

Revista Mexicana de Derecho Electoral



Número 17-18
Enero-Diciembre de 2020

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Directora

Dra. Mónica González Contró

Secretario académico

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario técnico

Lic. Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

REVISTA MEXICANA DE DERECHO ELECTORAL, núm. 17-18 (enero-diciembre de 2020) es una publicación semestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510 Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, teléfono 55 5622 7474, correo electrónico *revistaelectoraldeunam@gmail.com*. Editor responsable: César Astudillo. Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo núm. 04-2015-092910043200-203, 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.

Apoyo editorial: Alma Itzel López Vázquez / Wendy Vanesa Rocha Cacho

Diseño de interiores: Ricardo Hernández Montes de Oca

Revista Mexicana de Derecho Electoral

Dr. 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 Vía (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; Armando I. Maitret Hernández; Ciro Murayama; Santiago Nieto Castillo; Pedro Salazar Ugarte; Julio A. Téllez Valdés; Lara Trucco (Italia); Igor Vivero Ávila.

Revista Mexicana de Derecho Electoral por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, se distribuye bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional* (CC BY-NC-ND 4.0).

Primera edición: 14 de febrero de 2023
Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán,
04510, Ciudad de México

Hecho en México

ISSN (versión electrónica): 2448-7910

Contenido

Artículos doctrinales

- La integridad electoral como derecho fundamental 3
Sergio Jesús **González Muñoz**

Ensayos

- Reflexiones teóricas en torno a las noticias falsas en las elecciones 37
Oswaldo **Chacón Rojas**
- Transparencia y partidos políticos en México. Una condición necesaria para la democracia 59
Julio César **Bonilla Gutiérrez**

Coyuntura electoral

- Reelección de senadores y diputados ¿un mecanismo verdaderamente democrático? 87
Beatriz Mejía Ruiz
- Las autoridades electorales locales y federales frente al COVID-19: casos Querétaro, Coahuila, Hidalgo y elección concurrente 2020-2021 123
Luis Espíndola Morales
Luis Octavio Vado Grajales

Estudios jurisprudenciales

- El sur-sureste de México y la violencia política contra las mujeres en razón de género 143
Omar David Jiménez Ojeda
Laura Eloyna Moreno Nango
- La retórica de la paridad horizontal en la elección de gubernaturas en México: análisis de una sentencia icónica 165
Mauricio Iván del Toro Huerta
- Violencia digital como violencia política en razón de género: apuntes sobre los límites a la libertad de expresión en el debate político 199
Martha Alejandra Tello Mendoza

Reseñas bibliográficas

- López Acosta, Santiago (coord.), *Aportaciones del Instituto Electoral de Guanajuato a la democracia estatal y nacional*, México, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2020 225
Ricardo **Hernández Montes de Oca**
- Astudillo, César y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant Lo Blanch, 2021, 2 ts. 229
Sergio Jesús **González Muñoz**

Artículos doctrinales

La integridad electoral como derecho fundamental

Electoral Integrity as a Fundamental Right

Sergio Jesús **González Muñoz***

Sumario:

- I. Autonomía y elecciones.
- II. Notas generales sobre la evolución del INE.
- III. El INE como órgano garante de derechos fundamentales innovadores.
- IV. Integridad electoral.
- V. Justicia electoral e integridad electoral.
- VI. Hacia una propuesta de conclusiones.
- VII. Bibliografía.

* Maestro y doctorante en Derecho por la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados. Profesor de asignatura de las Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Presidente de la Comisión de Integridad Electoral del Colegio de Abogados de América Latina (COTAL). Servidor Público del Instituto Nacional Electoral.

Recibido: 15 de julio de 2020
Aceptado: 28 de noviembre de 2020

Resumen

El presente artículo plantea a la integridad electoral como un derecho fundamental en un mundo que se encuentra en una clara regresión democrática y en el que los ataques a las instituciones electorales son cada vez más comunes. Señala elementos actuales, porque en México se discute una reforma electoral que en la opinión de algunos limitaría las funciones y los alcances del órgano electoral nacional. Presenta una visión novedosa de la integridad electoral ya que hasta ahora no es considerada habitualmente como un derecho fundamental.

El trabajo establece una tesis y busca fundamentar que la integridad es un derecho fundamental. Parte de un método inductivo que busca a través de distintos argumentos contenidos en la Constitución mexicana, jurisprudencia de la Suprema Corte y opiniones doctrinarias, sustentar esta tesis.

Abstract

This article considers electoral integrity as a fundamental right in a world that is undergoing a clear democratic regression and in which attacks on electoral institutions are increasingly common. It points out current elements, because in Mexico an electoral reform is being discussed that in the opinion of some would limit the functions and scope of the national electoral body. It presents a novel vision of electoral integrity, since up to now it is not usually considered as a fundamental right.

The work establishes a thesis and seeks to substantiate that integrity is a fundamental right. It is based on an inductive method that seeks to support this thesis through different arguments contained in the Mexican Constitution, jurisprudence of the Supreme Court and doctrinal opinions.

Palabras clave: integridad electoral, derechos fundamentales, instituciones electorales, regresión democrática

Key words: electoral integrity, fundamental rights, electoral institutions, democratic regression

I. Autonomía y elecciones

Nuestro Tribunal Constitucional ha ubicado la creación de órganos constitucionales autónomos en el contexto de la teoría de la división de poderes. Reconoce que la Constitución no suscribe expresamente una teoría material de la división de poderes, conforme a la cual cada uno de ellos ejerce, con exclusión de los otros, funciones legislativas, jurisdiccionales o ejecutivas, pero alega que la división de poderes en México opera conforme a un principio evolutivo, que permite “pesos y contrapesos” en las funciones del Estado.¹

En ese marco, la Suprema Corte ha señalado que los organismos constitucionales autónomos surgieron como consecuencia de un modelo innovador de ingeniería constitucional, que busca atender eficazmente un estado de cosas a modificar.²

Se trata, dice, de una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, que se encuentra orientada por la necesidad de ejercer una función que, por su especialización e importancia social, requiere autonomía técnica, operativa, política y presupuestal de otros poderes.³

Así, fue justamente la necesidad de un órgano independiente la que dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, pues existía “la convic-

¹ INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE. El principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público -tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas...

Tesis: P./J. 45/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, t. I, Materia(s): Constitucional, p. 38.

² Controversia constitucional 117/2014, párrafo 307.

³ Jurisprudencia 20/2007, del Tribunal Pleno, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, así como jurisprudencia 12/2008 de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. En el mismo sentido, Carbonell Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Fontamara, p. 103.

ción de que era necesario crear un ente no subordinado a los poderes constitucionales para garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas”⁴

De este modo, la que podríamos llamar teoría moderna de la división de poderes de nuestra Suprema Corte, tiene tres componentes fundamentales: en primer término, funciona como mecanismo protector de la ciudadanía frente al abuso de otros poderes.⁵ En segundo lugar, como un sistema de pesos y contrapesos que evita la consolidación de un poder u órgano que pueda distorsionar el sistema constitucional de competencias y afectar nuestra democracia.⁶ En tercer sitio, es un mecanismo de optimización de las funciones del Estado, que permite que las decisiones públicas se tomen por los órganos técnicos mejor preparados para ello.⁷

En ese orden de ideas, las funciones de protección de la ciudadanía y sus derechos, contrapeso y optimización de las decisiones del Estado, sólo pueden llevarse a cabo si, conforme a lo establecido por ese alto tribunal,⁸ un órgano constitucional autónomo cuenta las siguientes características:

Es creado en el propio texto constitucional; tiene relaciones de coordinación, no subordinación, con otros poderes; cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, y desempeña funciones primarias u originarias del Estado.

La autonomía referida en el dictamen existe, pues los órganos constitucionales autónomos funcionan en un régimen de cooperación y coordinación en el que ejercen control recíproco, y en ese arreglo orgánico cuentan con garantías institucionales que constituyen una protección constitucional a su autonomía y que les permite salvaguardar sus características orgánicas y funcionales esenciales.

De otra manera, si un poder público interfiere de forma preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo, se viola-

⁴ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Porrúa, p. 335.

⁵ La acción de inconstitucionalidad 138/2007 es un claro ejemplo de ello, en tanto concibe a la autonomía como “una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos”.

⁶ Tesis: P./J. 52/2005, DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 954.

⁷ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, UNAM, 2018, pp. 196 y 197.

⁸ Véase la jurisprudencia 20/2007, *cit.*

ría el principio de división de poderes.⁹ Si un poder público puede instruir a un órgano a que tome ciertas decisiones, o impedir que realice sus funciones a través de determinaciones en aparente uso de sus atribuciones en materia fiscal o presupuestaria, es claro que se vulnera su autonomía y se desnaturaliza su esencia orgánica y funcional.

Ahora bien, el hecho de que los órganos constitucionales autónomos compartan ciertas características no implica que el ámbito de su autonomía sea idéntico. La propia Suprema Corte ha expresado que cada órgano constitucional autónomo tiene una esfera competencial propia, que es oponible al resto de los poderes, y que puede utilizar al máximo para realizar sus fines.¹⁰

En esta concepción evolutiva de los alcances verdaderos de los órganos autónomos resulta indispensable el alegato innovador del renombrado Profesor emérito de la escuela de Derecho de Harvard, Mark Tushnet, que en su libro más reciente, *El nuevo cuarto poder: instituciones para la protección de la democracia constitucional*, alega que los órganos autónomos modernos tienen una misión ulterior, profunda y central: dar soporte y proteger el sistema democrático entero.

Con esta premisa, inclusive las llama también IPD (instituciones protectoras de la democracia) y hasta los denomina nuevo cuarto poder, garantes de la gobernabilidad democrática y de la viabilidad y resiliencia políticas y jurídicas de nuestras repúblicas constitucionales.¹¹

El autor en cita argumenta las razones para considerar así a los autónomos; explica las lógicas estructural y funcional que subyacen a su creación y desempeño, y estudia los problemas y ventajas de su diseño institucional.

¿Cuáles son esas entidades independientes con ese encargo fundamental de salvaguardar las Constituciones en sí mismas? Las defensorías y comisiones de derechos humanos, los órganos defensores de la integridad pública (como las auditorías superiores y las del combate a la corrupción) y las autoridades electorales, principalmente.

⁹ Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMIA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, t. I, p. 603.

¹⁰ Véase la jurisprudencia 43/2015, del Pleno de la Corte, INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT), ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIA PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZARE SUS FINES INSTITUCIONALES.

¹¹ Tushnet, Mark, *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy. (El Nuevo Cuarto Poder. Instituciones para Proteger la Democracia Constitucional)*, Londres y Nueva York, Cambridge University Press, 2021, pp. 1-7.

Estudia casos concretos como las comisiones anticorrupción de Brasil y Sudáfrica, así como las auditorías superiores de Canadá y de India, y las autoridades electorales de Estados Unidos, India y Corea del Sur.

El autor presenta el caso sudafricano como emblemático. Informa que el capítulo 9 de la Constitución de Sudáfrica se llama, precisamente, “Instituciones del Estado que sustentan la democracia constitucional”. Ahí se enlistan y regulan el Protector Público, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos de las Comunidades Culturales, Religiosas y Lingüísticas; la Comisión para la Igualdad de Género; la autoridad de radiodifusión para la defensa del interés público; el Auditor General y la Comisión Electoral.

En efecto, dicha Constitución dispone expresamente que estas instituciones independientes, sujetas sólo a la Constitución y a la ley, deben ser imparciales, ejercer sus poderes y realizar sus funciones sin miedo, preferencias o prejuicios; que los otros órganos del Estado deben ayudar y amparar a estas instituciones para asegurar su independencia, imparcialidad, dignidad y eficacia. Finalmente, que ninguna persona ni institución podrá interferir en su funcionamiento y que son responsables ante la Asamblea Nacional, a la que deben informar, cuando menos anualmente, de sus actividades y de la realización de sus funciones.¹²

Tushnet tiene razón. Las complejidades políticas y administrativas del siglo XX engendraron a los autónomos y derribaron o están reconfigurando la tradicional división de poderes, como lo empieza a reconocer nuestro más alto tribunal.

Desde su nacimiento, estos órganos independientes ejercen funciones de Estado que los poderes públicos históricos ya no pueden ni deben desplegar. Son además, garantes de nuevos derechos humanos, cuyas exigencias y vigencia soportan a las nuevas democracias y dan vida a las Constituciones auténticas

II. Notas generales sobre la evolución del INE

Para alcanzar una mayor claridad sobre los alcances auténticos de la autonomía del INE, resulta necesario un repaso, si bien corto, sobre su origen y

¹² Constitución de la República de Sudáfrica, 1996. (Ley No. 108 de 1996), artículos 184 a 193, disponible en: https://www.derechopenalenlared.com/legislacion/constitucion_Sudafrica.pdf.

evolución constitucional. Esto permitirá conocer las razones que la orientaron y los principios que rigen su actuar.

La historia del Instituto en las últimas tres décadas revela que los cambios constitucionales relacionados con su marco normativo se han dirigido a incrementar su espacio de autonomía como mecanismo para proteger la certeza, equidad e imparcialidad de los procesos electores en el país. A diferencia de otros órganos constitucionales autónomos, la autonomía del INE se ha expandido gradualmente y, como consecuencia de esa autonomía, el Constituyente Permanente ha depositado en él más atribuciones.

La autonomía del INE es producto del desarrollo institucional y normativo de nuestro país en la construcción de nuestra democracia a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Durante aproximadamente 70 años (entre 1917 y 1987), hubo una evolución institucional lenta, en la que distintos órganos e instituciones se encargaron de vigilar las elecciones, bajo la conducción, generalmente, de la Secretaría de Gobernación.

Fue hasta 1990 que se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), a través de una específica reforma constitucional, desarrollada legalmente por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La importancia de la profesionalización del trabajo del Instituto Federal Electoral fue tal, que en un principio la misma Constitución estableció, como resultado de la reforma de 1990, a aquélla como uno de los principios rectores de la función electoral, junto con la independencia, certeza, legalidad y objetividad.

Pese a que la creación del IFE fue un avance significativo, seguía presidido en su origen, en una primera etapa de su génesis histórica (hasta 1996), por el secretario de Gobernación, aunque ya con otros integrantes con requisitos de independencia e imparcialidad.

Entre 1990 y 1996 se fueron incorporando consejeros magistrados, primero, y consejeros ciudadanos, después, a las estructuras del entonces IFE. A su vez, el Congreso de la Unión le otorgó tres facultades de extrema importancia en la vida democrática nacional: declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores; expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos, y establecer topes a los gastos de campaña.

En 1996, el Congreso desvinculó al IFE por completo del Poder Ejecutivo y lo convirtió en órgano constitucional autónomo, con la idea de que el arbitraje diera a todos los contendientes garantías de imparcialidad.¹³

¹³ Woldenberg, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4a. ed., México, Cal y Arena, 2011, pp. 424

Esta reforma, impulsada con el apoyo político del Gobierno de la República y los coordinadores parlamentarios de los partidos más representativos también tuvo como finalidad consolidar la autonomía de la autoridad electoral.

El entonces IFE, surgido de ese proceso de expansión de su autonomía, fue la autoridad que en 2000 organizó y vigiló las elecciones en las que se concretó la primera alternancia en la Presidencia de la República desde la Revolución mexicana, gracias al voto libre de la ciudadanía.

La autonomía del IFE permitió que, en 2007, se depositaran en él más de media centena de nuevas atribuciones para fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales; asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales; instaurar un nuevo modelo de comunicación política, con el IFE como autoridad única para la administración de los tiempos del Estado con fines político-electorales; fiscalizar a nivel nacional a partidos políticos y candidaturas; así como transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, entre otras facultades.

Finalmente, en 2014 se creó el Instituto Nacional Electoral, en sustitución del IFE. El dictamen del Senado de la República demuestra que la expansión en sus competencias tuvo como finalidad que un órgano con autonomía consolidada, como ya lo era el IFE, se hiciera cargo de las elecciones a nivel nacional. En el dictamen del Senado de la República, se señaló:

...el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas de los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos (sic) locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.

