctimas pueden ser mujeres en grupo o en lo individual; votantes; aspirantes a un cargo público, ya sea en los procesos electorales o en los procesos internos de selección de candidaturas de los partidos políticos; candidatas electas o mujeres que ostentan un cargo público, asimismo, se extiende a familiares de estas mujeres, ya que en muchas ocasiones las agresiones son dirigidas a las personas allegadas a ellas con la finalidad de coaccionarlas o intimidarlas.



El agresor puede ser cualquier persona, sin género específico, sin que obligatoriamente se encuentre ligado a un partido político o a una institución pública, lo mismo integrantes de los partidos políticos, servidores públicos, candidatos y medios de comunicación pueden ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género.

La violencia política puede realizarse por medio de distintas manifestaciones, siendo posibles las agresiones físicas, psicológicas, económicas, simbólicas, patrimoniales e incluso sexuales, mostrando su nivel más bárbaro en los feminicidios. Distinguir los distintos tipos de violencia resulta, pues, sumamente importante, ya que se puede tener la idea errónea de que violencia solamente se refiere a las agresiones físicas.

Para evitar esta confusión, conviene aproximarnos a la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres de Bolivia, que hace una diferenciación entre lo que es acoso político contra las mujeres y violencia política, estableciendo que el primero se refiere

...al acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.<sup>9</sup>

Mientras tanto, la misma ley nos indica que

...se entiende por violencia política a las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres de Bolivia, No. 243, artículo 7o., 28 de mayo del 2012.

<sup>10</sup> *Idem*.

En el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género no se hace esta diferenciación dentro de la definición y los aspectos que contempla para la identificación de esta particular forma de violencia se consideran de forma general acoso y violencia política contra las mujeres.

Este tipo de violencia puede llevarse a cabo en los espacios físicos y virtuales, por lo cual los medios de comunicación y las redes sociales juegan un papel sumamente importante, ya que por medio de ellos se pueden ejercer estos actos en diversas manifestaciones, o incluso de forma anónima.

La violencia política contra las mujeres entorpece la democracia y afecta gravemente las estructuras establecidas para la construcción de una sociedad igualitaria, cada una de las agresiones cometidas en contra de una mujer es un elemento que mantiene las brechas de género, por lo que es necesario concientizar a la sociedad, a los agentes políticos y a las autoridades legislativas y judiciales sobre esta problemática, con el objetivo de crear una legislación que erradique todos los tipos de violencia.

### III. Marco normativo

A nivel internacional, nacional y estatal, son pocas las legislaciones que de forma específica contienen regulaciones en torno a la violencia política contra las mujeres en razón de género. A nivel internacional el Consenso de Quito, resultado de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, hizo visible la problemática existente en torno al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres al incluir entre sus acuerdos la necesidad de

...adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a los puestos de decisión por la vía electoral o por designación, tanto a nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos.<sup>11</sup>

Un documento legal más reciente en esta materia es la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres, emanada de la

---

<sup>11</sup> Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 9 de agosto de 2007.

Sexta Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará. En ella se insta a los Estados parte a

...impulsar la adopción de normas, programas y medidas para la prevención, atención, protección, erradicación de la violencia y el acoso político contra las mujeres, que permitan la adecuada sanción y reparación de estos actos, en los ámbitos administrativo, penal, electoral, tomando en cuenta los instrumentos internacionales aplicables.<sup>12</sup>

En mayo de 2017, dando seguimiento a la Declaración antes mencionada, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) presentó la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, cuya finalidad es “servir de fundamento jurídico y proporcionar a los Estados el marco legal necesario para asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia política”. Así, en su artículo 3o. define a la violencia política contra las mujeres como

...cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica.<sup>13</sup>

Mientras que en su artículo 6o. se mencionan las acciones que se considerarán manifestaciones de violencia política.

Esta ley resulta un instrumento muy útil para definir y comprender la violencia política contra las mujeres en razón de género, y si bien no es un instrumento vinculante, atender a sus preceptos resulta necesario, como una guía orientadora para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en esta materia.

En América Latina el único país que cuenta con regulación al respecto es Bolivia, con la Ley No. 243: Ley Contra el Acoso y Violencia Política

<sup>12</sup> Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres, Sexta Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, Lima, Perú, 15 de octubre de 2015.

<sup>13</sup> Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, Comité de Expertas, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, mayo de 2017.

hacia las Mujeres, publicada en mayo de 2012 con el objetivo de establecer mecanismos de prevención, atención y sanción contra actos individuales o colectivos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres; para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

En México, de febrero de 2013 a agosto de 2016, han sido presentadas siete iniciativas en el Senado y cinco en la Cámara de Diputados, que se orientan a modificar las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales; de Partidos Políticos; en Materia de Delitos Electorales; del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,<sup>14</sup> con la finalidad de incluir dentro de sus preceptos disposiciones que permitan contener el ejercicio de la violencia política contra las mujeres en razón de género, mas ninguna de ellas ha conseguido los efectos esperados.

Frente a la omisión legislativa en esta materia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, elaboraron el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, publicado en 2016 y actualizado en 2017, siendo ahora el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género. En ellos se establecieron lineamientos que las autoridades correspondientes deben seguir para dar una adecuada atención a las víctimas, lo que resulta trascendental para ambas partes, ya que así las víctimas saben cuáles son las autoridades a las que pueden recurrir y las instituciones cuentan con una guía para dar un tratamiento adecuado a los casos de violencia política en razón de género.

En las entidades federativas el Legislativo ha presentado mejores resultados, pues hasta octubre de 2017, 28 estados de la República mexicana han incorporado la modalidad de violencia política contra las mujeres en alguno de sus ordenamientos normativos.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Albaine, Laura, “Marcos normativos contra el acoso y/o violencia política en razón de género en América Latina”, en Freidenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

<sup>15</sup> Estos estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo,

En la región sureste se puede observar que todos los estados materia de estudio cuentan con disposiciones normativas al respecto. Chiapas, en el 2016, realizó una reforma integral a su Constitución, en la cual incluyó a la esfera política como uno de los ámbitos en los cuales las mujeres tienen derecho a vivir una vida libre de violencia, estableciendo que la vida libre de violencia política es necesaria y paritaria.

Una modificación significativa en esta Constitución es la inclusión de las leyes de Desarrollo Constitucional, siendo la primera en implementarse la Ley de Desarrollo Constitucional para la Igualdad de Género y Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, la cual conceptualiza a la violencia política en razón de género.<sup>16</sup>

En el estado de Tabasco, en 2017, el H. Congreso del Estado aprobó un dictamen para reformar las fracciones V y VI y adicionar una fracción VII al artículo 8o. de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para incluir el concepto de violencia política de género.<sup>17</sup>

Respecto a Campeche, se realizó una reforma a los artículos 755 a 758 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reconoce la violencia política de género, la cual se entenderá como “acciones y omisiones basadas en elementos de género dadas en el ejercicio de los derechos político-electorales, que tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos político-electorales o de las prerrogativas inherentes a un cargo público”.<sup>18</sup>

Además, se indica que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Campechano también será proceden-

---

San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Curso Violencia Política, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>16</sup> “Toda acción u omisión que, en el ámbito político o público, tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de una persona, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo o su función del poder público. Se manifiesta en presión, persecución, hostigamiento, acoso, coacción, vejación, discriminación, destrucción de sus bienes materiales, amenazas o privación de la libertad o de su vida, como para su familia o compañeras o compañeros de trabajo”, Congreso del Estado de Chiapas, Ley de Desarrollo Constitucional para la Igualdad de Género y Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, 2 de agosto de 2017.

<sup>17</sup> Jiménez Ojeda, Omar David *et al.*, *Violencia política contra las mujeres. Región Sureste*, México, Ubijus Editorial, UNACH-IIJ, FEPADE, 2017.

<sup>18</sup> Congreso del Estado de Campeche, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 28 de junio de 2014.

te por actos de violencia política contra las mujeres, y se señala la competencia del Tribunal Electoral para resolver estos juicios, determinando que las sentencias en la materia serán definitivas e inatacables, y que en los casos de violencia política contra las mujeres también procederá la imposición de las sanciones conforme al catálogo de la ley.

En el estado de Yucatán, la Ley de Partidos Políticos establece las obligaciones de estos entes públicos, entre las cuales se encuentra “Garantizar a las militantes que contiendan o ejerzan un cargo de elección popular, el no ejercicio de la violencia política contra ellas; así como sancionar a quienes lo ejerzan”.<sup>19</sup>

Además, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia incluye la modalidad de violencia política, definiéndola como “la practicada en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, por medio de una acción u omisión, con el fin de menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público”.<sup>20</sup>

Otro avance significativo en este estado ha sido la elaboración del Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género para el Estado de Yucatán.

En el estado de Quintana Roo recientemente se estableció en su Constitución que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres “así como un ambiente libre de cualquier tipo de violencia política por razones de género”.<sup>21</sup>

A pesar de los grandes esfuerzos que estos estados han realizado, ninguno de ellos tipifica la violencia política en razón de género, lo cual constituye un gran obstáculo para proteger y defender el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Finalmente, es importante mencionar que algunos partidos políticos nacionales han hecho lo propio elaborando protocolos de actuación en la materia. Los organismos políticos que han creado estos instrumentos

---

<sup>19</sup> Congreso del Estado de Yucatán, Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán, artículo 25, fracción XXVI, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, 31 de mayo de 2017, p. 31, disponible en: <https://bit.ly/2M0OpOy>.

<sup>20</sup> Congreso del Estado de Yucatán, Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, 26 de enero de 2018, p. 23, disponible en: <https://bit.ly/2xJ3n8O>.

<sup>21</sup> Congreso del Estado de Quintana Roo, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Decreto número 100, *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 21 de septiembre de 2017, p. 44.

son: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

El Protocolo de Atención a la Violencia Política contra las Mujeres Militantes del PAN, de noviembre de 2016, presenta cinco acciones concretas:

- Implementar un mecanismo al interior que permita eliminar los obstáculos para la participación plena de las mujeres.
- Visibilizar y atender los presuntos casos de violencia contra las mujeres al interior del partido.
- Elaborar una definición propia de violencia política, enlistar las acciones que se considerarán violencia y determinar los mecanismos para establecer las responsabilidades que resultaren a través de un protocolo.
- Crear la Comisión Especial de Atención a la Violencia Contra las Mujeres.
- Que la Comisión cuente con las facultades necesarias para prevenir e investigar los hechos de las o los militantes, funcionariado, dirigentes y servidores públicos emanados del partido, que puedan ser constitutivos de violencia política.

En cuanto a las sanciones, el único momento en el que se señalan es cuando se menciona que la Comisión Especial que se propone en el Protocolo será responsable de aplicar las sanciones correspondientes “mismas que de acuerdo al Reglamento de Sanciones, pueden ir desde la amonestación hasta la expulsión del partido”<sup>22</sup>

El Protocolo para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Política en Razón de Género en el PRD, del mes de septiembre de 2017, incluye la definición de violencia política, el capítulo dos establece el procedimiento que debe seguirse en caso de violencia, y comienza enlistando las conductas que pueden ser consideradas como violencia política para después presentar, de manera específica, el procedimiento a seguir, y, finalmente, se destina un apartado especial dedicado a las sanciones, las cuales pueden ser:

- a) Amonestación pública.
- b) Suspensión de derechos partidarios.

---

<sup>22</sup> Protocolo de Atención a la Violencia Política contra las Mujeres Militantes del Partido Acción Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, México, noviembre de 2016, p. 51.

- c) Cancelación de la membresía en el partido.
- d) Destitución del cargo en los órganos de representación y dirección del partido.
- e) Inhabilitación para participar en los órganos de dirección y representación del partido o para ser registrado como candidato a cargos de elección popular.
- f) Suspensión del derecho a votar y ser votado en los procesos internos que lleve a cabo el partido.
- g) Impedimento para ser postulado como candidato externo, una vez que haya sido expulsado del partido.
- h) La negativa o cancelación de su registro como precandidato.
- i) Resarcir el daño patrimonial ocasionado.<sup>23</sup>

El capítulo tres señala otras acciones que el partido político debe realizar, entre las que destacan las medidas de prevención que realizará la Secretaría de Igualdad de Género y la obligación de abstenerse de ejercer violencia política en contra de mujeres de otros partidos. Por último se presenta un modelo para registro de casos de violencia al interior del partido.<sup>24</sup>

El PRI cuenta con el Protocolo Interno de Actuación para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, el cual señala que las conductas que pueden ser sancionadas como violencia serán las descritas en ese Protocolo, así como las mencionadas en el artículo 30 Quáter de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima, y de igual modo, señala los elementos necesarios para que se pueda configurar la violencia política. Posteriormente, presenta un capítulo dedicado a las acciones que el partido propone realizar para combatir esta problemática, se mencionan los pasos a seguir cuando se presenta este tipo de violencia y señala acciones que se deben tomar tanto al interior del partido como fuera de él.<sup>25</sup>

El Protocolo del PVEM para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia Política de Género define la violencia política, luego los tipos en los que se manifiesta, las conductas que pueden configurarla, los sujetos responsables, los elementos necesarios para detectarla, el reconocimien-

---

<sup>23</sup> Protocolo para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Política en Razón de Género en el Partido de la Revolución Democrática, Comité Ejecutivo Nacional, septiembre de 2017, p. 9.

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Protocolo Interno de Actuación para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, noviembre de 2016, p. 14.



to de la calidad de víctima y los derechos que tienen, así como las medidas de prevención y de reacción en caso de violencia.<sup>26</sup>

Después de todos los preceptos estudiados en este capítulo, podemos afirmar, como lo hace el PAN en su Protocolo, que

...es muy importante hacer énfasis en que las reformas legales son importantes y necesarias, pero no son las únicas acciones que se deben de plantear, ya que debemos desarrollar múltiples estrategias que atiendan al origen, las múltiples causas, tipos y ámbitos donde se genera el fenómeno, así que la ley por sí misma no va a cambiar un modelo masculino construido por siglos.<sup>27</sup>

#### IV. El problema en la atención de un caso de violencia política en razón de género

Hemos hecho una aproximación a las características que el sistema político electoral mexicano presenta en relación con la violencia política en razón de género, procurando comprenderlas desde los antecedentes de los cuales disponemos.

Con base en lo anterior, estamos en condiciones de incursionar en cómo se entiende en la práctica el fenómeno de la violencia política a partir del sistema electoral; de esta manera concentraremos nuestros esfuerzos en conocer y comprender el manejo que los operadores del sistema dan a esta problemática.

Mediante el análisis de la información otorgada por diversas instancias de los estados de la región sureste objeto de la investigación, que son Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán, podremos tener un punto de partida para conocer si en estas entidades estaban, desde el inicio del proceso electoral 2017-2018, presentándose casos de este fenómeno. Es importante destacar que no todos los casos de violencia política en razón de género expuestos ante los medios de comunicación llegan a las instancias correspondientes, generando con ello lo que se conoce como “cifra negra”, y que puede suceder por las siguientes razones:

- *Primera*: No existe un conocimiento consolidado de lo que debe entenderse como violencia política, y tampoco de las vías para su atención y sanción.

<sup>26</sup> Protocolo del Partido Verde Ecologista de México para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia Política de Género, Secretaría de la Mujer, p. 1.

<sup>27</sup> Protocolo de Atención a la Violencia Política contra las Mujeres Militantes del Partido Acción Nacional, *op. cit.*, p. 42.

- *Segunda*: Al no existir un marco jurídico que la sancione penalmente, los argumentos que la denuncian son de pobre contenido e inciden en que no prosperen o, peor aún, inhiban las denuncias.
- *Tercera*: Las víctimas y los partidos políticos “normalizan” estas prácticas.
- *Cuarta*: En contraste con los casos que se denuncian en medios de comunicación, existe temor de denunciar por la vía legal por prevención a actos de represalias.
- *Quinta*: Las medidas de protección que se aplican para proteger a las víctimas de violencia política no están diseñadas para garantizar derechos políticos, de ahí que su imposición no desincentive las agresiones ni tampoco abonen a la reparación del daño a la víctima.
- *Sexta*: No existen las capacidades ni la fortaleza institucional para dar un acompañamiento real a la víctima, lo que significa, en muchos casos, que las mujeres pueden ser revictimizadas o estigmatizadas como conflictivas y antisistémicas.

Aproximarnos a develar tal propósito exigió un análisis de la información que se obtuvo a partir de la observación no participante del fenómeno, o bien, por medio de una solicitud de acceso a la información. Esto último lo consideramos necesario y útil para estar en condiciones de comprender un fenómeno socio-jurídico a partir de las opiniones y percepciones de los propios actores involucrados en él. Con ello, la investigación jurídica —que en este caso es cualitativa— no se conforma con la descripción simple del fenómeno, sino que pretende comprenderlo precisamente del estudio de las percepciones y opiniones de sus actores.

Indagar sobre el funcionamiento empírico de la atención de la violencia política en razón de género fue el objetivo, pero no a partir del análisis de sus principales tendencias, puesto que tratamos de hacerlo desde el estudio de las percepciones y opiniones de los operadores involucrados en su ejecución: los magistrados, fiscales y consejeros electorales.

Para lo anterior, decidimos que el trabajo de campo se focalizaría en la realización de entrevistas a dichos operadores, y en un segundo momento, el análisis de los datos cuantitativos que, por vía de solicitud de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, se realizó en fecha 22 de mayo de 2018.

## Tendencias en la atención de la violencia política en razón de género

Este apartado está construido a partir de la información recibida por las unidades de acceso a la información pública de los sujetos obligados consultados en los cinco estados objeto de estudio y de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) a nivel federal mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. En nuestra petición de acceso a la información pública planteamos 10 interrogantes que, a nuestro parecer, arrojarían datos sobre el sistema de gestión, y a partir de ahí proceder a un análisis.

Se solicitó que las respuestas se centraran en las fechas comprendidas del 1o. de septiembre de 2017 al 23 de mayo de 2018, puesto que el proceso electoral federal, así como los locales, iniciaron en la primera de las fechas y se desarrollaron en los periodos de campañas, coincidiendo con el momento de elaboración del presente apartado.

La Pregunta 1, dirigida a fiscalías y tribunales electorales (*¿Cuál es el número de carpetas de investigación/juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano atendidos por ese sujeto obligado?*), generó la siguiente tabla:

TABLA 1  
NÚMERO DE CARPETAS DE INVESTIGACIÓN Y JUICIOS  
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES  
DEL CIUDADANO (JDC)

<i>Institución</i>	<i>Carpetas de investigación / JDC</i>
FEPADE	0
FGJ Campeche	0
FGJ Chiapas	1
FGJ Tabasco	0
FGJ Quintana Roo	1
FGJ Yucatán	0
TE Campeche	2
TE Chiapas	0
TE Tabasco	0
TE Quintana Roo	0

<i>Institución</i>	<i>Carpetas de investigación / JDC</i>
TE Yucatán	0
Total	4

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de diversas fuentes.

En el periodo que se informa advertimos que los sujetos obligados sólo tenían en sus registros dos carpetas de investigación, una en Chiapas y otra en Quintana Roo, cuyos estados procesales eran, en la primera el archivo temporal, y la segunda en proceso de integración. Este hallazgo puede suponer la posibilidad de que en las fiscalías no se estén presentando denuncias por parte de las víctimas, o bien, que presentándose no se estén judicializando las investigaciones y que a través de ellos se esté dando salida para despresurizar el sistema. En cuanto a los JDC, sólo en el Tribunal Electoral de Campeche se habían presentado dos, cuya resolución aún estaba en proceso.

Esto es lo que arrojó la Pregunta 2 (*¿Qué medidas de protección y/o atención a víctimas fueron implementadas y qué tipo de acompañamiento se les brindó?*):

TABLA 2  
NÚMERO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

<i>Institución</i>	<i>Medidas de protección</i>
FEPADE	0
FGJ Campeche	0
FGJ Chiapas	2
FGJ Tabasco	0
FGJ Quintana Roo	0
FGJ Yucatán	0
Total	2

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de diversas fuentes.

La tabla 2 nos permite advertir que el empleo del catálogo de medidas de protección es mínimamente aplicable y muestra diferentes comportamientos, así tenemos que en Chiapas sí se utilizó en dos ocasiones por

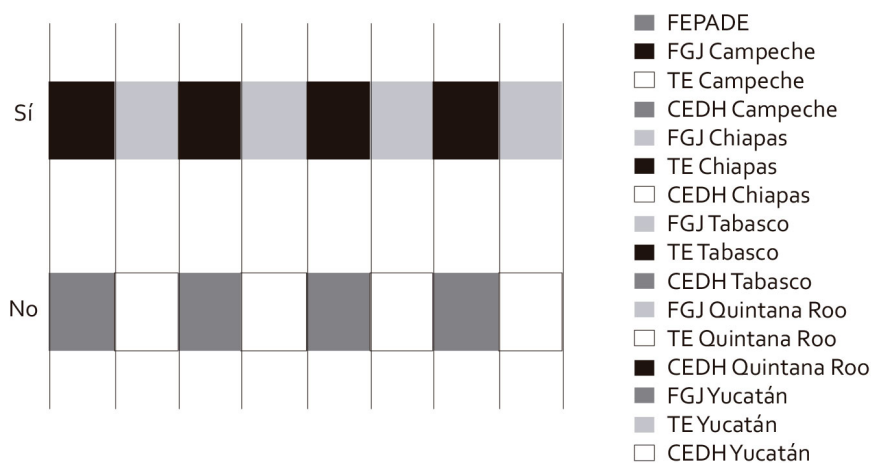
parte de la Fiscalía Electoral la figura, y concretamente fue mediante la escolta (hombre y mujer) y el patrullaje preventivo en domicilio de la víctima. En contrapartida, la FEPADE y las fiscalías de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán, no las han aplicado. Pareciera presentarse una primera tendencia: a menor número de causas judicializadas, mayor uso de las medidas de protección.

En cuanto a la Pregunta 3 (*Respecto a las características o perfil de la víctima en los casos que señaló ese sujeto obligado, informe si es ciudadana común [en el caso de ejercer el derecho político al sufragio, voto], funcionaria partidista, candidata a puesto de elección popular, candidata electa, funcionaria en el ejercicio público de la rama ejecutiva, rama judicial, órgano autónomo [Organismos Públicos Locales Electorales, OPLEs]*), las respuestas que recibimos señalan que el caso de Chiapas se trató de una candidata a puesto de elección popular y en Yucatán la agraviada fue una funcionaria electoral.

En lo concerniente a la Pregunta 4 (*Respecto a las características o perfil de los imputados, señale la filiación a partidos políticos, el encargo público que ocupa y el organismo público en que laboró o labora*), los sujetos obligados informaron que en el caso de Chiapas la carpeta de investigación se inició en contra de quien o quienes resulten responsables, pues deberán esperar los resultados de sus investigaciones para proceder —si hay elementos— a solicitar la vinculación a proceso contra el imputado. En el caso de Yucatán la respuesta señaló que el agresor fue un servidor público electoral. Esto último solamente nos confirma que la violencia política en razón de género puede estar presente inclusive en aquellos escenarios en donde pensaríamos que ha sido desterrada.

Con la Pregunta 5 (*Si realizó, del 1o. de septiembre del 2017 al 23 de mayo del 2018, capacitación en esa entidad federativa para la atención de la violencia política de género, tanto para el personal que labora como al público en general [señalando el número de beneficiarios, tipo de operador capacitado y número de horas del programa de capacitación]*) las respuestas confirman lo que habíamos apreciado mediante la técnica de observación no participativa, pues las entidades han realizado esfuerzos modestos de capacitación a un nivel de sensibilización o inducción al tema. Es, pues, el primer nivel de capacitación y deberán continuar con esfuerzos posteriores que redunden en la profesionalización y el manejo especializado del tema, tanto para operadores como para partidos políticos.

GRÁFICA 1  
 CAPACITACIÓN PARA LA ATENCIÓN  
 DE LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO



FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Por su parte, la FEPADE no reportó acciones de capacitación en la región sureste, textualmente la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental de la Fiscalía General de la República (FGR) refirió lo siguiente: “La FEPADE puntualizó que no cuenta con antecedentes de la realización de capacitaciones en la región sur sureste de la República mexicana para la atención de la violencia política de género, tanto para el personal que labora en las fiscalías como al público en general”.

La Pregunta 6 (*Si cuenta con presupuesto autorizado para la prevención y atención de la violencia política de género en esa entidad federativa, en el ejercicio 2017 y 2018, y cuál es el monto de cada uno de los presupuestos autorizados*) la formulamos para conocer la visibilidad presupuestaria que tiene el tema en la gestión de los operadores. Los rubros de prevención, atención y capacitación son fundamentales para inhibir este tipo de conductas y las respuestas fueron, en términos generales y por parte de los operadores locales, que el tema de violencia política en razón de género se encuentra en cero pesos. Solo la FEPADE respondió que para el 2018 cuenta con un monto autorizado de \$580,000.00 (00/100 M.N.) en su partida presupuestal 33401 “Servicios de Capacitación a Servidores Públicos”, considerando, entre otros temas, la violencia política contra las mujeres en razón de género para todo el país.

En cuanto a la Pregunta 7 (*¿Cuenta ese sujeto obligado con línea telefónica de denuncia, orientación y/o atención de la violencia política de género? En caso de contar, indicar el número de línea telefónica, así como la cantidad de llamadas recibidas solicitando orientación sobre violencia política de género en esa entidad federativa, en el periodo que anteriormente se indica*), la FEPADE respondió afirmativamente con línea telefónica FEPADETEL 01 800 833 7233, y en el periodo que se informa da cuenta de dos denuncias provenientes de los estados de Chiapas y Tabasco. Las instancias locales, en el caso de la fiscalía de Chiapas, informaron que opera un centro de denuncia 01 800 426 2666; la fiscalía de Tabasco hace lo propio a través del número 01 99 3313 6550, ext. 4004; Quintana Roo ubica este servicio en la Coordinación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Mujer y por Razones de Género, con número 01 983 835 0050, ext. 1140, en tanto que Campeche y Yucatán no cuentan con la línea de denuncia.

Sobre la Pregunta 8 (*¿Qué programas, acciones y/o medidas han implementado del 1o. de septiembre del año 2017 al 23 de mayo del año 2018 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la discriminación de género y por ende la violencia contra las mujeres, garantizándoles la seguridad y el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres?*), la FEPADE respondió afirmativamente a esta interrogante:

Programas implementados: 1) Febrero 2017 se incorporó a la campaña #NoEsElCosto de NDI (National Democracy Institute), que tiene como finalidad concientizar sobre la violencia política de género; 2) En abril de 2017 instaló la mesa de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (integrada por academia, servidoras públicas, senadoras, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil), que se reúne mensualmente, y 3) En mayo de 2017 diseñó el taller Derechos Políticos de Mujeres Indígenas: Defensa y Promoción, dirigido a mujeres de 13 distritos electorales con mayor población indígena.

A nivel local, cuatro de las cinco entidades que se estudiaron presentaban acciones interesantes para atender la violencia política contra las mujeres. Sobresale el caso de Chiapas, que se encuentra inmerso en “alerta de género”, y en general, al menos en este punto, es destacable la coordinación interinstitucional, pues en la totalidad de las entidades se instalaron observatorios ciudadanos para acompañar la atención de quienes padezcan este tipo de agresiones. Yucatán es el estado con menos acciones, sólo el Tribunal Electoral respondió que las realiza en materia

de violencia política de género a través del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Yucatán.

TABLA 3  
ACCIONES DE CAPACITACIÓN

<i>Entidad</i>	<i>Número de acciones</i>
FEPADE	3
Campeche	21
Chiapas	2
Tabasco	12
Quintana Roo	5
Yucatán	1
Total	44

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de diversas fuentes.

La Pregunta 9 (*¿Ese sujeto obligado ha observado e implementado el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres?*) de manera especial nos interesaba, pues había que conocer la recepción que ha tenido en la práctica el Protocolo en las entidades de la región, no sólo como un mero documento doctrinario y orientador, sino que buscamos confirmar si su contenido había permeado en la sensibilización de los actores en materia electoral. Confirmamos que todos los sujetos obligados cuestionados lo han incorporado en su estrategia de atención, y en las visitas *in loco* que realizamos constatamos que su aplicación, al menos con los titulares y mandos medios, es una realidad.

Finalmente, en la Pregunta 10 (*Señale el mecanismo o procedimiento que realiza para la implementación del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, en esa entidad federativa*) las respuestas fueron genéricas y no se logra identificar realmente que en sus procedimientos incorporen el modelo de gestión propuesto en el Protocolo. Esto quizá obedezca a que las fiscalías se encuentran en un momento de reciente cambio, pues pasaron de ser procuradurías a fiscalías. Sin duda, sus manuales y procesos, intuimos, están en etapa temprana de aplicación.

Ahora bien, en cuanto a las entrevistas a los operadores del sistema, buscando conocer sus percepciones sobre la atención de la violencia política de género nos concentramos en tres tipos de actores: magistrados electorales, fiscales electorales y consejeros electorales, para lo que se rea-



lizaron 14 entrevistas (tres por entidad, con la salvedad de que no fue posible en Campeche acceder a entrevistar a algún funcionario de la Fiscalía General del Estado, además de que no existe una Fiscalía Electoral local).

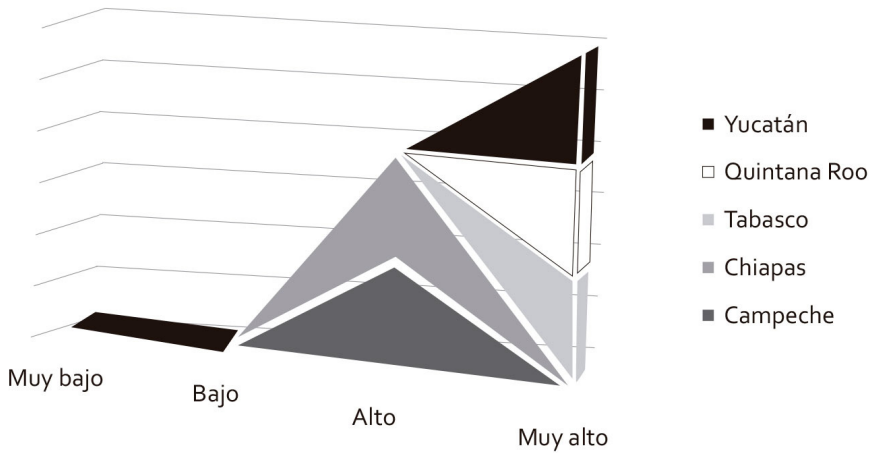
El porqué “delimitar” la muestra a este número de entrevistas se basó en el criterio de “saturación de la información”, permitiéndonos que el tamaño de la muestra fuera veraz a partir de obtener información de calidad, puesto que ampliarla significaría caer en la redundancia e impactaría en el resultado. Por ello, con razón suele decirse que lo mejor de las prácticas de investigación cualitativa lo hallamos en sus límites.