La autonomía del IFE lo habilitó para ser transformado en un órgano nacional que ahora organiza no sólo las elecciones federales, sino también participa en actividades sustantivas de los comicios estatales.

Además, el Instituto Nacional Electoral, entre otras funciones, hoy se encarga de organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, si así lo solicitan; de garantizar que las candidaturas independientes, al igual que

los partidos políticos, tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, y de fiscalizar permanentemente los recursos de los partidos políticos y candidaturas a nivel federal y local.

Estamos hablando de que el INE cuenta en conjunto con 74 nuevas atribuciones adicionales que se suman a todas las que el IFE tenía anteriormente.

Asimismo, en términos del artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el INE es un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que contará con los recursos técnicos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.¹⁴ Actualmente, el INE tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Durante 2018 condujo, vigiló y resolvió el proceso electoral que concluyó, por tercera ocasión, con una nueva alternancia en el Ejecutivo Federal.

Como se señaló, las funciones que realiza el INE no se agotan en el proceso electoral. Tiene actividades ordinarias de la máxima relevancia, como es garantizar un medio de identificación a los mexicanos, ser la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión y por tanto garantizar el derecho a la información de índole electoral a la ciudadanía, o fiscalizar los recursos públicos que se entregan a los partidos políticos.

Ello lo lleva a que la propia Ley le obligue a contar con una estructura permanente relevante que requiere un despliegue territorial nacional, es decir, contar con 32 delegaciones y 300 subdelegaciones.¹⁵

Está fuera de discusión que la relevancia que actualmente tiene el INE no podría explicarse sin su componente autónomo.

El actuar independiente y respetuoso del Estado de derecho del Instituto le permitió constituirse como un actor en el que la ciudadanía confía para llevar a cabo los procesos de renovación de poderes, lo cual es fundamental para proteger la voluntad popular y la democracia en el país.

Cabe señalar que la Suprema Corte se ha pronunciado sobre lo relevante de la autonomía e independencia electoral, al estar plenamente consciente de que este Instituto en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales

¹⁴ Artículo 29.

1. El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.

¹⁵ Artículo 33 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

generan un impacto en los derechos de las y los mexicanos, al velar por un Estado democrático con resonancia en el propio resguardo de la Constitución y los principios inmersos en ella.

En ese sentido, tal y como fue sostenido en la jurisprudencia P./J. 144/2005, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, la cual se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

III. El INE como órgano garante de derechos fundamentales innovadores

Para estos efectos, hay que esclarecer que la esfera competencial del INE radica, fundamental pero no exclusivamente, en organizar las elecciones constitucionales, para garantizar el ejercicio del derecho al voto libre, directo y secreto, tutelado en el artículo 35 constitucional, pero, además, tiene encomendadas otras funciones estatales esenciales, vinculadas con la materia electoral, que se pueden agrupar bajo el concepto novedoso de integridad electoral.

En efecto, el INE es también órgano garante de la formación y administración del Registro Federal de Electores, que sirve como base para toda la organización comicial y la expedición de la credencial para votar (medio de identificación oficial —de facto y de iure—), es decir, lo que podríamos llamar el derecho a la identidad; lo es del acceso de los partidos políticos a las prerrogativas que la Constitución y la ley les otorgan, que podríamos denominar el derecho a la equidad en la contienda; lo es de la correcta, oportuna y suficiente fiscalización permanente de los recursos de los partidos políticos; que bien podría constituir el derecho a la rendición de cuentas partidaria en materia de ingreso y gasto electoral.

Del mismo modo, de la rectoría del Sistema Nacional de Elecciones; contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la

difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y la administración única de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines político-electorales, así como su monitoreo exclusivo.

Adicionalmente, derivado de las reformas constitucionales de 2014 y de 2019 en materia de paridad, es ahora garante del derecho de las mujeres a la postulación paritaria y a la conformación paritaria de los órganos de representación política; y lo es también, a partir de la gran reforma legal de abril de 2020 en la materia, del derecho de las mujeres a vivir una libre de violencias políticas.

Considero que este modelo complejo que acoraza todos estos derechos e inclusive resguarda algunos otros por la vía de consecuencia, como el derecho a la buena administración, a la rendición de cuentas y a vivir en un entorno libre de corrupción, configura a su vez una nueva responsabilidad del INE: la de garantizar el derecho a la integridad electoral.

Esto es así porque a diferencia de las labores de otros órganos constitucionales autónomos, la función del Instituto no está relacionada directamente con la regulación de actores económicos, sino que tiene como finalidad la protección en general de una sofisticada arquitectura que soporta diversos derechos políticos de la ciudadanía.

En ese sentido, en función de la manera en que se integra el Instituto Nacional Electoral, las atribuciones constitucionales que tiene reconocidas y el conjunto de garantías con las cuales es arropado por la Constitución, es posible coincidir con Luigi Ferrajoli en el sentido de que se erige como un órgano de garantía primario,¹⁶ que permite, porque es su misión primordial, que la contienda por el poder se articule conforme lo establezca el ordenamiento jurídico y sin la existencia de influencias indebidas de quienes concurren en ella o de aquellos que ostenten un interés propio incompatible con el general. Según este autor, se trata de que no se incurra en un evidente conflicto de intereses.

Dicho de otra manera, que dicha lucha por el acceso al ejercicio de la función pública gubernativa y/o representativa debe cursar por los estándares y normativa de la integridad electoral.

En este sentido, lo que se pretende con la forma en la que el IINE se encuentra estructurado y la serie de normas que rigen su desempeño, es que las decisiones que hagan posible la función estatal de organizar las elecciones y proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía se ajusten a los principios que rigen la materia.

¹⁶ Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, et al, Madrid, Trotta, 2011, v. 2 (Teoría de la democracia), p. 185.

Como en todos los Estados democráticos, hay previsiones constitucionales que configuran una serie de instituciones políticamente independientes (órganos constitucionales autónomos) que no representan tanto a las personas —ni como individuos ni como ciudadanos de un Estado— sino a ciertos valores o bienes públicos.

En la especie, los necesarios para la celebración libre, auténtica y democrática de elecciones para la renovación del poder público, mediante el ejercicio igualmente libre del derecho humano al sufragio.¹⁷

Así, el INE tiene a su cargo hacer efectivo el derecho de sufragio libre e informado de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos con todo lo que ello implica, esto es, desde garantizar que la ciudadanía cuente con información suficiente y oportuna para el adecuado ejercicio de sus derechos político-electorales.

A la vista de la naturaleza de los derechos humanos involucrados en la participación política de la ciudadanía, se requiere necesariamente de la organización y procedimientos adecuados que permitan su libre ejercicio, esto es, de un complejo entramado organizacional y procedimental.

Tanto la doctrina como la propia Constitución así lo reconocen, al establecer las bases para la función estatal de organizar las elecciones, a cargo del Instituto y de los organismos electorales locales (artículo 41, base III), así como mediante el reconocimiento de que los comicios, a fin de renovar un cargo de elección popular, suponen la instauración de una serie de actos y actividades, así como una serie de procedimientos.

En ese marco conceptual, el artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye al INE como un órgano público autónomo. Le otorga también el rango de autoridad en la materia electoral, y lo dota de independencia en sus decisiones, funcionamiento y profesionalismo en su desempeño.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido particularmente clara en establecer que la organización, dirección y vigilancia de las elecciones está a cargo de los organismos públicos autónomos electorales, esto es, el INE y los organismos públicos locales, que gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, es decir, dichos organismos tiene a su cargo en forma integral y directa la organización de los comicios, por lo que cualquier intromisión por parte de otros poderes, como es el Poder Ejecutivo o Legislativo, en dichas funciones, deviene inconstitucional.

¹⁷ Innerarity, Daniel, *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017, pp. 187 y ss.

La garantía o función de control que realiza el Instituto se rige por los mismos principios que la función jurisdiccional, entre otros, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Lo anterior, toda vez que tienen en común los criterios a partir de los cuales deben tomar decisiones (no políticos), aun cuando difieran en su composición, organización y procesos de tomas de decisión.

IV. Integridad electoral

El concepto de integridad electoral aún no genera consenso entre lo científicos y científicas sociales. Es en realidad una concepción en flujo, pero ya hay diversos enfoques que hay que atender.

Por ejemplo, citado por Gilas,¹⁸ Elklit lo entiende como

una especie de punto de referencia que, en cierto grado discutible, se asemeja a las características electorales bien conocidas (y, por cierto, imprecisas) tales como creíbles, aceptables, o libres y justas, describiendo el concepto a partir de dos dimensiones: Sistema electoral (ampliamente definido), que incluye los estándares internacionales acordados y el clima político; y la cultura de la contestación.

La propia autora cita también a Van Ham, que define la integridad electoral a partir de los alcances de las irregularidades intencionales y administrativas (definidas por las normas internacionales de las elecciones) que se producen antes, durante y después de la jornada electoral.¹⁹

Invoca también a Pippa Norris, cuando ésta afirma que la noción básica de integridad electoral se refiere a los principios y normas internacionales acordados de elecciones, que se aplican universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluso durante el periodo preelectoral, así como sus consecuencias.²⁰

La Comisión Global sobre Elecciones y Seguridad, esfuerzo conjunto de la Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la

¹⁸ Gilas, Karolina M., “Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las reformas electorales en México”, en Valdés Zurita (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2021, p. 175.

¹⁹ *Op. cit.*

²⁰ *Idem.*

Asistencia Electoral (mejor conocida como IDEA), en su informe *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones en el mundo*, presentado el 14 de septiembre de 2012 en Londres, definió “una elección con integridad como aquella que esté basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política como lo disponen los estándares e instrumentos internacionales y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo de todo el ciclo electoral”.²¹

El documento es un texto que hay que leer con detenimiento. Por ejemplo, dice que para conducir elecciones con integridad hay que gestionar cinco grandes retos.

En primer lugar, construir un efectivo Estado de derecho para sustanciar quejas por violaciones de derechos humanos y para la justicia electoral; en segundo, construir organismos de administración electoral profesionales, competentes con total independencia de acción para administrar comicios transparentes que conciten confianza social o pública.

En tercero, crear instituciones y normas de competencia multipartidista y de división de poderes que promuevan la democracia como un sistema de seguridad mutua entre los contendientes políticos; remover barreras legales, administrativas, políticas, económicas y sociales a la participación política universal y equitativa y finalmente, regular el dinero en política que hoy no tiene controles, no se reporta y es opaco.

Para mayor claridad de la naturaleza de las elecciones con integridad, recurrió al contraste al señalar que en cambio, las elecciones sin ella generan que políticos y funcionarios e inclusive las instituciones no rindan cuentas al electorado, al que se le niega la oportunidad igualitaria de participar e influir en el proceso político, con lo que la confianza pública en esos comicios será débil y los gobiernos carecerán de legitimidad. En estos casos las instituciones democráticas serán cascarones vacíos, desprovistos de la ética y el espíritu democrático.

Annan y compañía afirmaron entonces que adicionalmente a promover valores democráticos y derechos humanos, las elecciones con integridad ge-

²¹ Conviene repasar que la Comisión era entonces presidida por Kofi Annan, otrora secretario general de la Organización de las Naciones Unidas y se conformaba con académicos y ex funcionarios del más diverso origen. Menciono sólo algunos por ser destacados: Ernesto Zedillo Ponce de León, expresidente de nuestro país y vicepresidente de la Comisión Global, así como Madeleine Albright, exsecretaria de Estado del gobierno norteamericano; Javier Solana, exsecretario general del Consejo de la Unión Europea y Vidar Helgesen, Secretario General de IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.

neran otros beneficios tangibles para la ciudadanía y que evidencia de todo el mundo sugiere que las elecciones con integridad importan para: empoderar a las mujeres, luchar contra la corrupción, acercarle bienes y servicios necesarios a las y los pobres y mejorar la gobernabilidad e inclusive terminar guerras civiles.

Sin embargo, se hacía cargo de que las elecciones con integridad no pueden por sí mismas desarrollar economía, crear gobernabilidad, o hacer la paz. Empero, afirmaron, investigaciones recientes las señalaban como importantes catalizadores del logro del potencial transformador de la democracia.

Finalmente, recomendaban que para contar con elecciones con integridad, los Estados modernos debían:

- 1) Edificar el imperio de la ley para asegurar que los ciudadanos (incluyendo los competidores políticos y la oposición) tengan recursos jurídicos para ejercer a plenitud sus derechos electorales.
- 2) Crear organismos electorales profesionales y competentes con cabal autonomía, que incluya acceso oportuno a los recursos económicos necesarios para llevar a cabo los comicios y que cuenten con obligación legal de organizar elecciones transparentes que convoquen la confianza social.
- 3) Desarrollar instituciones, procesos y redes que disuadan la violencia electoral y que si esos instrumentos no logran la disuasión, se sujete a proceso a los perpetradores.
- 4) Diseñar y reformar sistemas electorales y caminar hacia políticas públicas que atemperen la política de “el ganador se lleva todo”.
- 5) Combatir las barreras a la participación de mujeres, jóvenes, minorías, discapacitados y otros grupos tradicionalmente marginados y además desplegar acciones afirmativas para promover el liderazgo y amplia participación de mujeres, a través del uso juicioso de las cuotas de género.
- 6) Controlar el dinero de campaña por medio de la regulación de donaciones, gasto, financiamiento público, así como de sanciones y penalidades para los incumplidos.

Quizá el documento se pueda resumir en esta frase de Annan, que en realidad es una muy útil y oportuna reflexión de sociología política y por ello, supra electoral, pero con mucho contenido jurídico:

Cuando los votantes creen que las elecciones han sido libres y justas, pueden ser un poderoso catalizador de mejor gobernabilidad, seguridad dilatada y más viable desarrollo humano, pero ante la ausencia de comicios creíbles, los ciuda-

danos no tienen recurso para accionar el cambio político pacífico. En consecuencia, el riesgo de conflicto aumenta mientras que la corrupción, la intimidación y el fraude avanzan inexorablemente, pudriendo lentamente, desde adentro, el sistema político entero.²²

El Ace Project²³ aporta también a esta discusión ya global. Afirma que una elección es el resultado de un proceso complejo que requiere de la participación de varios actores.

Esto es así, afirma, porque en cada elección hay muchos intereses en juego, y resulta muy tentador querer asegurar la victoria por medios ilegales o éticamente cuestionables, por lo tanto habrá quienes manipulan los resultados electorales para predeterminar quién ganará o perderá, lo que pone siempre en duda la legitimidad del proceso entero.

En efecto, como dice la entrada o voz relativa a “integridad electoral”,²⁴ ésta no se puede dar por sentada y refiere que con frecuencia se establecen mecanismos dentro de los organismos oficiales que administran las elecciones, para mantener y promover la integridad en cada aspecto del proceso electoral.

Estos mecanismos, señala, hacen posible monitorear las actividades de la administración electoral; garantizar la vigilancia del proceso electoral por otros sectores o agencias del gobierno, la sociedad civil y los medios de comunicación, y lograr el cumplimiento de las leyes y normas electorales a través de medios legales o administrativos.

Por su parte, informa que las normas y prácticas electorales coherentes y legítimas ayudan a detectar, desalentar y prevenir las conductas deshonestas e ilegales, y a garantizar la integridad.

En lo tocante al marco jurídico, refiere que éste establece mecanismos de protección a la integridad electoral y determina la estructura institucional que la soporta y que la vigilancia del proceso electoral por parte de partidos políticos, medios de comunicación, ciudadanos y observadores nacionales e internacionales es otro mecanismo importante de protección de la integridad electoral.

²² *Op. cit.*

²³ La Red de conocimientos electorales ACE es un portal en línea donde se conjugan el mayor acervo y la comunidad más grande de conocimientos electorales del mundo. El portal brinda información extensa y especializada sobre aspectos de los procesos electorales. Se propone fomentar la integridad de las elecciones y promover procesos electorales creíbles, sustentables, profesionales e incluyentes alrededor del mundo.

²⁴ Voz “Integridad Electoral”. Ace Project, disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/ei10>.