Regresando a la construcción de la pauta de las entrevistas, ésta presentó variantes para cada actor en virtud de su participación dentro del proceso. No obstante, procuramos mantener en todos los siguientes temas, a nuestro parecer, claves:

- 1) Criterios que influyen en la investigación/actuación/resolución.
- 2) Evaluación de la información para investigar/resolver.
- 3) Evaluación general del funcionamiento del sistema electoral mexicano.

Derivado de las entrevistas a los operadores, nos situamos frente a un primer tema que provino de las percepciones que los entrevistados han construido sobre las dinámicas reales de discusión que existen al atender este fenómeno. Para visualizar mejor las percepciones de los actores, consideramos graficar algunas escalas de sus respuestas mediante gráficos de área —discurriendo su generalidad y representación acumulada de cada valor y mostrando la importancia relativa del mismo—. En este ítem la percepción giró en torno a los criterios utilizados por cada operador para el abordaje institucional de la violencia política. La totalidad de magistrados entrevistados asignaron la máxima puntuación a la observancia de los criterios y a la difusión de la doctrina procesal, así como a la importancia para juzgar con perspectiva de género en los casos que se involucren relaciones asimétricas de poder y en la reparación del daño a la víctima. Los magistrados utilizan ciertas construcciones cognitivas que soportan su decisión. Esto porque si bien señalaron que los criterios establecidos por la doctrina y la ley les sirven de guía, en la práctica procesal lo que aún tiene un peso mayúsculo son los antecedentes de la autoridad responsable y el tipo de acto que se reclama (gráfica 2), y como observamos en la gráfica subsecuente, la importancia que le dan los actores a los antecedentes y al tipo de acto se circunscriben en los valores alto y muy alto.

GRÁFICA 2  
IMPORTANCIA DE ANTECEDENTES Y TIPO DE ACTO



FUENTE: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Siguiendo este mismo orden de ideas, los magistrados entrevistados, en su mayoría, señalaron que el criterio contundente que establecen al momento de imponer una medida de protección es aquel que les permite asegurar a la quejosa una real protección. Así, señalan que en el proceso cognitivo de decidir por una medida del artículo 29 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia, en realidad no existen grandes razonamientos para decidir una u otra medida, o más aún, imponer un conjunto de medidas a la vez. Fue valioso recuperar que los entrevistados nos confiaron que la medida más comúnmente solicitada es la fracción IV, “Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia”.

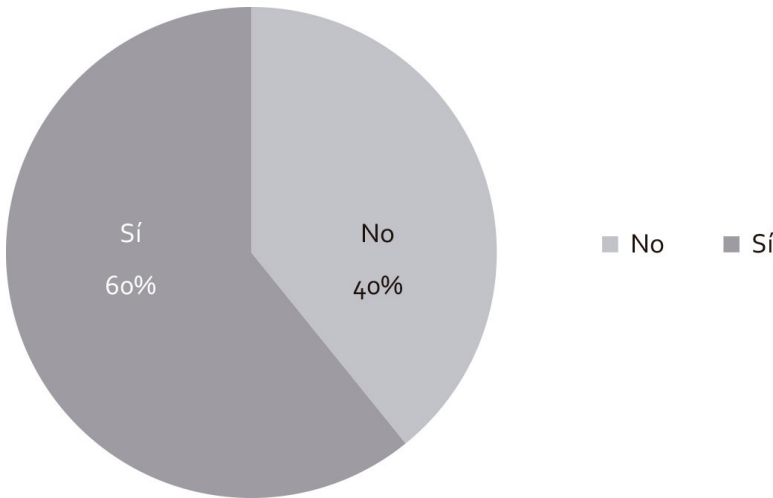
Según los entrevistados, dependiendo del hecho, dicha medida se acompaña de otras. Advertimos que en ese supuesto hay un incremento de actividad cognitiva en el juzgador para identificar cuál es la medida más adecuada para acompañar a la prohibición de intimidar o molestar a la víctima.

Las determinaciones de los magistrados pretenden disminuir el riesgo evidente, pero busca, además, brindar protección efectiva a las víctimas. Un hallazgo relevante fue conocer cómo el juzgador define una medida de protección. Según señalaron, los antecedentes personales del agresor

juegan un papel al momento de decidir; es decir, se valoran los elementos de su vida profesional y personal.

Otro desencuentro interesante entre los magistrados fue la notificación a alguna otra autoridad competente para la atención correspondiente de la actora, determinando que el 60% ha realizado la acción mientras sustancia el proceso.

GRÁFICA 3  
NOTIFICACIÓN A ALGUNA OTRA AUTORIDAD COMPETENTE



FUENTE: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

De igual forma, dando seguimiento a los criterios utilizados por los fiscales, los hallazgos concordantes en la totalidad de dichos operadores fueron la asignación máxima a la relevancia de los antecedentes del imputado y el tipo de delito que se les imputa; la importancia de investigar con perspectiva de género aquellos casos que involucren relaciones asimétricas de poder, así como la reparación del daño a las víctimas y también informar a alguna otra autoridad competente mientras realiza su investigación para que la actora pueda recibir la atención correspondiente.

Los fiscales electorales compartieron esta visión, ya que para todos los entrevistados de dicha institución acusadora, es el delito por sí mismo el que determina la solicitud de alguna medida de protección, no obstante que el inculpado sea un primo delincente. En efecto, los antece-

dentes penales y personales de los imputados sólo son secundarios para los fiscales y no son determinantes. En otras palabras, los entrevistados señalaron que el delito “es siempre lo más relevante” para considerar la medida de protección a emitir.

Pese a que la violencia política contra las mujeres no está tipificada, la importancia central que se le otorga al delito que se le equipara se debe a la política institucional que se aplica y, en menor medida, a los manuales del Ministerio Público que los “obliga” a solicitar cierto tipo de medidas ante ciertos delitos.

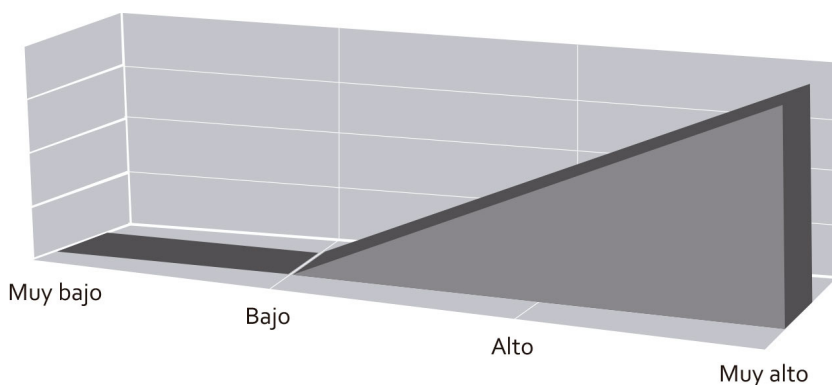
Consideramos entonces que la información que da cuenta de los antecedentes personales y penales de las personas que en el proceso penal son imputadas revisten una especial importancia, puesto que proveen a los operadores del sistema de información —que por simple que parezca, en muchos casos es difícil acceder a ella— sobre la actitud probable que asumirá el imputado en el proceso. Acerca de este punto los fiscales entrevistados señalaron que en realidad lo que ellos pueden hacer es una suerte de “pronóstico” a partir de suponer el actuar futuro del imputado con respecto a la investigación y con la víctima. Estos aspectos los han adoptado como resultado de la práctica cotidiana y no es producto de manuales o políticas que les determine abordar dichas consideraciones.

Los fiscales del Ministerio Público comentan que perciben a las medidas de protección, como el caso de la prohibición de acercarse a la víctima, como oportunas, ya que cumplen el objetivo de proteger su integridad, especialmente en los casos de violencia política.

En este punto en particular es menester que nos detengamos para resaltar que la impresión de los fiscales en cuanto a la falta de tipificación de la violencia política contra las mujeres los sitúa en desventaja (gráfica 4), pues aunque el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género les resulta beneficioso como un documento orientador, el estricto apego al principio de legalidad al que están obligados como instancia persecutora de los delitos les exige tener el sustento expreso en la legislación para actuar con toda determinación.

Para estos dos actores la calidad del debate en las sesiones de pleno del Tribunal y los argumentos expuestos por los fiscales ante jueces de control deben mejorar conforme el proceso vaya consolidándose, advirtiendo que la curva de aprendizaje sobre el tratamiento del fenómeno en México está próxima a su fin.

GRÁFICA 4  
FALTA DE TIPIFICACIÓN DEL DELITO VS. EFICACIA MINISTERIAL



FUENTE: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Sobre la utilidad que ha representado el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, los tres operadores electorales coincidieron en reconocer sus bondades y en su utilidad como criterio orientador al ejercer sus funciones. Sin embargo, la socialización del mismo deberá ser aún más penetrante en las estructuras partidistas e institucionales.

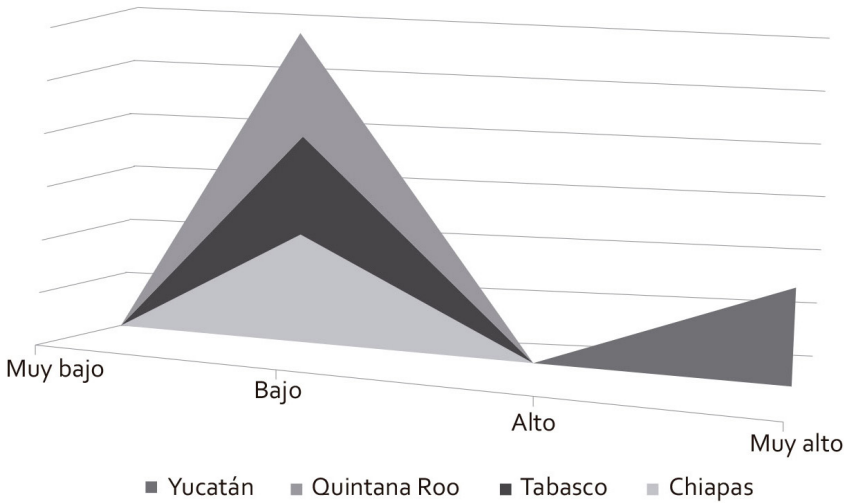
En un tema de sensibilización ante el fenómeno, los entrevistados, en su totalidad, coincidieron en que en el desarrollo de las sesiones donde se discute un asunto que reviste un matiz de violencia política de género se permite la discusión amplia y suficiente, así como han tomado conciencia de la importancia de los casos que involucran relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, no obstante el proceso electoral 2017-2018, que consideran fue uno de los más competitivos y exigentes de los que se tenga registro.

La percepción de nuestros tres actores sobre el interés de los jueces se puede visualizar de manera general con una alta atención en la discusión de un expediente que revista un matiz de violencia política de género. Sin embargo, aún existen algunos con un bajo interés sobre el tema.

Sobre las consideraciones de criterio de los consejeros electorales, en su totalidad los actores mencionaron la importancia de investigar y atender con perspectiva de género los casos que involucren relaciones asimétricas de poder, la reparación del daño, la observancia de los criterios más relevantes en la legislación y la difusión de la doctrina procesal, así como la importancia de la socialización y la utilidad del Protocolo ya mencionado.

Un hallazgo relevante y distinto a los anteriores actores es el menor grado de importancia que le asignan los consejeros electorales a los antecedentes del presunto infractor y el tipo de queja o denuncia que se imputa.

GRÁFICA 5  
IMPORTANCIA DE LOS ANTECEDENTES  
Y DEL TIPO DE QUEJA O DENUNCIA



FUENTE: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Respecto al actuar de los consejeros, nos compartieron que la mitad de ellos han sugerido la aplicación de medidas de protección, mientras que la otra mitad no ha necesitado hacer dicha recomendación, y el 75% de los consejeros en el desempeño de sus funciones han informado a alguna otra autoridad competente para la atención correspondiente de la actora.

En cuanto a la calidad de la información con la que cuentan los operadores del sistema para atender, perseguir o resolver algún asunto que revista el matiz de violencia política de género, los actores dieron una mayor dispersión en las respuestas; coincidieron en expresar que no siempre cuentan con la información total y confiable, en consecuencia, al no ser suficiente, en muchas ocasiones impacta en su gestión, terminando por desecharse el asunto, trasladándose a la sociedad la percepción de que las autoridades no actúan o que cuando lo hacen, sus resultados palidecen ante la mediatización del asunto. Atribuyen que las actoras y sus representantes legales han tomado la estrategia de mediatizar previamente el

asunto buscando impactar en el ánimo social, ante lo cual la información que les proporcionen legalmente es determinante.

En este ítem los magistrados electorales coincidieron, en su totalidad, en expresar que la información que la actora aporta es suficiente para la toma de decisión; sobre las fuentes de ésta, el 80% las califica como muy confiables y suficientes para fundar su resolución, y el 20% como confiables y suficientes. Sin embargo, al hablar de calidad, la dispersión de respuestas es mayor; un actor calificó la información sobre el hecho con poca calidad, expandiendo el área de percepción de los actores.

Siguiendo con el ítem de la evaluación de la información, la totalidad de fiscales expresaron que las fuentes de las que extraen los fundamentos de su investigación son confiables y suficientes.

El 33% de los entrevistados nos dijeron que los datos sobre el hecho que se atribuye al imputado para la integración de la carpeta es de poca calidad, y el restante expresó que tiene calidad sobre la suficiencia y oportunidad de la información que aporta la actora. La dispersión de respuestas fue mayúscula; el 33% considera que la aportación es insuficiente y sin oportunidad, 34% que es suficiente y oportuna, mientras que el restante menciona que es muy oportuna y suficiente.

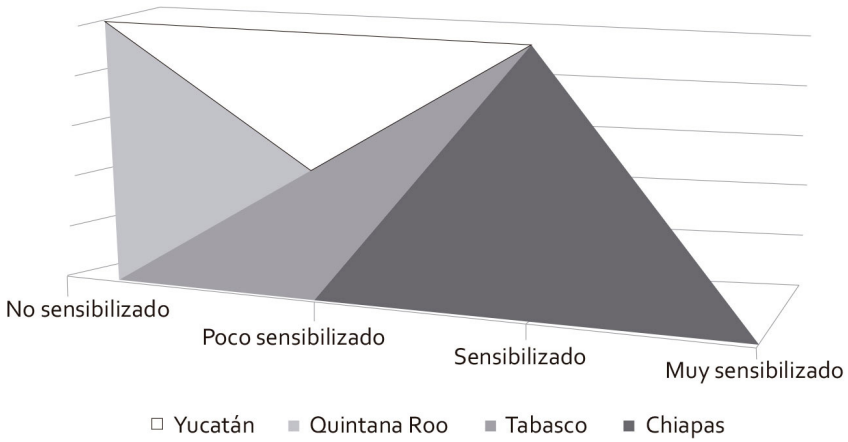
La totalidad de los fiscales refirieron que han recibido capacitación para la atención al fenómeno, sin embargo, el 67% de los actores no ha ordenado medidas de protección y/o atención a víctimas y tipo de acompañamiento.

Los últimos actores a considerar en el mismo ítem son los consejeros; la mitad de ellos calificaron las fuentes de las que extraen información para fundar su actuación como confiables y suficientes, el otro 50% las calificaron como muy confiables y suficientes.

La totalidad de consejeros nos expresaron que existe un lineamiento emitido por el Consejo General para la atención de algún asunto que se presente ante el OPLE derivado de este fenómeno, pero el 33% comentó que cuando el Consejo ha determinado una imposición de medida cautelar en materia electoral, no han contado con información suficiente. El porcentaje restante expresó que los datos fueron suficientes.

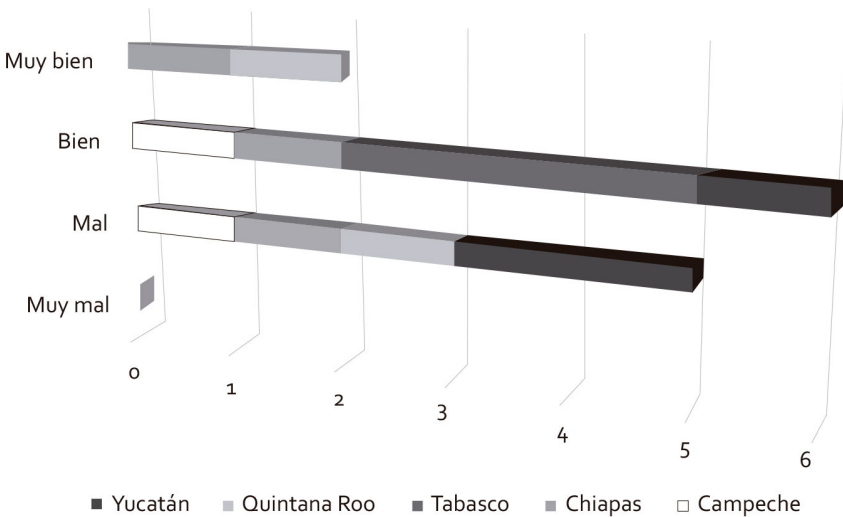
Al referirnos si la medida cautelar impuesta cumplió con el cometido, la mitad de los actores consideran que sí; el otro 50% que no cumplió. Adicionalmente, el 75% de los consejeros advierten que en este proceso electoral han coadyuvado con otras instancias electorales en algún caso de violencia política de género. Y al referirnos a la sensibilización de los servidores públicos electorales (mandos superiores, medios y personal operativo) en el fenómeno, la respuesta también fue más dispersa.

GRÁFICA 6  
SENSIBILIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS ELECTORALES



Sobre el contexto o tema clave: “Evaluación general del funcionamiento del sistema electoral mexicano”, los entrevistados son conscientes de que el sistema opera en márgenes que deben ser más eficientes, pues en este proceso electoral mostró una medianía de sus posibilidades reales de gestión.

GRÁFICA 7  
OPERACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO

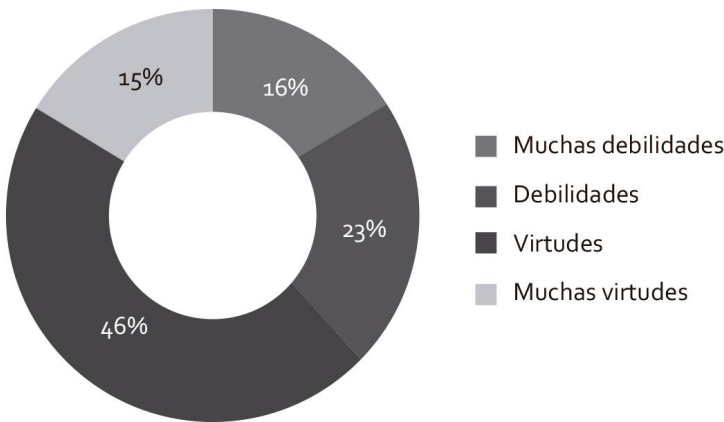


FUENTE (GRÁFICAS 6 Y 7): Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.



Los 13 actores coincidieron en advertir que avizoran cambios importantes (reformas legales) en el marco de la violencia política de género en los próximos cinco años, pues el Protocolo no es suficiente pese a tener más virtudes que debilidades (gráfica 8), y todos volvieron a coincidir en que los desafíos para garantizar la participación de las mujeres en la política libre de violencia son mayúsculos. El 38% de los actores considera que son pocos desafíos a vencer y el 62% restante advierte que son muchos los desafíos.

GRÁFICA 8  
PROTOCOLO (VIRTUDES VS. DEBILIDADES)



FUENTE: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Del anterior análisis apreciamos que la falta de una esquematización específica para el apropiado tratamiento de las víctimas de este tipo de violencia incide de forma directa en el adecuado funcionamiento de las instituciones, por lo que ésta es necesaria para brindar una atención eficaz con altos niveles de argumentación y de calidad de información.

## V. CONCLUSIONES

Ante el escenario nacional en el que el crimen organizado ha incurrido en los procesos electorales, se suma la debilidad institucional en materia de seguridad pública. Una gran mayoría de ciudadanos culpan al Estado mexicano de esta realidad porque dimitió de su responsabilidad de dar confianza y certeza a los mexicanos.

Al amparo del anterior argumento, la violencia política de género es un fenómeno que recién se visibilizó gracias al activismo de las mujeres, y también de hombres comprometidos con el ejercicio de los derechos políticos de las personas. Ello en parte es así porque el marco jurídico aún es incipiente y, en consecuencia, es necesaria la investigación empírica sobre el fenómeno sociopolítico con el fin de comprenderlo y generar mecanismos para su contención e inhibición. La violencia política en contra de las mujeres en razón de género, pese a no ser visible cuantitativamente en los sistemas de información institucionales, en la realidad presenta situaciones realmente alarmantes, pues no se limita a inhibir u obstaculizar las aspiraciones políticas de las mujeres, sino que muestra su rostro insultante en diversos tipos de violencia, entre las más frecuentes, la física, en la cual se incluye la sexual; la psicológica; la verbal; la económica, y la simbólica. Esta última es la más difícil de identificar, puesto que se presenta de diferentes maneras de acuerdo a la cultura de cada lugar, pero busca invisibilizar a las mujeres, minimizarlas y denostarlas para proponerse como una opción política y ejercer cualquier puesto de toma de decisiones.

La ruta por la que transitan las mujeres de la región para ejercer un cargo público no es el mismo que el que recorren los hombres. El camino que ellas siguen en pleno siglo XXI está lleno de obstáculos partidistas, e incluso institucionales, que les dificultan y, en ocasiones, impiden ejercer con libertad y garantías de seguridad sus derechos políticos o los cargos que llegan a ocupar, esto queda demostrado con el bajo número de mujeres que en el sexenio 2012-2018 accedieron a espacios reales de toma de decisiones.

En la región pudimos constatar que el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género ha tenido buena recepción, y que constituye un instrumento orientador para las autoridades, que les sugiere cómo actuar ante este tipo de conductas y representa la única herramienta útil para las autoridades en la atención con perspectiva de género del fenómeno.

Cierto es que la falta de tipificación del fenómeno como conducta delictiva ha impulsado la presentación de diversas iniciativas de reforma a diferentes leyes administrativas a fin de identificar, respetar y proteger los derechos político-electorales, al tiempo de brindar protección real a la víctima. En efecto, en las entidades federativas la regulación de la violencia política ha tenido buenos resultados, pues, hasta octubre de 2017, 28 estados de la República mexicana han incorporado disposiciones legislativas al respecto.

En este proceso, a diferencia de la elección inmediata anterior, haber contado con mecanismos de disuasión, como la organización ciudadana vía observatorios de los derechos políticos de las mujeres y la implementación del protocolo anteriormente mencionado, significó que la violencia política contra las mujeres en razón de género no se mostrara tan feroz, pese a que las desigualdades entre hombres y mujeres siguen siendo reales. Algunos de los precedentes que sensibilizaron a los operadores electorales en las instancias locales fueron la remoción total de los integrantes del OPLE chiapaneco y las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que revocan sentencias de tribunales electorales locales que contenían disposiciones contrarias al principio constitucional de paridad de género.

De las visitas *in loco* que realizamos a todos los operadores de la región sureste, confirmamos que al menos los mandos superiores y medios son sensibles y receptivos ante el fenómeno. Queda como asignatura a los operadores electorales que el proceso de sensibilización incluya a todos los servidores públicos.

Finalmente, autoridades, partidos políticos, el foro académico y la sociedad organizada debemos aceptar que la historia da cuenta de que la violencia no es estática, ya que al ser un fenómeno percibido por sus manifestaciones varía en su intensidad y grados de ejecución. Es necesario mantenernos alertas a la reacción que generará el marco jurídico que pretende desalentar la violencia política contra las mujeres, porque sin duda reconfigurará las formas y prácticas de quienes la ejercen, volviéndolas más sutiles, subterráneas o, peor aún, más agresivas. Por último, es necesario enfocar los esfuerzos a combatir la violencia política en particular y toda manifestación de violencia en contra de las mujeres en general, desde sus causas, que ciertamente son estructurales. No comprenderlo así significará que conceptos nobles como la equidad y la igualdad seguirán en lo abstracto y, en consecuencia, serán de difícil realización.

## VI. Bibliografía

- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime *et al.*, *Movimientos sociales, derechos indígenas, derecho al desarrollo y derechos humanos de las mujeres en municipios de usos y costumbres. Resultados de una encuesta*, México, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2016.
- BARRERA BASSOLS, Dalia, “Mujeres Indígenas en el sistema de representación de cargos de elección. El caso de Oaxaca”, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 3, núm. 1, enero-junio de 2006.

- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli, *Ciudadanas en la etnicidad. Campos del proceso de ciudadanización de las mujeres indígenas en Los Altos de Chiapas: desafíos y oportunidades*, Anuario 2002, México, UNICACH-Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, 2004.
- BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- CÁRDENAS MORALES, Natividad, *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza, México, 2008.
- DALTON, Margarita, *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012.
- DÍOS RODRÍGUEZ, Vania Citlalli de, “Violencia política contra las mujeres en México”, *Derechos Fundamentales a Debate*, México, núm. 3, diciembre de 2016-marzo de 2017.
- ENRÍQUEZ RUBIO HERNÁNDEZ, Herlinda y HERNÁNDEZ CUEVAS, Maximiliano, *Consideraciones epistémico-metodológicas sobre la investigación de la realidad jurídico-social*, México, UNACH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES, *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*, México, ONU Mujeres-PNUD-IDEA Internacional, 2013.
- FREIDENBERG, Flavia y VALLE PÉREZ, Gabriela del (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel *et al.*, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

- GUTIÉRREZ FÁREZ, Enrique, *Internet y redes sociales en campañas electorales*, España, RED Consultoría Ediciones, 2012.
- HERRÁN AGUIRRE, Alejandro Francisco, *Amenaza y acoso en redes sociales, comentarios jurisprudenciales*, México, UNACH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario electoral*, 3a. ed., Costa Rica-México, IIDH-CAPEL-TEPJE, 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Las mujeres en Yucatán. Estadística sobre la desigualdad de género y violencia contra las mujeres*, México, Inegi.
- JIMÉNEZ OJEDA, Omar David, et al., *Violencia política contra las mujeres. Región Sur-Sureste*, México, Ubijus Editorial, UNACH-IIJ, FEPADE, 2017.
- LAVALLE TORRES, Cecilia, *Paridad es la meta. Mujeres en los ayuntamientos de Quintana Roo, 1975-2010*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2010.
- LENA KROOK, Mona y RESTREPO SANÍN, Juliana, “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”, *Política y Gobierno*, vol. XXIII, núm. 1, enero-junio de 2016.
- MINETTO, Celeste, *Violencia política contra las mujeres: matices del concepto en América Latina. Estudio preliminar para el caso de la justicia electoral Argentina*, Argentina, Universidad Torcuato Di Tella, 2017.
- MORENO MARTÍN, Florentino, “Violencia colectiva, violencia política, violencia social. Aproximaciones conceptuales”, en MARKEZ ALONSO, Iñaki et al. (coords.), *Violencia y salud mental. Salud mental y violencias institucional, estructural, social y colectiva*, España, Asociación Española de Neuropsiquiatría, 2009.
- MURAYAMA, Ciro, “La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, 2013.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Los espacios conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*, México, 2008.
- RODRÍGUEZ HERRERA, Emilio et al., *El Recinto Legislativo de Campeche. Entre la tradición y la modernidad*, México, Poder Legislativo del Estado de Campeche, 2016.
- RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor, *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guía modelo para su lectura y análisis*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

- SALTALAMACCHIA, Natalia y URZÚA, María José, *Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016, 37 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- SOTO FREGOSO, Mónica Aralí, “Violencia electoral y coacción”, *Diccionario electoral*, Costa Rica-México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, Serie de Elecciones y Democracia, t. II.
- TALANCÓN ESCOBEDO, Jaime Hugo, “La violencia política”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 251, 2008, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28916/26141>.
- VÁZQUEZ GARCÍA, Verónica, “Mujeres y gobiernos municipales en México. Lo que sabemos y lo que falta por saber”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIX, núm. 1, enero-junio de 2010.
- VILLAGÓMEZ VALDÉS, Gina, “Mujeres de Yucatán: precursoras del voto femenino”, *Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán*, núm. 225, abril-junio de 2003.

# Balance de las reformas electorales en el proceso electoral 2018

## *Assessing the Relevance and Effectiveness of Past Electoral Reforms in the 2018 Elections*

---

Arturo **Alvarado Mendoza**  
Willibald **Sonnleitner**  
Héctor **Tejera Gaona**  
Karine **Tinat**  
Emanuel **Rodríguez Domínguez**

### Sumario:

- Presentación.
- I. Equidad de género e inclusión política indígena: avances, claroscuros y asignaturas pendientes.
- II. Clientelismo y ritual del voto.
- III. Equidad de género.
- IV. Participación política de los sectores LGBTI.
- V. Violencia política y delitos electorales.
- VI. Candidaturas independientes.
- VII. Bibliografía.

Recibido: 28 de febrero de 2019

Aceptado: 15 de marzo de 2019

## Presentación

En esta síntesis ejecutiva se presentan los principales hallazgos de un proyecto de observación colectivo titulado Balance de las Reformas Electorales en el Proceso Electoral 2018. Los investigadores que lo integran son la doctora Karine Tinat y los doctores Willibald Sonnleitner, Héctor Tejera, Emanuel Rodríguez y Arturo Alvarado (coordinador). El grupo participó y obtuvo el apoyo financiero para desarrollar las actividades entre marzo y julio de 2018 del Proyecto de Apoyo al Acompañamiento Técnico 2018, creado por el Instituto Nacional Electoral (INE) y coordinado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), a quienes agradecemos el soporte y el seguimiento.

Para la elaboración del proyecto también se contó con el apoyo institucional del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México; el Centro de Estudios Antropológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Agradecemos los apoyos financieros y logísticos de nuestras instituciones.

Asimismo, deseamos reconocer la colaboración de los siguientes asistentes de investigación: Manuel Jonathan Soria Alba, Mariana Arzate Castillo, Norma Angélica García Cabrera, Jessica Uribe Pasco, Diana Ruíz Robles, Jesús Roberto Méndez Viveros, Claudia Karina Santiago Hernández, Federico de Tavira, Omar Cárdenas Martínez, Karen Rivera Rodríguez, Paulina González Orozco, Denis Anahí Salazar Hernández, Carlos Manuel Escalera Contreras, Diana Alejandra de la Rosa Gutiérrez y Melissa Sánchez Peralta.

Tanto los resultados expuestos en esta síntesis ejecutiva como en el informe detallado evalúan las siguientes temáticas: 1) medidas para fomentar la participación de candidatas y candidatos indígenas en los 28 distritos electorales federales que cuentan con más del 40% de esta población; 2) las percepciones democráticas y la participación ciudadana resultantes de la estrategia electoral adoptada por partidos de tendencias políticas contrapuestas al integrar coaliciones y los efectos de dicha estrategia en la reorganización de las redes político-territoriales; 3) los avances en materia de género en los procesos electorales a partir de los principios de paridad y alternancia en el periodo 2012-2018; 4) los repertorios de acción colectiva y el actuar político de los sectores lésbico, gay, bisexual, transexual, intersexual (LGBTI), con especial atención en su integración a la dinámica



partidaria; 5) los efectos que la violencia política y las actividades ilícitas generan entre actores políticos involucrados en la contienda electoral, así como sus posibles repercusiones en la calidad de la democracia, y finalmente, 6) una valoración del desempeño de las candidaturas independientes a nivel local y federal. Estas temáticas están organizadas en un orden diferente al propuesto en el proyecto original facilitando, así su integración temática y conceptual.

Los resultados que se presentan son producto de una labor de diseño técnico, metodológico y teórico colectivo como parte de un seminario permanente celebrado semanalmente durante todo el proceso de la investigación, así como durante el proceso electoral de 2018, en el cual participaron todos los integrantes mencionados. Además de reestructurar la propuesta inicial, enriqueciendo los temas, enfoque teórico y los indicadores y variables, en dicho seminario se establecieron procedimientos para que la información generada por los distintos grupos temáticos de trabajo contaran con indicadores comunes que sirvieran como vasos comunicantes para integrar el conjunto de la información.

Los datos recabados abarcan el periodo comprendido del 1o. de mayo al 2 de julio del 2018, sin embargo, el equipo de trabajo continuó el estudio para incluir la información relacionada con reportes de gastos y fiscalización, impugnaciones y recursos judiciales en los tribunales, así como los informes oficiales dados a conocer públicamente por los organismos y árbitros electorales hasta la declaratoria de validez de la elección presidencial, establecida legalmente para el día 6 de septiembre del mismo año.

Arturo ALVARADO MENDOZA  
El Colegio de México, febrero de 2019

## I. Equidad de género e inclusión política indígena: avances, claroscuros y asignaturas pendientes<sup>1</sup>

### 1. Contexto, expectativas y objetivos

Entre las novedades del proceso electoral de 2018 destacan las medidas impulsadas por las autoridades electorales para ampliar la inclusión política de las poblaciones indígenas y para garantizar la equidad de género en México. En noviembre de 2017 el Consejo General del INE adoptó acciones afirmativas para que los partidos políticos respetaran la paridad de género en todas las candidaturas, y presentaran, además, candidatas y candidatos indígenas para diputados federales en 12 de los 28 distritos con más de 40% de población indígena. En diciembre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ratificó el acuerdo del INE y amplió la obligación de presentar candidaturas indígenas a 13 distritos, incluyendo a todos aquellos con más de 60% de población indígena. Estas medidas invitan a interrogarse sobre los avances registrados en ambas materias en los comicios de 2018.

El objetivo de esta línea de observación electoral académica consistió en evaluar los efectos que tuvieron estas acciones afirmativas en la composición del Congreso de la Unión. ¿Cómo se tradujeron las nuevas normas en el registro de candidaturas, en las campañas y en los resultados de los comicios? ¿Cuántas mujeres y cuántos varones de origen indígena participaron como candidatos? ¿Qué proporción de ellos resultaron electos y cuál es el número de diputadas y de diputados indígenas en la Legislatura actual?

### 2. Enfoque metodológico

Para obtener una visión fina de los efectos que generaron estas medidas en los distintos contextos socio-territoriales de la República, adoptamos un enfoque metodológico mixto. Primero realizamos un seguimiento sistemático de las campañas en los 28 distritos federales indígenas en los medios nacionales y locales de comunicación. En segundo lugar, elaboramos una base de datos con información sobre las 105 candidaturas que se registraron en los 28 distritos con más de 40% de población indígena, en vistas de tener elementos empíricos sobre los perfiles y las trayectorias de las y los candidatos que contendieron en dichos distritos. En tercer lugar, documentamos de una forma detallada los procesos electorales en una decena

---

<sup>1</sup> Apartado elaborado por Willibald Sonnleitner.

de distritos legislativos, en vistas de seleccionar casos relevantes. Ello permitió identificar y entrevistar a informantes clave y a actores involucrados en los procesos electorales en cinco distritos indígenas de Chiapas, Hidalgo y San Luis Potosí, además de darle seguimiento a los 4 distritos mayas de Yucatán y Quintana Roo. Finalmente, durante la jornada electoral los miembros del equipo se desplegaron en campo para observar la elección y el escrutinio de votos en San Luis Potosí, el Estado de México, Hidalgo y la Ciudad de México, lo que permitió realizar nuevas entrevistas y documentar la jornada desde perspectivas, situaciones y lugares complementarios.

### 3. Hallazgos principales

Aunque nuestros resultados todavía tienen un carácter preliminar, es posible adelantar algunos hallazgos tentativos.

#### A. Rompiendo el techo de cristal de la subrepresentación política femenina

Para empezar, se registraron avances verdaderamente históricos en materia de equidad de género. Durante el proceso electoral de 2018 se presentaron 1,320 candidaturas para diputaciones federales por mayoría relativa, de las cuales 661 fueron de mujeres (50.1%) y 659 fueron de hombres (49.9%). Por vez primera las legisladoras mexicanas ocupan el 49.2% de los escaños de la Cámara Baja y el 50.8% de los 128 escaños de la Cámara Alta del Congreso de la Unión.

La magnitud y la rapidez de este cambio se deben a un conjunto de reformas electorales sucesivas, que han transformado el marco legal y la oferta partidista. Pero este cambio también se debe a transformaciones sociales más profundas, que se reflejan en la creciente diversidad de orígenes y trayectorias de las mujeres que compitieron como candidatas. Para captar la nueva pluralidad de perfiles es preciso seguir indagando en las historias personales de las nuevas élites legislativas, en vistas de comprender las características de los distintos tipos de liderazgos femeninos.

En contraste, se observa un claro rezago en el ámbito de la paridad de género en los 28 distritos con más de 40%, y particularmente en los 13 distritos con más de 60% de población indígena, donde sólo cuatro mujeres fueron electas diputadas (31%), contra nueve legisladores varones (69.2%). Estas estadísticas invitan a estudiar con mayor profundidad los procesos político-electorales que se desarrollaron en los distintos distritos indígenas.

## B. Un rezago persistente en los 28 distritos indígenas

En segundo lugar, sorprende el número reducido de candidaturas, postuladas y electas, que cuentan con una constancia clara de su arraigo comunitario, de su origen y pertenencia indígena. En los 28 distritos con más de 40% de población indígena se presentó un total de 105 candidaturas, 47 de mujeres (45%) y 58 de hombres (55%); 20 de éstas fueron claramente de origen indígena (10 mujeres y 10 hombres) mientras que 65 pueden ser consideradas de origen mestizo. Para las 20 candidaturas restantes todavía no se cuenta con información confiable que permita establecer su origen étnico.

Pese a la claridad de las normas establecidas en las nuevas medidas de acción afirmativa, en los 13 distritos donde los partidos políticos tenían la obligación de presentar liderazgos de origen indígena se presentaron 44 candidaturas, 21 de mujeres (48%) y 23 de hombres (52%), de las cuales apenas 10 fueron de origen indígena y 26 de origen mestizo. Las ocho restantes están, por lo pronto, indeterminadas con la información disponible.

Finalmente, en julio de 2018 sólo resultaron electas siete candidaturas indígenas: cuatro diputados y tres diputadas federales; cinco provenientes de alguno de los 13 distritos mayoritariamente, y dos de alguno de los 15 distritos restantes con más de 40% de población indígena. En una perspectiva histórica, se redujo así el número de legisladores electos de origen indígena, que había alcanzado 18 diputaciones en 2006, tras la creación de los 28 distritos indígenas por las reformas de 2004.<sup>2</sup>

## 4. Hipótesis tentativas

Para explicar estos resultados, a primera vista paradójicos, cabe considerar, al menos, tres elementos clave: un problema de carácter técnico, de diseño fallido de ingeniería electoral —que, como ya lo señalamos en otra publicación,<sup>3</sup> pudiera ser resuelto mediante un *gerrymandering* afirmativo más eficiente—, y dos dimensiones sociológicas más complejas, relacionadas con la oferta político-electoral: ¿por qué tres de cada cuatro candidaturas registradas en los 28 distritos indígenas fueron ocupadas por liderazgos mestizos? ¿Quiénes gobiernan actualmente en los distritos indígenas? ¿Existen comportamientos electorales específicamente “indígenas”?

---

<sup>2</sup> Sonnleitner, Willibald, “Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral, la cartografía exploratoria y los enfoques espaciales del voto”, *Estudios Sociológicos*, vol. 31, 2013.

<sup>3</sup> *Idem*.

## A. ¿Qué (no) es una candidatura indígena?

Las tensiones y los conflictos a los que dieron lugar las elecciones de 2018 pusieron de manifiesto las dificultades de definir, de una forma clara y consensual, qué candidaturas pueden o deben ser consideradas legítimamente como “indígenas”. Más allá de los criterios de “autoadscripción calificada” que adoptaron las autoridades electorales para validar el registro de las candidaturas con base en la jurisprudencia del TEPJF, las nuevas impugnaciones pusieron de manifiesto la complejidad situacional, contextual y socio-cultural de las identidades indígenas en México.

Ello invita a revisitar los debates que se han desarrollado al respecto en las ciencias sociales, particularmente en la antropología y en la sociología, en la demografía y en la ciencia política. Y obliga a reconocer que existen distintas formas de definir y de conceptualizar, de captar y de medir, de reivindicar y de reconocer las identidades de las poblaciones indígenas en México, con herramientas teórico-metodológicas que están en discusión y que siguen en disputa.

En esta investigación exploratoria consideramos cinco criterios complementarios para establecer, tentativamente y con base en la información que pudimos sistematizar, si una candidatura puede ser considerada como indígena: cuando la persona 1) se autoadscribe como indígena; 2) habla alguna lengua indígena; 3) utiliza vestimenta u ostenta un fenotipo indígena; 4) cuenta con reconocimiento comunitario por haber ejercido cargos tradicionales en una comunidad indígena, y/o 5) ha trabajado con, o en alguna comunidad indígena.

Sin embargo, la polisemia del concepto de identidad y la información recabada hasta la fecha no permiten determinar de una forma incontrovertible cuales candidaturas deben ser consideradas “mestizas” o “indígenas”.

## B. ¿Por qué se registraron tan pocas candidaturas indígenas competitivas?

Por lo pronto, lo que resulta contraintuitivo es que, pese a las acciones afirmativas, y a pesar de contar con porcentajes muy elevados de población indígena, los escaños legislativos de muchos distritos indígenas no hayan atraído a un mayor número de liderazgos competitivos, reconocidos por su trabajo, compromiso y arraigo comunitarios. ¿Por qué este tema se politizó tardíamente, después del registro de las candidaturas, e incluso después de la jornada electoral del 1o. de julio de 2018?

De manera tentativa se pueden formular las siguientes hipótesis, que tendrán que ser exploradas en futuras investigaciones:

- Probablemente el carácter reciente de las nuevas acciones afirmativas y su escasa difusión en los medios de comunicación contribuye a explicar la falta de información al respecto, que registramos en muchas de las entrevistas que tuvimos en campo, incluso entre las élites mejor informadas de los distritos indígenas observados.
- Asimismo, el nivel territorial en el que se negocian y definen las candidaturas legislativas frecuentemente no corresponde con ningún nivel tangible de organización, de gestión o de gobierno comunitario, sino que aglutina conjuntos heterogéneos de comunidades con identidades diversas e intereses opuestos. Ello dificulta la coordinación de las distintas élites comunitarias y la construcción de candidaturas consensuadas en el nivel distrital.
- La misma diversidad socio-cultural de las circunscripciones legislativas dificulta la movilización coordinada de los votantes y priva a los liderazgos de bases distritales coherentes. Por lo pronto, no se observan comportamientos electorales de carácter étnico. Las razones de la ausencia de un voto específico de carácter “indígena” son complejas y tienen que ser analizadas con mayor detenimiento.

Para indagar en estas conjeturas se requiere mayor trabajo de campo. También falta estudiar las formas en las que las elecciones legislativas se articulan con otros procesos políticos relevantes, en particular con las contiendas municipales que ponen directamente en juego los intereses y las adscripciones, las lealtades y las redes de solidaridad comunitarias, en contextos socio-territoriales eminentemente marginados, dispersos y rurales.

## II. Clientelismo y ritual del voto<sup>4</sup>

Coaliciones políticas, proselitismo electoral  
y percepciones ciudadanas sobre la democracia

### A. Problema abordado

Se aborda el tema de las coaliciones partiendo del análisis etnográfico de las prácticas político-culturales que contextualizaron la relación

---

<sup>4</sup> Apartado elaborado por Héctor Tejera Gaona.

entre partidos y votantes en las elecciones realizadas en la Ciudad de México. Particularmente, la participación y percepción ciudadana en el contexto de la estrategia partidaria de integrar coaliciones políticas entre quienes tradicionalmente han mantenido posiciones contrapuestas en el espectro político. Las razones por las cuales se formaron las coaliciones Por México al Frente, con el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC), y Juntos Haremos Historia, con el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), fueron —además de la exitosa alianza que habían tenido el PAN y el PRD en 2016 con las ventajas de la ley electoral—, el efecto sinérgico que la misma generó en otros partidos que también buscaron coaligarse. En consecuencia, al inicio del periodo electoral la mayoría de los partidos en México estaban vinculados para competir.<sup>5</sup> Las coaliciones que se formaron para competir en las elecciones de 2018 son una respuesta combinada a las ventajas de la ley electoral, la competencia entre partidos y los nuevos contextos culturales que disminuyen la trascendencia de las plataformas políticas, resaltando el carisma, el *marketing* y las “campañas negras”; los resultados electorales en la Ciudad de México de 2015 y los espacios ganados por el PRD en los lugares donde formó coalición con el PAN y éste triunfó en 2016.

El problema sintetiza dos preguntas generales: *a)* ¿cuál es el efecto de las coaliciones en las acciones y percepciones de los habitantes de la Ciudad de México?, y *b)* ¿cómo se realizan las campañas políticas cuando las opciones se desdibujan ante coaliciones contradictorias?

Los resultados obtenidos toman en consideración las temáticas que de manera entrelazada buscan ahondar en los efectos de la disolución y confrontación de las fronteras significativas entre la ciudadanía, la cual distingue un partido de otro, particularmente en el caso de la coalición PAN/PRD/MC (Por México al Frente) —los dos primeros partidos asociados a proyectos diferentes por los habitantes de la Ciudad de México—, aunque también en este caso encontramos a la coalición Juntos Haremos Historia (Morena, PT, PES), en especial entre quienes disponían de mayor información política, identificando al PES como un partido de corte cristiano-evangélico. Igualmente se observaron los efectos de la coalición en los partidos y su desempeño proselitista, debido a que generaron descontento

---

<sup>5</sup> En el estudio etnográfico se dejó a un lado la coalición Todos por México (Partido Revolucionario Institucional/Nueva Alianza/Partido Verde Ecologista de México), por su escasa importancia en el contexto electoral de la Ciudad de México.

to entre organizaciones territoriales que deseaban impulsar a sus líderes como candidatos, al ceder siete distritos federales a sus nuevos compañeros de coalición (el PRD solamente contendió en 13 distritos). En cuanto a las alcaldías, este partido tuvo candidatos en 11 de las 16, mientras que el PAN propuso en tres y MC en dos.

Las campañas proselitistas, particularmente las campañas “a ras de suelo”, se significan por la interacción personalizada entre candidatos y ciudadanos, donde los primeros presentan demandas, evalúan propuestas, personalizan la política o generalizan el rechazo. En esta interacción los candidatos mostraron la tendencia a buscar el voto por su partido relegando el sufragio por la coalición.

## B. Hallazgos principales

La mayoría de los candidatos que realizaron campaña en la Ciudad de México contendiendo en el marco de la coalición encabezada por Morena, cimentaron su campaña en la imagen de Andrés Manuel López Obrador. En las reuniones que realizaron con vecinos, aun cuando tuvieran ya muchos años haciendo trabajo político en una delegación (ahora alcaldía), dichos candidatos conjuntaron sus propuestas particulares con las de López Obrador.

Encontramos actitudes contradictorias de los ciudadanos frente a las actividades proselitistas de los partidos. En aquellas zonas donde los candidatos han realizado trabajo social durante varios años, en realidad importaba más la persona que el partido. Fueron más significativas las relaciones clientelares establecidas con anterioridad, o el prestigio como “luchador social” del candidato, que el partido al que perternece. La decisión de apoyar a un candidato determinado o a un partido en particular es contextual, pero la “cercanía” de los candidatos a diputados locales como intermediarios definió el apoyo electoral que recibieron, mientras que el candidato presidencial de Morena causó intensas expectativas generales.

El intento de los partidos durante las campañas por imprimir una adhesión mediante la instalación de propaganda en las fachadas de las casas no significó un cambio de adscripción partidaria, sino, en algunos casos, una transacción económica; en otros, someterse al predominio de un partido como el PRD, aunque en corto los vecinos expresaban que votarían por Morena.

La percepción ciudadana indicaba que se votaría en “cascada” al rechazar las coaliciones bajo el principio de que “ya es mucho gasto” y “hay



mucho partido”, como sostuvieron coloquialmente de una manera u otra los ciudadanos durante el trabajo etnográfico.

La relación entre las organizaciones con influencia político-territorial y los partidos fue compleja. Muchas de ellas se mantuvieron formalmente apoyando al PRD, pero sus integrantes manifestaron en corto que apoyarían a López Obrador, o realizaron trabajo de base para que ganara ese candidato.

Los conflictos entre el PRD y Morena en las zonas populares fueron mediados, en parte, mediante las redes sociales de los integrantes de bandas que habitan dichas zonas. Ante los actos intimidatorios realizados por grupos contratados por el PRD, Morena contrató a integrantes y ex integrantes de bandas y pandillas ubicados en las zonas en que se realizaba proselitismo y que, en algunos casos, conocían o podían ubicar a los integrantes de los grupos contratados por el PRD.

Los perredistas sostuvieron que en la Ciudad de México habría un “voto cruzado”; es decir, un voto a Barrales como jefa de Gobierno y un voto a López Obrador a la Presidencia de la República. Esa fue una visión optimista de los integrantes de ese partido sobre el comportamiento electoral de los capitalinos.

### III. Equidad de género<sup>6</sup>

De la representación formal a la representación sustantiva.

Avances y nuevos desafíos

#### A. Tema o problema abordado

La discriminación positiva o acción afirmativa, a diferencia de la discriminación negativa, son medidas utilizadas que dan a cierto grupo social, étnico o minoritario que históricamente ha sido relegado, la posibilidad de acceder a espacios de poder que sin dicha medida no alcanzarían.

Una de estas medidas son las cuotas de género, que se han implementado en nuestro país con el fin de alcanzar la paridad en los espacios de representación política a favor de las mujeres. En el mundo el tema de las cuotas de género es relativamente reciente; en América Latina el primer antecedente de cuotas de género se dio en Argentina, que preveía dejar un 30% de espacios para que fueran ocupados por mujeres. Las cuotas de género se aplicaron de manera diferenciada: México fue el país número 11 en contar con leyes de cuotas de género.

<sup>6</sup> Apartado elaborado por Karine Tinat.

Las leyes de paridad de género tienen su origen en nuestro país desde 1993, cuando surgieron como simples recomendaciones a los partidos políticos para que existiera mayor inclusión de las mujeres dentro las candidaturas, pero es hasta el 2014 cuando se aprueba la Ley de Paridad de Género, que señala que los partidos políticos deberán presentar candidaturas en donde ninguno de los dos géneros represente más del 50%.

## B. Estrategia

El presente informe está basado en los siguientes objetivos:

- 1) Hacer un análisis del avance de la representación femenina dentro del Congreso de la Unión, partiendo de 1993 como antecedente y profundizando con mayor énfasis en las diferencias sustanciales entre los congresos de 2012, 2015 y 2018 para analizar el efecto de las leyes de paridad de género.
- 2) Hacer un análisis cualitativo de las trayectorias de diferentes perfiles de candidatas mujeres y candidatos hombres en diversos niveles de gobierno tanto a nivel local como federal, haciendo un mayor énfasis en las trayectorias de las mujeres.

Para cumplir con dichos objetivos el informe está dividido en dos apartados principales. En el primer apartado se muestra un análisis cuantitativo de bases de datos sobre la conformación por sexo del Congreso de la Unión; el análisis versa sobre los avances en materia de paridad de género con respecto a la representación legislativa del país. El segundo apartado, de corte cualitativo, analiza las trayectorias de 47 mujeres candidatas o políticas y las de 58 hombres candidatos, para ver cuáles son los efectos de género que se pueden desprender de estas candidaturas.

Para dicho informe se construyó una muestra no probabilística, tomando como punto de partida los 28 distritos con mayor índice de porcentaje de población indígena, donde se presentaron 47 candidaturas de mujeres y 58 de hombres. Se completa el acercamiento con cinco entrevistas realizadas con mujeres indígenas involucradas en el último proceso electoral.

## C. Hallazgos principales

La igualdad representativa es el primer paso para la igualdad sustantiva. Tras varias décadas de lucha, ésta parece ser la primera vez que se

alcanza la paridad en el Congreso federal y en muchos de los congresos locales en varios estados del país.

#### a. En la Cámara de Diputados

Como resultado de la presente elección, 147 de las representantes que resultaron electas por principio de mayoría relativa en la Cámara de Diputados son mujeres, y 99 por principio de representación proporcional relativa, que, en conjunto, dan un total de 246 mujeres; es decir, 49.2% de la Cámara de Diputados estará conformado por el género femenino.

Cabe destacar que este logro no se alcanzó en un día, sino que, a lo largo de los años, el avance fue progresivo. Para el 2003 se alcanzaron 115 espacios dentro de la Legislatura; para el 2012 existía un número de 185 legisladoras; para el 2015, ya con la aplicación de la Ley de Paridad de Género, se alcanzaron 213 espacios, y ahora, en 2018, se alcanzó casi la igualdad formal.

#### b. En la Cámara de Senadores

En el caso del Senado, existe un total de 46 candidatas electas por mayoría relativa y 19 mujeres por elección proporcional, lo que se traduce en un porcentaje de 50.78%. El Senado estará integrado por un total de 65 mujeres y 63 hombres. Si observamos años anteriores, haciendo un comparativo desde el 2000, cuando la Cámara Alta estaba integrada por apenas 20 senadoras y 108 senadores, las mujeres han ganado 45 espacios.

### IV. Participación política de los sectores LGBTI<sup>7</sup>

#### 1. Observación de la participación política de los sectores LGBTI en el proceso electoral de 2018

El proyecto de observación realizó un diagnóstico de la participación electoral de los grupos LGBTI<sup>8</sup> en los principales escenarios subnaciona-

<sup>7</sup> Apartado elaborado por Emanuel Rodríguez Domínguez.

<sup>8</sup> Se ocupa el término LGBTI por contener las siglas utilizadas en los acuerdos internacionales para identificar a mujeres lesbianas, hombres gays, personas bisexuales, *trans* (travesti, transgénero y transexuales) e intersexuales. Cabe mencionar que desde la diversificación del movimiento a nivel identitario algunos autores han optado por las siglas LGBTTTI o LGBTIQ.

les de México como parte del eje de reflexión de los procesos de equidad de género para promover una democracia incluyente. Particularmente se identificó y dio seguimiento a los principales liderazgos LGBTI que se expresaron mediáticamente en el proceso electoral de 2018, así como a las candidaturas obtenidas por representantes de estas poblaciones a un cargo de elección popular. Este seguimiento confirma que la apertura democrática en los escenarios estatales, a partir de las reformas político-electorales de 2013 y 2014, tuvo un impacto diferenciado en los avances jurídico-legales por la inclusión de los derechos LGBTI y su respectiva incidencia en el plano legislativo, pues los candidatos de estos grupos obtuvieron muy pocos escaños en instancias de representación al ser postulados en distritos con pocas posibilidades de triunfo.

El seguimiento realizado confirmó que ninguno de los presidenciables mostró un respaldo claro hacia estos temas en sus distintos posicionamientos públicos ni en sus plataformas de acción política. La ambigüedad en los posicionamientos de quienes aspiraban a encabezar el país en torno a considerar y atender las demandas de las poblaciones LGBTI es el reflejo de varios elementos que obstaculizan el desarrollo de una sociedad más participativa e incluyente. Algunas de estas trabas son la simulación en el reconocimiento de derechos sin una redistribución de poder para los grupos de atención prioritaria, el uso electoral de estas agendas progresistas por parte de actores partidarios, la poca apertura de los partidos a la diversidad, así como la presión de sectores conservadores que buscan limitar la democracia y cancelar los derechos de las personas LGBTI (e. g. el Frente Nacional por la Familia). A pesar de lo anterior, estas poblaciones no se rehusaron a vincularse con algunos partidos durante el proceso electoral de 2018, en afán de que sus demandas fueran tomadas en cuenta mediante la postulación de candidatos LGBTI que representaran a dichas poblaciones.

## 2. Estrategia de análisis

Para definir los escenarios a documentar se estableció un primer corte metodológico para identificar a los colectivos y organizaciones de la diversidad sexual que elaboraron y posicionaron una agenda LGBTI durante el último proceso electoral. A partir de ahí se realizó el seguimiento de las postulaciones, negociaciones y disputas por las candidaturas destinadas hacia estos grupos al interior de los partidos, así como la definición final de las listas y puestos para contender por un cargo durante los comicios de 2018. En un segundo corte metodológico, se

dio seguimiento en prensa de las noticias relacionadas sobre la participación política LGBTI; se efectuó trabajo de campo en los distritos electorales de la Ciudad de México donde se postularon candidatos de estas poblaciones, así como un seguimiento en redes sociales de aquellos ubicados en otros entornos estatales, con el fin de documentar su actividad política y las reacciones de los sectores opositores a sus candidaturas.

### 3. Hallazgos y resultados de la observación

#### A. La presencia político-electoral de las poblaciones LGBTI en 2018

Durante el proceso de observación electoral se ubicaron 50 precandidaturas LGBTI para diversos cargos de elección y representación en distritos electorales de Baja California, Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla y Sinaloa; las cuales, a nivel partidario, fueron registradas de la siguiente manera: 39 por el PRD, seis por Morena, dos en el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), una del PAN y dos de un partido político local (Partido Independiente de Sinaloa). Posterior a la definición de las candidaturas de mayoría relativa, como de los listados de representación proporcional, las alianzas Por México al Frente (PAN/PRD/MC) y Juntos Haremos Historia (Morena/PT/PES), así como de manera individual<sup>9</sup> el PT, el PRD, el PVEM y Nueva Alianza (NA), registraron un total de 26 candidaturas LGBTI para contender por un cargo en el proceso electoral de 2018.

CUADRO 1  
CANDIDATURAS LGBTI POR PARTIDO O COALICIÓN  
EN EL PROCESO ELECTORAL 2018

<i>Partido</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados federales</i>	<i>Diputados locales</i>	<i>Cargos municipales</i>	<i>Total</i>
PVEM	1	-	-	-	1
PT	-	1	-	-	1

<sup>9</sup> Al ser coaliciones parciales, en estados como Hidalgo, Jalisco, Chihuahua y Campeche, algunos partidos que conformaron coaliciones contendieron de manera individual para los cargos de elección y representación.

<i>Partido</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados federales</i>	<i>Diputados locales</i>	<i>Cargos municipales</i>	<i>Total</i>
NA	-	1	1	1	3
PRD	1	2	6	3	12
PRD/PAN/MC	-	1	1	-	2
Morena/PT/PES	-	1	5	1	7

FUENTE: Elaboración del autor con base en la información de candidaturas registradas en los organismos electorales.

El seguimiento en campo y redes sociales de las actividades proselitistas de los candidatos LGBTI ofrece elementos para explicar su poca eficacia durante el proceso electoral 2018, ya que de 16 candidatos de mayoría relativa sólo cuatro obtuvieron el triunfo en sus respectivos distritos o circunscripciones electorales (cuadro 2). En lo que respecta a las postulaciones por el principio de representación proporcional asignadas a candidatos LGBTI, sólo una candidata obtuvo un lugar en la instancia legislativa a la que pretendía acceder (cuadro 3). Finalmente, en los comicios municipales los resultados preliminares muestran que las candidaturas LGBTI fueron testimoniales, ya que se promovieron en localidades donde los partidos tenían poca posibilidad de triunfo o los candidatos estaban ubicados en las últimas posiciones de las planillas para ocupar un espacio en el cabildo (cuadro 4).

CUADRO 2  
 CANDIDATURAS LGBTI DE MAYORÍA RELATIVA  
 EN EL PROCESO ELECTORAL 2018

<i>Partido</i>	<i>Titular</i>	<i>Cargo</i>	<i>Distrito</i>	<i>Estado</i>	<i>% votos</i>	<i>Lugar</i>
PVEM	Gerardo Andrés Herrera Pérez	senaduría	-	Michoacán	6.71	4
PT	Diana Laura Marroquín Bayardo	diputación federal	4	Hidalgo	5.39	4

<i>Partido</i>	<i>Titular</i>	<i>Cargo</i>	<i>Dis- trito</i>	<i>Estado</i>	<i>% votos</i>	<i>Lugar</i>
PRD/ PAN/ MC	María Elena Ortega Cortés	diputación federal	3	Zacatecas	15.05	3
PRD/ PAN/ MC	Felina Santiago Valdivieso	diputación local	20	Oaxaca	11.33	3
PRD	Esmeralda Montserrat Alonzo Aguilar	diputación local	3	Campeche	2.82	5
PRD	Salomón Del Rio Lastra	diputación local	5	Campeche	2.22	6
PRD	Eduardo Piñón Ramírez	diputación local	7	Chihuahua	1.23	7
PRD	Alfredo Cruz Jaime	diputación local	16	Chihuahua	0.97	7
PRD	Gerardo León de la Cruz	diputación local	14	Jalisco	0.78	9
NA	Samantha Carolina Gómez Fonseca	diputación federal	6	Ciudad de México	1.80	5
NA	Alberto Serna Mogollón	diputación local	7	Guerrero	2.09	4
Morena/ PT/PES	Marco A. Temístocles Villanueva Ramos	diputación local	9	Ciudad de México	52.80	1
Morena/ PT/PES	José Luis Rodríguez Díaz de León	diputación local	12	Ciudad de México	48.11	1
Morena/ PT/PES	Circe Camacho Bastida	diputación local	25	Ciudad de México	52.06	1
Morena/ PT/PES	Hiram González Cruz	diputación local	17	Chihuahua	32.00	2

<i>Partido</i>	<i>Titular</i>	<i>Cargo</i>	<i>Dis-trito</i>	<i>Estado</i>	<i>% votos</i>	<i>Lugar</i>
Morena/ PT/PES	Rafaela Vianey García Romero	diputación local	8	Puebla	43.42	1

FUENTE: Elaboración del autor con base a los resultados preliminares presentados por los organismos electorales.