Es decir, al igual que los pesos y contrapesos en las instituciones administrativas, la vigilancia pública ayuda a detectar los problemas y a reaccionar ante ellos. Por ello, la vigilancia y supervisión activas aseguran que los involucrados en el proceso electoral rindan cuentas, promueven la transparencia, establecen la credibilidad del proceso y contribuyen a garantizar el cumplimiento del marco jurídico.

Se duele acertadamente de que sin un cumplimiento efectivo, incluso los mejores sistemas de regulaciones se quedan en sólo buenas intenciones y que precisamente por ello, los mecanismos para el cumplimiento efectivo garantizan que cualquiera que viole la legislación electoral sea detectado y que se le sancione de manera oportuna, adecuada e imparcial.

Y esto es así, dice, porque la observancia efectiva de la ley en respuesta a las violaciones o transgresiones ayuda a mantener la integridad del proceso electoral, y también a impedir el surgimiento de problemas futuros.

Finalmente, informa que la promoción internacional de elecciones democráticas por parte de organizaciones internacionales, agencias nacionales de donantes, ONG internacionales y otras instituciones, ha tenido mucho éxito al mejorar la calidad y credibilidad de los procesos electorales en muchos países. Con frecuencia, se percibe a la integridad electoral como una preocupación principalmente de los países en proceso de transición democrática, pero los avances incluso en democracias establecidas han mostrado que las cuestiones de integridad también son importantes ahí.²⁵

Más recientemente, Dieter Nohlen ha escrito sobre integridad electoral. A pesar de estar agendado para participar por vía remota, en la fase conclusiva de la Cumbre Global por la Democracia Electoral, organizada en la Ciudad de México por el INE entre el 20 y el 22 de septiembre de 2022, no pudo hacerlo por motivos de salud el día 21, que le correspondía, pero le pidió a un representante leer en su nombre y representación, en la sede del Instituto, su ponencia “Las normas y las instituciones electorales”.

En dicha conferencia,²⁶ Nohlen arrancó con unas reflexiones conceptuales, primero referidas al concepto de democracia, segundo al concepto de normas.

Respecto al concepto de democracia, distinguió entre uno restringido al orden institucional, y otro amplio que incluye junto a los requisitos institucionales de una democracia, resultados de políticas públicas económicas y sociales que sus gobiernos consiguen alcanzar.

²⁵ Voz “Integridad Electoral”, disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/ei10>.

²⁶ Versión estenográfica. Instituto Nacional Electoral. Dirección del Secretariado. 21 de septiembre de 2022.

Naturalmente, consideró, la apreciación de la democracia por los ciudadanos es muy dependiente de lo que se espera de ella comparado con su real desempeño y que dado que en América Latina se profesa más bien el concepto amplio, al no cumplirse las expectativas socioeconómicas, se extiende el desencanto con la democracia también a su dimensión restringida, independientemente del desempeño institucional en cuanto a valores de la democracia como libertad, pluralismo, participación.

Señaló que la

“Democracia electoral”, el marco conceptual de esta Cumbre de la Democracia Electoral, equivale a un concepto de democracia reducida a lo electoral, la que se critica también de estar en permanente déficit si no está acompañada por acciones concurrentes que tiendan a mejorar y enriquecer a los partidos políticos y a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, en la actualidad, es ella a la que hay que defender.

Respecto al concepto de normas, distinguió entre normas de dos niveles: las de nivel más alto, generales, universalistas, que emanan de la teoría de la democracia y representan sus valores.

Explicó que son las que figuran como requisitos indispensables de la democracia y como criterios de evaluación de las normas de nivel más bajo, emanadas del proceso legislativo nacional que regulan el proceso electoral en sus diferentes lugares, tiempos y etapas.

Estas normas son más complejas, más controvertidas, para las que no existen recetas únicas, que están a veces irresueltas o en camino de desarrollarse y cuyo mejoramiento no se alcanza por simple implementación de una reforma mágica, sino por aproximaciones sucesivas al objetivo deseado y que se coincidan con el contexto dentro del cual deben funcionar.

Nohlen explicó que para la interacción de ambos niveles de normas y aquella con las instituciones electorales se presta —dado su carácter transversal— el concepto de integridad electoral y que éste es normativo, genérico y reductible a dos dimensiones: la primera se refiere a integrar todos los elementos del proceso electoral en su valoración, la segunda al comportamiento de todos los incorporados en el proceso electoral (instituciones, partidos, individuos, etcétera) para que éste sea íntegro, cumpliendo así con determinados criterios de la democracia.

Del mismo modo, que en términos generales se puede decir que en los últimos decenios, América Latina ha evolucionado en cuanto a las normas de nivel alto hacia la comprensión del proceso electoral según criterios de integridad electoral, pero que al mismo tiempo, se han extendido las normas en

cuanto a regulaciones administrativas y judiciales en casi todas las etapas del proceso electoral para garantizar elecciones libres y honestas.

A continuación habló de los avances, los retrocesos y los desafíos en materia electoral.

Sobre el primer avance dijo que es el cambio en la evaluación de las elecciones, que consiste en apreciar más el cómo se vota que el qué se vota y que el elemento estratégico-categorial es precisamente el concepto de integridad electoral, afirmó.

Refirió que el segundo avance se manifiesta a nivel de las normas regulativas, referidas conforme al concepto de integridad electoral a todas las etapas del proceso electoral.

Al hablar sobre los desafíos de las normas de ambos niveles y a las instituciones electorales, dijo que se trata de desafíos que se refieren en su mayor parte a factores sociales y socio-culturales y que atañen sobre todo al comportamiento de los actores en su relación con las normas y las instituciones electorales.

El primer factor, que también puede lesionar la integridad, es la desconfianza, señaló, que aparece como un fenómeno de resultado, de observaciones y experiencias vividas.

Estas experiencias, sin embargo, inducen a los individuos y colectivos a pensar que el cumplir con el derecho y la ley resulte poco beneficioso y que, al final, sólo los “tontos” terminen respetando estándares éticos (los estándares de la integridad electoral).

La conducta individual nutre, a nivel colectivo, la anomía social, la ausencia de normas y orientación de los seres humanos, lo que se debate bajo conceptos como el de “Estados anómicos” y países que viven “al margen de la ley”. Así, la desconfianza es de igual manera un fenómeno de entrada: motiva el fraude y motiva la conducta individual desviada de reglas y normas.

Por lo tanto, Nohlen señaló que en el ámbito de las elecciones, genera suponer, que el otro hace fraude, e incentiva y legitima así individual —y colectivamente un comportamiento igualmente deshonesto— para compensar. Así, entonces, se entiende por qué los partidos luchan tanto por poner a su gente en los órganos electorales, y por qué presionan tanto a los consejeros electorales para que entren en su juego por el poder.

El segundo factor es la corrupción, bastante bien documentada en los pagos a gobernantes y funcionarios públicos por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos.

En el ámbito de financiación de la política, por ejemplo, se observa el uso para fines electorales de dinero procedente de actividades corruptas, o el uso indebido de recursos del Estado, así como la utilización de dinero con

finés prohibidos, por ejemplo la compra de votos. Es un desafío constante de las instituciones electorales desde que fueron encargadas de controlar el dinero y la política.

El tercer factor es la polarización política, que trae consigo que el centro político moderado pierda importancia y así el segmento político-ideológico que defiende las instituciones democráticas.

Al contrario, explicó, la polarización política abre la puerta a una lucha por el poder sin respeto a las reglas y su defensa, y sin consideración alguna por la integridad electoral, utilizando el discurso de la falsedad, instrumentalizando la crítica a las instituciones electorales por fines políticos, aumentando la tendencia a deslegitimar el resultado electoral independientemente de la calidad de la labor profesional de los órganos electorales a lo que contribuye también el auge de los medios sociales en la comunicación política.

El cuarto factor, finalmente, es el populismo, en avance por todos lados, que en América Latina engloba posturas en contra de la democracia liberal, programando como objetivo estratégico su sustitución por una democracia “participativa”, de verdad por un régimen autoritario, en el que el líder político no representa al pueblo-nación en su pluralidad, sino se identifica plebiscitariamente con el pueblo mismo.

Señaló que el populismo atenta contra la institucionalidad de los organismos electorales. Desprovistos de autonomía, a ellos les queda solo estampillar los resultados determinados por acciones del ejecutivo.

Al cierre, Nohlen comentó que es indudable la interconexión sistémica de los diferentes factores, pues todos contribuyen a dificultar a su manera la labor de los órganos electorales, a cuestionar la integridad electoral y a poner en peligro a la democracia.

“La defensa de ellos en esta labor, su apoyo y su protección frente a tales desafíos, es equivalente a la defensa de la democracia misma”.

V. Justicia electoral e integridad electoral

La justicia electoral mexicana empieza a presentar contribuciones. En el Cómputo Final y Declaratoria de Conclusión del Proceso de Revocación de Mandato, del 27 de abril de 2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en el apartado séptimo del documento, denominado *Conclusión del proceso de revocación de mandato e improcedencia de la declaratoria de validez*, que el porcentaje de participación obtenido en el proceso de revocación de mandato, conforme al cómputo

total realizado por la propia Sala Superior, había sido de 17.77% del listado nominal. Por lo tanto, determinó como evidente que no se había alcanzado el umbral requerido del 40% de la participación de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.

En consecuencia, resolvió que no se actualizaba el supuesto de hecho o el hecho operativo de la regla constitucional contenida en el invocado artículo 35, fracción IX, apartado 4, constitucional referido al umbral exigido de participación para lograr el efecto de vinculatoriedad y, por ende, no podía seguirse la consecuencia jurídica de que el proceso revocatorio fuera válido en el sentido usado por el Constituyente permanente y, menos aún, para los efectos de revocar el mandato del presidente de la República.

Así, dijo la Sala Superior, si no se alcanzó el umbral constitucional requerido mucho menos podía tener aplicación la regla constitucional que exige la mayoría absoluta para que se produzca el resultado de la revocación de mandato, y que, en ese sentido, de acuerdo con lo anterior, se daba por concluido el proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024, y se declaraba improcedente la emisión de la declaratoria de validez al no cumplirse con los requisitos constitucionales y legales para ello.

Conviene citar el resolutivo segundo:

SEGUNDO. No ha lugar a emitir la declaratoria de validez del proceso de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal electo para el periodo constitucional 2018-2024, al no haberse alcanzado el porcentaje mínimo de participación exigido por la Constitución general.

Lo interesante en la especie es que en su respectivo voto razonado conjunto, la magistrada Janine M. Otálora Malassis y los magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña, anunciaron que aunque coincidían con la determinación adoptada por el Pleno, consideraron que la Sala, además de exponer los resultados formales del proceso de revocación de mandato, también debió valorar el desarrollo del proceso desde una perspectiva de integridad electoral.

En dicho voto, la y los magistrados aportaron una definición adicional de la integridad electoral, como

un postulado ético con el que se evalúan dos dimensiones clave para definir la calidad de una elección u otro ejercicio participativo. Por un lado, reconoce la importancia de analizar todos los ámbitos del ciclo electoral para definir si el proceso ocurrió de forma íntegra en cada una de sus etapas. Por el otro lado, la

integridad es un postulado que evalúa la calidad de los procesos participativos a partir de prácticas y valores democráticos aceptados globalmente, valores que han sido retomados por los principios constitucionales y las normas electorales de nuestro país.²⁷

Expusieron que dicha perspectiva de análisis tiene como eje central la confianza pública en los procesos democráticos, ya que existe una relación entre la percepción de que un proceso electoral ocurrió bajo los preceptos de integridad electoral y una mayor satisfacción de la ciudadanía con la democracia, así como un mayor respeto a los derechos humanos, confianza en las instituciones electorales y aumento en el cumplimiento voluntario de la ley.

De esta manera, señalaron, la integridad electoral es un elemento base que fomenta un círculo virtuoso en las democracias, a partir del cual se generan los mecanismos que resultan representativos del interés ciudadano, fomentando una mayor participación de la ciudadanía en la vida pública.

Conceptualizaron la integridad electoral como un estándar internacionalmente aceptado, transversal, construido a partir de los principios democráticos y que su finalidad es guiar la actuación de todas las personas e instituciones involucradas en un proceso electoral o de democracia participativa, para garantizar un comportamiento acorde a los valores y a las normas de los procesos democráticos.

Es decir, que la Sala debió analizar los mecanismos de participación política a lo largo de todo el ciclo electoral pero también señalar e identificar las malas prácticas electorales que erosionan la legitimidad de los procesos y la calidad democrática en general, pues producen desconfianza en la política y limitan el valor social de los bienes públicos que todas las instituciones involucradas deberían generar.

Sobre las prácticas esenciales destacó la existencia de un marco normativo completo y exhaustivo (y oportunamente promulgado, diría yo) que permita garantizar la secrecía y la universalidad del voto, su carácter igualitario, la libertad de expresión y de formación de preferencias, así como las condiciones de participación sin discriminación.

En el voto razonado aludido, la y los magistrados reconocieron que si bien era cierto que en los juicios de inconformidad referidos al proceso de revocación de mandato antecedentes del Cómputo Final y Declaratoria de Conclu-

²⁷ Sala Superior del TEPJF, Cómputo Final y Declaratoria de Conclusión del Proceso de Revocación de Mandato, del 27 de abril de 2022. Voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña, pp. 47-72.

sión respecto del que emitían su voto,²⁸ se había realizado, en principio, un análisis del proceso de revocación de mandato desde la perspectiva de integridad electoral, se dolieron de que dicho análisis debía incorporarse al propio Cómputo Final, pues se trata del acto formal en el que se hace el recuento del desarrollo de todo el proceso democrático y se determinan sus efectos.

En ese sentido, dijeron, se debieron valorar todos los hechos y conductas que conformaron el proceso de revocación de mandato, así como el actuar de las instituciones y personas que intervinieron en él, con el fin de valorar su apego a los principios democráticos, para, por una parte, cumplir con el deber de motivar debidamente la resolución que da por concluido el proceso de revocación de mandato y, por otra, garantizar la plena rendición de cuentas a la ciudadanía.

Inclusive, presentaron una dilatada y exhaustiva valoración propia del proceso de revocación de mandato que, a su juicio, debió incorporarse como parte de la resolución.

En el apartado conclusivo del voto razonado, la y los magistrados expresaron, que desde su punto de vista, pese a que el proceso de revocación de mandato no reunió el porcentaje constitucionalmente requerido para su validez la resolución no podía concretarse a un mero ejercicio numérico y estadístico, sino que era el momento en que se podría y debía realizar la valoración del proceso de forma integral, por lo que estimaron necesario incluir el análisis de las circunstancias que pudieron afectar su integridad y con ello su calidad como un ejercicio democrático, mismas que habían presentado extensivamente en el referido voto razonado.

Como se puede apreciar, a pesar de que ya existían fallos que mencionaron esta novedosa categoría analítica del derecho electoral, la resolución del Cómputo referida y los mencionados precedentes sobre juicios de inconformidad, son pioneras en emprender un estudio jurídico serio y a fondo de un asunto particular en clave democrática de integridad electoral.

VI. Hacia una propuesta de conclusiones

El principal reto que enfrentan las democracias modernas son las brechas en materia de bienestar, de ingresos, de edad, de género, de oportunidades, de

²⁸ SUP-JIN-1/2022 y acumulados SUP-JIN-2/2022, SUP-JIN-3/2022, SUP-JIN-4/2022, SUP-JIN-5/2022, SUP-JIN-6/2022, SUP-JIN-7/2022, SUP-JIN-8/2022, SUP-JIN-9/2022, SUP-JIN-10/2022, SUP-JIN-11/2022 y el SUP-JIN-12/2022.

educación, de acceso digital y de justicia social en general. Estas brechas surgen por una falla contemporánea que Dieter Nohlen desentrañó claramente al identificar las dos vertientes de la legitimidad democrática.

La primera es la legitimidad de acceso, que son las elecciones y los mecanismos de democracia directa que, aunque ya debidamente regulados y vigilados, ya no son suficientes por sí mismos. La segunda es la legitimidad de salida, que yo llamo “de productividad oportuna y suficiente de los bienes y servicios públicos”, como la seguridad pública, la educación, la salud, el combate a la pobreza, el trabajo decente, las libertades políticas y de expresión y, en general, un Estado de derecho con condiciones mínimas de dignidad humana y paz social.

Esta segunda vertiente sólo se puede evidenciar a partir de la realización de una definición completa de la democracia, precisamente como lo dispone la Constitución mexicana: estructura jurídica y régimen político, pero también sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En México, las vertientes han sido enfrentadas, por un lado, con la creación de nuevos paradigmas del ejercicio de la función pública, del gasto y la recaudación en general, a través de un refuerzo de los valores democráticos originales como la igualdad, la equidad, la justicia, la austeridad (hoy norma legal), la honestidad y la temperancia.

Por otro lado, incorporando a nuestro marco normativo nuevas figuras de democracia directa y ciudadana como las candidaturas independientes, las consultas populares, el presupuesto participativo, la revocación de mandato y la iniciativa popular, con la idea en este caso, de ir borrando las fronteras entre la democracia intermitente (la de cada 3 años, la de los ciudadanos, urnas y boletas) y la permanente (la de todo el día, de todos los habitantes, la tecnología, redes sociales e Internet).

Con base en lo expuesto hasta ahora, alego que el derecho a la integridad electoral existe. Se infiere claramente del complejo modelo de derechos y prerrogativas tanto de las y los ciudadanos frente a los procesos electorales y de participación democrática directa, como del entramado institucional en el que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales locales y federales desempeñan tareas centrales.

Podría ser, por lo pronto, un derecho implícito, como en su momento lo fue el derecho al mínimo vital, originalmente reconocido por la Suprema Corte como oponible a los excesos recaudatorios y sancionadores del Servicio de Administración Tributaria y que luego migró hacia la materia pensionaria y de alimentos en derecho familiar. También implícito fue en su origen el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que surgió como parte de un

debate jurídico sobre el uso lúdico de la marihuana y ahora es exigible frente al más amplio espectro de restricciones estatales a diversos aspectos de la vida conyugal, familiar y social.

Como es sabido, estos derechos no estaban completa o claramente positivizados en la norma constitucional o legal, pero contaban entonces y cuentan hoy con una existencia innegable, a la que acuden litigantes y autoridades administrativas, ministeriales y jurisdiccionales de todo orden y nivel en su trabajo cotidiano de operadores y operadoras del aparato jurídico mexicano.

Robert Alexy expuso en su momento una distinción casi matemática entre los conceptos de derecho individual y de bienes colectivos que parece relevante en este ejercicio.²⁹

Al referirse en especial a los bienes colectivos, habló de la seguridad interna y externa de los Estados modernos como ejemplos, pero también de la prosperidad de la economía, la integridad del medio ambiente y un alto nivel cultural.

Y señala que hay tres elementos que los catalogan como bienes públicos: 1) su estructura no distributiva, es decir, que es imposible dividirlos en partes y otorgarlo individualmente; 2) su estatus normativo, por estar ordenados por el sistema jurídico, y 3) su fundamentación filosófica, por ser valiosos para la prosperidad y resiliencia del conjunto social más que del individuo.

A continuación, Alexy describió cuatro tesis mediante las que expresó las relaciones conceptuales entre los derechos individuales y los bienes colectivos.

Relación medio/fin I: todos los derechos individuales son exclusivamente medios para bienes colectivos.

Relación medio/fin II: todos los bienes colectivos son exclusivamente medios para derechos individuales.

Relación de identidad: todos los bienes colectivos son idénticos con situaciones en las que existen y son satisfechos derechos individuales.

Relación de independencia: entre los derechos individuales y los bienes colectivos no existen ni relaciones de medio/fin, ni relaciones de identidad.

Tratándose de la integridad electoral, según lo expuesto, Alexy no la consideraría derecho individual sino bien público o colectivo, pero no puedo compartir la afirmación porque en diversos Estados y tratados internacionales existen y ya están positivizados derechos individuales como la seguridad interior, como la prosperidad de la economía, la integridad del medio ambiente y el derecho a la cultura.

²⁹ Alexy, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Madrid, Gedisa, 1994, pp. 179-191.

Es decir, aunque son correctamente identificados como bienes colectivos, ya lo son también derechos individuales.

En otras palabras, el derecho a la integridad electoral es conceptualmente posible, normativamente viable y sistemáticamente analizable como categoría analítica propia.

En el mismo sentido, el reconocimiento formal del derecho a la integridad electoral avanza, al ir recibiendo más menciones y mayor análisis en los acuerdos y resoluciones del INE, de los OPLE y de la justicia electoral federal, lo que los ha ido configurando como los principales órganos garantes de este nuevo derecho político, por el alcance de sus atribuciones constitucionales y legales, claro, pero también por convicción propia de sus cuadros directivos, sobre todo las y los que son juristas.

Estamos presenciando la llegada de la época de la integridad electoral, que sujetará a más elevados estándares la preparación, desarrollo y calificación de nuestros procesos electorales y de consulta ciudadana.

A 10 años de aquel informe señero de la Comisión de Global sobre Elecciones y Seguridad, la integridad electoral avanza en México con velocidad reciente en acuerdos y resoluciones del INE y en sentencias de los tribunales electorales, que anuncian un verdadero cambio de época.

Y es que su naturaleza y trascendencia politológica, sociológica y sobre todo, jurídica, ha empezado a ser reconocida como expresión meridiana, efectivamente, de un nuevo derecho humano de naturaleza cívica y política que merece toda la atención del gremio y de la academia.³⁰

Mientras que la ciencia política y otras ramas de las humanidades ya han estudiado este concepto, como lo ha hecho la pionera Pippa Norris en diversos textos y a través de su *Electoral Integrity Project* (www.electoralintegrity-project.com), el derecho electoral se había rezagado, hasta este extraordinario fallo, con lo que irrumpe en la disciplina a paso firme y con peso específico.³¹

Al celebrar los avances en la irrupción de este derecho en la arquitectura jurídica mexicana, convoque al gremio y busco concitar el interés de la academia a seguirle la pista a este desarrollo innovador y a crear doctrina para darle viabilidad, y promoción para darle también visibilidad, pues su reconocimiento formal en ley y/o en jurisprudencia es indispensable; incluso habría que pensar en él como nuevo principio rector de la función electoral en general, quizá en sede constitucional.

³⁰ Rodríguez Mondragón *et al.*, “La integridad electoral: enfoque clave en el proceso electoral 2021”, *Revista Nexos*, agosto de 2021, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-integridad-electoral-enfoque-clave-en-el-proceso-electoral-2021/>.

³¹ *Op. cit.*

Desde el derecho, podemos y debemos involucrarnos en este combate. Para empezar generando masa crítica respecto del reconocimiento generalizado del derecho a la integridad electoral como existente, exigible, justiciable, ya sea en la doctrina, como lo pretende hacer este trabajo; ya sea impulsando su incorporación a la norma escrita; ya sea siguiendo y reportando sus desarrollos y perspectivas en sede judicial; ya sea debatiendo o explicándolo desde la docencia.

Como ciudadanas y ciudadanos, ejerciendo a cabalidad nuestro derecho a defender la democracia, que la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió que noviembre de 2021 que constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político-electorales.³²

Y que, en ese tenor, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a los ciudadanos su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

Lo anterior, resolvió, toda vez que, particularmente en situaciones de ruptura institucional, la relación entre la libertad de expresión y los derechos político-electorales resulta aún más manifiesta, pues se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional, y para reclamar el retorno de la democracia.

En un segundo criterio en la materia,³³ también de noviembre de 2021, igualmente, que cuando la gestión del Estado, por virtud de cualesquiera de sus autoridades competentes para ejercer cada una de sus atribuciones, tiene por objeto la promoción, el respeto, la protección y la defensa de los derechos humanos, es menester que dichas actuaciones sean de tal forma transparen-

³² Número de tesis: 1a./J. 38/2021 (11a.), DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. CONSTITUYE UNA CONCRETIZACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL ESTADO Y COMPRENDE EL EJERCICIO CONJUNTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, *Gaceta del S.J.F.*, 1a. Sala, Libro 7, Noviembre de 2021, p. 1099.

³³ Número de tesis: 1a./J. 40/2021 (11a.), DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. PARA HACERLO EFECTIVO EL ESTADO SE ENCUENTRA OBLIGADO A ACTUAR BAJO UN RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, *Gaceta del S.J.F.*, 11a. Época, 1a. Sala, Libro 7, Noviembre de 2021, p. 1100.

tes y, por tanto, asequibles a la ciudadanía, que ésta pueda hacer efectivos sus derechos a:

- Expresar y publicar libremente ideas y hechos, con el ánimo de consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático, esto es, tomar decisiones políticas y sociales informadas.
- Como consecuencia de ello, ejercer sus derechos político-electorales, todos ellos reconocidos en los artículos 35 de la Constitución general, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; participar en los asuntos públicos del país; asociarse pacífica y libremente con fines políticos; votar y ser votado; tener acceso a las funciones públicas del Estado, etcétera.
- En ese tenor, influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación ciudadana directa.
- En términos generales, hacer efectivo su derecho a defender la democracia constitucional.

En este segundo criterio, señaló que esto es así, en virtud de la relación estrecha que existe entre la libertad de expresión, el acceso a la información pública, y su trascendencia en el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar directamente de los asuntos públicos del Estado democrático; debiéndose subrayar que su estándar de protección, interpretados sistemáticamente, merecen la garantía reforzada del Estado cuando lo que es objeto de gestión pública y, por tanto, del debate social, es la definición del estándar de promoción, protección, garantía y defensa de derechos humanos, afirmación que encuentra su fundamento en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aquí es indispensable recorrer si bien brevemente el estudio preliminar César Astudillo, intitulado “El mandato legitimador y democratizador de la Constitución Mexicana”, en el enciclopédico texto coordinado por él y por Jesús Orozco Henríquez, “Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que Astudillo propone y desarrolla, de manera innovadora, el concepto o categoría analítica de “mandato transformador” de nuestra norma fundamental originaria (1917), como consecuencia natural de la gesta revolucionaria y sus efectos sociales.

Esto es así porque compagina con lo expuesto sobre las concepciones de la integridad electoral, aunque no la denomina como tal, sino como mandato legitimador, visible en nuestra historia constitucional en materia electoral.

En efecto, además de una breve pero sustanciosa clase de historia y mejora constitucional en general nos introduce en un extraordinario e inédito tránsito político, normativo, institucional y político por el que van surgiendo encarnaciones ulteriores de un mandato transformador originario, derivado de la Constitución de 1917 en su primera encarnación, que también denomina como mandato de legitimidad democrática.

Señala que este a su vez se escinde en dos, prevaleciendo por décadas uno solo referido a la legitimidad por sí misma, enviando al segundo, el de democratización, a un papel de relevancia secundaria.

A continuación explica cómo, porqué y cuándo el mandato democrático resurge durante los setenta y toma fuerza y estabilidad hacia finales del siglo pasado para convertirse en el centro del pensamiento constitucional, demandas ciudadanas y afanes políticos, con especial asidero en el principio de soberanía popular, cuya manifestación principal se puede observar en el surgimiento de una constitucionalidad electoral robusta, creciente, moderna y con proyección de futuro.

Considero que este mandato bien podría equiparse con el principio de autenticidad electoral del que habla Ackerman³⁴ y sobre el que quizá haya que reflexionar con mayor detenimiento en momento posterior.

Creo que ambas propuestas analíticas, la de Astudillo y los mandatos respectivos, y la de Ackerman y su principio de autenticidad, son expresiones mexicanas muy equivalentes a la integridad electoral, que es en realidad un concepto anglosajón, como ha quedado expuesto.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Acción de inconstitucionalidad 138/2007.

ACE PROYECT, voz “Integridad Electoral”, disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/ei10>.

ACKERMAN, John M., *Autenticidad y Nulidad. Por un Derecho Electoral al Servicio de la Democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

³⁴ Ackerman, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 125 y ss.

- ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Madrid, Gedisa, 1994.
- ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant Lo Blanch, 2021, 2 ts.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Fontamara.
- COMISIÓN GLOBAL SOBRE ELECCIONES Y SEGURIDAD, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones en el mundo*, Londres, Fundación Kofi Annan e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2012, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.
- Controversia constitucional 117/2014.
- FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, trad. esp. de Perfecto Andrés Ibáñez et al., Madrid, Trotta, 2011, v. 2 (Teoría de la democracia).
- GILAS, Karolina M., “Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las reformas electorales en México”, en VALDÉS ZURITA (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2021.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, UNAM, 2018.
- INNERARITY, Daniel, *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.
- Jurisprudencia 12/2008, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.
- Jurisprudencia 20/2007, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.
- NOHLEN et al. (coords.), *Derecho Electoral Latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.
- RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes et al., “La integridad electoral: enfoque clave en el proceso electoral 2021”, *Nexos*, agosto de 2021, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-integridad-electoral-enfoque-clave-en-el-proceso-electoral-2021/>.
- ROSANVALON, Pierre, *Legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial, 2009.
- Tesis: P/J. 45/2015 (10a.), INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Diciembre de 2015, t. 1, p. 38.

- Tesis: P./J. 52/2005, DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 2005, t. XXII, p. 954.
- Tesis: 1a./J. 38/2021 (11a.), DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. CONSTITUYE UNA CONCRETIZACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL ESTADO Y COMPRENDE EL EJERCICIO CONJUNTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, *Gaceta del S.J.F.*, Libro 7, noviembre de 2021, p. 1099.
- Tesis: 1a./J. 40/2021 (11a.), DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. *Para hacerlo efectivo el estado se encuentra obligado a actuar bajo un régimen de transparencia en el ejercicio de sus atribuciones*, *Gaceta del S.J.F.*, Libro 7, Noviembre de 2021, p. 1100.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Cómputo Final y Declaratoria de Conclusión del Proceso de Revocación de Mandato. 27 de abril de 2022.
- TUSHNET, Mark, *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy. (El Nuevo Cuarto Poder. Instituciones para Proteger la Democracia Constitucional)*, Londres y Nueva York, Cambridge University Press, 2021.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, Porrúa.
- WOLDENBERG, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4a. ed., México, Cal y Arena, 2011.

Ensayos

Reflexiones teóricas en torno a las noticias falsas en las elecciones

Theoretical Approximations about Fakenews in Elections

Oswaldo Chacón Rojas*

Sumario:

- I. ¿Se vale votar a ciegas? La relación entre el voto informado y la democracia.
- II. Sobre la posverdad o los problemas la veracidad de la información político-electoral.
- III. ¿Políticas públicas o iniciativas ciudadanas? En búsqueda de remedios a la manipulación informativa electoral.
- IV. Conclusiones.
- V. Bibliografía.

* Consejero presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Catedrático del IIJ-UNACH e investigador nacional Conacyt con licencia.

Recibido: 7 de junio de 2020
Aceptado: 23 de octubre de 2020

Resumen

Este artículo busca destacar la justificación teórica de la información veraz como uno de los componentes fundamentales de todo proyecto democrático. El análisis es meramente normativo desde una perspectiva *Schumpeteriana*; esto es, desde el enfoque de la democracia instrumental; pero, sin dejar de considerar los resultados de diversos trabajos académicos que han generado valiosas evidencias empíricas en el campo del comportamiento electoral y los sistemas democráticos. El énfasis es el problema generado por la emergencia de las estrategias de manipulación informativa que han acompañado exitosamente a las redes sociales en las últimas elecciones en el mundo occidental y el estudio de diversas propuestas de solución a la luz de la propia teoría democrática.

Abstract

This article seeks to highlight the theoretical justification of truthful information as one of the fundamental components of any democratic project. The analysis is merely normative from a Schumpeterian perspective; that is, from the instrumental democracy approach; but, without failing to consider the results of various academic works that have generated valuable empirical evidence in the field of electoral behavior and democratic systems. The emphasis is on the problem generated by the emergence of information manipulation strategies that have successfully accompanied social networks in recent elections in the western world and the study of various proposals for solutions in the light of democratic theory.