**CUADRO 3**  
**CANDIDATURAS LGBTI**  
**DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**  
**EN EL PROCESO ELECTORAL 2018**

<i>Partido</i>	<i>Titular</i>	<i>Cargo</i>	<i>Circuns</i>	<i>Estado</i>	<i>Obtuvo cargo</i>
PRD	Adriana Noemí Ortiz Ortega	senaduría	-	-	No
PRD	Luis Alberto Hernández Acuña	diputación local	-	Sonora	No
PRD	Claudia Elsa López Sanz	diputación federal	1a. (noroeste)	-	No
PRD	Óscar Medina Valdivia	diputación federal	4a. (centro)	-	No
Morena/ PT/PES	Reyna Celeste Ascencio Ortega	diputación federal	5a. (occidente)	-	Sí

FUENTE: Elaboración del autor con base en información preliminar de integración de legislaturas locales y federales.

**CUADRO 4**  
**CANDIDATURAS LGBTI**  
**A CARGOS MUNICIPALES**  
**EN EL PROCESO ELECTORAL 2018**

<i>Partido</i>	<i>Titular</i>	<i>Cargo</i>	<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>
PRD	Reynaldo Garza Cuéllar	presidencia municipal	Nuevo León	Dr. González



<i>Partido</i>	<i>Titular</i>	<i>Cargo</i>	<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>
PRD	Alejandro González Maldonado	primera regiduría	Nuevo León	Hidalgo
PRD	Efrén Zavala Martínez	tercera regiduría	Nuevo León	Hidalgo
NA	Carlos Alberto Esqueda Inzunza	onceava regiduría	Jalisco	Tlaquepaque
Morena/ PT/PES	Juan Salvador Ramón de la Hos	séptima regiduría	Nuevo León	Monterrey

FUENTE: Elaboración del autor con base en la información de candidaturas registradas en los organismos electorales.

## B. Particularidades de las campañas de los candidatos LGBTI en 2018

El PRD ha sido precursor al promover cambios en su estructura partidaria y establecer la Secretaría Nacional de la Diversidad Sexual, con sus respectivas sedes estatales, por medio de la cual pugnó por garantizar una cuota de candidaturas LGBTI en las elecciones de 2006, 2009, 2012 y 2015. La nula efectividad de los candidatos vinculados con estas poblaciones en los comicios de 2018 se puede atribuir a que en la campaña confinó a un segundo plano la agenda de la diversidad sexual para privilegiar su alianza con el PAN. Si bien fue la estructura partidaria que más candidaturas tuvo, al sumar 14 postulaciones, la mayoría de éstas fueron designadas en distritos electorales donde los perredistas tienen poco respaldo electoral y sólo dos fueron avaladas para competir conjuntamente por la coalición PRD-PAN-MC. Por esta razón los candidatos LGBTI emanados del PRD tuvieron escasa actividad proselitista durante sus respectivas campañas. De 14 candidatos LGBTI vinculados con el PRD sólo cinco reportaron actividades de campaña en sus redes sociales, de los otros nueve no se registró ningún acto proselitista durante el proyecto de observación electoral. La candidata que más eventos tuvo fue Esmeralda Monserrat Alonzo Aguilar, al sumar 18, aunque la mayoría de estos actos no reunieron a más de 40 personas. Además, dichos candidatos no articularon esfuerzos con otros aspirantes de su propio partido, y mucho menos se hicieron presentes en los mítines políticos de su candidato a la presidencia.

Morena promovió el acceso de dirigentes y líderes LGBTI a puestos de incidencia legislativa durante el proceso electoral de 2018, pues cinco de sus siete candidaturas resultaron ganadoras tanto por la vía del voto directo como por la vía de la representación proporcional producto del elevado número de sufragios que obtuvo este partido en los distritos electorales federales. La eficacia de las candidaturas de Morena se puede asociar a que la mayoría de sus postulaciones fueron designadas en distritos electorales de la Ciudad de México, en donde este partido mantiene una considerable presencia electoral. Las actividades proselitistas de los candidatos de Morena estuvieron basadas en el discurso de reconocimiento de derechos a los grupos LGBTI, puesto que se realizaron una gran cantidad de mítines y actividades de campaña en los que se establecieron compromisos para atender a estas poblaciones desde el ámbito legislativo. Al contrario de los perredistas, los candidatos LGBTI vinculados con Morena reportan una gran cantidad de actividades proselitistas. Con excepción del candidato a regidor, todos los demás tuvieron diversas actividades entre las que destacan acciones conjuntas con otros candidatos y mítines grupales con más de un centenar de asistentes. Por cantidad sobresale la campaña de Marco A. Temístocles Villanueva Ramos, quien realizó, por lo menos, 89 eventos.

#### 4. Medidas de nivelación hacia las poblaciones LGBTI implementada por los organismos electorales

En las elecciones de 2018 tanto el INE como ciertos Organismos Públicos Locales (OPL), emprendieron algunas medidas de nivelación para garantizar los derechos políticos de las personas LGBTI y un trato libre de discriminación en el ejercicio del sufragio, particularmente ante las ambigüedades administrativas derivadas del cambio de identidad de género en las personas *trans*. Por ello el INE estableció un protocolo de actuación que garantiza a las personas *trans* el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección. En dicha normativa se mandata que la falta de concordancia entre la identidad y expresión de género con la credencial para votar no puede ser causa para impedir el voto. Además, se establecen más de 30 medidas en favor de la población LGBTI para la organización y celebración de las elecciones.

Siguiendo el ejemplo del INE, algunos institutos locales han modificado sus estatutos legales para garantizar los derechos políticos de las poblaciones LGBTI. Ejemplo de ellos son los lineamientos en materia de paridad de género aprobados por el Instituto Estatal Electoral y de

Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) en diciembre de 2017. Específicamente, en el artículo 16 de este documento, se establece que en el registro de candidaturas para el proceso electoral de 2018 se respetará el género al que la persona se autoadscribe, toda vez que esta información sea comunicada al Instituto y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género. Sin embargo, estas medidas no fueron inmunes al oportunismo político de líderes locales que buscaban mantener sus cotos de poder, pues amparados en esta reforma, el PRD/PAN/MC y el PRI/PVEM/NA registraron varias candidaturas a puestos municipales de hombres cisgénero que solicitaron ser considerados en los esquemas de paridad como mujeres *trans*. Ante esta situación, colectivos feministas y personas LGBTI denunciaron que se trataba de candidaturas apócrifas, lo cual generó que el IEEPCO suspendiera la mayoría de estas postulaciones, aunque no hubo ninguna amonestación pública o sanción para los involucrados ni para las estructuras partidarias que los respaldaron.

## V. Violencia política y delitos electorales<sup>10</sup>

### 1. Introducción

El presente apartado propone trazar un panorama general de la violencia ocurrida en este último proceso electoral, en el cual ocurrieron diversos incidentes violentos, algunos producidos por actores dentro del proceso electoral, mientras que otros son parte del contexto de violencia que ocurre en el país. Pareciera existir una relación entre la presencia del crimen organizado y algunos fenómenos transgresivos ocurridos dentro del proceso electoral. En años recientes diversos autores han examinado estos problemas y proponen que hay una cierta vinculación entre los eventos políticos violentos y los criminales, y que se afectan mutuamente. En trabajos anteriores he analizado y propuesto modelos para entender la forma como los regímenes políticos en transición reorganizan y regulan la violencia, los cuales pueden producir ciclos muy conflictivos,<sup>11</sup> y en este trabajo me concentro en los principales eventos violentos ocurridos dentro del proceso electoral 2018, donde elaboro una clasificación y enuncio algunas proposiciones que explican su ocurrencia.

<sup>10</sup> Apartado elaborado por Arturo Alvarado Mendoza.

<sup>11</sup> Alvarado Mendoza, Arturo (coord.), *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016.

¿Qué es la violencia política y cómo medirla? ¿Cuáles son sus posibles causas y cómo estimar sus efectos? ¿Qué tipo de análisis permite mejorar el entendimiento de estos fenómenos? México se encuentra sumergido en un periodo en el que las agresiones están creciendo en distintas localidades y esto afecta los procesos políticos; fenómeno que además se combina con nuevas formas de violencia política.

Desde fines de la década pasada surgieron nuevas formas de violencia colectiva protagonizada por organizaciones criminales con niveles cristalizados de estructuración e integración, que van desde lo local hasta lo transnacional. Éstas cuentan con personal empleado en distintas tareas para realizar sus actos y se articulan con algunos actores estatales (policías, políticos e intermediarios dentro del sistema político). Sus acciones incluyen ataques a oficinas y cuerpos de policía, puestos militares; agresiones contra civiles, prensa, funcionarios de distintos niveles y, más recientemente, contra candidatos a puestos electorales o funcionarios municipales, estatales, de organismos electorales o de los partidos políticos. En algunas situaciones también han generado violencia contra los electores.

A continuación se presenta un panorama sobre cómo se manifestó y qué consecuencias produjo la violencia política y los delitos electorales en el proceso de votación del 1o. de julio en torno a los siguientes ejes: 1) el efecto contextual de la violencia criminal que vive México en la vida pública y política; 2) el impacto específico de la violencia producida durante los procesos electorales, así como las actividades ilícitas (delitos) que generan los propios actores políticos en la contienda, y 3) el efecto de la interacción entre violencia y elecciones en la sociedad y en la calidad de la democracia.

## 2. Metodología y periodo del estudio

Para compilar la información elaboramos una base de datos construida con notas hemerográficas, en donde registramos los delitos y otros actos de violencia político-electoral en el periodo del proceso electoral de 2018. Durante la primera etapa del estudio nos concentramos en los actos ocurridos durante las campañas y algunas semanas después del día de la votación. Este es el periodo que cubre el presente texto.

Clasificamos los delitos en dos grandes grupos para crear las unidades de investigación:

- Violencia política electoral

- Amenazas
- Robo
- Asesinato
- Secuestro
- Vandalismo
- Agresiones
- Extorsión
- Delitos electorales
  - Sufragio ilegal
  - Compra de voto o coacción al votante
  - Interferir u obstaculizar el desarrollo de las elecciones
  - Usurpar o no cumplir funciones legales
  - Falsificar, alterar o apoderarse de documentación o materiales electorales
  - Divulgar información electoral falsa o de manera ilegal
  - Uso ilegal de recursos
  - Acarreo de votantes
  - Proselitismo en circunstancias o periodos prohibidos
  - Corrupción
  - Clientelismo

Utilizamos tanto fuentes documentales nacionales como locales, que nos permitieron registrar acciones de violencia hacia candidatos a diversos cargos, funcionarios de gobierno, militantes de partidos políticos y funcionarios electorales, entre otros, para poder trazar un panorama de la situación que se vivió en este proceso electoral y hacer un registro preliminar de los delitos que se denunciaron en los medios impresos. Cabe mencionar que los resultados que mostramos a continuación son preliminares, ya que es necesario comparar nuestras cifras con las de instituciones federales, como el INE o la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), para encontrar diferencias y similitudes entre el recuento realizado por nosotros y el que las autoridades reportarán.

### 3. Principales hallazgos

Los casos considerados en ambos grupos (violencia político electoral y delitos electorales) tuvieron como uno de sus principales propósitos incidir en el resultado de las elecciones. No obstante, presentaron com-

ponentes y patrones de ocurrencia diversos, por lo cual consideramos pertinente su análisis de manera diferenciada.<sup>12</sup>

### A. Violencia político electoral

Dentro del repertorio de violencia político-electoral destacan los asesinatos, seguidos de las amenazas y las agresiones, como las acciones más recurrentes para tratar de influir en el resultado de las elecciones. A pesar de la limitada información con la que cuentan las notas periodísticas, fue posible extraer datos que nos permitieron identificar algunas características de las víctimas, así como patrones de ocurrencia que nos dejaron dar cuenta de manera más precisa sobre cómo se desarrolla este fenómeno.

CUADRO 1  
VIOLENCIA POLÍTICO-ELECTORAL

	2017*	2018
Amenazas	0	71
Robo	0	7
Asesinato	32	140
Atentado	0	23
Secuestro	0	16
Vandalismo	0	16
Violencia política basada en el género**	0	26
Agresiones	0	65
Extorsión	0	2
Total	32	366

FUENTE: Elaboración del autor con base en una búsqueda hemerográfica.

\* Los incidentes reportados en 2017 son a partir del 9 de septiembre del mismo año, cuando inicia oficialmente el proceso electoral 2018.

\*\* Categorías agregadas para las mociones electorales del 2018, por tal motivo no se cuenta con los datos de 2017.

<sup>12</sup> De la búsqueda realizada por el equipo de investigación se logró la integración de 344 casos; sin embargo, las acciones exploradas suman un total de 439, debido a que en varios de ellos se registró más de un delito, acción violenta y/o delito electoral.

Desde otra perspectiva, la información presentada abre una serie de cuestionamientos de tipo teórico-metodológico respecto al análisis de la violencia político-electoral. El listado de cargos de víctimas contiene candidatos, funcionarios, ex funcionarios e incluso ciudadanos. Una agresión hacia un candidato genera pocas dudas acerca de su clasificación como un hecho de violencia político-electoral; sin embargo, siempre quedará la posibilidad de que la agresión reportada haya tenido una motivación distinta a la política por parte del agresor.

En los demás casos la dificultad de catalogar la agresión como violencia política-electoral aumenta. Si bien los hechos reportados ocurrieron dentro del periodo electoral, es difícil construir inferencias sólidas respecto de las agresiones ocurridas a funcionarios, ex funcionarios y ciudadanos en general y asociarlas al proceso electoral.

## B. Delitos electorales<sup>13</sup>

Con base en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (2014) se realizó la clasificación de delitos electorales (que se puede apreciar en el listado de más arriba). Los casos registrados son pocos, ya que al haber sido recabada a través de notas periodísticas, y previo a la culminación del proceso electoral, se trata principalmente de demandas sobre presuntas violaciones. En ese sentido, se advierte que la información presentada debe ser tratada con reservas, y será hasta que las instituciones responsables de verificar, y en su caso sancionar los actos ilícitos, presenten sus reportes definitivos, que tendremos una base de datos más completa y, por supuesto, compatible con la información pública oficial.

Hasta el momento del cierre del proyecto, nuestro equipo de investigación identificó solamente 132 delitos electorales, entre los cuales destacan: uso ilegal de recursos; falsificar, alterar o apoderarse de documentación de materiales electorales, y compra de voto o coacción al votante. Algunas entidades, como Puebla, concentraban los actos transgresivos, pero ni las autoridades locales ni las nacionales tenían una clara cuenta de la magnitud e impacto de los mismos en el proceso electoral estatal.

---

<sup>13</sup> Sección preliminar en tanto las autoridades correspondientes (INE, FEPADE y OPL) no den a conocer las denuncias oficiales sobre los delitos electorales cometidos en campañas, el día de la jornada electoral y las denuncias ya concluidas las votaciones.

## VI. Candidaturas independientes<sup>14</sup>

El presente texto es un resumen preliminar del trabajo sobre las candidaturas independientes y su impacto en los registros de candidatos, en las formas de control y los límites a los partidos políticos, así como en las nuevas oportunidades que se presentan a los electores. El estudio analiza parcialmente las consecuencias de la reforma electoral de 2014, que dio paso a las candidaturas independientes y las formas como se presentaron durante los comicios de 2018. Además, examina las contingencias que fueron propias de este tipo de candidaturas y los resultados electorales en los procesos más significativos (presidencia, elecciones estatales y diputaciones). Particular atención se le da a la Ciudad de México, que fue la entidad en donde concentramos las actividades de observación electoral de este proyecto. Esto nos permitió contrastar los efectos de la reforma tanto a nivel estatal como federal.<sup>15</sup>

La convocatoria a la ciudadanía por parte del INE para postularse como candidato independiente a los cargos para la Presidencia de la República, senaduría y diputación federal, tuvo como plazo la semana del 11 al 18 de marzo del 2018. Los aspirantes deberían reunir un conjunto de requisitos, a saber: registrarse ante el INE antes del 8 de octubre de 2017, contar con una asociación civil, abrir una cuenta bancaria en la cual se le depositarían los recursos respectivos a la campaña y recabar una cantidad mínima de firmas de apoyo.

Sobre el número específico de firmas de la ciudadanía, para la candidatura a la presidencia fue de 866,593, las cuales debían estar distribuidas, por lo menos, en 17 entidades federativas, que, a su vez, debían sumar, al menos, el 1% del total de la lista nominal de electores. Para la contienda por la Presidencia de la República participaron cuatro actores: Margarita Zavala Gómez del Campo, Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco”, Armando Ríos Piter y María de Jesús Patricio Martínez (Marichuy), de los cuales sólo dos lograron el registro según los criterios establecidos por el INE: Zavala y Rodríguez. No obstante, Zavala declinó su candidatura varias semanas después del registro.

Para el caso de las(os) candidatas(os) al Senado, se requería que el/la candidata(o) contara con el apoyo de al menos el 2% de la lista nominal

---

<sup>14</sup> Apartado elaborado por Arturo Alvarado Mendoza.

<sup>15</sup> Este documento es preliminar, por tanto, solamente integra la información desde el inicio del proceso electoral hasta el corte de los cómputos distritales el 4 de julio de 2018.



de la entidad a la que pertenecía, distribuido en, cuando menos, la mitad de los distritos electorales. Sólo siete aspirantes lograron este requisito: Lorenzo Ricardo García de León Coria (Baja California Sur), Pablo Abner Salazar Mendiguchía (Chiapas), Soledad Romero Espinal (Guerrero), José Pedro Kumamoto Aguilar (Jalisco), Raúl González Rodríguez (Nuevo León), Manuel Jesús Clouthier Carrillo (Sinaloa) y Obed Javier Cruz Pérez (Tlaxcala).

Para las diputaciones federales también se estipuló contar con el apoyo de por lo menos 2% de la lista nominal del distrito electoral federal en cuestión, perteneciente a cuando menos la mitad de las secciones electorales. Se registraron 41 candidatos independientes a las diputaciones.

## 1. Metodología

Para el presente análisis se tomó como consideración el registro de aspirantes a candidatos independientes tanto a nivel federal como local. Se realizó un seguimiento de notas periodísticas, que tuvo como lapso del 9 de septiembre del 2017 al 4 de julio del 2018, y se creó un sistema de codificación para las notas de prensa que permitiera un análisis sobre los temas más abordados por los candidatos. Por otra parte, se realizó trabajo de campo en la Ciudad de México y el Estado de México, donde se hicieron observaciones sistemáticas de eventos de campaña. Y por último, se tomó en cuenta el primer registro de los resultados electorales.

## 2. Resultados

De acuerdo con los resultados de las recientes elecciones, a cinco años de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciera válida, en 2013, la primera candidatura independiente en Quintana Roo, y a cuatro años de que la reforma político-electoral de México introdujera esta modalidad en el juego de la democracia electoral, el efecto provocado por las candidaturas independientes ha aumentado en territorio, número de abanderados que no pertenecen a un partido político y en lo relativo a la votación por estos candidatos.

La empresa Consulta Mitofsky elaboró un estudio sobre los candidatos independientes en los distintos cargos electivos. De acuerdo con este trabajo, que citamos a continuación, el número de aspirantes independientes a un cargo público se duplicó en número con respecto a las elec-

ciones de 2015.<sup>16</sup> En el caso de las contiendas locales para los puestos de presidentes municipales (ahora alcaldes en la Ciudad de México), el número de candidatos independientes en los municipios sumó 458; lograron registrarse 389, y 20 de ellos fueron electos en los (22) diferentes estados de la República.

CUADRO 1  
 CANDIDATURAS A ALCALDÍAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

Estado	Aspirantes	Género		Registro	Finanzas	Electos
		h	m			
Baja California Sur	2	2	0	2	Sí	0
Chiapas	39	36	3	37	Sí	1
Chihuahua	16	13	3	16	Sí	1
Colima	3	3	0	0	Sí	0
Guanajuato	37	35	2	24	Sí	0
Guerrero	7	7	0	7	Sí	0
Jalisco	37	31	6	37	Sí	3
México	18	15	3	18	Sí	0
Michoacán	35	33	2	35	Sí	2
Morelos	29	24	5	29	Sí	1
Nuevo León	53	47	6	53	Sí	4
Oaxaca	65	43	22	23	Sí	2
Puebla	18	13	5	18	Sí	2
Querétaro	24	20	4	24	Sí	1
Quintana Roo	5	3	2	5	Sí	0
San Luis Potosí	11	10	1	11	Sí	1
Sinaloa	4	4	0	4	Sí	0
Sonora	22	22	0	13	Sí	1
Tabasco	8	8	0	8	Sí	0
Tamaulipas	14	12	2	14	Sí	1

<sup>16</sup> Campos, Roy y Ortega, Marcelo, “Elecciones 2018: independientes”, Consulta Mifofsky, México, 2018, disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/elecciones-mexico/item/1064-2018-cm-elecciones-independientes>.

<i>Estado</i>	<i>Aspirantes</i>	<i>Género</i>		<i>Registro</i>	<i>Finanzas</i>	<i>Electos</i>
		<i>h</i>	<i>m</i>			
Yucatán	5	5	0	5	Sí	0
Zacatecas	6	6	0	6	Sí	0
Total	458	392	66	389		20

FUENTE: elaboración del autor con base en el Instituto Electoral respectivo de cada entidad.

En el caso de los candidatos presidenciales, las aspiraciones de los independientes fueron reduciéndose. Al inicio destacaron cuatro aspirantes a la presidencia, pero sólo uno terminó el proceso electoral completo, Jaime Rodríguez Calderón. Pese a las controversias sobre su registro y otros cuestionamientos alrededor de su candidatura, obtuvo 2,961,732 de votos, equivalentes al 5.23% del total del porcentaje de participación ciudadana. Esto sumó más votos que los obtenidos por algunos partidos nacionales registrados y otros con registro condicionado.

Llama la atención que, respecto a la participación de Jaime Rodríguez Calderón, el volumen de votos se distribuyó en distintas entidades, sin una mayoría relevante en el norte, centro o sur del país. El Estado de México es el que encabeza la lista de las entidades en las que obtuvo mayoría de sufragios, seguido por Nuevo León, Jalisco, Ciudad de México y Guanajuato.

En el caso de la Ciudad de México, en donde se presentaron nuevas figuras para la elección en la entidad, como los alcaldes, tres personas iniciaron campañas como aspirantes a la jefatura de Gobierno, pero sólo una candidata cumplió los requisitos para obtener su registro y permanecer en la contienda, Lorena Osornio. Esto le permitió realizar actos de campaña y participar en los debates con todos los contendientes. Como resultado, obtuvo 64,541 votos, que suma 1.19% del total. Contó más votos que algunos candidatos postulados dentro de los diferentes partidos políticos; por ejemplo, superó al candidato del Partido Humanista, Marco Rascón (.95%), y a Purificación Carpinteyro, de Nueva alianza (.66%).

Finalmente, en el caso de la Ciudad de México, para la jefatura de Gobierno, la candidata independiente Lorena Osornio concentró un mayor número de votantes en la alcaldía de Cuauhtémoc, con 2,885 votos, seguida por la alcaldía de Xochimilco, donde realizó su cierre de campaña. En tercer lugar, los cinco distritos en los que se concentraron la mayoría de sus votos, fue en Azcapotzalco, seguido de Coyoacán y por último

Gustavo A. Madero. Lo relevante de su candidatura resulta en su mayoría de votos en comparación con otros candidatos afiliados a partidos políticos ya conocidos. Las candidaturas independientes lograron más adeptos que los candidatos convencionales. La participación de estas nuevas formas de competencia en la vida política ha permitido que otros actores políticos reconfiguren la manera en que se realizan los registros de candidatos, así como también ha cuestionado las prácticas de registro de los partidos políticos, abriendo otras formas de participación y de competencia electoral.

## VII. Bibliografía

- ALVARADO MENDOZA, Arturo (coord.), *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016.
- CAMPOS, Roy y ORTEGA, Marcelo, “Elecciones 2018: independientes”, Consulta Mitofsky, México, 2018, disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/elecciones-mexico/item/1064-2018-cm-elecciones-independientes>.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (IECM), Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban los manuales y formatos para el registro y sustitución de candidaturas de partidos políticos, así como para el registro de candidaturas sin partido, para las elecciones de Jefatura de Gobierno, Diputaciones por ambos principios al Congreso de la Ciudad de México y Alcaldías, según corresponda, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, México, 2018, disponible en: <http://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2018/IECM-ACU-CG-045-2018.pdf>.
- SONNLEITNER, Willibald, “Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral, la cartografía exploratoria y los enfoques espaciales del voto”, *Estudios Sociológicos*, vol. 31, 2013.

# Balance de la elección de México 2018 en perspectiva comparada

## *Balance of the Election of Mexico 2018 in Comparative Perspective*

---

Salvador Romero Ballivián\*

### Sumario:

- I. Introducción.
- II. Eje 1: la mayor jornada electoral de la historia.
- III. Eje 2: una elección en una coyuntura sociopolítica compleja, con una infiltración de la violencia focalizada en el nivel local.
- IV. Eje 3: la institucionalidad electoral y la puesta a prueba de la reforma electoral de 2014.
- V. Eje 4: la nacionalización del esquema administrativo electoral. El progresivo engranaje nacional y local.
- VI. Eje 5: el generoso financiamiento público de la política, la fiscalización sofisticada de los recursos, pero probablemente insuficiente.
- VII. Eje 6: la consolidación del modelo de comunicación en medios y la irrupción de las redes sociales en las campañas.
- VIII. Eje 7: partidos y candidaturas independientes.
- IX. Eje 8: la extensión de las competencias jurisdiccionales del TEPJF en un modelo proclive a la impugnación de las decisiones, pero con una menor litigiosidad en el proceso de 2018.
- X. Eje 9: la compleja relación entre los componentes administrativo y jurisdiccional.
- XI. Eje 10: el censo electoral más grande de la América castellanohablante y la dispersión territorial de las casillas.
- XII. Eje 11: una participación estable y con innovaciones favorables.

\* Investigador en la Universidad Católica Boliviana.

Recibido: 20 de febrero de 2019

Aceptado: 11 de marzo de 2019

- XIII. Eje 12: la observación de la jornada electoral.
- XIV. Eje 13: la labor jurisdiccional y la calificación de la elección.
- XV. Conclusión: un proceso electoral satisfactorio como puente para reformas electorales de nuevo cuño.
- XVI. Bibliografía.

### Resumen:

La elección mexicana de 2018 sirvió para elegir al presidente de la República, a los diputados y senadores y, en muchos estados, para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese nivel, además de gobiernos municipales. Elección histórica por su dimensión, lo fue aún más por el resultado: Andrés Manuel López Obrador se impuso con mayoría absoluta, umbral no superado en tres décadas, y la coalición que encabezó obtuvo, igualmente, más de la mitad de los congresistas en juego. A la par, los partidos que habían organizado el sistema partidario cayeron a sus peores promedios históricos.

El artículo analiza la elección a la luz del funcionamiento del esquema administrativo y jurisdiccional, reorganizado profundamente por la reforma constitucional de 2014. Así, se enfoca en el marco general del proceso electoral. A continuación se estudia el impacto de la reforma en la administración electoral y en los componentes de naturaleza jurisdiccional; luego aborda las facetas de la participación, el desarrollo de la jornada electoral y la calificación jurisdiccional de la elección. La conclusión es una valoración del proceso y esboza las líneas de las reformas planteadas después de la elección.

### Abstract

In the Mexican election of 2018 the president of the Republic, the deputies and senators were elected. In many states, governors, local congresses and municipal governments were also elected. The election was historic because of its size and, above all, because of the result: Andrés Manuel López Obrador won an absolute majority, a threshold not exceeded in three decades. His coalition won more than half of the congressmen. In contrast, the parties that had, until then, organized the party system, fell to their worst historical averages.

The article analyzes the election, specially the operation of the administrative and jurisdictional scheme, which had been reorganized in a profound way by the constitutional reform of 2014. For this purpose, the article focuses on the general framework of the electoral process. Next, study the impact of the general reform of 2014 on the administration and electoral jurisdiction. Then it deals with the facets of electoral turnout, the development of the electoral day and the jurisdictional qualification of the election. The conclusion evaluates the process and outlines the lines of the proposed reforms after the election.

**Palabras clave:** México, elección 2018, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, participación electoral.

**Keywords:** Mexico, 2018 election, National Electoral Institute, Electoral Court of the Federal Judicial Branch, electoral turnout.

## I. Introducción

El 1o. de julio de 2018 los ciudadanos mexicanos acudieron a las urnas para elegir al presidente de la República, a los diputados y senadores y, en muchos estados, a renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese nivel, además de gobiernos municipales. Elección ciertamente histórica por su volumen, lo fue aún más por el resultado. Andrés Manuel López Obrador se impuso con mayoría absoluta, un umbral no superado en tres décadas, y su coalición obtuvo más de la mitad de los congresistas en juego, aparte de varias gubernaturas. En contraste, los partidos que habían, hasta entonces, organizado el sistema partidario, cayeron a sus peores promedios históricos.

El artículo analiza la elección a la luz del funcionamiento del esquema administrativo y jurisdiccional, reorganizado de manera profunda por la reforma constitucional de 2014.<sup>1</sup> Para ese objetivo se enfoca en el marco general del proceso electoral de 2018 (ejes 1 y 2). La segunda sección estudia el impacto de la reforma de 2014 en la dimensión administrativa (ejes 3 a 7) y en la jurisdiccional (ejes 8 y 9). A continuación, se aborda la participación (ejes 10 y 11), el desarrollo de la jornada electoral (eje 12) y la calificación jurisdiccional de la elección (eje 13). La conclusión efectúa una valoración del proceso y esboza las líneas de reforma planteadas luego de la elección. El texto recurre a un constante énfasis comparativo que sitúe el modelo mexicano en una dimensión más amplia que el cuadro nacional.

## II. Eje 1: la mayor jornada electoral de la historia

En julio de 2018 México celebró la cita electoral más amplia de su historia, como resultado de la decisión de concentrar el calendario electoral en una gran jornada cada tres años, que coincide con las elecciones federales de la Presidencia de la República y del Congreso. El propósito es doble: por un lado, nacionalizar la vida política y el ritmo electoral; por el otro, evitar la desgastante dispersión de esfuerzos económicos e institucionales, así como el permanente ambiente de campaña que entrababa la gestión gubernamental en distintos niveles.

Se eligieron 18,299 puestos de elección popular en 3,406 cargos (un cargo puede llevar consigo una lista plurinominal de varios puestos). Los

---

<sup>1</sup> El artículo recupera planteamientos del informe que el autor elaboró para la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), presentado en el marco de la observación electoral internacional.

ciudadanos escogieron al presidente de la República, a las cámaras de senadores (128) y de diputados (500), vale decir 629 puestos federales. En el plano local se eligieron nueve gobernadores; 972 diputaciones (585 por mayoría relativa y 387 por representación proporcional), cuyo número varía según los estados; 1,596 presidencias municipales; 16 alcaldías en la Ciudad de México, además de concejales, sindicaturas, regidurías, regidurías étnicas, presidencias, síndicos y regidurías de juntas municipales.