Palabras clave: noticias falsas, elecciones, proceso electoral

Key words: fake news, elections, electoral campaigns

I. ¿Se vale votar a ciegas? La relación entre el voto informado y la democracia

La información es un factor central para construir una ciudadanía activa. Al menos, se trata de uno de los supuestos del esquema clásico de la democracia representativa, que es justamente la existencia de una ciudadanía suficientemente informada para evaluar, comparar y decidir sobre los temas relevantes de la agenda pública y entre las opciones políticas en competencia. En la medida en que esta dimensión cognoscitiva de la cultura política sea frágil, las percepciones y comportamientos de las y los ciudadanos tenderán a basarse en impresiones y prejuicios que restan racionalidad al conjunto de la dinámica sociopolítica.

Este trabajo se refiere en específico al rol que, en la percepción sobre las elecciones, las campañas y las candidaturas, juega la información con la que cuenta la ciudadanía para modelar los juicios y para contar con una fundamentación crítica que propicie el voto informado; así como, a los retos que enfrenta la calidad informativa electoral ante la emergencia de mayores estrategias de manipulación en la era de las redes sociales y la responsabilidad de las instituciones frente a este fenómeno.

El punto de partida es una discusión añeja, ¿por qué votan las personas? ¿Lo hacen de manera racional e informada? ¿Es esto relevante? ¿Qué efectos tiene para la democracia? La teoría de las elecciones parte del supuesto de que la ciudadanía decide su voto a partir de lo que considera las mejores propuestas, el programa más completo, los planteamientos más lúcidos y la solidez de los argumentos. Sería lo más racional. Sin embargo, sabemos por experiencia histórica que entre el dicho y el hecho hay —sobre todo en política— un enorme trecho. Muchas veces son otro tipo de consideraciones las que definen el sufragio, criterios muy lejanos al ideal democrático.

Algunas personas ven las elecciones como una simple declaración sobre quién debe merecer el honor de la autoridad política, sin ningún propósito instrumental.¹ El carisma, el atractivo físico de la persona candidata, su ágil retórica, el ingenio publicitario de quienes le asesoran y la popularidad de los políticos, todos ellos aspectos característicos del *líder carismático* planteado en la tipología de la legitimación del poder de *Weber*, continúan siendo factores relevantes en las decisiones del electorado en nuestras democracias,

¹ Fearon, James D., “Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance”, en *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge, University Press, 1999.

lo que influye en la evaluación de los políticos y que evita, por ejemplo, que sean responsabilizados en las urnas por sus resultados en la vida pública.

Muchas y muchos electores eligen a sus gobernantes no sólo sobre bases programáticas, sino también sobre bases personalistas, porque les agraban, o bien sobre bases *afectivas*, porque eran los gobernantes por quien su padre votaba, el que sus amistades prefieren, quien sus compañeras o compañeros de trabajo estiman, etcétera. Otros suelen privilegiar cuestiones ideológicas en las que la visión que se maneja depende de la ideología de cada uno. Diversos trabajos² han destacado la relevancia de la identificación partidista de la ciudadanía, contrastante con su débil información sobre la opinión pública respecto a las políticas o resultados obtenidos. Finalmente, sectores importantes del electorado con graves problemas socioeconómicos, que lamentablemente son mayoría, suelen utilizar el voto como una mera oportunidad de obtener una dádiva.

En definitiva, la ciudadanía puede votar por muchas razones distintas al interés de juzgar o sancionar a los políticos. La mayoría constituyen motivaciones legítimas, porque el voto es también un modo de expresar la propia historia y la memoria, la identidad, la pertenencia cultural y comunitaria, los afectos. El problema es que, con esta actitud, deja de funcionar la lógica del voto como principal instrumento de control vertical del poder, en detrimento de la rendición de cuentas que debe imperar en todo Estado democrático. Lo anterior, por supuesto que también afecta la eficacia de los controles horizontales del poder como los parlamentarios o judiciales.

Todo régimen que mínimamente aspire a la rendición de cuentas requiere de una ciudadanía capaz de modificar su voto en cada elección en función al resultado de su evaluación del desempeño gubernamental. Son electores que requieren estar suficientemente informados y capacitados para evaluar las realizaciones y el rendimiento de sus políticos gobernantes.³ Este es el tipo de persona votante que emite su voto no basado en un apego *afectivo* a cualquiera de los partidos tradicionales, al carisma, a la identidad cultural, religiosa o ideológica; sino más bien, basado en una evaluación *racional* de la actuación de sus gobernantes.

Lamentablemente, no hay garantía de que el electorado actuará bajo esta cualidad. Muchos autores son escépticos respecto de las denominadas vir-

² Campbell, James *et al.*, *The American Voter*, Chicago, University of Chicago Press, 1960.

³ Key, V. O. Jr., *The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1960*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1967.

tudes cívicas de los individuos.⁴ Entre ellos destaca Schumpeter, quien, con absoluta claridad, advirtió la falta total de interés y desenvolvimiento en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía. Para este autor, la realidad empírica de las democracias representativas es aquella en la que el electorado no toma decisiones sobre los asuntos públicos, y que, por lo tanto, las elecciones no expresan voluntad popular alguna sobre la política. En el mismo sentido, Laporta considera que lejos de contar con una sociedad efervescente, habitada por unos ciudadanos afanosos que se entregan a solventar asuntos de interés general, *la vida cotidiana en la democracia representativa se nos aparece no sólo lánguida y aburrida, sino carente de la virtud civil más elemental...* Tal y como Downs ha anotado, los incentivos del electorado para estar interesado y bien informado sobre las políticas están lejos de ser fuertes (no somos como los ciudadanos de *la polis* de Aristóteles), un punto ampliamente confirmado por estudios empíricos.

En definitiva, la mayor parte de la ciudadanía no vive a la altura del ideal aristotélico de un ciudadano competente.⁵ Sartori considera que una de las causas de la apatía de la inmensa mayoría de la ciudadanía, puede ser la pobreza y el analfabetismo, pues no podemos esperar que ciudadanos malamente educados, sumidos en la pobreza y analfabetos, puedan, de algún modo significativo, ser ciudadanía interesada.⁶ Es difícil imaginar una ciudadanía formada y participativa en medio de una realidad estancada, con tanta desigualdad social, carencias materiales y un sistema educativo deficiente. Esto puede explicar en buena medida el caso mexicano, aunque aquí las causas también pueden encontrarse en la larga tradición de autoritarismo que ha vivido el país.

Otro factor causante del desinterés ciudadano es la falta de una prensa objetiva, que se distancie del extremismo crítico y pusilánime que domina los escenarios. Por una parte, el periodismo que resalta únicamente las noticias negativas contribuye al desinterés de la ciudadanía, tal y como lo demuestran diversas investigaciones.⁷ Ésta es la clase de periodismo cuya única inclina-

⁴ Fiorina, M. P., "Parties, Participation and Representation in America: Old Theories Face New Realities", en Katznelson, I. y Milner, H. V. (eds.), *Political Science. State of the discipline*, Nueva York, Norton and Company, 2002.

⁵ Patterson, Thomas E., *Doing well and doing good: how soft news and critical journalism are shrinking the news audience and weakening democracy – And what news outlets can do about it*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2000.

⁶ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza, 2007, p. 141.

⁷ Capella, Joseph N. y Hall Jamieson, Kathleen, *Spiral of Cynicism*, Nueva York, Oxford, 1997.

ción es reportar lo que está mal con la política y los políticos, sin reconocer lo que está bien. En ella se presume que la mayoría de las y los políticos son incompetentes, sobornables o engañosos, y el rol de los periodistas es lograr que todos sepan de qué manera lo hacen.

El efecto de esta perspectiva ha sido el declive paulatino del activismo democrático ciudadano, pero el mismo efecto se ha generado en el otro extremo, en el de la prensa pusilánime, ya sea porque se rinde a los intereses económicos o porque se deja amedrentar por amenazas de requerimientos judiciales. Esta es la perfecta excusa para olvidarse del periodismo y hacer sólo relaciones públicas, la coartada para convertir a diario en la imagen de un mundo feliz rodeado de anuncios y notas institucionales, que incorpora un poco de opinión barata, fácil y que no suele dar problemas legales, así son muchos medios. Es lo que se ha dado en llamar periodismo convocado por las fuentes institucionales. Evidentemente también este tipo de periodismo pusilánime, que plasma únicamente la versión oficial de los acontecimientos, llega a fastidiar a los electores, contribuyendo a su apatía.

Existen otros factores que explican esta tendencia, pero, cualesquiera que sean las razones que la originan, la ciudadanía no suele tener interés o la motivación necesaria para hacer uso de la información de nuestros políticos, incluso cuando ésta está disponible.⁸ Diversos trabajos han acreditado que sólo una pequeña minoría de ciudadanas y ciudadanos presta atención a la política y está razonablemente bien informada sobre los políticos y las cuestiones políticas.⁹

Hay toda una teoría derivada de los trabajos de Downs (1957), que afirma que la falta de información es en gran medida racional:

la inversión en la reunión y el procesamiento de información política es costosa y los pagos de esta inversión son inciertos, dada la baja probabilidad de que la formación de opiniones políticas bien fundamentadas por los ciudadanos tenga algún impacto sobre las políticas reales.¹⁰

Desde esta perspectiva, se entiende que las y los ciudadanos no tienen interés en conocer lo que conoce el gobierno, pues se confrontan con el

⁸ Hardin, Russell, "Street Level Epistemology and Democratic Participation", *Journal of Political Philosophy*, 10, 2002.

⁹ Zaller, J. R., "Mónica Lewinsky's Contribution to Political Science", *PS: Political Science and Politics*, 31, 1998.

¹⁰ Popkin, Samuel L., *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

problema de la acción colectiva que debilita el incentivo de un individuo para mantenerse informado sobre las cuestiones específicas de la tarea del gobierno.

En este sentido, las y los votantes pueden racionalmente elegir ser ignorantes, o al menos, estar mínimamente informadas e informados, acerca de las decisiones tomadas por los políticos. Siguiendo a Downs, la causa fundamental de esto es la insignificancia de cualquier voto individual para determinar un resultado electoral. Toda vez que es casi cierto que un voto no sea decisivo, incluso un votante que aprecia grandemente el resultado casi no tiene incentivo para invertir mucho a fin de adquirir suficiente conocimiento para realizar una elección informada. Sólo los políticos profesionales y quienes valoran el conocimiento político por sí mismos tienen un incentivo para adquirir cantidades significativas de esto.¹¹

El votante o la votante racional tiene poco incentivo si obtiene más conocimiento acerca de la política, porque es improbable que su voto afecte el resultado. Debido a que la adquisición de mayor conocimiento ofrece pocos beneficios y costos sustanciales, el ciudadano promedio permanece en la ignorancia. Justamente esto es lo que facilita el surgimiento de sistemas de gobierno basados en el tutelaje de una minoría cualificada, como sostienen Gramsci, Schumpeter, Marx, Michels o Mosca. Es el germen de la democracia noble o delegativa.

Entonces, ¿de qué sirve analizar la calidad de la información en las elecciones si esta no es un valor relevante para el votante? El punto es que debería de serlo. Todo Estado democrático está obligado a trabajar para fomentar la información como un valor intrínseco de su propia calidad, so pena de involucionar. Su consolidación pasa por el fomento al voto informado, y para esto el elector requiere de la información suficiente para tener la posibilidad de valorar entre distintas alternativas. Si la ciudadanía no sabe lo que está pasando en la política, no puede ejercer racionalmente el control sobre el desempeño gubernamental, en detrimento de la rendición de cuentas.

A las personas que carecen de un adecuado conocimiento acerca de la política, les será más difícil controlar el desempeño gubernamental. Tal ignorancia también levanta dudas acerca de la democracia como medio para servir a los intereses de una mayoría. Por una parte, impide que los gobiernos democráticos reflejen la voluntad del pueblo en un sentido significativo,

¹¹ La adquisición de conocimiento político con el propósito de llegar a ser una persona votante más informada es, en la mayoría de los casos, simplemente irracional, incluso para los altruistas, aquellas personas que siempre eligen dar prioridad al bienestar de las demás por encima de la suya, en cualquier conflicto (Riker y Ordeshook, 1968.).

socavando la defensa “intrínseca” de la democracia como un gobierno que refleja las decisiones voluntarias de las masas (pueblo). De igual manera, la ignorancia ciudadana pone en peligro las razones instrumentales de la democracia como un régimen que sirve a los intereses de la mayoría, toda vez que la ignorancia abre potencialmente la puerta a la manipulación de los políticos.

La democracia representativa pone al electorado en desventaja informacional en relación con los políticos, lo que potencialmente debilita la efectividad de las elecciones como un mecanismo de responsabilidad, pues tal y como afirmaba Maquiavelo, los políticos pueden engañar al pueblo porque tienen más información, porque el pueblo no puede ver directamente el comportamiento del político. Como dice Sartori, las elecciones libres con una opinión que no es libre no significan nada: “un soberano vacío que no tiene nada que decir, sin opiniones propias, es un mero sancionador, alguien que se limita a ratificar algo, un soberano de nada”.¹²

Si las personas votantes no pueden conocer las causas de los resultados del gobierno, establecer el umbral de la recompensa o castigo de las actuaciones pasadas, llega a ser una arbitrariedad, de ahí el clásico comentario de John F. Kennedy en el sentido de que *la ignorancia de un elector en una democracia, perjudica la seguridad de todos*, y de Ferejohn cuando señala que *nada golpea más vigorosamente a la democracia que la escasez de información que la mayoría de la gente tiene acerca de la política*,¹³ o de Madison, quien advertía que *un gobierno democrático sin información popular o la posibilidad de adquirirla, es el prólogo de una farsa o una tragedia, o quizás ambas*.

Bentham afirmaba que, cuando la ciudadanía no tiene elementos para evaluar el desempeño de sus representantes, la democracia se hace agua, *¿de qué sirve renovar las asambleas, si el pueblo se limita siempre a escoger entre personas a quienes él no ha tenido manera de juzgar?* Consideraba que *ocultar al público la conducta de sus mandatarios, es agregar la inconsecuencia a la prevaricación, y decir a los delegantes del poder: elegiréis o desecharéis a tales o cuales, de vuestros diputados, sin saber por qué*.¹⁴ Bentham, afirmaba que, si la comunidad falla al juzgar exactamente la conducta de sus gobernantes es porque ésta es ignorante de los hechos debido a que no posee las particula-

¹² Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza, 2007, p. 117.

¹³ Ferejohn, John, *Information and the Electoral Process, Information and Democratic Processes*, Urbana, University of Illinois Press, 1990, p. 3.

¹⁴ Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, 2007, p. 1.

ridades necesarias para formarse un buen juicio. Solamente en la medida en que se incrementa el conocimiento político se facilita el monitoreo ciudadano de las acciones de gobierno, pues a mayor ignorancia menos posibilidades de control del desempeño.

La ciudadanía sólo puede elegir sobre la base de lo que pueden saber, por lo que su participación más allá de las elecciones requiere resolver aquellas condiciones de información que introducen desigualdades cognitivas entre las personas. La transparencia proporciona al electorado la facultad de obrar con conocimiento de causa, contribuyendo con ello a la efectiva participación ciudadana, pues la desinformación disuade a la ciudadanía para asumir su derecho y responsabilidad de ejercer su poder. En este sentido, la información pública puede considerarse teóricamente como un prerrequisito de la participación, pues quien participa en los asuntos públicos debe estar previamente informado sobre dichos asuntos si quiere participar con conocimiento y responsabilidad.