Al final, la elección federal fue concurrente con algún tipo de comicios locales en 30 de los 32 estados (las excepciones correspondieron a Baja California Sur y Nayarit). En 2015 hubo concurrencia en 15 estados y en 2021 la simultaneidad de la elección de diputados federales se dará en todos.

### 1. Elección presidencial: pocos candidatos, coaligados y el estreno de las candidaturas independientes

La elección que concentró la mayor atención fue la presidencial. La de 2018 fue la diecisieteava consecutiva. En América Latina, México destaca por la sucesión ininterrumpida cada seis años de elecciones presidenciales desde hace casi un siglo (desde las elecciones de 1928-929), si bien hasta la finalización del siglo XX la mayoría careció de condiciones básicas de competitividad.

El presidente, depositario del ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión (artículo 80 de la Constitución), es elegido de manera directa y por mayoría relativa, por lo tanto, en una vuelta única —una modalidad secundaria en América Latina frente a las fórmulas de mayoría absoluta—. Su mandato de seis años es el más extenso en el mundo para un cargo con ese grado de poder y responsabilidad. En contrapartida, existe una prohibición absoluta de reelección.

En 2018 compitieron cuatro candidatos; tres encabezaron coaliciones. Andrés Manuel López Obrador fue postulado por la coalición del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), del Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), en Juntos Haremos Historia. Ricardo Anaya encabezó la fórmula integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC), en Por México al Frente. José Antonio Meade fue candidato de la coalición Todos por México, compuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA). Por primera vez, todos los partidos contendieron en coalición y esas fórmulas se replicaron en la mayoría de los



comicios para el Senado y la Cámara de Diputados (en el campo local de gubernaturas y ayuntamientos el escenario fue más fragmentado).

Asimismo, en 2018 se estrenó la modalidad de candidatos independientes en este nivel. De los 87 ciudadanos que expresaron su intención de inscribirse, dos completaron el trámite: Margarita Zavala y Jaime Rodríguez, ambos con experiencia política y sólidas redes de apoyo (ex primera dama y gobernador independiente de Nuevo León, respectivamente). Sin embargo, Zavala retiró su postulación, sopesando el lugar poco favorecido en las encuestas y las dificultades de acceso al financiamiento.<sup>2</sup>

En una doble perspectiva comparada, histórica y regional, cuatro candidaturas presidenciales constituyen una cifra baja. En México es la más baja desde el tiempo de los comicios competitivos, aunque idéntica a la de 2012 (el pico se estableció en nueve en 1994, y hubo seis en el 2000). En América Latina ese número es excepcional, si se dejan de lado circunstancias y casos excepcionales. Los votos se distribuyeron como ilustra el cuadro 1.

CUADRO 1  
VOTACIÓN PRESIDENCIAL DE MÉXICO 2018

<i>Candidato</i>	<i>Coalición (partidos integrantes)</i>	<i>Votación</i>	<i>Porcentaje</i>
Andrés Manuel López Obrador	Juntos Haremos Historia (Morena/PT/PES)	30.113,483	53.1
Ricardo Anaya	Por México al Frente (PAN/PRD/MC)	12.610.120	22.2
José Antonio Meade	Todos por México (PRI/PVEM/NA)	9.289,853	16.4
Jaime Rodríguez	Independiente	2.961,732	5.2
Candidatos no registrados	-	31.982	0.5
Votos nulos	-	1.571,114	2.7
Total	-	56.611,027	100
Inscritos/ Participación	-	89.332,031	64.3

<sup>2</sup> El retiro generó complicaciones logísticas, por la imposibilidad de repetir la impresión de la boleta sin su nombre, y jurídicas, sobre la manera de contabilizar las eventuales marcas en su candidatura. El TEPJF resolvió que debían computarse como nulos (su franja recibió 0.5% de los sufragios).

Destaca la mayoría absoluta de López Obrador, primer candidato de la fase competitiva que la alcanzó, además de superar con más de 30 puntos al segundo y ganar 31 de los 32 estados. Para el PAN y el PRI fue el peor resultado en el siglo XXI. Se reconfiguró del escenario partidario de repartición en aproximadamente tercios. Y la última ubicación correspondió al candidato independiente Rodríguez.

## 2. Elección congresal: el afianzamiento de la paridad de género y la creación de circunscripciones indígenas

El 1o. de julio se renovó el Congreso bicameral, con las cámaras de senadores y de diputados. Los 128 senadores son elegidos por un periodo de seis años, con una modalidad mixta. Cada estado escoge tres senadores, dos le corresponden a la fórmula ganadora y uno a la que ocupa el segundo lugar. A estos 96 senadores se añaden 32 electos por representación proporcional en una lista nacional, es decir, en una circunscripción plurinominal única (artículo 56 constitucional).

La Cámara de Diputados está integrada por 500 miembros, electos cada tres años. 300 diputados son elegidos por mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales, demarcados con avanzadas herramientas informáticas de acuerdo con criterios demográficos imparciales y un cierto consenso político.<sup>3</sup> Los 200 restantes son electos mediante representación proporcional en cinco circunscripciones regionales que agrupan varios estados (artículos 51-53 de la Constitución). Las dos modalidades de elección no interactúan, como sucede en el modelo alemán.

Los senadores y diputados elegidos en 2018 podrán estrenar la reelección autorizada por la reforma a la Constitución (artículo 59), hasta por dos periodos consecutivos y hasta cuatro respectivamente (en los dos casos el total suma doce años). El cambio alejó al país de uno de los principios fijados en las décadas iniciales de la Revolución y lo acercó a la práctica común para los mandatos legislativos en un esfuerzo por profesionalizar el ejercicio político, incrementar el vínculo entre los elegidos y los ciudadanos y generar incentivos para la rendición de cuentas.

Para el Senado participaron 566 candidatos: 290 por la vía proporcional y 276 por mayoría relativa —siendo siete independientes, ninguno consiguió el curul—. Para la cámara de diputados contendieron 2,949

---

<sup>3</sup> Baños, Marco Antonio y Palacios, Celia, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales 1977-2010”, *Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 84, 2014, p. 95.

postulantes: 1,624 por representación proporcional y 1,325 por mayoría relativa (41 independientes, ninguno tuvo éxito). Por género, postularon 285 mujeres al Senado (50.3%) y 1,472 a la Cámara de Diputados (49.9%). La ligera ventaja masculina puso en evidencia que la vía independiente para competir es, sobre todo y por ahora, aprovechada por los hombres.

Una de las transformaciones importantes de la política en América Latina es el fortalecimiento de la participación de las mujeres en los espacios de decisión. México pasó de incitar a los partidos a promover la inscripción femenina en las listas a establecer una cuota del 30%, incrementada a 40%. Finalmente adoptó la paridad de género en las listas de candidatos mediante una reforma constitucional con un amplio consenso.<sup>4</sup>

Las normas fueron apuntaladas por la posición proactiva del Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) cuando les correspondió zanjar casos concretos (por ejemplo, la primacía de la cuestión de género sobre el ejercicio de democracia interna, la obligatoriedad de la suplencia del mismo género, e incluso el concepto de la legítima sobrerrepresentación femenina para conseguir una paridad sustantiva, etcétera).<sup>5</sup> Se confirma la importancia de los órganos electorales en el impulso de la agenda del derecho a la participación. Entre los retos, igual que en la mayoría de los países de la región, figura la ampliación de los espacios de representación femenina en el poder local.

Se produjo un incremento sostenido de la participación femenina en el ámbito legislativo federal: las diputadas pasaron de 11.5% en 1988 a 42.6% en 2015 y a 48.6% en 2018; las senadoras de 15.6% en 1988 a 32.8% en 2012 y a 49.2% en 2018. México alcanzó el mayor porcentaje de representación femenina de su historia y rebasa ampliamente la media regional —que es la segunda más alta del mundo, por debajo de Escandinavia—.<sup>6</sup> El promedio se coloca en el pelotón de avanzada mundial.

Asimismo, el INE y el TEPJF definieron en 2017 que en los distritos del país donde la población indígena representa, como mínimo, el 60% de la población, los candidatos a diputados deben identificarse como tales y ser así avalados en los ámbitos comunitarios correspondientes, con el ánimo de asegurar la diversificación étnica de la representación. El INE

---

<sup>4</sup> Villafuerte, Citlali y Medina, Luis, *La legislación en materia electoral con la reforma político-electoral de 2013-2014: revisión de la equidad de género en la elección*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (inédito).

<sup>5</sup> Gilas, Karolina, *Con las cuotas no basta*, México, TEPJF, 2014, pp. 49-54.

<sup>6</sup> *Atlas of Electoral Gender Quotas*, Estocolmo, IDEA-Universidad de Estocolmo-Unión Interparlamentaria, 2013, pp. 134-135.

puso en práctica una consulta a pueblos y comunidades indígenas para elaborar los distritos electorales, que formaron, de hecho, circunscripciones indígenas (en al menos la mitad de los distritos una mujer debe ser cabeza de lista, confirmando el enfoque de una paridad aplicada de manera vertical y horizontal). Esta innovación significativa fue más allá de cualquier previsión constitucional expresa, aunque se la entendió inscrita en el espíritu de la Constitución y en los convenios internacionales suscritos por México.<sup>7</sup> La puesta en práctica mostró que si bien algunos candidatos cumplían con el perfil, otros, aunque demostraron los documentos, podían, más bien, ser considerados mestizos, provenientes de ambientes poco vinculados con los espacios indígenas,<sup>8</sup> lo que es un primer resultado en claroscuro con respecto a los fines de la innovación.

Las legislativas federales se saldaron con la obtención de la mayoría absoluta por parte de la coalición Morena/PT/PES en ambas cámaras: 68 de 128 senadores y 307 de 500 diputados (en solitario Morena obtuvo 55 senadores y 191 diputados). El resultado, inédito en la fase competitiva, cerró décadas del habitualmente denominado “gobierno dividido”, en la medida que el oficialismo carecía de mayoría congresal. Los lugares siguientes los ocuparon las coaliciones PAN/PRD/MC (38 senadores y 130 diputados) y PRI/PVEM/NA (21 senadores y 63 diputados). Todos los partidos en competencia alcanzaron curules, incluidos el PES y NA, que perdieron el registro. Sus representantes consiguieron los escaños por mayoría relativa en circunscripciones, pues la asignación por representación proporcional fue cero.

### 3. Elecciones concurrentes: la importancia de las gobernaciones

Además de la renovación completa del poder federal, el 1o. de julio se eligieron a los gobernadores de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Estuvieron en juego nueve de las 32 entidades autónomas que tejen el entramado federal, incluyendo tres de las cuatro con mayor población. En esos estados, y en otros 18 sin elección de gobernador, también se disputaron los congresos.

---

<sup>7</sup> Embriz, Arnulfo, “Para el 1 de julio, 28 distritos electorales indígenas”, *Milenio*, 2018, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arnulfo-embriz-osorio/columna-arnulfo-embriz-osorio/1-julio-28-distritos-electorales-indigenas>.

<sup>8</sup> Sonnleitner, Willibald y Hvostoff, Sophie, “Participación y representación político-electoral indígena”, *Balance de las reformas en el proceso electoral 2018*, México, El Colegio de México, 2018 (inédito).

Estos comicios son relevantes, pues el gobernador emerge como la principal figura política y administrativa de las regiones, con amplias competencias y facultades, e influencia en muchos ámbitos. Las elecciones en ese nivel suelen ser complejas y son señaladas por no alcanzar los mismos estándares de garantía, equidad y competitividad que las de categoría federal. En el sexenio 2012-2018 varias provocaron polémica, como la de Chiapas, la de Coahuila (el INE señaló que el ganador sobrepasó el tope de gasto) o la del Estado de México (celebrada en un ambiente enrarecido por las denuncias y acusaciones). En 2018 la elección de Puebla dio lugar a una complicada fase postelectoral.

La situación en los estados fue heterogénea. En algunos los partidos calcularon la dinámica presidencial para formar coaliciones (por ejemplo, en Chiapas), en otros privilegiaron la vía autónoma, lo que elevó la cantidad de candidaturas en competencia (ocho en Morelos, siete en Ciudad de México y Jalisco).

Los candidatos de Morena, o en coaliciones respaldadas por ese partido, ganaron cinco de los nueve estados en disputa (Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Tabasco y Veracruz); los del PAN, o en coaliciones apoyadas por esa organización, se impusieron en Guanajuato, Puebla y Veracruz, y MC ganó Jalisco. El PRI, que gobernaba la mayor cantidad de estados hasta 2018, no obtuvo ningún triunfo. Estos resultados aceleraron el movimiento de alternancia en las gubernaturas que se observó en los comicios de 2016-2017.

En el tercer nivel, de gobierno local, se disputaron cargos municipales, en especial presidencias de ayuntamiento, concejalías, sindicaturas y regidurías, que renovaron la base política del Estado. Si bien los triunfos mostraron un cuadro multicolor, el avance de Morena fue también perceptible en este nivel.

En 23 estados se estrenó la reelección, en una oportunidad abierta en 1,380 alcaldías y 913 diputaciones locales. 188 de los 320 alcaldes que aspiraban al mandato consecutivo lo lograron (59%). Se corroboró la tendencia latinoamericana —y mundial— favorable para la reelección de autoridades locales. Aun así, en la perspectiva comparada, el número de aspirantes a conservar el puesto es bajo, igual que el porcentaje de reelección.

Tal vez la explicación resida en el reacomodo del sistema de partidos en 2018, pues alcaldes de los partidos afectados no consiguieron revertir la dinámica nacional (incluso los del PRD y el PVEM quedaron por debajo de una tasa de reelección de 50%). Asimismo, se constató que, a pesar de la ventana abierta, muchos dirigentes optaron por la costumbre

del tiempo de la prohibición reeleccionista: postular a otro cargo. Se cruzaron alcaldes que aspiraban a curules legislativos y parlamentarios que se presentaban para cargos ediles o para integrar una cámara diferente a la de origen. Hubo casi 800 elegidos que aspiraron a un puesto diferente al que tenían, de los cuales casi 45% se presentaron para una presidencia municipal.<sup>9</sup>

453 mujeres ganaron una de las 1,612 alcaldías en disputa (28%). Si bien el porcentaje representa la mitad del de parlamentarias federales, se sitúa en la franja alta latinoamericana de presencia femenina en el poder local (el promedio regional apenas excede el 10%). Entre ellas, las abanderadas vencieron en capitales de entidades: ciudades de Puebla, Hermosillo y Chihuahua, donde María Eugenia Campos logró la reelección. Y se añade, con relevancia propia, el triunfo de Claudia Sheinbaum, primera mujer en ganar la jefatura de la Ciudad de México, considerado el segundo cargo más relevante del país entre las autoridades ejecutivas.

### III. Eje 2: una elección en una coyuntura sociopolítica compleja, con una infiltración de la violencia focalizada en el nivel local

La elección de 2018 se celebró en una coyuntura sociopolítica de persistente descontento con la política y los políticos, escepticismo con las instituciones, insatisfacción con los resultados de la democracia, “desconfianza y desvinculación de ciudadanos entre sí y entre ciudadanos y gobierno”.<sup>10</sup> En las generaciones jóvenes, aquellas que han crecido en el régimen competitivo, hay pocas o vagas expectativas con la democracia.

Se asume comúnmente que los problemas de la democracia exceden lo electoral: inseguridad, desigualdad, estancamiento de oportunidades por un crecimiento mediano de la economía, precaria cultura política democrática y de rendición de cuentas, corrupción (el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional para el periodo 2014-2017 es de 3, por debajo de la media latinoamericana de 3.7. Para una perspectiva de conjunto: Transparencia Mexicana, 2014) e impunidad (a pesar de que casi una decena de ex gobernadores se hallan encarcelados bajo distintos cargos de corrupción, en un giro importante, favorecido por ciertos avances de la justicia y la alternancia partidaria en los estados).

<sup>9</sup> “«Chapulíneas» casi 800 en los estados”, *El Universal*, 3 de junio de 2018, p. 13.

<sup>10</sup> Somuano, María Fernanda (coord.), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE-El Colegio de México, 2014.

Por otra parte, la inseguridad y la violencia se han agravado: 2017 fue el año más violento de las últimas décadas, con más de 30,000 homicidios, un promedio de 25/100,000 habitantes, casi el triple de la media mundial. Esos factores comienzan a tener repercusiones, implicaciones e incidencias sobre los procesos electorales, por momentos secundarias en su extensión territorial. En la elección intermedia de 2015 convergieron la violencia del crimen organizado, que se tradujo en asesinatos e intimidaciones contra candidatos, y la protesta de los maestros contra la reforma educativa, en particular en Guerrero y Oaxaca, con ataques a sedes de los partidos y de los organismos electorales, saqueo del material electoral, etcétera (de manera adicional y marginal, ciertas comunidades rurales o indígenas se opusieron a la instalación de casillas mientras no se resolvieran los conflictos pendientes con instancias públicas). Pese a representar un porcentaje mínimo, constituyeron una situación sin precedentes recientes.

En 2018 ambos factores permanecieron como elementos disruptivos del proceso, si bien la conflictividad social se atenuó. Lo más grave durante el periodo electoral, de septiembre de 2017 a julio de 2018, fue el asesinato de más de 100 líderes políticos, entre ellos 28 precandidatos, 20 candidatos y un funcionario del INE (en el nivel federal fue asesinado Fernando Purón, candidato a diputado del PRI en Coahuila).<sup>11</sup> Se contaron, igualmente, heridos, secuestrados y actos intimidatorios de distinta naturaleza contra partidos y candidatos. Fue el proceso más violento de las últimas décadas, en cifras con pocos equivalentes en América Latina.<sup>12</sup> Y los crímenes no cesaron tras la jornada electoral, golpeando a candidatos electos.

Varios candidatos, incluso listas completas, renunciaron a la postulación por la inseguridad —no existen cifras precisas, pues las causas para dimitir son numerosas y variadas—. Casi 40 aspirantes a cargos federales recibieron protección de la Policía Federal, y en el plano local, más de 200 la tuvieron en distintos grados, ofrecida por las secretarías de seguridad pública y las fiscalías estatales.

La mayoría de las víctimas ejercían responsabilidades municipales o competían en el ámbito local, en especial rural (durante el sexenio del ex

<sup>11</sup> Etellekt, Séptimo informe de violencia política en México 2018, México, 2018.

<sup>12</sup> Romero Ballivián, Salvador, “Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos”, en Romero Ballivián, Salvador (ed.), *Democracia, elecciones y violencia en América Latina*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata-Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2017, pp. 28-42.

presidente Enrique Peña Nieto fueron asesinados 36 alcaldes, una cifra parecida a la del sexenio de Felipe Calderón, en el cual se contabilizaron 38).<sup>13</sup> La modalidad de sicariato utilizada en múltiples ejecuciones sugiere el involucramiento del crimen organizado. Y la violencia se acentúa en el sudeste y centro: Guerrero, Oaxaca, Puebla, Michoacán y el Estado de México registraron la situación más crítica. Todos los partidos han sido afectados, con mayor penalización para el PRI y el PRD.

Las investigaciones de la ahora Fiscalía General de la República (FGR) arrojan pocos resultados concluyentes y, por lo tanto, tampoco se puede establecer de manera categórica el móvil político en cada oportunidad. Algunos sectores lamentan la reacción tibia y tardía de los partidos y de las mismas autoridades electorales; rara vez va más allá de condenas, consignas de prudencia o exigencias de esclarecimiento. Si bien puede ser destacable que los partidos no procuren sacar réditos, la actitud parece también indicar una cierta indiferencia frente a los contextos de violencia mal aprehendidos en esos espacios periféricos y distantes de los espacios del poder y la institucionalidad nacional.

Además del muy elevado costo en derechos humanos, los asesinatos disuaden a los dirigentes partidarios de asumir postulaciones a cargos de elección popular; los fuerzan a desarrollar campañas de perfil bajo, inducen a la autocensura de los medios, crean un ambiente negativo para la participación política, envían un mensaje de debilidad de la capacidad protectora del Estado y señalan territorios en los cuales el crimen organizado se convierte en una amenaza permanente para las autoridades.

No obstante, la violencia no ha impedido que el INE capacite a los miembros de casilla en todo el país, con un nivel muy alto de cobertura. Esta paradoja se explica, en amplia medida, porque el propósito del crimen organizado no es impedir la celebración de las elecciones, sino orientar el resultado, en especial en ámbitos locales, de específico interés para sus actividades.

Con características propias, como en otras regiones de América Latina, aparece la sombra de la violencia de género por razones políticas.<sup>14</sup> Sobre un fondo cultural de arraigado machismo, esta forma específica de violencia se ha extendido y ganado visibilidad a medida que se han

---

<sup>13</sup> Datos del portal Alcaldes de México, disponible en: [www.alcaldesdemexico.com](http://www.alcaldesdemexico.com).

<sup>14</sup> Freidenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.



afianzado las oportunidades para que las mujeres accedan a cargos de decisión, y muchos varones se consideran desplazados de un espacio que asumen como coto reservado. Esa violencia no sólo se ejerce en tiempos de campaña; se prolonga durante el tiempo de mandato, por ejemplo, con acosos y presiones para la renuncia, en especial en comunidades rurales, donde perviven pautas de comportamiento más tradicionales, con roles de género estereotipados.

Las instancias electorales (institutos, tribunales, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, FEPADE) colocan el asunto entre los temas de seguimiento relevante, y junto con otras entidades suscribieron un protocolo de atención de la violencia política contra las mujeres en 2016, actualizado al año siguiente. Al mismo tiempo, la figura de violencia política de género comienza a ser incluida en la legislación y en los estatutos partidarios (mas aún no ha sido tipificada como un delito electoral como tal). El TEPJF ya ha sentado jurisprudencia en la materia,<sup>15</sup> pero varias candidatas optan por la vía más expedita, probablemente de mayor impacto público, aunque de menores consecuencias legales, y hacen la denuncia antes o exclusivamente frente a los medios o mediante sus redes sociales.<sup>16</sup> Quizá el objetivo apunta, sobre todo, a generar solidaridad y cohesión alrededor de la candidatura o restar puntos a un contrincante en una perspectiva centrada alrededor del éxito de la campaña, postergando el uso de los recursos jurídicos.

#### IV. Eje 3: la institucionalidad electoral y la puesta a prueba de la reforma electoral de 2014

La arquitectura de la institucionalidad electoral mexicana establece una división cuatripartita de las competencias y las funciones; unas horizontales, otras verticales. Las primeras se establecen entre el organismo técnico-administrativo, el INE, encargado de preparar, organizar, conducir y vigilar las elecciones, y el jurisdiccional, el TEPJF, que resuelve las controversias a partir de las impugnaciones presentadas y aplica la justicia electoral. Este modelo federal de naturaleza horizontal se replica en los 32 estados, con variantes y especificidades menores, entre los institutos electorales (legalmente denominados Organismos Públicos Loca-

<sup>15</sup> *Caso Cuellar vs. Tribunal Electoral de Tlaxcala*, jurisprudencia 48/2016, disponible en: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/428efb100541d58.pdf>.

<sup>16</sup> Jiménez, Omar (coord.), *Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, 2018, p. 138.

les, OPL) y los tribunales electorales de cada entidad. La articulación del nivel subnacional y el federal define las relaciones verticales.

Al lado de la estructura administrativa y jurisdiccional, la FEPADE, adscrita a la FGR, con autonomía técnica, actúa con carácter ministerial en la persecución penal electoral. Se trata de una instancia con sede únicamente federal, aunque algunos estados han creado sus propias fiscalías independientes de la FEPADE. Así, el ámbito penal electoral considera aproximadamente dos centenares de delitos, una cifra sin equivalentes en el mundo.

Este diseño sofisticado, incluso complejo, es fruto de la evolución propiciada por reformas profundas y periódicas, cuyo origen se remonta a 1977, cuando a través de cambios en la legislación electoral, México comenzó la transición hacia un régimen pluralista y abierto a la alternancia, sin rupturas radicales ni un momento fundacional. Desde entonces se añadieron seis reformas, en 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y 2007, que replantearon el esquema institucional electoral, las reglas de competencia, de financiamiento de la política, de representación y de condiciones de participación electoral.<sup>17</sup>

En 2012, en el inicio mismo del mandato de Peña Nieto, las fuerzas parlamentarias suscribieron el Pacto por México, con una agenda de reformas en diversos ámbitos que se buscaba encarar de manera consensuada. El componente electoral fue una de las piezas clave. Al cabo de un año de trabajos, en 2013 el Congreso de la Unión aprobó la reforma electoral con ajustes constitucionales y legales, y, en enero de 2014, fue promulgada por el Ejecutivo.<sup>18</sup> Modificó las competencias de todas las instituciones electorales, creó nuevas figuras y procedimientos jurídicos e influyó sobre las relaciones verticales y horizontales entre los organismos.

El cambio central fue la nacionalización de la organización electoral, cuyo símbolo fue el paso del Instituto Federal Electoral (IFE) al INE, reforzada en mayo de 2014 con las leyes nacionales de organización y procedimientos electorales, así como la legislación sobre los partidos. El reemplazo no fue meramente de nombre: implicó una nueva concepción sobre la administración del proceso, plasmada en las 74 nuevas atribuciones del organismo electoral.

---

<sup>17</sup> Córdova, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA-UNAM, 2008, pp. 654 y 655.

<sup>18</sup> Solís, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, FCE, 2018, pp. 39-42.

En efecto, el INE se mantiene como responsable de las elecciones federales, y asume, además, la rectoría y la coordinación con los 32 institutos locales para la organización conjunta de las elecciones subnacionales (gubernaturas, ayuntamientos, etcétera), pues la reforma disminuyó el radio de las competencias de los institutos locales. Si hasta entonces las relaciones del IFE y los institutos locales eran puntuales y esporádicas, ahora son constantes e indispensables para el éxito del proceso. Se apuntó a que las elecciones, federales o locales, se rijan por un conjunto de normas y procedimientos comunes, que generen pautas y estándares de calidad similares en todos los estados y disminuyan la intervención del poder local, en particular la del gobernador, considerada distorsionadora de la competencia.

De manera más acotada, en la justicia electoral hubo también configuraciones adicionales. Nuevas figuras procesales, como el procedimiento especial sancionador, requieren una coordinación entre el INE, a través de la unidad de lo contencioso electoral, y la Sala Regional Especializada del TEPJF, ocupada de dirimir las controversias sobre propaganda y libertad de expresión, con sentencias que tienen su segunda instancia en la Sala Superior del TEPJF.

Esta arquitectura tuvo una primera puesta a prueba en los comicios intermedios de 2015, cuando se aplicó bajo el apremio de tiempo e implicó un significativo esfuerzo de adaptación para las instituciones, pero la evaluación más completa requería el tamiz de la elección federal que incluyera la presidencial. En ese sentido, los comicios de 2018 revisaron todos los componentes de la reforma: el esquema nacionalizado que supuso la creación del INE, la articulación federal y local en la organización de las elecciones, el balance entre los componentes administrativos y jurisdiccionales, la vigilancia del financiamiento de la política y el afianzamiento del modelo de comunicación.

## V. Eje 4: la nacionalización del esquema administrativo electoral. El progresivo engranaje nacional y local

### 1. La nacionalización del esquema administrativo electoral

La reforma de 2014 nacionalizó el esquema electoral con el papel preponderante del INE y reformuló la vinculación entre el nivel nacional y el local. Así, entre las nuevas atribuciones del INE destaca la designación y remoción de los consejeros de los OPL (además de la facultad de in-

investigarlos en casos de denuncia). Y la ejerce en lugar de los congresos estatales, en los cuales se presumía una influencia excesiva del gobernador, para eliminar la primacía de las variables políticas y partidarias y privilegiar criterios de profesionalidad e imparcialidad.

Ya se aplicó en los 32 órganos locales a través de una selección meritocrática (examen de preguntas múltiples y ensayo, calificados por instancias independientes), que se cierra con una fase de entrevistas a cargo de los consejeros del INE y la designación con mayoría calificada (8/11). El procedimiento acentúa los precedentes principios de equidad de género;<sup>19</sup> sobre 224 consejeros, 112 (50%) son mujeres, y la mitad de los institutos tienen mayoría femenina.

Se trata de un mecanismo de selección de autoridades electorales poco habitual por la cantidad de filtros meritocráticos y de etapas. Sus resultados han sido satisfactorios, si bien no exentos de ciertos tropiezos (algunas investigaciones sugieren que la etapa final de las entrevistas puede distorsionar los criterios meritocráticos y conducir a una disminución de la calidad de los procesos electorales, aunque también se la juzga importante para valorar otras cualidades).<sup>20</sup>

Igualmente, el INE designa y capacita a los funcionarios de mesas directivas de la casilla única (vale decir que atiende elecciones federales y locales), y ubica el lugar de funcionamiento. Antes el IFE y los institutos locales administraban sus casillas de modo autónomo, aunque existieran coordinaciones para procurar que los votantes acudieran a un único centro de votación.

En 2018 se integraron 156,974 casillas, de las cuales, aproximadamente, 96% fueron únicas (la excepción correspondió a Baja California Sur y Nayarit, donde sólo hubo comicios federales). Sus miembros se escogen a través de un sorteo que, en una primera instancia, concierne al 13% de los inscritos del listado nominal. En esta oportunidad se requería la participación de alrededor de 1.4 millones de ciudadanos, y el INE capacitó el doble (2.760,968), una cifra récord en términos absolutos y porcentuales, con una metodología presencial y personal en una modalidad inusitada a nivel comparado. Adicionalmente, colocó material formativo en sus plataformas virtuales. Como lo hace desde 2016, pagó la capaci-

---

<sup>19</sup> Alarcón, Víctor, “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la ley a los resultados”, *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2010, pp. 125-127.

<sup>20</sup> Loza, Nicolás y Méndez, Irma, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, julio-diciembre de 2016, pp. 143-174.

tación y a los funcionarios, pues en 2015 los OPL tuvieron dificultades para contribuir con su cuota parte. Los ajustes reflejaron la dinámica de lecciones aprendidas.

Entre las nuevas atribuciones, el INE establece las reglas, lineamientos, criterios y formatos para la transmisión de los resultados preliminares y los conteos rápidos; para las encuestas y sondeos de opinión, para la observación electoral y la impresión de documentos y materiales electorales. Varias de estas tareas estaban descentralizadas antes.

Por último, el INE recibió facultad para asumir, en cualquier momento, cualquier actividad que compete a algún OPL o atraer un asunto cuando la relevancia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación (con una mayoría calificada de ocho consejeros). Tiene, asimismo, la potestad de delegarles atribuciones federales sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo. Hasta el momento, el INE ha ejercido las facultades de atracción y de asunción (por ejemplo, componentes del voto en el exterior o el conteo rápido de gobernadores, si bien las autoridades locales respectivas lo dieron a conocer públicamente), mas no ha estrenado la delegación.

Por su parte, los institutos locales perdieron atribuciones, aunque conservan autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios, independencia de decisiones y las atribuciones de acuerdo con las leyes electorales locales respectivas, aplicadas en paralelo con la legislación nacional (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos). Su campo de acción incluye el escrutinio y cómputo local, la educación cívica, la preparación de la jornada electoral, la observación local, la difusión de los resultados preliminares y el conteo rápido.

Los estados han reaccionado incómodos. Los institutos locales privilegian el vínculo con el INE, pero ellos cubren la planilla salarial de los OPL y varios otros gastos. Más allá, denuncian que la reforma vulnera un pilar del federalismo, tema que suscita interrogaciones en amplios sectores políticos e intelectuales.<sup>21</sup>

## 2. El mejoramiento de las relaciones entre el INE y los institutos locales y los puntos críticos

El esquema de la reforma de 2014 exige un fino circuito para sincronizar el ejercicio de coexistencia, concurrencia y colaboración interinstitucio-

<sup>21</sup> Molina, Luis, *Sobre el nuevo federalismo electoral en México*, México, UNAM, 2015.

nal, que se aborda mediante un convenio entre el INE y cada OPL, sobre una base común, ajustada a las especificidades de cada estado. El acuerdo define las tareas y compromisos de cada nivel de manera minuciosa para ocuparse de las fases previas, de la jornada electoral y de la etapa posterior; por ejemplo, para el conteo rápido, la observación, las campañas de comunicación y de impulso a la participación, etcétera. Se establecen procedimientos, actividades, plazos y obligaciones presupuestarias. En total se acordaron 3,350 actividades conjuntas, cada una con un responsable, local o nacional. Para llevar adelante las tareas asociadas, el INE creó la Unidad de Vinculación, aprobó el reglamento de coordinación y estableció con cada instituto local una comisión interinstitucional integrada por sus funcionarios y consejeros locales. Esa labor se apunala con la colaboración entre los institutos locales y la junta local del INE en la capital de cada estado.

La relación entre el naciente INE y los reformulados institutos locales comenzó crispada: la elección de 2015 mostró fricciones, aunque no tantas como para perjudicar la organización de la elección. Pero el camino recorrido en los comicios de 2016 y 2017 contribuyó a limar los conflictos vinculados con percepciones de un lado y del otro. En los institutos locales latía la herida de la reducción considerable del alcance de sus funciones y atribuciones, así como la sensación de que el INE minimizaba las tareas que podían asumir, como en la fiscalización o el desarrollo de tecnologías que debieron colocar de lado (por ejemplo, la urna electrónica de Jalisco, el voto por Internet para los residentes en el exterior en Ciudad de México). Esta impresión se acentuó en los estados donde los institutos construyeron un armazón ambicioso y adoptaron estándares internacionales para ejecutar ciertas funciones. En el lado del INE se expresó la voluntad de aplicar el mandato implícito de la reforma, apuntalar la homogeneidad de las elecciones a partir de su propio parámetro y asentar la función directiva, lo que condujo a un trato no siempre atento a las especificidades de los órganos locales o las particularidades de su trayectoria.

En 2018 los actores nacionales y locales coincidieron en que la coordinación funcionó mejor, las susceptibilidades disminuyeron, se hallaron vías flexibles para el trabajo mutuo y ambos asumieron como apuesta el éxito del proceso; tanto más que el modelo se encuentra bajo evaluación. Fuera de los órganos electorales, el esquema híbrido de la reforma de 2014 genera un cierto escepticismo y se consideran indispensables nuevos cambios, aunque la orientación de los eventuales ajustes suscita debate.

En una perspectiva comparada, uno de los rasgos singulares de la articulación entre el INE y los OPL es la votación en el exterior, pues los ciudadanos sufragan por dos autoridades federales (presidente y senadores), por el gobernador de su estado e incluso, en algunos estados, por legisladores locales.<sup>22</sup>

Pese a los avances en la coordinación, los organismos electorales locales insisten en que poseen el personal y la infraestructura para recibir la delegación de tareas y que el INE debiera avanzar en ese componente, o al menos extender los márgenes de autonomía en áreas como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) o la capacitación y educación cívica para responder con más precisión a las características locales (por ejemplo, las reglas locales de cómputo varían en función del tipo de coaliciones o alianzas permitidas, etcétera). Y si bien los estados acomodaron las fechas para coincidir con las elecciones federales, rara vez reprogramaron todo el calendario electoral, lo que obliga a llevar dos cronogramas con las correspondientes complicaciones.<sup>23</sup> Asimismo, lamentan que la definición tardía de ciertos temas obligó a cambiar materiales ya elaborados y el costo lo asumieron ellos. En la instancia nacional hay cierta predisposición para encarar un funcionamiento más equilibrado del modelo, aunque no hay pasos prácticos en esa dirección.

Un asunto crítico es la entrega oportuna del financiamiento a los institutos locales, que se ha convertido en un foco de tensión entre los organismos electorales (INE y OPL) y los gobiernos estatales. En 2015 hubo fricciones en Guerrero, San Luís Potosí y Sonora. Los casos complicados disminuyeron en 2018, aunque sin desaparecer, como atestiguó el caso de Morelos, donde el presupuesto asignado estuvo lejos del solicitado e incluso puso en vilo la impresión de las boletas estatales. Más allá de los argumentos técnicos que se esgrimen oficialmente, la aprobación de presupuestos insuficientes o la demora en el desembolso se interpretan ampliamente como un intento de los gobiernos estatales por influir en los comportamientos y decisiones de los institutos locales.

---

<sup>22</sup> Muñoz, Abel, “Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas”, en Emmerich, Gustavo y Alarcón, Víctor (coords.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016, pp. 195-205.

<sup>23</sup> Hernández, Ramón, “Democracia electoral rijosa y litigiosa en México”, en Vado, Luis (coord.), *El proceso electoral 2014-2015*, México, Instituto Electoral del Estado de Querétaro-Tirant lo Blanch, 2016, pp. 196 y 197.

### 3. Consecuencias, logros y desafíos

Entre las consecuencias y logros que se destacan de la transformación, está un incremento de las alternancias en las gubernaturas, en algunos casos por primera vez en la historia, que reflejarían condiciones de competencia mejor respetadas por los organismos electorales y que, por lo tanto, disminuirían las ventajas acumuladas por el partido gobernante. El argumento es plausible, aunque no debe descartarse que se trate también, o sobre todo, de un movimiento político de fondo: varios de los cambios de gobierno local en la fase 2015-2018 se hicieron en detrimento del PRI, tendencia ratificada en la elección general.

Asimismo, el papel del INE como institución nacional y no únicamente federal tiene el potencial de nacionalizar problemas locales, en particular los derivados de las elecciones de gobernadores. Ellos escalan hasta el Consejo General del INE, con un impacto sobre la gobernabilidad electoral.

Entre los retos que se hallan dentro del perímetro de las instituciones electorales, figura la necesidad de impulsar la creación de un servicio profesional electoral único, mejorar la infraestructura de ciertos OPL para equilibrar las oportunidades de ejecutar las labores con similares niveles de calidad y armonizar las remuneraciones de los consejeros de los OPL (hoy oscilan del simple al triple, según el estado de designación).

#### VI. Eje 5: el generoso financiamiento público de la política, la fiscalización sofisticada de los recursos, pero probablemente insuficiente

Uno de los desafíos de la democracia contemporánea es la regulación del ingreso y del gasto de los recursos en la competencia política, y en América Latina una de las legislaciones más modificadas es la del financiamiento de la política; las rendiciones de cuenta, la fiscalización y el encuadre de los aportes privados y de la actividad gubernamental en tiempos de campaña. Los ajustes continuos sugieren la insatisfacción con los resultados o el estallido de escándalos que ponen al descubierto las infracciones a las normas o la ausencia de previsiones en ciertos campos. México no ha estado al margen de esa dinámica; incluso, tras las elecciones del 2000, impuso a los partidos unas de las multas más altas del mundo por financiamientos indebidos.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción*, México, Cal y Arena, 2006.



México ha hecho la apuesta de que el financiamiento de la política sea eminentemente público, con un monto transferido a los partidos sin equivalentes en América. Sólo en el nivel federal, en 2018, para el funcionamiento ordinario y gastos de campaña, se destinaron 6,573 millones de pesos, aproximadamente 365 millones de dólares (a la tasa de cambio de inicios de año). Y al monto se añaden los recursos entregados por los estados para los mismos fines (6,706 millones de pesos). Ninguno de ellos contabiliza la propaganda en medios audiovisuales, gratuita para los partidos y candidatos, tanto en medios públicos como privados. Alrededor del 90% del financiamiento partidario es de origen público,<sup>25</sup> y la cifra para 2018 se estableció en 88%.

Ese financiamiento se distribuye a partir de criterios de igualdad (30% a todos los partidos en cuotas idénticas) y proporcionalidad (70% según la fuerza electoral). El objetivo es promover la equidad política a través del piso mínimo igualitario y el límite de gasto para las campañas, que se combina con una exhaustiva fiscalización y obligación de rendición de cuentas de todos los recursos partidarios.

La reforma de 2014 confirió al INE la responsabilidad de fiscalizar las finanzas de todos los partidos, precandidatos y candidatos, cuando el Instituto Federal Electoral (IFE) sólo se ocupaba de las cuentas de los candidatos federales. El cambio, uno de los más importantes, implicó una voluminosa carga de trabajo adicional: en 2012 se revisaron 1,605 informes, y la cifra se multiplicó por 10 para 2018 (17,699).

El procesamiento exhaustivo, y casi en tiempo real, de las cuentas, supone un modelo exigente tanto para el INE como para los partidos y candidatos, sometidos a la obligación de reportar el gasto 72 horas después de efectuado. El doble desafío, de exhaustividad y celeridad de las auditorías, llevó a la implementación de un sistema de contabilidad singular a nivel mundial. El INE revisa los informes, practica auditorías, efectúa investigaciones de inteligencia financiera (cruces de datos con las autoridades fiscales de supervisión bancaria y la Secretaría de Hacienda) a través de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), además de revisar las quejas de los partidos. Éstas son útiles para un seguimiento minucioso a los candidatos, aunque también se prestan con frecuencia a la denuncia frívola.

En 2018 el INE identificó que aproximadamente 368 millones de pesos no fueron reportados, lo que da lugar a sanciones, y en especial multas

---

<sup>25</sup> Murayama, Ciro, “Dinero y campañas: fetichismo y realidad”, *Nexos*, 2018, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=36932>.

(equivalentes a la suma no reportada, un criterio menos riguroso que el anterior, de 150%). En total, el INE impuso multas por 872.6 millones de pesos, por esas y otras irregularidades (como el reporte extemporáneo de los gastos). Los problemas se concentran más en el nivel local que el federal, y no se produjo ninguno en las candidaturas presidenciales. El partido más sancionado fue el PRI (186 millones), seguido por Morena (139.5), el PVEM (107) y el PT (100.2), los únicos con castigos por encima de 100 millones.

Las sanciones son impugnables ante el TEPJF, y si se confirman, el pago se efectúa a través de la retención de las prerrogativas financieras de las organizaciones, lo cual garantiza el pago (se retiene hasta el 25% de la cantidad correspondiente a cada mes), aunque tampoco genera fuertes mecanismos inhibitorios.

El caso políticamente más sensible fue la multa de 194 millones de pesos (alrededor de 10 millones de dólares) a Morena por la creación de un fideicomiso para los damnificados del sismo de septiembre de 2017. El INE lo consideró un financiamiento paralelo no declarado. Aunque la sanción se impuso luego de la elección, el presidente electo reaccionó con dureza e impugnó la sanción. El TEPJF optó, por la sensibilidad del caso, por crear una comisión integrada por las siete ponencias, y en una votación unánime, falló que el INE no acreditó la responsabilidad de Morena en el manejo del fideicomiso ni comprobó el destino de los recursos, por lo que revocó la sanción de manera lisa y llana.<sup>26</sup>

La reforma en la fiscalización es un tanto más delicada que el rebase del 5% del tope de gastos de campaña; constituye una causal de nulidad de la elección, siempre y cuando medie una diferencia de votos inferior a cinco puntos porcentuales entre los dos primeros candidatos y que la autoridad jurisdiccional estime que el exceso fue determinante (el TEPJF solo anuló una elección, la del municipio de Camarón de Tejada, en Veracruz, en 2017. Las controversias han sido fuertes y, sin duda, la más sonada se produjo alrededor de la elección de la gubernatura de Coahuila, en el 2017, finalmente validada, a pesar de que el INE detectó rebases al tope). En 2018 el INE detectó que 79 candidaturas rebasaron el techo de gasto, no estando en esa situación ninguna candidatura presidencial o de gubernatura. Para que el TEPJF disponga a tiempo de esta información clave para la calificación de la elección, el INE debe finalizar su labor en 40 días, un plazo muy corto en la legislación comparada.

---

<sup>26</sup> Fuentes, Felipe, “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso «Fideicomiso por los demás»”, *El Universal*, 10 de septiembre de 2018, p. A 18.

El impresionante despliegue de fiscalización del INE no resuelve el problema del financiamiento de la política. Trabaja a partir de la rendición de cuentas de los candidatos y complementa su labor con verificaciones de terreno para cotejar gastos visibles con informes económicos e inteligencia financiera. Hay un consenso de que los gastos en campaña exceden lo reportado; las discrepancias se sitúan en la estimación del exceso, ciertamente variable según los lugares, los tipos de elección, las características de las campañas, etcétera. Entre las fuentes de los fondos no declarados figura el crimen organizado, pero sobre todo las instituciones públicas que desvían recursos vía empresas fantasmas vinculadas con políticos y traspasos de compañías que aguardan retornos en contrataciones.

Otro aspecto sensible es que el tope de gasto para las campañas locales—incluyendo las de gobernador, que a menudo son las más polémicas—se deja a consideración de cada estado, sin base de cálculo nacional. Las diferencias oscilan de uno a seis, a veces en estados vecinos y con censos electorales de talla parecida (por ejemplo, entre Ciudad de México y el Estado de México). Sin necesidad de uniformizar, elementos comunes podrían acotar la discrecionalidad.

Por último, aunque el aspecto no resaltó tanto en 2018, aún permanece latente: la equidad en la contienda, inicialmente pensada como un piso mínimo para los candidatos, se interpreta cada vez más como una meta o aspiración. Ese deslizamiento provoca que las condiciones de equidad sean percibidas como insuficientes.

## VII. Eje 6: la consolidación del modelo de comunicación en medios y la irrupción de las redes sociales en las campañas

El financiamiento a las agrupaciones y candidatos y la fiscalización de los fondos de campaña se asocian con el modelo de comunicación en la búsqueda de la equidad política y electoral.

El esquema de comunicación fue diseñado por la reforma de 2007 y apuntalado por la de 2014. Se funda sobre el acceso permanente de los partidos a la radio y la televisión a través, y exclusivamente, de la pauta controlada por el INE; la prohibición de adquirir espacios radiofónicos o televisivos por parte de los partidos o de terceros (cuya violación es también causal de nulidad de los comicios), y la prohibición a los servidores públicos de divulgar propaganda de gobierno para beneficio partidario.

La distribución de la pauta publicitaria se ciñe a reglas complejas, incluyendo el desglose constitucional por minutos y segundos (artículo

41 y transitorios de la Constitución). Este exceso confirma la tendencia legislativa electoral mexicana al detallismo, que incluso bordea lo “peligroso”,<sup>27</sup> y exige una inteligencia tecnológica de distribución, monitoreo y control que el INE heredó del IFE, también sin equivalentes a nivel mundial. En la precampaña y campaña del proceso, el INE difundió, en 3,111 estaciones de radio y televisión, casi 60 millones de spots (cada uno de 30 segundos de duración). De esa cantidad, aproximadamente 19 millones pertenecieron a la institucionalidad electoral (administrativa y jurisdiccional, federal y local) y 40 millones a los partidos, asignados de acuerdo con criterios de igualdad (30%) y de fuerza (70%, en función a la última votación de diputados federales). El PRI, el PAN y el PRD recibieron las tajadas principales, mientras que Morena la cuarta, y hubo casi 700,000 espacios publicitarios para candidatos independientes.

Los comicios confirmaron conclusiones previas: “las nuevas reglas de la comunicación política, aunque sin duda perfectibles, son perfectamente operables”,<sup>28</sup> también la rigidez de la pauta distribuida de manera uniforme a lo largo de la campaña o la dificultad de segmentar el mensaje según audiencias,<sup>29</sup> así como el hartazgo del público ante una pauta publicitaria que alcanza 48 minutos diarios en cada estación.<sup>30</sup> Las observaciones no debieran poner en tela de juicio los principios del modelo que se articula alrededor de la equidad, la libre expresión y la prestación de un servicio público de interés general.

El conjunto de los organismos electorales hizo énfasis en la participación informada, libre, y en el conjunto de elementos que dan certeza al proceso (la labor de los integrantes de casilla seleccionados al azar y vecinos de los votantes, la seguridad de la credencial, de la tinta indeleble, etcétera). El INE, el TEPJF y los institutos y tribunales locales explicaron en sus spots su función, difundieron información sobre la jornada y alentaron la participación, en particular juvenil, el segmento demográficamente más amplio y con asistencia a las urnas inferior al promedio (estrategia mediática “Porque mi país me importa” y “Voto libre” del INE).

---

<sup>27</sup> *Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009, p. 92.

<sup>28</sup> Córdova, Lorenzo, “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero-junio de 2012, p. 21.

<sup>29</sup> Nacif, Benito, “Política a debate”, *El Universal*, 2 de julio de 2015.

<sup>30</sup> Arellano, Marco y Jara, José Rubén, “Estrategias de spoteo en el contexto de una nueva reforma”, en Jara, José Rubén y Garnica, Alejandro (eds.), *Audiencias saturadas, comunicación fallida*, México, Delphos, 2012, pp. 31-140.

En perspectiva comparada, se trata de un dato frecuente de la curva de participación según la edad.

Asimismo, el INE selló una alianza de rasgos novedosos con Facebook y Google para promover la información veraz en un contexto internacional inquieto por la multiplicación de las *fake news* y el uso no consentido de datos personales por parte de campañas para influir sobre los votantes.

El INE cumplió nuevamente con la organización de los debates presidenciales. Realizó tres, que constituyeron hitos de la campaña, con alta audiencia en televisión abierta, por cable e Internet, prolongadas discusiones entre analistas y periodistas sobre el desempeño de los candidatos y el tratamiento de los temas, y los únicos momentos en los cuales los aspirantes convergieron en un escenario único. El formato elegido, aunque no exento de ciertas críticas, fue considerado mejor que el de 2012, pues permitió mayor interacción entre los candidatos y participación del público, en modalidad presencial y otra a través de preguntas formuladas en las redes sociales.

Los institutos locales organizaron debates en sus niveles electivos, incluyendo los legislativos, un campo menos frecuente para los intercambios entre candidatos, que tienden a concentrarse en las candidaturas ejecutivas (por ejemplo, en la Ciudad de México se celebraron 53 debates, tres de los cuales fueron para la jefatura de la ciudad). El conjunto apuntaló la estrategia del voto ciudadano con suficientes elementos de juicio e información.

Por último, la elección de 2018 confirmó la tendencia internacional de la irrupción de las redes sociales en una campaña, tanto desde las candidaturas, los medios y los ciudadanos. Frente a esta novedad, el INE ha establecido una distinción entre portales oficiales de partidos y candidatos (sujetos a regulaciones), propaganda pagada (controlada para fines de fiscalización) y páginas privadas (asumidas como un espacio de libre expresión ciudadana). Pero este campo novedoso también ha planteado dilemas y desafíos para los órganos encargados de aplicar la justicia electoral.

## VIII. Eje 7: partidos y candidaturas independientes

Las nuevas reglas electorales han tenido un movimiento paradójico, aunque común en varios países de la región. Por un lado, han endurecido las condiciones para la formación y vigencia de los partidos; por otro lado, han abierto la oportunidad para las candidaturas independientes.

En efecto, aumentaron los requisitos para la constitución de agrupaciones y se redujo el periodo de inscripción de nuevos partidos a cada

seis años. Esta última disposición, inhabitual en la legislación comparada, podría generar tensiones sobre el sistema político, pues cierra una válvula de escape y de flexibilidad para acoger nuevos actores. El umbral mínimo, tanto para el reparto de escaños como para mantener el registro, se elevó de 2% a 3%, un porcentaje común en la región.

Por otra parte, se abrió la legislación para candidatos independientes, un tema de impacto desde que en 2006 se denegó la inscripción presidencial de Jorge Castañeda, cuya demanda incluso escaló hasta recibir una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El umbral para la recolección de firmas para los candidatos independientes es exigente: 2% de la lista nominal, con distribución territorial (1% en al menos 17 entidades), lo que supuso alrededor de 866,000 firmas para el registro presidencial. En una perspectiva comparada, el umbral no parece desproporcionado, y el hecho de que dos candidatos lo superaran indica la factibilidad del proceso, si bien ambos poseían una extensa trayectoria política y partidaria, redes sociales articuladas y notoriedad pública (características ausentes en una persona sin o con poca experiencia política, lo que conduce a la reflexión sobre el verdadero objetivo de las candidaturas independientes).

Se añadieron siete contendientes para el Senado (entre ellos, Manuel Clouthier, diputado independiente por el distrito cinco de Sinaloa en 2015, y Pedro Kumamoto, diputado local independiente en Guadalajara-Jalisco en 2015. Los dos fueron los más apoyados, con 7% y 21%, respectivamente) y 41 para una diputación federal, aunque los resultados tampoco los favorecieron. 479 candidatos independientes se presentaron para las alcaldías, con un predominio de varones (85.8%) y presencia en Oaxaca, Nuevo León, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Michoacán (entidades donde fueron 35 o más);<sup>31</sup> 20 coronaron con éxito, en distritos pequeños o medianos, algunos con limitada experiencia política.

Queda pendiente la necesidad de revisar todas las fases para asegurar que los independientes no encuentren penalidades ni ventajas significativas con respecto a los postulados por las organizaciones partidarias ni diferencias abruptas según regiones (dada la tendencia de ciertos estados de endurecer los requisitos de inscripción, un movimiento frenado desde la esfera judicial). Se requiere un reacomodo de los plazos o un mecanismo más expedito para que la valoración del registro de las candidaturas

---

<sup>31</sup> Alvarado, Arturo, "Candidaturas independientes", *Informe final del proyecto: Balance de las reformas electorales en el proceso electoral 2018*, El Colegio de México, 2018 (inédito).

finalice antes del inicio formal de la campaña, con su correspondiente lote de derechos y obligaciones. Otro punto igualmente complejo concierne el financiamiento: los candidatos independientes reciben un monto equivalente al de un partido político nuevo, a repartirse entre todos, lo que provoca una brecha alta entre el tope de campaña y lo que recibe un candidato, algo que disminuye, de entrada, sus opciones. Asimismo, la pauta a la cual tienen derecho en la televisión es reducida, y no pueden ampliarla aun cuando consiguieran fondos propios.

## IX. Eje 8: la extensión de las competencias jurisdiccionales del TEPJF en un modelo proclive a la impugnación de las decisiones, pero con una menor litigiosidad en el proceso de 2018

### 1. La reforma electoral de 2014 en el ámbito jurisdiccional

Las reformas de 2014 consolidaron las competencias jurisdiccionales del TEPJF. Ese eje se inscribe en una tendencia latinoamericana con acentos propios y más marcados. Se creó la Sala Regional Especializada (SRE), que, a pesar de su nombre, en realidad es un tribunal de la libertad de expresión en materia político-electoral con alcance nacional.

La SRE opera a través del procedimiento especial sancionador, mediante el cual conoce de violaciones a las normas sobre propaganda gubernamental, política o electoral y anticipo de precampaña o campaña, tanto en medios de comunicación como en redes sociales, un espacio de desafíos novedosos. El procedimiento especial sancionador comienza con la instrucción del proceso en el INE (a través del Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias o la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral), e investiga las denuncias (mayoritariamente por uso indebido de tiempos de radio y televisión y por calumnias), integra el expediente y lo pone en conocimiento de la SRE para sentencia, impugnabile mediante recurso de revisión ante la Sala Superior del TEPJF.

El INE, para la instrucción y la SRE, cuentan cada uno con 72 horas, lo que conlleva una exigencia de celeridad. Esa eficiencia permanece en toda la estructura jurisdiccional a pesar del sostenido aumento de asuntos. Y el promedio de resolución de un caso es de aproximadamente 10 días, a menudo con sentencias extensas.<sup>32</sup> Una resolución tan ágil de las

---

<sup>32</sup> Hay esfuerzos por acortar la extensión y presentarlas en un lenguaje sencillo, por ejemplo: Sala Regional Monterrey, *Manual para la elaboración de sentencias*, México, TEPJF, 2015.

causas, más allá del cumplimiento de la obligación, constituye un indiscutible mérito.

De manera general, la SRE ha fijado como línea jurisdiccional la libertad de expresión y el corte de cualquier campaña sucia, ordenando el retiro de propaganda considerada calumniosa, entendida más en el sentido genérico que en el específico como delito. El equilibrio es delicado, pues ambos principios pueden chocar (de hecho, algunas voces señalan que ese posicionamiento no defiende al máximo la libertad de expresión y limita la información útil para el elector).<sup>33,34</sup> Asimismo, en línea con la postura de la Sala Superior del TEPJF, hace énfasis en la tutela del debido proceso legal, la protección de los derechos de grupos étnicos, de género, de la niñez y de personas con discapacidad física (ilustrada, por ejemplo, en la exigencia de que la propaganda de los partidos lleve subtítulos, audio, etcétera).<sup>35</sup>

## 2. La vinculación entre el plano federal y el local en el ámbito jurisdiccional

El TEPJF ocupa la cúspide de la pirámide jurisdiccional electoral. Concedido para resolver de manera exclusiva o prioritaria los asuntos federales, su papel ha adquirido progresiva y creciente relevancia en el espacio local. Sin embargo, a diferencia del esquema administrativo, los tribunales locales trabajan de manera independiente, aunque, en general, atentos a las líneas de resolución que fijan las salas regionales, la SRE y la misma Sala Superior.

La articulación entre esos niveles se da a través de varias vías. Las cinco salas regionales del TEPJF atienden las inconformidades contra las sentencias de los tribunales locales del área que cubren. La integración de la Sala Superior nombrada en 2016 se inclinó a restringir la vía de reconsideración y a permitir que las salas regionales actúen como instancia final de la resolución de los conflictos locales; en mayo de 2018 flexibilizó esa línea, cuando decidió que podría atraer un asunto en función de su relevancia o por consulta de las salas regionales. Se reabre así otra modalidad de vinculación entre el ámbito federal y el local.

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “Campañas censuradas”, *Excélsior*, 16 de abril de 2015.

<sup>35</sup> Coello, Clicerio, “El Procedimiento Especial Sancionador: balance y perspectivas” en Coello, Clicerio *et al.* (coords.), *Modelo de comunicación política a debate*, México, Tirant lo Blanch-TEPJF, 2017, pp. 349-368.



### 3. El proceso electoral de 2018

La extensión de las atribuciones jurisdiccionales, el papel proactivo del TEPJF sobre los alcances de su función —desde la inflexión de 2003, cuando impuso una visión garantista de los derechos de los militantes y de resolución de asuntos internos de las organizaciones políticas—<sup>36</sup> y las ventanas anchas para la impugnación de casi cualquier acto electoral, con la correspondiente posibilidad de apelación ante una instancia superior (las sentencias locales ante las salas regionales del TEPJF y las de las salas regionales ante la Sala Superior), convergen en el aumento ininterrumpido, hasta de características exponenciales, de las causas presentadas ante los tribunales electorales, por ciudadanos, militantes y dirigentes partidarios (casi 200,000 desde la fundación del TEPJF en 1996).

Sin embargo, en 2018 se presentaron menos causas anticipadas por las autoridades jurisdiccionales, que incluso temían que la cifra de 2012 se duplicara y se aproximara a las 50,000. La menor litigiosidad también fue constatada por la SRE, que resolvió menos casos que en 2015 —eventualmente de relevancia mayor por tratarse de la campaña presidencial—, y por la FEPADE, que luego de varios procesos locales con fuertes denuncias, registró una incidencia menor de denuncias de compra y coacción del voto y de desvío de programas sociales hacia fines partidistas (en 2018 se contabilizaron alrededor de 1,600 denuncias, de las cuales casi 60% provienen del INE por adulteración del padrón, cuyo fin suele ser la delincuencia común y no electoral. La compra de votos y el uso de programas sociales reunió menos del 10% de los casos).

Distintas razones convergieron en esta atenuación. La ausencia de procesos internos para la selección de candidatos inhibió conflictos que escalan hasta el TEPJF. Los partidos eligieron a la mayoría de sus candidatos —y a todos los presidenciales— mediante decisiones de las directivas y acuerdos partidarios, no a través del voto de los militantes. Si bien el mecanismo no excluye la posibilidad de impugnaciones, las disminuye, pues se suprime la fase beligerante de las campañas. Asimismo, según las encuestas, las preferencias tuvieron pocas oscilaciones y, más bien, consolidaron la posición aventajada de López Obrador. Las impugnaciones que sirven como arma de campaña habrían sido vistas como menos pertinentes. Por último, los actores gubernamentales de distinto nivel acataron mejor las restricciones para intervenir en campaña, lo que, por

---

<sup>36</sup> Sánchez, Juan Manuel, *Selección de candidatos en los partidos políticos*, México, TEPJF, 2014, pp. 28-31.

ahora, es difícil saber si corresponde a progresivos cambios de cultura institucional o a la coyuntura general de la elección.

### X. Eje 9: la compleja relación entre los componentes administrativo y jurisdiccional

El sistema electoral mexicano divide las tareas entre la instancia administrativa y la jurisdiccional. Su principal reto es la precisa delimitación de las responsabilidades y el relacionamiento idóneo entre ambas, un desafío no siempre sorteado de manera satisfactoria en la región, con un alto costo de imagen para las instituciones y de fragilización del proceso político.

En México la relación ha sido históricamente satisfactoria. Cuando hubo desavenencias, no saltaron a la palestra pública de manera prolongada y notoria. La elección de 2018 produjo tensiones, que tuvieron el momento álgido en la habilitación de la candidatura presidencial independiente de Jaime Rodríguez, decidida por el TEPJF, cuando el INE había señalado irregularidades en la recolección de firmas y en el apoyo desde la gubernatura de Nuevo León. El TEPJF se pronunció en una votación dividida: la mayoría privilegió el derecho a la participación, y decidió evitar el daño irreparable de constatar de manera tardía que el aspirante sí reunió la cantidad mínima de firmas; la minoría, sin una discrepancia de fondo, estimó que el aspirante no acudió a todas las sesiones convocadas por el INE para analizar las observaciones. El intercambio de declaraciones recriminatorias entre consejeros y magistrados incluyó una conferencia de prensa del Tribunal —poco habitual, y aún menos para exponer las limitaciones de la labor del INE—, y la opinión pública especializada, los expertos y los medios de comunicación masivos, intervinieron activamente, en general, en un sentido crítico con la resolución del TEPJF.