Siguiendo a Habermas (1981), la información y la publicidad forman parte de los principios regulativos de una adecuada democracia deliberativa, junto con el de inclusividad y la racionalidad comunicativa, desde su perspectiva, la información —entendida como *interacción comunicativa no distorsionada*— constituye una condición previa para la deliberación que resulta consustancial al proceso político mismo. En determinados contextos, los problemas de acceso a la información objetiva suponen serios obstáculos para el respeto de algunos derechos políticos constitutivos de la poliarquía, como son el de la votación sin coacción, el de asociación y el de libertad de expresión o, como en este caso, el de participar en el juicio y evaluación del desempeño gubernamental (O'Donnell, 1992). Sin este derecho, la ciudadanía carece del conocimiento necesario para evaluar el desempeño de la clase política. Esta es la razón por la que el acceso a la información es concebido como un derecho en las democracias contemporáneas, reconocido e integrado en distintos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales.

En definitiva, con base en los razonamientos teóricos normativos expuestos, puede concluirse que la información es un valor político propio de toda democracia, pues facilita a la ciudadanía la formulación de preferencias entre las distintas opciones políticas, para evaluar y sancionar electoralmente el desempeño gubernamental. En consecuencia, a mayor grado de transparencia, aumenta la capacidad que tiene la sociedad de evaluar el desempeño de los que aspiran a gobernarlos, y a votar de manera informada. Al contar con información fidedigna, oportuna y comprensible sobre los objetivos, metas y resultados logrados, las y los ciudadanos podrán saber con precisión cuál es

el desempeño de las personas y de los partidos políticos en el poder, y votar en consecuencia.

II. Sobre la *posverdad* o los problemas de la veracidad de la información político-electoral

Como se ha visto, desde la teoría democrática se afirma que una participación ciudadana vigorosa sólo puede presentarse cuando existe un amplio grado de información entre la ciudadanía.¹⁵ La cuestión es que, generalmente se asume que las personas votantes no tienen suficiente información sobre el proceso político.¹⁶ La realidad es que la mayor parte de la población suele ignorar las cuestiones básicas del ejercicio del gobierno, según han acreditado desde hace ya varios siglos Platón, Aristóteles y John Stuart Mill, entre otros; quienes la han considerado como uno de los problemas más importantes de la democracia. Una conclusión a la que también han llegado diversos estudios que en la actualidad han acreditado que los niveles populares de información sobre cuestiones públicas son asombrosamente bajas y ponen en tela de juicio, con una fuerte justificación empírica, si las y los votantes saben suficiente para ser lo mínimamente competentes que los gobiernos democráticos parecen requerir.¹⁷

Aunque es doloroso reconocerlo, hay estudios académicos que acreditan que la mayor parte de la ciudadanía es abismalmente, ignorante incluso de la información política más esencial.¹⁸ En palabras de Sartori, el estado de falta

¹⁵ Pero ¿qué información o que calidad de información es la que requieren los electores? En principio, los votantes tendrían que conocer mínimamente los tres prerrequisitos identificados en la obra clásica *The American Voter* (1960): Deben estar seguros de la existencia del asunto o tema, deben tener una posición sobre el asunto; deben conocer las posiciones sobre el tema de los candidatos opositores. Otros autores como Somin (2004, p. 3), consideran que además de la conciencia o conocimiento de la existencia de asuntos relevantes y de las posiciones del candidato sobre ellas, los votantes informados deberían tener al menos comprensión esencial acerca de cuál de las líneas de acción disponibles tiene mayor probabilidad de que logre sus metas.

¹⁶ Ferejohn, John, "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability", en *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁷ Campbell, James *et al.*, *The American Voter*, Chicago, University of Chicago Press, 1960.

¹⁸ El profesor Stephen E. Bennett, en un artículo titulado "Know-Nothing's Revisited: The Meaning of Political Ignorance Today" (1988), observó que, en relación con la rea-

de atención, desinterés, subinformación, percepción distorsionada y, finalmente, de total ignorancia del ciudadano medio, nunca deja de sorprender al observador,

los porcentajes varían, pues dependen de la exactitud aproximada con que midamos la suficiente información. Pero, en todas las democracias la imagen resultante de los análisis de votos y encuestas es invariablemente penosa respecto a la base informativa –sin mencionar el resto– de la amplia mayoría de la ciudadanía.¹⁹

Somin (2004), destaca que la ciudadanía es ignorante no sólo respecto a temas políticos específicos, sino también acerca de la estructura básica del gobierno y de la manera en la que opera. El tamaño del gobierno a menudo es tan grande que es imposible que la ciudadanía —incluso quienes tienen mayor conocimiento— estén adecuadamente informados acerca de sus operaciones.²⁰ Si la mayoría desconoce cuáles son sus derechos, menos que conozcan los aspectos fundamentales de la separación de poderes, cuánto dinero les confisca el gobierno en impuestos, etcétera. De tal suerte que, vuelve la coincidencia con Sartori en que “la base de la información de las grandes masas es de una pobreza asombrosa y desalentadora”.²¹

Idealmente, a la ciudadanía le gustaría identificar por sí misma los detalles de las propuestas de campaña, los resultados de gobierno, la veracidad de la información que circula en las campañas, siendo responsables de todas las diversas cuestiones en las cuales está interesada.²² Pero, en la realidad la ciudadanía apenas es un actor secundario, que participa escasas veces vo-

lidad social norteamericana, *muy pocos ciudadanos acreditan pruebas de conocimiento político; más allá de reconocer figuras presidenciales, 74% no sabe el nombre o el partido de siquiera un candidato a una legislatura local.*

¹⁹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza, 2007, p. 40.

²⁰ Si aceptamos esta afirmación, luego entonces, un gobierno con poderes estrictamente limitados podría reducir el problema de la ignorancia pública al reducir la cantidad de asuntos que el gobierno tiene que manejar a un nivel que los votantes pudieran hallar más manejable. Somin (2004) afirma que existe evidencia de que el gobierno limitado facilita la carga de información sobre los votantes y los capacita para ejercer un mayor control, según se desprende de las experiencias de la limitación del poder del gobierno norteamericano en el siglo XIX.

²¹ Sartori, *op. cit.*, pp. 105 y 106.

²² En muchas ocasiones, la propia ciudadanía reconoce su incapacidad para conocer las tareas de gobierno. Una encuesta del Post-Harvard encontró que, más de la mitad de las personas norteamericanas estuvieron de acuerdo con la siguiente disposición: *La política y el gobierno son tan complicados que una persona como yo no puede entender*

tando en el *mercado* político. Ferejohn ha señalado justamente que una de las principales limitantes para que las instituciones democráticas funcionen eficazmente como un mecanismo de rendición de cuentas, es que, quienes gobiernan tienen la ventaja de contar con más información que el electorado. Las candidaturas suelen ocultar información indispensable para que las y los votantes puedan asumir una decisión informada.

Es evidente que se produce un problema de información asimétrica, ya que el electorado desconoce en qué condiciones se han implementado las políticas o qué problemas han imposibilitado la no implementación de las políticas prometidas en la campaña electoral, o la veracidad de lo que en ella se dice. Si las y los votantes no pueden observar las condiciones que afectaron las decisiones gubernamentales, en ocasiones respaldarán a políticos que no han sido todo lo que decían ser y otras veces no apoyarán gobiernos que hicieron todo lo que era posible.

Por otra parte, en muchas ocasiones la información que está al alcance de la mano del electorado no tiene ninguna garantía de objetividad. Ante esta situación, es de esperar que en varias ocasiones la ciudadanía sea forzada a realizar sus juicios electorales bajo condiciones de gran incertidumbre. Desafortunadamente, tal como lo ha expresado Fiorina,²³ las precondiciones de magnitud, visibilidad y facilidad para encontrar información, raramente se obtiene en la vida real; pero, es aún más lamentable que las instancias en las que tradicionalmente se ha depositado la competencia para informar a la ciudadanía no resultan plenamente confiables. Inicialmente, hubo una tendencia a que las propias instituciones representativas y los partidos desarrollaran una serie de técnicas destinadas a proporcionar información a la ciudadanía sobre sus propuestas y decisiones. Madison solía decir que, para que la rendición de cuentas pueda efectivamente constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, es indispensable que quienes lo ejerzan hagan visible, difundan y transparenten cómo se toman las decisiones, con qué motivaciones y qué objetivos se pretenden lograr.

La dinámica democrática hace que, en ocasiones, las y los propios gobernantes estén interesados en brindar información y, en este sentido, generar condiciones para la rendición de cuentas, con el objetivo de obtener la confianza ciudadana en otros aspectos y fortalecer su gobierno (de ahí que en

realmente qué pasa. Estas mismas aseveraciones se manifestaron durante la consulta ciudadana sobre la reforma energética en México.

²³ Fiorina, M. P., "Parties, Participation and Representation in America: Old Theories Face New Realities", en Katznelson, I. y Milner, H. V. (eds.), *Political Science. State of the Discipline*, Nueva York, Norton and Company, 2002, p. 4.

los congresos se haya promovido la televisión abierta). Pero, esto no siempre es así, en los hechos, los gobiernos suelen ser renuentes para brindar información a la ciudadanía, y en tiempos electorales la información suele distorsionarse.

A pesar de la existencia de medios de comunicación impresos y electrónicos, y de distintos y variados espacios de redes sociales, no siempre se observa en ellos la generación de información suficiente, objetiva, cierta y verificable que permita a las y los ciudadanos tener conocimiento de calidad sobre los asuntos públicos, para formarse una opinión educada y capacitada para participar. Muchos medios de comunicación suelen tener agendas derivadas de intereses que se imponen a la calidad de la información que brindan al público, y muchos contenidos de redes sociales no obedecen a fuentes de información verificadas.

Estos problemas de la calidad informativa electoral se han acrecentado con la emergencia de lo que se ha denominado *posverdad*, que fue la palabra que el *Diccionario de Oxford* eligió para sintetizar el año en que triunfó la salida del Reino Unido de Europa, Donald Trump ganó la Presidencia de Estados Unidos y en Colombia perdió la paz. La definición de este concepto aclara mucho de lo sucedido: *Circunstancias en las que datos objetivos son menos influyentes en la construcción de la opinión pública que llamados emocionales o creencias propias*.

Las redes sociales han venido a ser la incubadora perfecta de la *posverdad*. La clave está en la configuración misma de las redes, el sistema está creado con un vicio de origen: el poco apego a la realidad. Los perfiles personales son muestra de esto, pues funcionan como construcciones de marca, no de verdad. Se eligen las fotos que mejor esconden lo que el espejo revela y se construye una narrativa basada en los atributos deseados, no necesariamente los que se tienen. Vender un producto significa someter lo racional a lo emocional, cuando las personas empiezan a entenderse como productos, se inaugura un mundo en el que la emoción impera sobre el raciocinio, el mundo que da pie a la *posverdad*.

Hasta hace unos años, los editores revisaban el contenido en busca de información viciada; en el mundo actual, verificar la información significa salir cinco minutos demasiado tarde para que a alguien le importe. ¿Para qué buscar los hechos si lo que se consume es la inmediatez? En un mundo de velocidad no hay resquicios para la realidad. El mundo de *Twitter* es especialmente feroz en este sentido, ahí las opiniones se vierten en caliente. Esta dinámica inhibe la reflexión y reprime la tortuosa tarea del pensamiento y la verificación de datos. Como dice Juan Villoro: *En tiempos digitales, la verdad no ha dejado de ser revolucionaria, pero pertenece a una esfera que importa*

cada vez menos: la realidad. Si la discusión pública sucede principalmente en plataformas que no permiten la verificación de datos o la corrección de errores, las y los usuarios poco a poco van normalizando la noción de que la verdad es un daño colateral, esporádico, secundario e irrelevante de la enunciación. Esa normalización de la mentira rápidamente permea todas las áreas de la vida humana.

Las redes sociales han construido un mundo que ha digerido y normalizado las falsas realidades, los falsos perfiles y las falsas noticias; esto permite la irrupción impune de políticos que apelan con éxito a la *posverdad* en tiempos electorales, con los efectos que esto genera en la ciudadanía en términos de la calidad de la información que reciben durante las campañas, y en la que basan sus juicios y decisiones. Las redes son el instrumento perfecto para la propaganda política y así se ha visto con la intervención rusa, con noticias falsas en Estados Unidos, Alemania, Francia y España.

Tal y como resumía el teórico político Fernando Vallespín en una conferencia en dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas en Tuxtla Gutiérrez,

la revolución digital lo ha cambiado todo, se han multiplicado los speakers y las audiencias, no hay una diferenciación clara entre ellos y tanto el poder como los medios de comunicación tradicionales han perdido la autorictas o la credibilidad total de la que gozaban antes, lo que ha provocado una crisis generalizada de la intermediación y una lucha feroz por el mercado de la atención, donde miles de actoras y actores pugnan por conseguir la atención de sus seguidores en las cuentas de Twitter, Instagram, YouTube o cualquier canal que usen para difundir sus contenidos. Se ha pasado de una democracia de partidos a una democracia de audiencias, consecuencia directa del uso y popularización de las redes sociales, que han posibilitado el acceso a un número ilimitado de versiones de la realidad.

Esta democracia de *audiencia* encaja como un guante con un nuevo tipo de ciudadano: aquel que Giovanni Sartori denomina *hombre del pospensamiento*, esto es, *incapaz de reflexión abstracta y analítica, fortalecido en el sentido del ver y en el fantasear*.²⁴ Los medios pueden producir un doble efecto de desinformación y sobreinformación debido a la sucesión vertiginosa de noticias breves y de poca profundidad, que suele dar lugar a un *círculo vicioso*, como lo denomina Norris (2002). El problema se suscita cuando las

²⁴ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza, 2007, pp. 130 y ss.

distorsiones en algún sistema de información resultan lo suficientemente importantes como para originar un escaso juicio a nivel del ciudadano medio.

La mentira en política ha existido siempre. El debate entre política, verdad y mentira es tan antiguo como la política misma. Los grandes teóricos del poder ya trataron este tema desde cuestiones tan fundamentales cómo si encubrir la verdad produce efectos políticos beneficiosos y, en ese caso, cómo encajar esta tensión dentro de una ética política. Hannah Arendt dice unas cuantas verdades sobre la mentira en política y anticipa la *posverdad*, la *banalidad* de la mentira y del secreto de Estado, la mentira es consustancial a la política. Ni siquiera en las democracias más puntillosas las y los políticos pueden decir la verdad todo el tiempo. Es un hecho desagradable con el que es muy molesto convivir. El cambio cualitativo es que antes se penalizaba; ahora, esa conexión se ha roto, *si me dice mentiras uno de los míos ya no importa*. Y lo que es peor, las estrategias de manipulación que siempre habían sido deliberadas ahora son masivas con el apoyo de las redes, por lo que su impacto es mayor. Por lo mismo, los tiempos que corren exigen pensar y reflexionar de manera crítica este fenómeno comunicacional presente en las sociedades complejas e intercomunicadas, especialmente en el campo político.

III. ¿Políticas públicas o iniciativas ciudadanas?

En búsqueda de remedios a la manipulación informativa electoral

En muchas democracias contemporáneas la *posverdad* ya ha cobrado factura, la opinión pública se ha visto deliberadamente influenciada por hechos alternativos, por mentiras, construidas específicamente con el fin de deformar, de influir de forma perversa. Se ha banalizado la verdad para dar pie a un entusiasmo por la información no verificada. El reto es superar esta inercia de manipulación informativa, en aras de garantizar ya no sólo la pluralidad sino la calidad informativa al electorado es grandísimo, y por su relevancia no puede quedar exclusivamente en el ámbito de la propia ciudadanía. Al tener estas estrategias efectos en los insumos que los electores necesitan para decidir en la vida pública, el Estado a través de sus instituciones también está obligado a generar acciones que, sin propiciar la censura, sí las ataje o minimice.

En principio, se pensaría que los principales interesados en que haya información verificada en las campañas electorales son los partidos afectados. Estos tendrían que ser quienes ayuden a que las y los votantes economicen

en los costos de información, especialmente la oposición desde la perspectiva de la teoría de la representación debería ser el principal agente de información del electorado respecto del desarrollo del gobierno, puesto que se supone que tienen el incentivo de pretender ganar la futura elección, por lo que tendrían que monitorear permanentemente al gobierno e informar a la ciudadanía.