Más que un hecho aislado, esa crispación pareció ser el punto de llegada de conflictos y polémicas públicos arrastrados desde el año precedente. Entre ellos, la proclamación de la elección de la gubernatura de Coahuila, cuando el INE estimó que el ganador excedió el tope de gasto y el TEPJF redefinió las pautas de fiscalización y, como resultado, el vencedor quedó dentro del límite autorizado. El INE reglamentó la propaganda institucional ante los vacíos legales; el TEPJF revocó tales decisiones por ausencia de competencia, independientemente de considerar pertinente la inquietud. El INE propuso un ajuste reglamentario a la ley para dar viabilidad al conteo rápido; el TEPJF revocó el acuerdo y forzó al

órgano administrativo a trabajar con los cuadernillos, que constituyen el borrador del acta, para mantener el conteo rápido. El INE impidió el registro de un candidato que entregó de forma extemporánea la rendición de cuentas de la precampaña; el TEPJF dejó sin efecto la decisión. El INE prohibió la entrega de tarjetas vinculadas a programas que entregarían recursos (bonos para mujeres, estudiantes, etcétera) por sus implicaciones clientelistas; el TEPJF las validó como una forma legal y legítima de campaña. Esos casos opacaron que, en términos generales, alrededor del 80% de las decisiones del INE se confirman y el restante 20% se revocaron de manera completa o parcial.

Estas desavenencias pudieron convertirse en un componente preocupante del proceso. Sin embargo, las máximas autoridades de ambas instituciones se esforzaron por restablecer la concordia con facetas mediáticas de impacto, como la entrevista conjunta dada por los presidentes.<sup>37</sup> El encauzamiento mandó una señal importante sin despejar los recelos mutuos. En el INE se estima que el TEPJF requiere un mejor conocimiento técnico del proceso electoral administrativo y, sobre todo, asumir que su posición no es la de superior jerárquico cuando la relación es de coordinación y de relevos según el calendario electoral. Desde el TEPJF se reivindica la progresiva puesta en marcha de una línea jurisprudencial propia que recién van descubriendo los actores —y cuya lógica jurídica subyacente no siempre la comprenden por privilegiar el análisis de las ganancias y pérdidas puntuales e inmediatas—; la existencia de contrapesos previstos por las normas; los desarrollos de la doctrina, y la necesidad de que se acepte la función de instancia de cierre que le compete al Tribunal. Los choques son tributarios de dos cuestiones de fondo: ¿cuál es el papel y el límite de cada institución?, y ¿cuál es la naturaleza de su articulación? Esa tensión permanece latente y es un foco de potenciales conflictos.

De manera secundaria, y sin repercusiones políticas complicadas, ciertos temas, por diseño, fluctúan en zonas grises. El más notorio se refiere al procedimiento especial sancionador, que se inicia en la instancia administrativa y concluye en la jurisdiccional (el esquema se replica idéntico en cinco estados, con la investigación y las medidas cautelares a cargo de los OPL, y la resolución a cargo del tribunal local, con eventual apelación ante la sala regional correspondiente). Existe consenso que conceptualmente no es el modelo idóneo y las principales propuestas apuntan a transferir el conjunto del procedimiento especial sancionador al ámbito

<sup>37</sup> “Vamos unidos a los comicios”, entrevista a Lorenzo Córdova y Janine Otálora, *El Universal*, 11 de junio de 2018, pp. A 8 y 9.

del TEPJF, creando un mecanismo exclusivamente jurisdiccional y eliminando que la instrucción se realice en el INE, sobre cuyas decisiones los partidos tienen derecho a voz (la participación del INE en el procedimiento especial sancionador se explica por su presencia territorial gracias a los 300 consejos distritales, una estructura de la cual carece la institución jurisdiccional). La observación conceptual es compatible con el reconocimiento, tanto en el INE como en la SRE, de que las labores se ejecutan con una comunicación fluida y excelente predisposición recíproca, reflejada en el uso de un sistema informático compartido que da un cauce ágil a las causas y genera información homogénea.

### XI. Eje 10: el censo electoral más grande de la América castellanohablante y la dispersión territorial de las casillas

Para la elección se habilitaron 89.332,031 electores, casi 10 millones más con respecto a la presidencial de 2012 (79.454,802, un aumento de 12.1%. Entre 2006 y 2012 fue de 11.3%). México posee el padrón de electores más grande de la América Latina castellanohablante, y el tercero de América, detrás de Estados Unidos y Brasil. El aumento de inscritos entre ambos procesos es mayor que el conjunto de electores de 10 países latinoamericanos, dato suficiente para dar cuenta de la complejidad logística y técnica del proceso.

Desde su creación en 1991, la lista nominal electoral ha duplicado su talla. Su cobertura se ha robustecido<sup>38</sup> y aproximadamente el 98% de la población en edad de votar se halla en condiciones de sufragar,<sup>39</sup> un promedio muy alto y en ascenso, que refleja la ambición inclusiva de los organismos electorales. Así, el listado nominal alcanza el 99.7% del padrón (compuesto por personas que solicitaron su credencial, pero no la recogieron oportunamente para poder sufragar; vale decir, hasta el 16 de abril). Se trata del máximo nivel, alcanzado gracias a una afluencia a principios de 2018 por encima de las previsiones del INE y de las series históricas, que dieron cuenta del ánimo participativo que rodeó la elección.

Los segmentos demográficos más grandes son los de jóvenes, entre 25-29 y 20-24 años, quedando como desafío acelerar la incorporación de los menores de 20 años.<sup>40</sup> Como en el resto de los países occidentales, las

<sup>38</sup> “20 años del padrón electoral y la credencial para votar en México”, México, IFE, 2010, p. 32.

<sup>39</sup> “Luis Carlos Ugalde”, *Voz y Voto*, núm. 300, 2018.

<sup>40</sup> Welti, Carlos, “Aportes de las técnicas demoscópicas a la evaluación del Padrón”, *Retos del padrón electoral*, México, IFE, 2019, pp. 67-90.

mujeres componen la mayoría del listado. La región con más registrados es el Estado de México, seguido por la Ciudad de México, Jalisco y Veracruz. Los cuatro concentran 34.7% de los electores mexicanos.

El padrón electoral no es objeto de controversias técnicas ni políticas. Las observaciones de los partidos se han vuelto marginales, de apenas unas centenas (en 2006 presentaron casi siete millones), y su calidad y seguridad inspiran confianza más allá del ambiente electoral. La credencial de elector emitida por el INE constituye, en la práctica, el documento de identidad usado en los trámites ante el Estado, el sector privado, e incluso aceptado en zonas fronterizas de Estados Unidos.

El modelo privilegia el voto residencial, es decir, el establecimiento de un lugar de votación cercano al domicilio, por lo que en México no existen centros de votación grandes —habituales en América Latina—. De hecho, casi 30% de las casillas funcionan en espacios privados, incluyendo casas o negocios. Las casillas son administradas por los mismos ciudadanos, elegidos de manera aleatoria entre todos los inscritos en la lista nominal, en una función que se ejerce de manera voluntaria. En 2018 la aceptación para asumir la tarea excedió las expectativas y revirtió las dificultades observadas en procesos previos.

## XII. Eje 11: una participación estable y con innovaciones favorables

El promedio de participación en las tres elecciones presidenciales mexicanas en el siglo XXI, previas a la de 2018, se situó en 61.8%, por debajo de la media latinoamericana y en descenso con respecto al ejercicio de 1994 (78.5%). Con 63.4%, la elección de 2018 rebasó ligeramente la precedente y se estableció en la media mexicana.

Ese porcentaje se situó por debajo de las expectativas de analistas y de autoridades electorales, que aguardaban tres o cuatro puntos suplementarios, en consonancia con la predisposición ciudadana para aceptar el encargo de administrar las casillas y el volumen de trámites para conseguir la credencial de elector. El contexto sociopolítico jugaba a favor, con la perspectiva del triunfo de un partido que no había gobernado y cuya dinámica superaba la alternancia partidaria, pues implicaba probables cambios de orientación en las políticas públicas. Por último, en el campo institucional, la concurrencia de elecciones federales y locales encadenaba una espiral virtuosa, ya que el sentimiento de definir el resultado en múltiples niveles reforzaba el valor agregado del voto. Por ejemplo, en la Ciudad de México los votantes escogieron al presidente, a los senadores,

al diputado por distrito, al jefe de Gobierno, al diputado local y al alcalde de su demarcación. Los estados donde se sumaron la elección presidencial y de gobernador se colocaron en la cima de la participación, como la Ciudad de México (70.6%), Chiapas (68.4%) y Puebla (68.3%). Por el contrario, Baja California Sur y Nayarit, sin simultaneidad, registraron una asistencia menor a 60%.

En los comicios se pusieron en práctica innovaciones para facilitar la participación, que, aunque juegan de manera marginal en las cifras globales, cuentan por la voluntad que expresan. Destacó la prueba piloto de voto en los hospitales (uno por estado), para personas con problemas de salud. A nivel local varias iniciativas ampliaron la autonomía de los votantes con discapacidad, como las del instituto de la Ciudad de México (ánfora accesible en silla de ruedas, lupa, adminículo para el voto de personas mancas, etcétera).

También se facilitó el registro en el exterior gracias a módulos para la obtención de la credencial de elector mediante una alianza con los consulados y las asociaciones de emigrantes. Se llegó al mayor número de inscritos después de tres ejercicios (181,250), pero todavía existe un potencial muy extenso para ampliar la cobertura, pues sólo en Estados Unidos la emigración mexicana sumaría más de 10 millones. Además, se requiere mejorar el registro femenino, que sólo compone el 44.6% del listado en el exterior, y generar pasarelas más automáticas entre la obtención de la credencial y la inscripción en los listados nominales (más de medio millón recibió su identificación, menos de 200,000 solicitaron el registro en la lista nominal, paso que requiere un trámite adicional por Internet). Pero por ahora la actitud de los partidos es de escaso interés en este segmento.

México utiliza la modalidad postal, que genera consenso partidario, pero cuyos costos, de por sí elevados, crecerían de forma exponencial si se alcanzara el universo como interesado en registrarse estimado por las autoridades (alrededor de cuatro millones). Actualmente hay inscripciones en casi 120 países y territorios; la mayoría se concentra en Estados Unidos (83.9%), y a distancia muy considerable aparecen Canadá (3.8%) y España (2%).

Por último, funcionaron las casillas especiales, que permiten la votación de un ciudadano que no se halla en el lugar donde le correspondería sufragar. Curiosamente, esta facilidad, inexistente en la mayoría de los países, recibe una cobertura crítica en los medios de comunicación, por las protestas por las filas largas y porque siempre quedan contingentes sin emitir el voto. Más que suprimirla, la modalidad merece ser apuntalada

mediante la extensión de su aplicación aprovechando la apertura legal (cantidad máxima posible de casilla) y con una verificación más rigurosa de quiénes realmente deben beneficiarse con esta opción.

### XIII. Eje 12: la observación de la jornada electoral<sup>41</sup>

La elección se celebró, como es habitual en México, con una nutrida observación, tanto internacional, que excede incluso el ámbito latinoamericano,<sup>42</sup> como local. Hubo más de 40,000 acreditados —una cifra inmensa—, aunque no todos interesados en el seguimiento específico de la jornada electoral. Su despliegue cuenta, desde la primera experiencia en 1994, con el soporte económico público, en esta oportunidad canalizado a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que asignó los fondos con criterio autónomo. Esta singular figura, frente al caso común en otros países de organizaciones sin financiamiento estatal, se originó con la voluntad del Estado de confirmar la vocación democrática de la transición.<sup>43</sup> Las asociaciones de observación muestran una especialización creciente, así como una inusitada dispersión que dificulta su visibilidad y el impacto de sus posicionamientos.

Se confirmó un desarrollo tranquilo, fluido, sin incidentes significativos (de acuerdo con el INE no se disponen de datos de 196 casillas por robo o destrucción). El manejo de la casilla única fue exitoso, señal de la sólida capacitación del INE. Su creación ha sido oportuna, da agilidad a la votación, ahorra recursos al Estado y beneficia al elector.

La entrega del material a las casillas se produjo de manera ordenada, en plazo y de manera completa, acorde con la robusta capacidad logística alcanzada por el INE. El material es de alta calidad (por ejemplo, las boletas se imprimen con máximas medidas de seguridad) y con dispositivos para facilitar el voto autónomo de personas con discapacidad física.

Destacó el despliegue de los representantes de los partidos en el seguimiento de la votación. Y la existencia de coaliciones aseguró que las tres

---

<sup>41</sup> La sección resume, sobre todo, las apreciaciones de los observadores respecto a la jornada electoral, a partir de las sesiones de evaluación de la Misión de Observación de Unioire-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), por invitación del INE, el TEPJF y el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

<sup>42</sup> Carrillo, Manuel, “Proceso electoral 2011-2012, fortalezas y retos”, *Mundo Electoral*, núm. 15, 2012, pp. 44-47.

<sup>43</sup> Lean, Sharon, *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 55-79.

fórmulas con mayor apoyo fiscalizaran la inmensa mayoría de las casillas (a diferencia de la candidatura independiente).

La presencia policial o de seguridad en las inmediaciones de los centros de votación fue discreta, tanto más que el proceso se dio de forma pacífica. Los efectivos prestaron apoyo para el traslado del material al finalizar la jornada.

La ubicación de numerosos centros de votación es poco adecuada por la ausencia de condiciones mínimas: acceso complicado y mal señalado; poco espacio e iluminación, que dificultan el trabajo de los integrantes de casilla y de los representantes de partidos; la instalación óptima de los materiales, la comodidad para los votantes, incluso el resguardo del secreto del voto. El acercamiento de las casillas a los ciudadanos es destacable, y, sin alterar ese principio, convendría reagrupar casillas en ambientes espaciosos, como escuelas (utilizando las aulas más que los pasillos o patios), con beneficios directos para el desarrollo de la jornada.

Rara vez la votación se produjo a la hora estipulada. Los retrasos oscilaron entre media hora y una hora y media (9:30), incluso más en un número reducido de casos. Existe un lapso demasiado corto para cumplir con todas las tareas entre la hora de instalación de las mesas (7:30) y el inicio legal de la votación (8:00). En cada jornada el problema recurrente provoca la misma confusión y molestia en los votantes.

Una vez iniciada la votación, fluyó de manera satisfactoria. Pese a la cantidad de votos que debía marcar cada ciudadano (mínimo tres en estados que sólo tuvieron elección federal; hasta un máximo de seis, como en la Ciudad de México), el proceso se dio en orden y con relativa rapidez gracias a varias cabinas de votación por cada casilla (sin embargo, fue común que algunos votantes se equivocaran en el momento de depositar las papeletas en el ánfora correcta. El reverso de las papeletas, de colores más fuertes y distintos, limitaría el inconveniente). Ante las filas en los momentos pico del día, los votantes mostraron paciencia, pues los integrantes de casilla dieron prioridad al sufragio de ancianos, mujeres embarazadas y personas con discapacidad.

El cierre de las casillas se dio sin contratiempos, a pesar de prácticas poco uniformes que no afectaron la corrección de la labor. El escrutinio se retrasó de manera innecesaria con tareas poco relevantes (por ejemplo, el tachado de las papeletas no utilizadas), pero una vez comenzado, se ejecutó de manera ágil y organizada. Destacó el ambiente de respeto, confianza, y hasta camaradería, entre los miembros de mesa y los representantes de los partidos políticos, quienes durante el escrutinio demostraron confianza entre ellos.



El cierre de la jornada electoral tuvo dos actividades técnicas de relieve. Por un lado, el PREP del INE incluyó como novedad la digitalización de las actas desde las casillas, lo que implicaba una labor sobre alrededor de 470,000 actas. El portal inició sus actividades a las 20:00 del domingo y recibió información durante 24 horas. Capturó 92.4% de las actas. Por otro lado, y de manera paralela, el INE ejecutó un conteo rápido con una muestra estadística muy significativa de más de 7,000 casillas, elaborada por un comité de expertos independientes. A las 23:00 el consejero presidente ofreció proyecciones de la participación y la votación presidencial en franjas de fluctuación menores a un punto. La calidad de la estimación estadística quedó corroborada con los resultados finales y oficiales.

El comportamiento de los actores políticos fue ejemplar y contribuyó al afianzamiento democrático. Apenas se difundieron las encuestas de boca de urna, Meade reconoció el triunfo de López Obrador. En igual sentido se pronunció Anaya. Por su parte, luego de la difusión del conteo rápido del INE, el presidente Peña Nieto felicitó al vencedor y anunció su voluntad de conducir una transición ordenada de gestión. Este conjunto de mensajes tuvo un eco apaciguador en las tiendas locales (excepto en Puebla) y generó, igualmente, una mínima litigiosidad ante los tribunales electorales.

Concluida la jornada, el material fue trasladado a oficinas del INE para el cómputo a partir del miércoles 4 de julio. Si bien el resultado final estuvo disponible al cabo de un tiempo corto, la previsión del comienzo del cómputo, tantos días después de la jornada, además de ser poco usual en términos comparados, carece de justificación y no abona al propósito general de generar certeza.

#### XIV. Eje 13: la labor jurisdiccional y la calificación de la elección

Una vez que el INE presentó los resultados, comenzó la etapa de la calificación de los comicios en un relevo de funciones de naturaleza horizontal. La calificación de la presidencial, en caso de impugnaciones, es realizada directamente por el TEPJF, sin ninguna etapa previa.

Los comicios de 2018 marcaron un cambio con respecto a los precedentes, en particular de 2006, que dibujó lo que se denominó “la tormenta perfecta”: un resultado estrecho; el cierre de la jornada con la incertidumbre sobre el vencedor; el cuestionamiento duro de parte del candidato derrotado al manejo del proceso por parte de los organismos electorales; la actitud del gobierno y de los poderes fácticos; moviliza-

ciones de respaldo al partido vencido; una larga etapa de calificación, incluyendo el recuento parcial de las casillas; una extensa resolución para atribuir la victoria a Calderón en el plazo máximo otorgado por la ley, y el escepticismo instalado en sectores importantes de la población.

2018 perfiló el “escenario perfecto” para la labor administrativa y jurisdiccional electoral, contrapuesto punto por punto con el de 2006: un resultado nítido a favor del ganador, conocido en la misma noche; las candidaturas rivales y el gobierno lo aceptaron de inmediato y valoraron la labor de la institucionalidad; un ambiente social relajado, incluso festivo y de expectativa con el cambio de gobierno, y mínima presión social y política sobre la calificación de la presidencial.

Ciertamente no se judicializó la elección. El dato curioso fue que ningún contrincante de López Obrador impugnó la elección, salvo el PES, integrante de la coalición vencedora, en un intento fracasado por conservar la personalidad jurídica, perdida por no superar el umbral del 3% en las elecciones federales (los partidos de una coalición aparecen de manera individualizada. Los votos se suman para el candidato, pero tienen implicaciones para mantener el registro. La mayoría de los sufragios para López Obrador se contabilizaron en el recuadro de Morena, pocos en los de sus aliados). El análisis jurisdiccional se resolvió con 281 inconformidades desechadas, dos declaradas infundadas y dos no admitidas (en 2012 hubo 365 impugnaciones y mayor controversia política). El TEPJF proclamó el resultado y entregó la constancia de elección a López Obrador el 8 de agosto, casi con un mes de anticipación con respecto al plazo máximo de ley.

El ambiente sereno de la presidencial benefició al conjunto de la calificación del proceso electoral, si bien no desapareció la pugnacidad, el conflicto o la polémica en todos los niveles. Tres ejemplos relevantes ilustran la dinámica.

Para las gubernaturas el tono fue de aceptación de los resultados, con la excepción de Puebla, donde estallaron conflictos e impugnaciones contra la corta victoria de Martha Erika Alonso, de la coalición PAN/PRD, sobre el candidato de Morena/PT/PES. La coalición vencida exigió anular los comicios, la sanción máxima, recurso descartado en una votación dividida, que resquebrajó la unidad del tribunal, conduciendo poco después a la renuncia de Janine Otálora a la presidencia del TEPJF.

Hubo impugnaciones de resultados en ayuntamientos y diputaciones locales, de resonancia limitada en el plano nacional, pero sí regional. En Ciudad Juárez, la sentencia del Tribunal de Chihuahua revocó la constancia de mayoría de Javier González (Morena/PT/PES) y atribuyó el triunfo

al independiente Armando Cabada. La coalición inicialmente ganadora se inconformó y apeló a la Sala Regional de Guadalajara, siguiendo el procedimiento regular. Un curso similar ocurrió en Monterrey, capital de Nuevo León.

Por último, los tribunales estatales también se pronunciaron sobre la asignación de curules parlamentarios en los estados, y modificaron varias decisiones de los institutos locales. El argumento central giró en torno a la sobre, o subrepresentación, de algunas fuerzas. En buena medida, las divergencias ocurrieron como consecuencia de la amplitud del triunfo de las coaliciones integradas por Morena, poco habitual en el sistema político mexicano. Situaciones de esta naturaleza ocurrieron en Guerrero (disminución de diputaciones a Morena y PT en beneficio del PRD, PAN y MC), Oaxaca, Nuevo León, Sonora y Estado de México, donde a la coalición Morena/PT/PES se le restaron 10 parlamentarios repartidos al PRI, PAN, PRD y PVEM. Fue común que las resoluciones salieran con posiciones divididas, y los partidos inconformes impugnaron ante las salas regionales correspondientes para exigir el retorno al punto inicial. Además de favorecer varias de esas impugnaciones, en algunos casos las salas procedieron a un ajuste distinto de la distribución de parlamentarios locales. En otras palabras, la composición de un congreso estatal pudo tener hasta tres variantes, correspondientes a igual número de instancias intervinientes (instituto local, tribunal local, Sala Regional).

Más allá de la resolución específica de cada caso, se revela un problema de fondo, excepcional en una perspectiva comparada: los criterios para asignar las diputaciones locales parecen oscuros, ambiguos y, por lo tanto, sujetos a interpretaciones distintas, cuando debieran ser límpidos, de aplicación inmediata y cuasi mecánica, evidentes para todos los competidores.

## XV. Conclusión: un proceso electoral satisfactorio como puente para reformas electorales de nuevo cuño

El proceso electoral de 2018 planteó un desafío significativo para la institucionalidad electoral. Se efectuó con el marco jurídico de la reforma de 2014, que reforzó las competencias y atribuciones de los órganos electorales y modificó de manera profunda la relación entre los componentes nacional y local de la administración electoral. Si bien la labor del INE, el TEPJF y la FEPADE pasaron por un ensayo en los comicios intermedios de 2015 y en las elecciones de gubernaturas entre 2016-2017, la elección de 2018 suponía la prueba de mayor envergadura, pues ponía en juego la pre-

sidencia, las dos cámaras congresales, cargos locales relevantes en varios estados y numerosos ayuntamientos.

La elección de 2018 confirmó la solidez técnica de los organismos electorales. México cosecha los frutos de una apuesta de varias décadas por la calidad en materia electoral, con inversiones significativas en infraestructura, tecnología, procedimientos, capacitación y especialización de su personal en los niveles operativos y directivos.

Por un lado, el INE y los organismos locales administraron el padrón electoral más voluminoso de la América castellanohablante. Además de que solventaron la novedad de las candidaturas independientes, registradas hasta para la presidencia de la República. Efectuaron un trabajo de largo aliento, meticulado y de precisión para la capacitación de todos los integrantes de casilla, ciudadanos seleccionados de manera aleatoria, acompañado de campañas para promover la participación con un voto informado y libre de coacción. En esa línea, promovieron debates entre candidatos de los distintos niveles, que colaboraron para que la ciudadanía se forme una idea más precisa de las propuestas de los aspirantes. El INE manejó dos sistemas sin equivalentes en el mundo: el de fiscalización de las cuentas de campaña de los candidatos a cualquier cargo —reportadas de manera casi inmediata por los aspirantes— y el de la difusión de la propaganda partidaria en todos los medios audiovisuales. Por último, pese a la violencia que empañó seriamente la campaña con el asesinato de candidatos, la jornada electoral transcurrió en un ambiente pacífico. Se constató el buen desempeño de los integrantes de casilla, aunque con condiciones materiales, sobre todo en lo referido a los locales de votación, que requieren ajustes para superar problemas observados de manera recurrente.

La relación entre el INE y los institutos locales se ha dado de manera más armoniosa y con un mejor entendimiento recíproco que en la experiencia inaugural de 2015, gracias a una dinámica de lecciones aprendidas de una parte y otra. Empero, subsisten puntos álgidos, en particular la tensión entre la ambición de los OPL de afianzar su rol, de ganar autonomía, y la política centralizadora del INE. Ella constituye sólo el caso más notorio de la complejidad de un modelo catalogado habitualmente como “híbrido”, que ha probado su funcionalidad y su capacidad para administrar elecciones difíciles, pero que muchos actores desean ver modificado de manera contundente, aunque se contraponen quienes propugnan la centralización final con la eliminación de los OPL y quienes reivindican retomar el federalismo de institutos locales independientes.

Por otro lado, el TEPJF y las distintas salas regionales corroboraron la capacidad para procesar, dentro de los breves plazos de ley, la cantidad creciente de demandas que presentan los actores políticos por la práctica ya asentada de llevar a los tribunales las decisiones de los órganos administrativos, los conflictos internos de los partidos e incluso los resultados electorales. En 2018 la victoria holgada de Morena en la mayoría de los niveles limitó esa tendencia y dio un cariz apaciguado a las distintas fases, incluida la de calificación. Se trata, probablemente, más de un efecto coyuntural que de una inflexión de largo plazo.

El énfasis de los tribunales es la defensa, la garantía y la promoción de los derechos de participación y la libertad de expresión. Más allá de los matices entre las distintas integraciones, esta prioridad emerge como una constante desde hace un par de décadas y define la personalidad jurisprudencial de los tribunales electorales mexicanos. Sin embargo, la resolución de ciertos casos concretos, con alto perfil, puede generar una intensa polémica y desdibujar la percepción de la institución en la opinión pública especializada.

Pese a que el modelo teórico de separación de funciones entre los componentes administrativo y jurisdiccional es nítido, que incluso la traducción práctica en la legislación es precisa y existen áreas de fluida cooperación, como en el procedimiento especial sancionador, la articulación entre los órganos administrativos y los jurisdiccionales sufre fricciones cada vez más recurrentes y visibles. Las tensiones tienen su raíz menos en puntos concretos de las normas, subsanables fácilmente, que, en visiones distintas, hasta antagónicas, sobre el papel de cada institución y la naturaleza de la relación entre ambas. Este dilema de fondo necesita un abordaje amplio que restablezca las bases de una cohabitación clara, indispensable para la fortaleza de la arquitectura institucional.

El desarrollo y la conclusión satisfactorios del proceso se convierten en eslabones cruciales para reconstruir la confianza en los organismos electorales, luego de más de una década de resquemores de parte de la población y de cuestionamientos por parte de actores políticos clave. Ese factor, sumado a la pausa de procesos —si bien hay comicios en 2019, la próxima cita relevante es la de 2021— y a la mínima presión para cambios en el entramado electoral —las expectativas se concentran en la acción de la gestión de López Obrador—, abren una oportunidad para encarar reformas ajenas al dictado de las urgencias de la coyuntura o la necesidad de concesiones entre partidos, que provenga de la reflexión ponderada de los organismos electorales, los actores políticos, sectores interesados de la sociedad civil y académicos.

Se presenta la oportunidad para invertir la tendencia de construir una legislación electoral cada vez más abigarrada y compleja, sofisticada y difícil, cara y engorrosa, para buscar una que apunte a la sencillez, la flexibilidad y el principio de buena fe. Ciertamente, hay una trayectoria histórica demasiado cargada de desconfianza para cambios inmediatos sobre el conjunto, pero sí es posible definir áreas de simplificación. Un resultado exitoso ayudaría a aligerar disposiciones suplementarias, facilitando la actividad de los órganos electorales, de los partidos y la participación de la ciudadanía.

Asimismo, es importante que, más allá de simplificaciones y ajustes puntuales, se privilegie la estabilidad de las principales normas que rigen el funcionamiento de las instituciones y las reglas de la competencia partidaria. México ha conocido, en las últimas cuatro décadas, una espiral de reformas electorales, como el resto de América Latina, pero con un ritmo más acelerado, significativo y voluminoso. Cambios tan hondos ofrecen poco tiempo para que los actores (instituciones y políticos) y la ciudadanía asimilen las transformaciones, los efectos de las innovaciones y adecúen sus expectativas a un marco jurídico estable, clave para la maduración de las prácticas institucionales y el fortalecimiento de las bases de la democracia.

## XVI. Bibliografía

- “20 años del padrón electoral y la credencial para votar en México”, México, IFE, 2010.
- ALARCÓN, Víctor, “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la ley a los resultados”, *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2010.
- ALVARADO, Arturo, “Candidaturas independientes”, *Informe final del proyecto: Balance de las reformas electorales en el proceso electoral 2018*, El Colegio de México, 2018 (inédito).
- Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009.
- ARELLANO, Marco y JARA, José Rubén, “Estrategias de spoteo en el contexto de una nueva reforma”, en JARA, José Rubén y GARNICA, Alejandro (eds.), *Audiencias saturadas, comunicación fallida*, México, Delphos, 2012.

- Atlas of Electoral Gender Quotas*, Estocolmo, IDEA-Universidad de Estocolmo-Unión Interparlamentaria, 2013.
- BAÑOS, Marco Antonio y PALACIOS, Celia, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales 1977-2010”, *Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 84, 2014.
- CARRILLO, Manuel, “Proceso electoral 2011-2012, fortalezas y retos”, *Mundo Electoral*, núm. 15, 2012.
- COELLO, Clicerio, “El Procedimiento Especial Sancionador: balance y perspectivas” en COELLO, Clicerio *et al.* (coords.), *Modelo de comunicación política a debate*, México, Tirant lo Blanch-TEPJF, 2017.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA-UNAM, 2008.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero-junio de 2012.
- CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción*, México, Cal y Arena, 2006.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, “Campañas censuradas”, *Excélsior*, 16 de abril de 2015.
- EMBRIZ, Arnulfo, “Para el 1 de julio, 28 distritos electorales indígenas”, *Milenio*, 2018, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arnulfo-embriz-osorio/columna-arnulfo-embriz-osorio/1-julio-28-distritos-electorales-indigenas>.
- Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo* (2 vols.), México, TEPJF, 2008.
- ETELLEKT, Séptimo informe de violencia política en México 2018, México, 2018.
- FREIDENBERG, Flavia y VALLE PÉREZ, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- FUENTES, Felipe, “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso «Fideicomiso por los demás»”, *El Universal*, 10 de septiembre de 2018.
- GILAS, Karolina, *Con las cuotas no basta*, México, TEPJF, 2014.
- HERNÁNDEZ, Ramón, “Democracia electoral rijosa y litigiosa en México”, en VADO, Luis (coord.), *El proceso electoral 2014-2015*, México, Instituto Electoral del Estado de Querétaro-Tirant lo Blanch, 2016.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*, México, IFE, 2005.

- JIMÉNEZ, Omar (coord.), *Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, 2018.
- LEAN, Sharon, *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.
- LOZA, Nicolás y MÉNDEZ, Irma, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, julio-diciembre de 2016.
- “Luis Carlos Ugalde”, *Voz y Voto*, núm. 300, 2018.
- MOLINA, Luis, *Sobre el nuevo federalismo electoral en México*, México, UNAM, 2015.
- MUÑOZ, Abel, “Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas”, en EMMERICH, Gustavo y ALARCÓN, Víctor (coords.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
- MURAYAMA, Ciro, “Dinero y campañas: fetichismo y realidad”, *Nexos*, 2018, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=36932>.
- NACIF, Benito, “Política a debate”, *El Universal*, 2 de julio de 2015.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, “Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos”, en ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (ed.), *Democracia, elecciones y violencia en América Latina*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata-Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2017.
- SALA REGIONAL MONTERREY, *Manual para la elaboración de sentencias*, México, TEPJF, 2015.
- SÁNCHEZ, Juan Manuel, *Selección de candidatos en los partidos políticos*, México, TEPJF, 2014.
- SOLÍS, Felipe, *Reforma político-electoral*, México, FCE, 2018.
- SOMUANO, María Fernanda (coord.), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE-El Colegio de México, 2014.
- SONNLEITNER, Willibald y HVOSTOFF, Sophie, “Participación y representación político-electoral indígena”, *Balance de las reformas en el proceso electoral 2018*, México, El Colegio de México, 2018 (inédito).
- TRANSPARENCIA MEXICANA, *Quince años de Transparencia Mexicana*, México, 2014.
- VILLAFUERTE, Citlali y MEDINA, Luis, *La legislación en materia electoral con la reforma político-electoral de 2013-2014: revisión de la equidad de*



*género en la elección*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (inédito).

WELTI, Carlos, “Aportes de las técnicas demoscópicas a la evaluación del Padrón”, *Retos del padrón electoral*, México, IFE, 2019.

# Comentarios bibliográficos

---

## Una apuesta local ante el ineludible marco global

### *Putting the Spotlight on the Activities by Local Electoral Bodies in a Broader Global Context*

---

Romero Altamirano, Gerardo y Morales Martínez, Gema N.  
(coords.), *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia  
global*, México, Tirant lo Blanch, 2017, 430 pp.

Romero Altamirano, Gerardo y Morales Martínez, Gema N.  
(coords.), *Educación cívica: una experiencia global*, México, Tirant  
lo Blanch, 2018, 344 pp.

En la actualidad la globalización ha hecho que sea prácticamente imposible separar lo local de lo internacional. Conscientes de esto, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, impulsó dos publicaciones que ligan la realidad global con el ejercicio de sus funciones: *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global* (2017) y *Educación cívica: una experiencia global* (2018), ambas coeditadas bajo el sello de Tirant.

En estas publicaciones se encontrará un lenguaje accesible para todo público. Los ensayos están escritos por personas expertas en la materia localizadas en los cinco continentes, entre ellas autoridades electorales, figuras diplomáticas y de la academia, así como representantes de organismos electorales internacionales, quienes impregnan, en cada una de sus letras, el profesionalismo, el conocimiento y la experiencia que, de manera cotidiana, le inyectan a su labor.

Recibido: 5 de febrero de 2019  
Aceptado: 11 de marzo de 2019

El viernes 24 de junio de 2016, alrededor de las 07:30, se declararon los totales finales para el referéndum de la UE. “Permanecer” tuvo 16.141,241 votos y “Salir” tuvo 17.410,742 votos. En varias maneras, fue una encuesta histórica para el Reino Unido. La intensidad de las campañas, la participación electoral para una encuesta en todo el Reino Unido ... y las implicaciones de la votación.<sup>1</sup>

Colombia es el único país latinoamericano que aún padece un conflicto interno armado, y que el pueblo lleva más de 50 años soportando el flagelo de la violencia ... Precisamente por esas especiales circunstancias y porque la experiencia internacional en otros procesos de paz enseñaban que era necesaria la legitimación popular con el fin de garantizar el éxito de los mismos, las partes desde un inicio, acordaron que el Acuerdo Final de Paz se sometería a uno de los mecanismos de participación ciudadana para su refrendación.<sup>2</sup>

Sin indagar demasiado, se puede asegurar que estos dos fragmentos no son completamente desconocidos para el lector. Tanto el referéndum del Reino Unido, denominado *brexit*, como el plebiscito por la paz en Colombia, ambos del año 2016, son tan sólo un par de ejemplos de muchos mecanismos de participación ciudadana que acontecen, en mayor o menor frecuencia, en diversos rincones del planeta.

Hoy día los límites temporales y geográficos que antaño separaban a los Estados se han visto erosionados por los constantes avances científico-tecnológicos, provocando una integración que aglutina y trasciende cada vez más los contextos económicos, políticos y sociales de las naciones.

El mundo ya no es aquel conjunto de naciones que, como piezas aisladas, velaban en otro tiempo de manera casi exclusiva por sus intereses individuales, sino, más bien, una comunidad internacional compleja, perfecta e interdependiente.

Lo anterior ha propiciado que quienes realizan estudios e investigaciones deban realizar análisis tomando en consideración variables globales y no únicamente locales. En este sentido, Celestino del Arenal establece, en *Introducción a las relaciones internacionales*, el surgimiento de “una

---

<sup>1</sup> Extracto del ensayo “Participación de electores en el Reino Unido: un panorama del referéndum de la Unión Europea”, de Claire Basset, CEO de la Comisión Electoral de Reino Unido, disponible en el libro “Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global”.

<sup>2</sup> Extracto del ensayo “El Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de Colombia”, de Nora Tapia, ex presidenta del Consejo Nacional Electoral, disponible en el libro “Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global”.

visión e interpretación holística de los fenómenos sociales”,<sup>3</sup> a raíz de la presente inviabilidad de separar lo interno y lo internacional. Consecuentemente, las condiciones mundiales antes expuestas también irrigan inexorablemente el campo electoral.

El IEEQ, como organismo público local, encuentra sus obligaciones en la fracción V, apartado c, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahí se establecen, entre otras cosas, que el Instituto ejercerá funciones en materia de *mecanismos de participación ciudadana* y de *educación cívica*.

Frente a este panorama global, en el año 2016 el IEEQ juzgó pertinente impulsar una apuesta editorial que promoviera el conocimiento académico y técnico, ligando la realidad internacional con los fines institucionales.

Así, a mediados del 2017 se lanzó el libro *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*, cuya finalidad estribó en recoger testimonios tanto de autoridades electorales o jurisdiccionales que hubieran organizado y ejecutado estos instrumentos de democracia directa, como de diplomáticos o miembros del sector académico que los hubieran vivido, observado y/o estudiado.

Esta obra alberga la contribución de 26 países de los cinco continentes, además de organismos internacionales como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, el Instituto Electoral para la Sustentabilidad de la Democracia en África, el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia; resaltando la valiosa aportación del Dr. Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), quien prologa el texto.

Dicha obra, coeditada junto a la editorial Tirant, implicó distintas fases para su elaboración; desde una investigación interna en la búsqueda de las personas idóneas para participar como ensayistas, hasta el establecimiento de canales de comunicación en sus respectivos idiomas, la traducción de la información recibida y la conformación de un trabajo que fuera orgánico, útil y digerible.

Asimismo, se privilegió que el lenguaje utilizado estuviera equilibrado, es decir, que no resultara complejo para aquellos que se empiezan a interesar en el tema, y que fuera útil y atractivo para aquellos ya avezados en la materia.

Este libro resulta particularmente enriquecedor cuando se quiere echar un vistazo al globo terrestre y contemplar el impacto de ejercicios

---

<sup>3</sup> Arenal, Celestino del, *Introducción a las relaciones internacionales*, 4a. ed., España, Tecnos, 2007, p. 34.

de democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum, el presupuesto participativo y la revocación de mandato, entre otros.

Sin la participación ciudadana, la democracia carece de efectividad. Con la correcta implementación de este tipo de ejercicios, la ciudadanía cuenta con una nueva posibilidad de ejercer su derecho a decidir el destino de su colonia, de su ciudad y de su país, generando impactos en los países vecinos, en un continente y hasta en el mundo entero.

Tras la satisfactoria acogida que obtuvo la primera entrega, aquel mismo año de 2017 se decidió continuar con los trabajos de coordinación para la difusión de la cultura democrática a través de una perspectiva global. En esta segunda ocasión se optó por abordar uno de los objetivos totales de las instituciones electorales: la educación cívica.

Siguiendo el esquema del primer volumen, se recopilaron 22 ensayos de expertos en la materia, de 17 países y 6 organismos internacionales, quienes compartieron casos de éxito de programas de educación cívica ejecutados en distintas regiones del mundo. Entre tales organismos se encuentran el Instituto Electoral para la Sustentabilidad de la Democracia en África, el Instituto Nacional Demócrata, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, el Instituto Internacional para la Democracia, así como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Fue entonces cuando, en 2018, se publicó el libro *Educación cívica: una experiencia global*, igualmente en coedición con la editorial Tirant.

En esta segunda entrega se destacan estrategias, proyectos y mecanismos de educación cívica que se implementan en numerosos países; su funcionamiento, sus implicaciones, la cantidad de gente que participa, entre otras cuestiones, con el objeto de poder observarlos, compararlos, analizarlos e, inclusive, replicarlos en contextos análogos y en su ámbito de competencia. Así lo refiere Irina Bokova, la entonces directora general de la Unesco, sosteniendo que “Responder a estos nuevos desafíos requiere, más que nunca, de la participación cívica, donde todos los individuos tengan un interés en actuar con un sentido de responsabilidad y solidaridad para con otros y el planeta. Este es el espíritu de la educación ciudadana global”.

No se omite mencionar la destacada colaboración del Sr. Luis Almagro Lemes, secretario general de la OEA, quien en el prólogo comenta que esta publicación es “una fuente de análisis, comparación e inspiración para todas las naciones de nuestro hemisferio. El lector y especialmente quienes trabajan en la defensa y promoción de la democracia, en-

contrarán en estas páginas material de gran ayuda”. Continúa diciendo “demuestra que las distancias geográficas o las diferencias culturales no constituyen un obstáculo para el desarrollo de programas orientados al fortalecimiento de los valores democráticos”. Y finaliza afirmando que los países miembros de la OEA “tienen en él un recurso invaluable para el desarrollo de sus programas de educación cívica”.

Luego de haber revisado de manera somera pero descriptiva el contenido de ambas publicaciones pertenecientes a la serie Experiencia Global, es oportuno reconocer la colaboración de cada persona que participó en este proyecto al compartir su tiempo y experiencia, especialmente a quienes lo hicieron desde otros países del mundo.

Para un organismo electoral local, este proyecto fue sumamente enriquecedor, ya que pudo advertir las coincidencias que países tan lejanos y diferentes entre sí pueden compartir: el interés en fortalecer la cultura cívica y los valores democráticos entre la sociedad, así como presentar la dinámica que en otros países ejecutan respecto de los mecanismos de participación ciudadana.

La ciudadanía requiere ser oxigenada de forma constante porque es su derecho, porque es su obligación y porque sólo así podrá involucrarse y apropiarse de los asuntos públicos. Como parte del ejercicio constante de pedagogía pública, se espera que con la lectura de *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global* (2017) y *Educación cívica: una experiencia global* (2018) la sociedad en general se sienta atraída por los temas democráticos, más allá del periodo electoral, conociendo más sobre lo que sucede alrededor del mundo.

Ambas publicaciones se pueden encontrar, de manera física o en *ebook*, en los canales de distribución que mantiene la editorial Tirant lo Blanch. Para más información se puede visitar el sitio <http://www.ieeq.mx/experienciaglobal/>.

**Gerardo Romero Altamirano\***  
**Gema N. Morales Martínez\*\***

\* Consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

\*\* Consejera del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

# La ilegalización de los partidos políticos: necesidad de regulación en México

## *On the Need to Regulate Revoking Political Party Status in Mexico*

---

Espíndola Morales, Luis, *Ilegalización de los partidos políticos*,  
México, Tirant lo Blanch, 2018, 306 pp.

### I. El contexto nacional que en parte explica el vacío del tema de la ilegalización de los partidos políticos en la literatura politológica y jurídica mexicana

La obra que comentamos llena un vacío temático en la literatura jurídica mexicana en la materia electoral. Éste es, quizá, el primer punto que nos parece que hay que destacar de la obra del maestro Espíndola, y en sí mismo da pie —al igual que otros temas contenidos en el libro— para ampliarlos en el análisis. En este sentido, cabe decir que el vacío que se llena con el libro del maestro Espíndola se debe, en parte, a que desde 1977, con la gran reforma política de Jesús Reyes Heróles, y bajo la presidencia de José López Portillo, la fuerza motriz que guiaba el diseño del sistema político y de partidos en México, ya sea a través de las propuestas emanadas de especialistas, juristas y analistas, así como de políticos y legisladores, *era precisamente la construcción de un sistema de partidos auténtico* que, de manera gradual, llevara a nuestro país a abandonar, primero, el sistema de partido único, y luego hegemónico, que a la luz del concepto de democracia, en su

Recibido: 10 de diciembre de 2018

Aceptado: 13 de diciembre de 2018



sentido más puro, constituía un obstáculo para el progreso del país. Así, los esfuerzos individuales y colectivos en México en esta materia se orientaban hacia el *fortalecimiento* de los partidos políticos de las más diversas corrientes, y por ello se descuidó —al menos en términos dogmáticos y de la literatura mexicana— por las razones contextuales referidas al tema de la ilegalización de los partidos políticos.

Ahora bien, esto no quiere decir que en nuestro país no haya habido fenómenos sociales que ameritaran pensar en la prohibición, disolución o ilegalización de partidos políticos, especialmente en algunos momentos de la historia nacional, pero que son relativamente escasos y ciertamente menos urgentes en comparación con otros países, como podría ser el caso de los ejemplos de la Alemania nazi o, más recientemente, en España, con los partidos vinculados a movimientos terroristas. De hecho, gran parte de la literatura sobre el tema de la ilegalización de partidos en nuestro idioma ha sido desarrollada por politólogos y juristas españoles debido, precisamente, a este fenómeno que en el caso español, sin duda, en algunos momentos ha llegado a amenazar la existencia del propio Estado democrático y constitucional español.

## II. Cooptación institucional vs. ilegalización: el uso estratégico del Estado mexicano de la creación de nuevos partidos para “domesticar” los conflictos sociales mediante la incorporación sistémica de movimientos radicales o clandestinos a la institucionalidad constitucional

Sin embargo, curiosamente, y aquí resaltó mi primera observación de análisis personal sobre la temática de la ilegalización de partidos en México que se refiere a la relativa estabilidad que privaba en el país hasta antes del movimiento de 1968 y que de manera importante contribuyó —desde nuestra perspectiva— a la reforma política de 1977, que fortaleció tanto a los propios partidos como al sistema representativo ideado para integrar las cámaras del Congreso mexicano. Bajo este contexto, es nuestro punto de vista que la figura de los “partidos políticos” curiosamente constituyó una vía institucional ingeniosa que el propio Estado mexicano utilizó para, desde mi perspectiva, “legalizar” —nótese mi énfasis en *legalizar* en lugar de *ilegalizar*— movimientos clandestinos, emparentados, algunos de ellos, con el terrorismo, cuyo objetivo era desestabilizar el sistema político y jurídico establecido para sustituirlo de manera radical con un diseño diametralmente distinto al tradicional. Y digo que fue una fórmula ingeniosa porque, según se puede entrever incluso con la lectura de las

sesiones de consulta pública y los debates que precedieron a las reformas político-electorales graduales que fortalecieron la creación de un sistema de partidos políticos, el espíritu de estos esfuerzos era precisamente neutralizar la violencia y la desestabilización de grupos radicales a través de su incorporación a la institucionalidad constitucional vía los partidos políticos. En este sentido, en esa época pionera de la construcción cómoda del sistema político mexicano, el Estado mexicano, de manera inteligente, buscó “seducir” institucionalmente a los guerrilleros ante el fracaso en algunas instancias previas de la represión con la oferta de su institucionalización, con lo cual la energía propositiva de estos grupos se podía “domesticar” mediante su inclusión vía la figura de un partido político nuevo que de esta manera pudiera competir por el poder a través de vías institucionales y ya no de vías violentas o desestabilizadoras.

### 1. La ilegalización de partidos como vía reservada para los casos extremos y según el contexto social y temporal que se trate

Así pues, resulta fascinante observar como si bien en algunos momentos y circunstancias históricas es inevitable e indispensable ilegalizar a algún partido político, puesto que atentan contra las instituciones democráticas al participar desde dentro en el propio sistema político y constitucional en otros momentos y circunstancias, como el referido del caso mexicano el Estado puede buscar estratégicamente la cooptación de energía destructiva que cuestiona la institucionalidad y que en muchos momentos desarrolla actividades ilegales mediante la posibilidad de su transformación institucional de movimiento clandestino radicalizado antisistémico al partido político oficialmente registrado e incorporado al sistema político nacional.

Claro está que el maestro Espíndola se refiere, más bien, a casos de movimientos, grupos o colectivos que atentan irremediamente contra la institucionalidad democrática y cuya redención parecería ser imposible. Esto es, se debe utilizar la figura de la ilegalización de los partidos sólo en casos donde se presente una violencia política, de género, financiamiento ilícito, corrupción o intervención de ministros de culto que atentan irremediamente contra las instituciones democráticas. Ahora bien, si tenemos en cuenta mi análisis del caso mexicano en que el propio Estado institucionaliza la disidencia utilizando el ofrecimiento de la incorporación institucional a través de los partidos políticos, también se demuestra que los diseñadores y administradores de un sistema político deben estar atentos, preparados y resueltos para entender el momento histórico en el que

viven, y determinar, desde un punto de vista de política general del Estado, si se está en una fase de los conflictos sociales y políticos que permite la “domesticación” de la disidencia o si hay elementos de la realidad que hacen imprescindible la ilegalización plena y definitiva de un partido político.

## 2. Conclusión del primer subtema comentado

En conclusión sobre este primer gran subtema fundamental vinculado al libro del maestro Espíndola, me parece que hay que incluir en el tratamiento del tema de la ilegalización de los partidos una sección o apartado que destaque la importancia que tiene para el tema en nuestro país, específicamente para los diseñadores de una futura normativa que regule de manera detallada el tema, así como para los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que decidan sobre casos de ilegalización de partidos.

La consideración de que si bien es indiscutible, como lo demuestra el autor, que en temas como el discurso de tinte racista, la delincuencia organizada, la violencia y las violaciones en materia de financiamiento los partidos y candidatos han cometido excesos en el ejercicio de la libertad de expresión y asociación, en ello estamos de acuerdo, así como respecto a la salida institucional que el autor plantea que es una reforma para establecer procedimiento de ilegalización de los partidos políticos en México. También es necesario equilibrar esta realidad con el ejemplo histórico que referí antes, de la incorporación de movimientos antisistémicos a la institucionalidad democrática vía la creación de partidos políticos, que si bien es cierto que funcionó en el lapso de la apertura gradualista del sistema político electoral mexicano y en la actualidad existen condiciones de contexto muy distintas, la naturaleza vertiginosa con que se están dando los cambios en las sociedades contemporáneas, en especial por la irrupción de la tecnología, nos lleva a pensar que podría ser factible nuevamente la referida estrategia —puesto que nos encontramos en la antesala de una 4a. transformación nacional— de enfrentar una futura propuesta de reforma legislativa que creara de manera detallada, por primera vez en México, un apartado en la materia de la ilegalización de los partidos políticos con una actitud de legislador que le diera a dicha normativa lo que yo llamo *una naturaleza de flexibilidad holística* que compatibilice la postura que exige la ilegalización en casos extremos con la posibilidad de fomentar la domesticación de los conflictos políticos y sociales que se encuentran en la raíz de gran parte de las actividades antisistémicas de algunos partidos políticos.

### 3. El tema de la ilegalización de los partidos políticos en México, el derecho de asociación y la irrupción tectónica de las redes sociales en la política mexicana

Como bien nos recuerda Espíndola, la base constitucional que dio origen a la existencia institucional de los partidos políticos no sólo en México, sino en muchos lugares del mundo, es el llamado “derecho de asociación”, al amparo del cual surgieron a la vida jurídica los partidos políticos en nuestro país. El tema para los que nos especializamos en la materia es fascinante, particularmente en la actualidad, por las siguientes consideraciones que constituyen el tercer gran rubro de mis comentarios sobre el libro del colega Espíndola.

#### A. La importancia y las funciones tradicionales de los partidos

En la historia del desarrollo de la regulación jurídica de los partidos políticos y de su posterior constitucionalización, conforme crecía la importancia de los partidos para el funcionamiento de los sistemas políticos y electorales como instituciones de naturaleza mixta intermediarios entre el pueblo y la ciudadanía y el gobierno, fue evidente e indiscutible que los partidos políticos constituyeron durante largas décadas la mejor fórmula para permitir que los ciudadanos de un país determinado participaran de manera organizada e institucionalizada en la política. El éxito de la institución de los partidos en el engranaje de la maquinaria política electoral se debió a muchos factores de naturaleza estructural que permiten racionalizar el comportamiento político para hacer más eficaz el funcionamiento institucional de una sociedad.

#### Funciones

Los partidos políticos, al organizar colectivamente a los ciudadanos, permitían procesar necesidades, demandas y aspiraciones sociales de la población de manera más civilizada y democrática ante la imposibilidad —por el crecimiento poblacional y la complejización de las sociedades— de la participación política directa, quizá únicamente factible de manera pura en la antigua Grecia. Asimismo, sin hacer un repaso que no es propio de esta ocasión de las funciones de los partidos políticos, también servían para educar y preparar a las élites políticas bajo un entorno democrático, y es en este sentido *que durante largo tiempo no se cuestionó la*

*conveniencia de que los ciudadanos se asociaran colectivamente* según sus preferencias políticas para participar en el quehacer político. Además, durante décadas el sistema de partidos, en términos generales, funcionó de manera eficaz y fue un elemento importante; una pieza significativa en el progreso de los más distintos países.

## B. El surgimiento de los partidos antisistémicos

Sin embargo, con el crecimiento de la población y la mayor complejidad de los problemas nacionales e internacionales, también se pudo apreciar el surgimiento de partidos antisistémicos que, aprovechándose de las bondades del sistema que les dio nacimiento eventualmente, atentaban contra el propio Estado democrático que les dio vida, poniendo en riesgo los aspectos positivos de los sistemas de partidos. Los casos históricamente destacados son —como ya mencionamos anteriormente— los de los partidos de corte fascista y nazista, así como los que representan extremismos religiosos. Ante el anterior panorama es que surge la necesidad de las primeras normativas y regulaciones para ilegalizar partidos políticos que atentaran contra los valores básicos aceptados mundialmente en materia de derechos humanos y libertades de expresión, religiosas y/o, en últimas fechas, de preferencias y estilos de vida personal. El libro del maestro Espíndola hace un recuento puntual comparativo de los casos más relevantes de actividades antisistémicas que llevaron a la ilegalización o prohibición de cierto tipo de partidos políticos.

### 4. La 4a. Transformación y el ocaso del sistema de partidos políticos tradicionales en México

Hasta aquí acompañamos en paralelo al maestro Espíndola en su análisis, porque con posterioridad a la terminación del libro comentado se dieron de manera acelerada y —para la gran mayoría— inesperados acontecimientos y modificaciones en el escenario tradicional político y electoral, tanto de México en la última elección presidencial y legislativa como también en el otro gran motor de la región latinoamericana, que es Brasil.

En México el resultado electoral avasallador del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) —que no entraremos a analizar en estos momentos, pero que abordamos en nuestro último libro publicado por este Instituto *La selección de líderes políticos*— transformó radicalmente la realidad del sistema de partidos políticos en México, a tal grado que

no solamente estamos en la antesala de una 4a. gran transformación del país, sino que en la propia literatura en materia de partidos políticos y sistemas electorales tendrán que ser sometidos a revisión de manera repentina y con una profundidad que pocas veces se da —en apariencia de manera instantánea— con posterioridad a una elección. En este sentido, mientras el maestro Espíndola y otros escribíamos sobre una realidad política anterior que ya se transformó en “pasado”, la realidad inmediata —hoy coloquialmente referida con la expresión “en tiempo real”— se transformó de golpe, y los tres partidos políticos que durante largo tiempo dominaron el quehacer político de nuestro país, y por lo tanto el rumbo que se le dio a éste a través de las políticas públicas, se han vuelto —al menos por el momento— prácticamente irrelevantes —en términos electorales—, como incluso han declarado algunos de sus dirigentes más sobresalientes.

Así, por ejemplo, del panorama de patologías que en parte dio origen al libro del maestro Espíndola, y que van desde la violencia política hasta la corrupción y la discriminación practicada desde algunos partidos políticos y que hacía necesaria su ilegalización, ahora pasamos a un panorama nacional más complejo de irrelevancia electoral de dichos partidos que nos lleva a una reconsideración de que junto a la “ilegalización” de algunos de estos partidos, ahora, más bien, hay que pensar en vías institucionales y jurídicas para proveer mecanismos de *resucitación artificial* inmediata de algunos de los partidos tradicionales que se encuentran en vías de liquidación o extinción por muerte natural prematura, lo cual, por supuesto, nos llevaría eventualmente a una crisis de mayor envergadura, puesto que nosotros seguimos pensando que los partidos políticos deben seguir siendo protagonistas del escenario político electoral por las actividades indispensables de eficacia política y procesamiento de iniciativas e inquietudes ciudadanas, entre otras funciones. Por lo que, si bien habrá que pensar en reformas legislativas a futuro que regulen el tema de ilegalización, como bien propone el maestro Espíndola, en la actualidad también habrá que darle prioridad al tema de la revitalización del actual sistema de partidos que se encuentra en pleno estado de descomposición.

Cabe destacar que a la gran inquietud que originó la obra del maestro Espíndola sobre la ilegalización de los partidos: *que es el control democrático de partidos y candidatos antisistémicos que atentan contra la forma de vida democrática*, habrá que sumar una preocupación más que surge de un fenómeno que a continuación analizaremos en relación con el libro que nos ocupa y con lo cual concluiremos nuestro comentario.

5. La etapa del florecimiento de los partidos políticos como figura idónea para la participación de los ciudadanos asociados en el quehacer político que ha dado paso a la etapa de su declinación ante la participación directa de la ciudadanía a través de las redes sociales y los mecanismos de democracia participativa tradicionales y novedosos

En la etapa larga fundacional en que se gestaron y fortalecieron los partidos políticos en México y en otras latitudes, el ciudadano común y corriente no tenía otra forma de participar en la vida política de manera relevante más que a través de los partidos políticos que podían formarse al amparo del derecho de asociación ya referido.

En una *primera fase*, el funcionamiento de las sociedades en la etapa de los monopolios televisivos y de otros medios de comunicación análogos quedó en manos de monopolios estatales o particulares, con lo cual el quehacer político a través de medios de comunicación se encontraba altamente limitado y controlado por élites políticas económicas y financieras que, a su vez, eventualmente desarrollaron puntos de contacto con los propios partidos políticos, con lo que se controlaba de manera aún más férrea el quehacer político.

Sin embargo, el anterior panorama se empezó a transformar en una *segunda fase* muy reciente, al principio lentamente y casi de manera imperceptible con la creación de Internet a principios de la década de los noventa del siglo pasado, cuando Tim Berners-Lee, el padre del Internet,<sup>1</sup> ofreció al mundo su creación de manera gratuita en 1991, lo que junto con la explosión del uso de la computadora personal y posteriormente de los dispositivos miniaturizados, como el teléfono inteligente en 2007 y los iPad, extendieron el acceso a la información, las noticias y el conocimiento a nivel masivo como nunca antes en la historia de la humanidad. De hecho, como todo el mundo sabe ya —especialistas o no— la elección de Donald Trump rompió el esquema tradicional de cómo se hace la política en los Estados Unidos de América debido a su uso de las redes sociales, Twitter, Facebook y otras, tanto durante su campaña como en la actualidad, en el ejercicio de su polémica presidencia.

Ahora bien, ¿por qué menciono los anteriores acontecimientos con relación al libro del maestro Espíndola? Pues porque a partir de la elección de Trump, y muy probablemente de Jair Bolsonaro en Brasil, la

---

<sup>1</sup> <https://www.fastcompany.com/90246977/tim-berners-lee-endorses-ro-khannas-internet-bill-of-rights-heres-all-10>.

institución de los partidos políticos ha sufrido un nuevo embate, quizá fatal para su permanencia y viabilidad como opción institucional preferencial para hacer política. Trump rompió con el proceso de nominación interno del Partido Republicano en Estados Unidos, y aprovechando una falla de diseño del sistema norteamericano con el obsoleto Colegio Electoral, llegó a la presidencia con tres millones de votos menos que Hillary Clinton en el voto popular y proponiendo una agenda repugnante para muchos —en un comportamiento paradigmáticamente antisistémico—, puesto que ataca —desde su campaña— a los partidos políticos tradicionales, así como a la clase política tradicional, y se salta los controles habituales de la televisión, la prensa y la radio al utilizar Twitter y Facebook como vías de comunicación directa con la población. En este sentido, Trump parece inaugurar una etapa en que queda abierta la puerta para que el ciudadano pueda, sin la vinculación clásica de los políticos a los partidos políticos, acceder al poder, si bien aún utilizándolos como fachada y mero vehículo institucionalizado para participar y controlar el quehacer político sin estar sometido a las limitaciones típicas de un partido político o de un candidato tradicional. De esta manera, la reforma propuesta por el maestro Espíndola tendría que considerar la inclusión de la ilegalización más detallada de candidatos políticos independientes, y también rebeldes, que pueden, en su momento, amenazar la institucionalidad democrática, al igual que los partidos políticos.

A manera de conclusión general sobre este último gran rubro de temas, relacionados de manera íntima con el libro que comentamos, resulta indiscutible que en México necesitamos considerar la posibilidad, en el futuro inmediato, de regular el acceso a la boleta electoral de candidatos independientes como “El Bronco”, cuyas propuestas extremas —como la de cercenar la mano de los ladrones u otras de corte machista— se puedan tipificar como ilegales no sólo en el caso institucional de los partidos políticos sujetos a ilegalización, sino también de individuos que, como candidatos independientes o protagonistas políticos, pueden atentar contra los valores e instituciones democráticas.

Francisco José de Andrea Sánchez\*

\* Investigador titular “B” de tiempo completo; nivel PRIDE: C; Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.



*Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 13-14, enero-diciembre de 2018, es una publicación semestral editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Impresa por Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, alcaldía Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. En su edición se empleó tipo *Minion Pro* en 9, 10, 11 y 12 puntos, y *Corbel* en 7.5, 8, 9, 12 y 16 puntos. Se utilizó papel *book cream* 70 x 95 de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).