Esta es la razón por la que Fearon considera que la información no deja de ser útil en un contexto de amplia competencia, en donde se filtran nuevos datos más allá de las predisposiciones partidistas existentes (1999). En este escenario, el discurso de campaña siempre es debatido, los planteamientos de un partido son contradichos por otro y la propia naturaleza de las campañas previene que cualquiera de los bandos manipule al electorado. De ahí que, algunos autores sugieran que, posiblemente, la mejor forma de limitar la manipulación de las campañas es haciendo más campaña. Las instituciones electorales pueden facilitar estos escenarios de depuración informativa al organizar más debates y con formatos más ágiles que sean de utilidad al electorado.

Sin embargo, este cuadro es demasiado optimista e implica ignorar el rol potencial de los partidos políticos en cuanto a promover arreglos entre las ramas del gobierno. Siempre existe el riesgo latente de que, como diría Javier Pradera, la oposición se encuentre coludida con el gobierno en una *estrategia de silencio*. Después de todo, esta es la razón por la cual los partidos casi nunca denuncian supuestos financiamientos ilegales de sus adversarios. Nada impide que los partidos se coludan y que el ejecutivo goce de una libertad de decisión independiente de la composición partidaria del gobierno, derivado de dichos acuerdos extra partidistas.

Otra razón para no confiar en el canal partidista sería el mantenimiento de muchos conflictos internos (divisiones que impidan que esta labor se realice). Asimismo, pueden no tener recursos para llevar a cabo este monitoreo o quizá simplemente consideren estratégicamente que informar permanentemente (en sentido crítico), les puede resultar contraproducente. De esta forma, aunque reales, los beneficios informacionales de los partidos suelen ser exagerados. No siempre resulta una vía de verificación de la información confiable.

La prensa libre también constituye otro aliado de las acciones de verificación informativa. Después de todo, gran parte de la percepción de la realidad política y la formación del consiguiente juicio ciudadano depende de la información suministrada por los medios de comunicación. Tal y como señala Vallespín,²⁵ *fuera del círculo de la propia experiencia personal y de aquélla a*

²⁵ Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.

la que accedemos mediante la investigación científica (a la que, por cierto, la inmensa mayoría de nosotros sólo tiene acceso también mediante los medios de comunicación), la realidad que somos capaces de percibir es creada por los medios, aunque no se trate, desde luego, de una realidad consensuada).

El papel de los medios es altamente relevante para la vigilancia de los sucesos y la identificación de los acontecimientos sociopolíticos, así como para el escrutinio de las diferentes instituciones en los sistemas democráticos, al grado que hoy día la calidad de la rendición de cuentas está relacionada con la existencia de un pluralismo informativo y de medios independientes que proporcionen a la ciudadanía los instrumentos necesarios para juzgar la actividad de sus gobernantes, no sólo la existencia de una oferta plural es indispensable. También, es importante contar con condiciones jurídicas que promuevan la libertad de expresión y el compromiso de los medios de comunicación para generar información suficiente, objetiva, crítica, verificable y oportuna relacionada a los asuntos públicos.

La exitosa experiencia de la iniciativa periodística *Verificado.mx* o *Verificado Chiapas* en las elecciones de 2018 es muestra de la eficacia de las estrategias para que sean los mismos medios quienes acudan a sus orígenes, las fuentes de la información, para validar las noticias que ellos mismos difunden y evitar daños informativos irreparables que marquen tendencia u opinión e incidan en la evaluación ciudadana de las campañas y del proceso electoral mismo. Para las elecciones concurrentes de 2021, el Organismo Público Local Electoral de Chiapas implementó una intensa campaña de monitoreo de redes y medios de comunicación para identificar la publicación de noticias falsas y ofrecer de manera inmediata las aclaraciones correspondientes, a través de las redes sociales institucionales y del acercamiento con medios de comunicación locales y en algunos casos nacionales, para la difusión respectiva.

Habría que fortalecer estas iniciativas que están forjando transformaciones pedagógicas, de hábitos y de la forma de realizar el trabajo periodístico. Pero, esto requiere el cumplimiento de varias precondiciones; principalmente, la garantía de la existencia de una prensa libre e independiente, no confabulada con alguno de los intereses en disputa. Otra amenaza proviene, y esto en nuestro país, de la indudable sujeción de algunos medios a la promoción del gobierno en turno. Muchos medios de comunicación no son ajenos a la estructura de intereses políticos y económicos presentes en nuestras sociedades, por lo que, la neutralidad que se les otorga desde un punto de vista normativo queda desvirtuada en la práctica a través de las condicionantes que sus propietarios introducen en su labor informativa.

Las amenazas a la libertad de expresión y a la información veraz no son ya formales, sino subrepticias y vinculadas a la autocensura, a la manipulación de los marcos interpretativos de la información o a la selección de lo informativamente relevante en función de los intereses que conviene defender en cada momento. De ahí que, las tareas de verificación informativa desde los medios también enfrente el reto de superar los sesgos de temas, porque son los propios medios quienes deciden qué información verificar y a cuál darle prioridad (tienen el monopolio del *priming* y de la *agenda setting*).

Después de todo, las tareas de verificación de la información desde los medios de comunicación se convierten en acciones de autocontrol de su actividad, agendas e intereses con el riesgo que ello conlleva. En conclusión, la ciudadanía puede contar con diversos filtros de la información falsa que pudiera circular en el desarrollo de las campañas, como la voz de los propios políticos, de las oposiciones, de asociaciones civiles y la prensa libre. Pero, estos filtros no siempre son confiables o suficientes. La magnitud de las noticias falsas ante la emergencia de las redes obliga a la ciudadanía a acudir a varias de ellas, pero también, a explorar otras estrategias que permitan el desarrollo de un juicio político ciudadano capaz de escapar y resistir a la amenaza de la manipulación múltiple.

Dewey considera que esto pudiera resolverse mediante la educación de la sociedad, a efecto de generar una actitud científica en las personas, que haga frente a la tergiversación de la propaganda y que asegure la posibilidad de una opinión pública lo suficientemente inteligente para enfrentar los problemas modernos. Busca incrementar la resistencia a la manipulación mediante el desarrollo de habilidades cognitivas ciudadanas. En esto coincide con Sartori, quien afirma que una de las condiciones que permiten la existencia de una opinión pública relativamente autónoma es un sistema educativo que no sea un sistema de adoctrinamiento.²⁶

En este sentido, resulta destacable la Estrategia Nacional de Educación Cívica puesta en marcha desde 2017 por las instituciones electorales del país, la cual cuenta con líneas de acción que componen el *Eje Estratégico de verdad* que, justamente pretende promover la generación y difusión de la información para contribuir a que la ciudadanía tenga una idea más precisa y completa de su entorno y sus derechos, así como el intercambio de experiencias entre la propia ciudadanía. Se trata de crear los referentes cognitivos para formar el criterio y orientar las prácticas sociales de las y los ciudadanos.

²⁶ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza, 2007.

Por supuesto que, al tratarse de proyectos de largo plazo, no faltará quien considere que desde el Estado se puede hacer más para atajar las estrategias de manipulación informativa durante las campañas electorales, con la creación de instituciones como el Tribunal de Opinión Pública propuesto por el teórico liberal inglés Jeremy Bentham en el siglo XIX.²⁷ Instituciones que coadyuven a verificar la información, tal y como el Instituto Nacional Electoral (INE) lo ha intentado en procesos electorales con la plataforma de *Facebook*. Iniciativa, en la que han coincidido diversos autores quienes afirman la necesidad de crear autoridades independientes, agencias u organismos que sirvan de filtro a la información requerida por los ciudadanos para sus evaluaciones de gobierno.

Sin embargo, son más los peligros que los beneficios de intentar que desde el Estado se verifique la calidad de la información electoral. Cualquier esfuerzo regulatorio que se mueva en la frontera de la libertad de expresión no deja de tener sus riesgos, más en un país en donde las instituciones aún están en proceso de fortalecer su independencia. Además de que, la hiper regulación en el derecho electoral no ha demostrado ser la mejor medicina a los males de nuestro sistema.

²⁷ Bentham era consciente de los problemas relacionados con la información requerida por los ciudadanos en toda democracia. Y aunque muchas de sus propuestas nunca se materializaron, son importantes precedentes para comprender la relación entre la transparencia tal como la entendemos hoy y el gobierno representativo. Principalmente, el *Constitutional Code* (Código Constitucional) que trabajó en la fase final de su larga carrera (Colomer, 2002). Es así como Bentham titula el Capítulo V, Sección IV del *Constitutional Code: El Tribunal de la Opinión Pública*, creado para que aprobara, vigilara y rechazara todos los comportamientos que hemos introducido en la arquitectura política (ojo público). Consideraba que dicho tribunal debía estar integrado por diversos actores sociales, entre ellos, *todos los individuos que componen el cuerpo constitutivo del estado*, las personas que presenciaban las sesiones de la asamblea legislativa, los tribunales, las personas *presentes en reuniones públicas donde se discutan asuntos públicos*, el auditorio *en representaciones teatrales que pongan en escena cuestiones de naturaleza política o moral* y aquellas personas *que se ocupen en sus discursos, escritos, o reflexiones de actos, manifestaciones de un funcionario público o de una corporación funcionaria perteneciente al estado* (Colomer, 2002, p. 20). Bentham entendía que el tribunal era esencial ya que se trataba de una nueva fuente de autoridad. Contemplaba al tribunal como una garantía básica de cara a la arbitrariedad. Constituyó un *tribunal ficticio o tribunal imaginario o judicial* el cual aplicó *los castigos y recompensas de la sanción popular o moral* (Lieberman, 2005). El tribunal era identificado con la prensa y formas relativas de publicaciones políticas sin censura que ayudaron a enfocar y mantener el escrutinio público de la actividad gubernamental (*Idem*).

IV. Conclusiones

En definitiva, el principal reto es lograr la existencia de una ciudadanía alerta del peligro de la *posverdad*, dispuesta a contraponer las noticias falsas con la revisión de hechos reales; pero también es responsabilidad de las y los líderes de opinión, de grupos de interés y de la sociedad civil, de cuidar los insumos informativos que construyen y que consumen para sí.

Resulta indispensable la voluntad política de las y los actores y líderes de opinión, de cuidar el propio ecosistema de medios, tarea difícil en un contexto de competencia política. Por ejemplo, en procesos electorales pasados, al amparo de la *posverdad*, se ha construido una narrativa de desprestigio institucional en torno al árbitro electoral, no importándole a quienes le apostaron al juego de contratar agencias que utilizan cuentas falsas, arriesgar la estabilidad política de la autoridad electoral, del Estado y del país. Lo anterior, sin demérito de que las estrategias de manipulación informativa se presentaron en otros terrenos, en otros flancos; principalmente, como instrumento de las y los propios competidores, cuyo análisis escapa a la pretensión de esta aproximación teórica que deberá acompañarse de mayores estudios de alcance no solamente normativo, sino práctico.

V. Bibliografía

- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, en *Cuadernos de transparencia*, México, IFAI, 2007.
- CAMPBELL, James *et al.*, *The american voter*, Chicago, University of Chicago Press, 1960.
- CAPELLA, Joseph N. y HALL JAMIESON, Kathleen, *Spiral of Cynicism*, Nueva York, Oxford, 1997.
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo, *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático*, México, Fontamara, 2009.
- FEARON, James D., “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance”, en *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge, University Press, 1999.
- FEREJOHN, John, *Information and the Electoral Process, Information and Democratic Processes*, Urbana, University of Illinois Press, 1990.

- FEREJOHN, John, *Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability*, en *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- FIORINA, M. P., “Parties, Participation and Representation in America: Old Theories Face New Realities”, en KATZNELSON, I. y MILNER, H. V. (eds.), *Political Science. State of the Discipline*, Nueva York, Norton and Company, 2002.
- HARDIN, Russell, “Street Level Epistemology and Democratic Participation”, *Journal of Political Philosophy*, 10, 2002.
- KEY, V. O. Jr., *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1967.
- LAPORTA, Francisco J., “El cansancio de la democracia”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 114, 2001.
- PATTERSON, Thomas E., *Doing Well and Doing Good: How Soft News and Critical Journalism are Shrinking the News Audience and Weakening Democracy – And What News Outlets Can do About it*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2000.
- POPKIN, Samuel I., *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza, 2007.
- VALLESPÍN, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.
- ZALLER, J. R., “Mónica Lewinsky’s Contribution to Political Science”, *PS: Political Science and Politics*, 31, 1998.

Transparencia y partidos políticos en México. Una condición necesaria para la democracia

Transparency and Political Parties in Mexico. A Necessary Condition for Democracy

Julio César **Bonilla Gutiérrez**

Sumario

- I. Introducción.
- II. Transparencia, partidos políticos y democracia.
- III. El marco jurídico actual.
- IV. El cumplimiento de las obligaciones de transparencia y sus brechas.
- V. Análisis del artículo 121 y sus respectivas fracciones.
- VI. Análisis del artículo 129 y sus respectivas fracciones.
- VII. Cumplimiento diferenciado por artículos.
- VIII. Conclusión.
- IX. Fuentes.

* Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y Coordinador de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas del Sistema Nacional de Transparencia. Maestro en Derecho y especialista en Derecho electoral con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Recibido: 26 de junio de 2020

Aceptado: 15 de julio de 2020

Resumen

Los partidos políticos en México, se mantuvieron largo tiempo en el claroscuro. Su naturaleza jurídica a la luz de las disposiciones constitucionales les dota de un carácter relacionado con su función democrática en la estructuración de los órganos representativos. La rendición de cuentas por parte de éstos es de medular relevancia por las funciones que deben cumplir y no sólo en relación con su financiamiento público y privado. A pesar de los avances normativos, los partidos requieren hacer esfuerzos mayores en materia de transparencia y abonar con ello a su legitimidad, en un contexto necesario para su consolidación en democracia.

Abstract

Political parties in Mexico had been conducting their activities in opacity. Their legal nature in the light of the constitutional dispositions applicable to them are connected to their function pursuant to the structuration of the representative organs. Accountability in relation to these political organizations is of a paramount relevance since they have important functions to fulfill in connection with the citizenry and not only regarding their public and private financing. Even though there have been advances in terms of legislation, political parties still have to make greater efforts of transparency in order to public their information and amount to their legitimacy in a context in which they do not enjoy the best of reputations.

Palabras clave: transparencia, democracia, rendición de cuentas

Keywords: Transparency, Democracy, Accountability

I. Introducción

Durante largo tiempo, las actividades, decisiones y patrimonio de los partidos políticos en nuestro país, se condujeron y gestionaron en un claroscuro muy intenso.

A pesar de ser los vehículos para la estructuración de la voluntad popular y su transformación en decisión y acción pública, la ciudadanía permanecía al margen de sus procesos decisorios, su administración y el ejercicio de sus recursos.

En las dos últimas décadas, el desarrollo del derecho humano de acceso a la información pública y, consecuentemente, la transparencia y la rendición de cuentas, han demostrado su estrecha relación con el ejercicio de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de asociación, así como con el afianzamiento y el mejoramiento de las condiciones democráticas y del sistema democrático en su conjunto, al interior de un país. Dicho de otro modo, el derecho de acceso a la información en su carácter instrumental, dota a las personas del conocimiento necesario para el ejercicio de otras libertades y derechos, ya sean sociales o individuales, como los de expresión, petición, asociación o sufragio, por mencionar tan solo algunos de estos últimos. De tal modo, se convierte en una condición *sine qua non* para el ejercicio de tales derechos.

Y es que los partidos políticos, a la luz de lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la Constitución federal, son “entidades de interés público”. Ese estatus jurídico constitucional es el que no sólo explica, sino también justifica, el hecho de que las asociaciones políticas mencionadas, no sólo tengan la posibilidad de tener acceso y ejercer diversas prerrogativas, sino que deban cumplir con la normativa que les resulta aplicable en materia de transparencia y rendición de cuentas. Máxime, en un contexto como el actual, en el que poco a poco surgen más controles democráticos no electorales que reclaman la posibilidad de incidir y de hecho inciden en la toma de decisiones públicas y dejan de lado las elecciones como proceso vertebral de la democracia al canalizar la acción ciudadana individual o colectiva a través de diversos mecanismos o instancias.¹

La incuestionable y medular trascendencia de la transparencia y la correlativa rendición de cuentas por parte de las organizaciones partidarias de

¹ Véase Isunza Vera, Ernesto y Gurza Lavalle, Adrián (eds.), *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, Reino Unido, Peter Lang AG, 2018, pp. 2-4.

cara a la ciudadanía, encuentra asidero, racionalidad y plena justificación jurídica pero también teleológica, en el segundo párrafo de la mencionada fracción del artículo 41 referido, el cual establece, con toda claridad, que los partidos

tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso 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 con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Tales funciones, que de modo directo se relacionan con la generación de los poderes constituidos y asignadas por el texto constitucional a los partidos políticos, dotan de sentido y fondo a las obligaciones que les han sido impuestas en materia de transparencia y rendición de cuentas al ser las organizaciones partidarias, conforme a la legislación nacional y local en la materia, sujetos obligados para tales efectos. Obligaciones cuyo cumplimiento es de una necesidad incuestionable, no sólo por emanar en su finalidad de dispositivos constitucionales y así, de las bases mismas del funcionamiento del Estado democrático al que aspiramos, sino además, con el objeto de dotar de legitimidad a las estructuras y organizaciones partidarias en un contexto como el mexicano en el que las mismas, no cuentan con plena confianza de la ciudadanía y se encuentran, profundamente cuestionadas.

II. Transparencia, partidos políticos y democracia

La transparencia de los partidos debe darse y comprenderse en un doble aspecto. Hacia el interior, frente a sus propios militantes o afiliados, en cuanto a las decisiones orgánicas internas y sus propuestas, la selección de sus candidatos o la formación de coaliciones, aspecto que materializa y dota de sustancia a la democracia intrapartidaria.² Pero también, hacia el exterior, es decir, de cara a la sociedad, frente a la que tienen que dar a conocer no sólo

² Véase Peschard Mariscal, Jacqueline y Astorga Ortiz, Fidel, *Los partidos políticos frente al escrutinio: de la fiscalización a la Transparencia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

sus ofertas políticas con fines proselitistas, sino el uso y destino que dan a los recursos económicos que les son otorgados o que perciben de cualquier fuente, e incluso, su propio funcionamiento interno. Lo anterior, incluye los pagos que realizan para el mantenimiento de su estructura interna y cualquier erogación a su cargo, en una comprensión clara de que el financiamiento político en un sentido amplio, se refiere al financiamiento legal o ilegal al que acceden los partidos políticos para sus actividades tanto de campaña como fuera de éstas.³

En esta lógica, el acceso a la información concerniente a los partidos políticos por parte de cualquier persona y la cabal rendición de cuentas por parte de aquellos, deben ser vistos no sólo como un mecanismo de eventual control del poder, sino de modo muy importante, en su estrecha interrelación con el ejercicio y la práctica de las libertades. Todo ello, en una lógica en la que la Constitución como concepto, se relaciona indisolublemente con el de un gobierno representativo y sus instituciones, y en el cual, los órganos representativos y dichas instituciones, se encuentran circunscritos y determinados de un modo estricto, por el documento que los determina.⁴

Ahora bien, en tal sentido, el hecho de que el derecho humano de acceso a la información, se encuentre previsto y reconocido en el segundo párrafo del artículo 6 de nuestra Constitución, implica que las autoridades y los sujetos obligados a observarlo, no pueden restringirlo o limitarlo, con independencia o en adición a la existencia de garantías para hacerlo eficaz o restituirlo en caso de violación al mismo.

Por tanto y en razón de que los partidos políticos son, en realidad, el producto del ejercicio de derechos y libertades y, por ende, consustanciales al correcto funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, su transparencia y su cabal rendición de cuentas, elementos que no son sino precondiciones y presupuestos lógicos necesarios del Estado democrático de derecho.

Habiendo expuesto lo anterior, es necesario hablar de las razones que explican la necesidad de que los partidos políticos sean como lo son en la actualidad, sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

³ Véase Norris, Pippa, *Strengthening Electoral Integrity*, Reino Unido, Cambridge University Press, Edición de Kindle, p. 215

⁴ García, José Francisco, "El control de constitucionalidad en El Federalista y los fundamentos de una sociedad libre", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, vol. 30. núm. 3, 2003, pp. 491-514, disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwibzJ_7jZXnAhUFd6wKHcSCBFoQFjABegQICRAB&url=https%3A%2F%2Fdialecto.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2650281.pdf&usg=AOvVaw37g4Qa7Hs_S9mkTjXBtadp (fecha de consulta: 12 de mayo de 2020).

Antes de la reforma político-electoral de 1996, el sistema de partido hegemónico, en su operación y práctica, era el lugar perfecto para mantener, cultivar y preservar la opacidad. La unidad partido-gobierno permitía el uso de recursos con una discrecionalidad pasmosa que resiste cualquier análisis lógico centrado en la democracia como ideal y aspiración. Ello ocurría respecto de recursos usados con fines electorales, programas de gobierno, aportaciones a los partidos políticos por parte de particulares, condicionamiento al acceso ciudadano a beneficios y participación, etcétera.

Tras la aludida reforma, sin embargo, se generó un entramado normativo por el que se dotaba de recursos a los partidos políticos, con ciertos criterios de racionalidad y equidad; recursos de naturaleza pública. La ministración de esta prerrogativa que a la fecha prevalece aunque con criterios de distribución que se han ido modificando a través del tiempo, es quizá la primera razón que explica la necesidad de que los partidos sean transparentes y rindan cuentas ante la sociedad; pues al tratarse de recursos públicos, es incuestionable que se debe poder acceder a la información relativa al uso que de los mismos se hace por las asociaciones políticas. Lo anterior, porque claramente, sería inaceptable que dichos recursos se usaran para fines diversos a aquellos que la Constitución les asigna a los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público.

La transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, se extienden a los recursos privados a los que pueden acceder los partidos en el marco de la normatividad aplicable. Ello se explica, en razón de que este tipo de organizaciones políticas se encuentran exentos del pago de impuestos a los que sí se encuentran sujetas otro tipo de organizaciones y la ciudadanía en general; pero también por la necesidad de mantener al margen de los partidos las influencias ilegales que pudieren surgir de entes privados y que les desnaturalizarían como organizaciones y representaciones políticas auténticamente ciudadanas (*vgr.* la prohibición de obtener recursos de personas o entidades extranjeras o internacionales; de ministros de culto o de agrupaciones religiosas, o de empresas de carácter mercantil⁵) y por mantener la observancia del principio constitucional que establece que el financiamiento público deberá prevalecer sobre el privado, contenido de igual modo en el artículo 41 constitucional.

Ahora bien, no sobra mencionar que si bien es cierto, en los párrafos precedentes hemos ubicado una primera razón que justifica la necesidad de transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos, en virtud

⁵ Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/220/55> (fecha de consulta: 17 de mayo de 2020).

de los recursos públicos y privados que reciben; estimamos que aún en el caso de que no se les ministraran recursos a este tipo de organizaciones políticas, la referida necesidad y las correlativas obligaciones a cargo de estas asociaciones políticas, no perderían su centralidad y tampoco se desvanecerían. Ello, en razón de las fundamentales funciones que desde el texto constitucional tienen asignadas y sobre todo, de su relevancia para el sistema político democrático de nuestro país, en virtud de que una de las funciones centrales de las normas jurídicas relativas a la transparencia y su discurso, tiene que ver con la legitimidad con la que dotan al entramado institucional que le aplican.⁶

Y es que es claro que, amén de que se les dote o no de recursos públicos a los partidos, quienes están afiliados a éstos deben tener la posibilidad de conocer los “*por qué*” y los “*cómo*” de las decisiones de su partido con el objeto de poderlas apoyar o, eventualmente, cuestionar e incluso, rechazar. Lo mismo aplica evidentemente, para las líneas de acción política, postulaciones, la posibilidad de conformar coaliciones con otras fuerzas políticas y otros temas que sin ser conocidos, discutidos y consensuados, no pueden y no deben válidamente, ser decididos en la opacidad u oscuridad. Por lo que hace a la sociedad en su conjunto y el electorado, la transparencia y la rendición de cuentas efectivas, abonan a la legitimidad de los partidos a través de una comunicación política de calidad, en la inteligencia de que las ofertas políticas, las postulaciones, pero también las decisiones que adopten los gobernantes surgidos de los procesos electorales, se ven influidas por las plataformas políticas y los programas de acción generados al interior de este tipo de asociaciones políticas.

Sinuoso y largo camino hemos andado las y los mexicanos desde que en 1977 se agregó al artículo 6o. de nuestra Constitución la expresión consistente en que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, pues fue hasta la adopción en 2002 de la ley reglamentaria respectiva, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se precisaron y delinearon los alcances y rasgos de este derecho fundamental. Ello, en un contexto en el que también, en el marco de una reforma político-electoral, se incluían en el sistema político a diversas fuerzas que cuestionaban la calidad de la democracia mexicana y se buscaba que las personas contaran con diversas fuentes de información. Óptica en la que los partidos políticos, al concedérseles acceso efectivo a los medios de comunicación ma-

⁶ Adams, Rachel, *Transparency (New Trajectories in Law)*, Reino Unido, Routledge, Taylor and Francis, Edición de Kindle, p. 72

siva, habrían de jugar un rol de gran importancia al presentar a la ciudadanía sus respectivos, diversos y contrastantes puntos de vista.

Es preciso, sin embargo, enfatizar que tal visión y concepción del derecho a la información, no sólo respondió a un momento histórico, político y jurídico determinado, sino que dista mucho de la que tenemos en la actualidad y sobre todo, del andamiaje jurídico construido y perfeccionado desde entonces y que se traduce en la vigencia y garantía de tan fundamental derecho humano, y en específico, respecto del papel que tienen los partidos políticos en relación con éste y la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

Como un ejemplo del devenir jurídico hasta el estado actual de los partidos respecto de la transparencia y la rendición de cuentas, pero sin que el presente constituya un pormenorizado recuento de todas las reformas y modificaciones no sólo legales sino también conceptuales que nos condujeron hasta el andamiaje con el que contamos en la materia al día de hoy; es de mencionarse que cuando en enero de 2008 fue publicado el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe),⁷ a dicho cuerpo legal se le incorporó un capítulo específico, el Capítulo Quinto, cuyas disposiciones no sólo definían las obligaciones de los partidos en materia de transparencia, sino que pueden ser consideradas como un avance hacia una homogeneización del ejercicio de este derecho en materia electoral y en congruencia con los principios contenidos en el artículo 6o. de nuestra Constitución, de modo especial en lo concerniente a que el foco estaba puesto finalmente en las personas, como titulares del mismo.

En relación con tal cuerpo normativo, es de resaltarse la calidad de sujetos obligados indirectos que se dio a los partidos políticos respecto de las obligaciones de transparencia que les fueron atribuidas; lo anterior, en virtud de que el artículo 41, numerales 1 y 2 del Cofipe, establecían que toda persona tenía derecho a acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las reglas previstas en el cuerpo normativo referido y las que resultarían aplicables conforme al reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia. Asimismo, que las personas accederían a la información de los partidos a través del Instituto Federal Electoral, mediante la presentación de solicitudes específicas.

Entre los aspectos que vale la pena mencionar del Capítulo Quinto referido del Cofipe de 2008 y en consonancia con lo expuesto previamente, tenemos los siguientes:

⁷ Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

- La titularidad del derecho de acceso a la información de los partidos se atribuyó a las personas, con lo que la calidad de ciudadano no era necesaria.
- Al ser los partidos sujetos obligados indirectos, cuando la información solicitada se encontrase en posesión de la autoridad electoral, ésta la debía entregar en los términos previstos por el reglamento aplicable; pero cuando por el contrario, la autoridad no la tuviese, ésta debía requerirla al partido político de que se tratara.
- Se estableció un catálogo de información que tanto la autoridad electoral federal como los propios partidos, debía hacer pública en sus páginas de Internet (*v.gr. i*) Documentos básicos, *ii*) facultades de los órganos partidarios, directorio de sus órganos a nivel nacional, estatal y municipal, *iii*) tabulador de remuneraciones de los integrantes de sus órganos internos, *iv*) plataformas electorales y programas de gobierno registradas ante el IFE, *v*) los montos de financiamiento recibidos mensualmente por cualquier modalidad desagregados por nivel nacional, estatal, municipal y los montos correspondientes a descuentos por sanciones, *vi*) los informes anuales o parciales de ingresos y gastos desagregados por ordinarios, de campaña y precampaña, entre otros).
- Se determinó con la calidad de no pública, la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos partidarios, sus estrategias electorales y la relacionada con la vida privada de sus dirigentes, precandidatos, candidatos y afiliados. Asimismo, se definió con calidad de confidencial, la información que contuviese los datos personales de dichos sujetos.

Es también importante señalar que, para dotar de sentido y efectividad a la normatividad federal brevemente comentada, se estableció también como sancionable el incumplimiento de los partidos a sus obligaciones de transparencia.⁸

Tras haber revisado el ámbito federal, es preciso indicar, como lo señala la doctora Peschard,⁹ que a nivel local y hasta 2007 hubo mucha heterogeneidad en el tratamiento normativo de la transparencia de los partidos políticos en los estados. Lo anterior, en su criterio, fue lo que derivó en la necesidad de reformar la Constitución en su artículo 6o., para establecer principios generales aplicables y de observancia en todo el territorio nacional.

⁸ Véase Cofipe 2008, artículo 342, párrafo 1, inciso k.

⁹ *Op. cit.*, pp. 51-52.

Por ejemplo, hasta 2013, en 18 estados se preveía a los partidos políticos como sujetos obligados directos y en 14 como indirectos, lo cual, hacía una gran diferencia en el procedimiento aplicable para materializar el acceso a la información de dichas organizaciones políticas en tanto, en el primer caso, los medios impugnativos eran planteados por lo general ante el órgano garante local para efectos de que éste resolviera de manera definitiva, mientras que en el segundo caso, las solicitudes se debían plantear ante el órgano electoral local y las impugnaciones respectivas ante los tribunales electorales locales.

Todo esto habría de cambiar con la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 en materia de transparencia y la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), del 4 de mayo de 2015.

La reforma constitucional aludida, se tradujo en una ampliación de los sujetos obligados a transparentar su información y que en lo que interesa a nuestra exposición, incluyó a los partidos políticos entre ellos,¹⁰ convirtiéndolos así en sujetos obligados directos. En adición a ello, podemos decir que también se fortaleció al órgano garante nacional y se sentaron las bases para la creación de organismos garantes locales y autónomos en cada una de las entidades federativas. Dicha reforma implicó así, el reconocimiento y promoción del derecho humano de acceso a la información como medio fundamental para el desarrollo de la vida democrática.¹¹

III. El marco jurídico actual

La emisión de la LGTAIP, reglamentaria del artículo 6o. constitucional establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de diversos sujetos obligados, entre los que se incluyeron a los partidos políticos (artículo 1o., LGTAIP).

Asimismo, el Estado asumió la obligación de garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de dichos sujetos obligados (artículo 6o., LGTAIP) y es interesante ver que, por lo que hace a los órganos autónomos en materia electoral, nacional y locales, la legislación general en

¹⁰ Véase artículo 6o. constitucional, apartado A, fracción I.

¹¹ Lo anterior, claramente pasado por la reforma constitucional previamente realizada en el año 2011 en materia de derechos humanos y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

comento les impuso las obligaciones específicas de poner a disposición del público y actualizar (artículo 74, LGTAIP):

- Los listados de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos registrados ante la autoridad electoral.
- Los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos.
- El catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, pautas de transmisión, versiones de spots de los institutos electorales y de los partidos políticos.
- Los montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas.
- Los dictámenes, informes y resoluciones sobre pérdida de registro y liquidación del patrimonio de los partidos políticos nacionales y locales.

Por lo que hace a los partidos políticos en específico, debe resaltarse que sus obligaciones se encuentran contenidas en el artículo 70 (obligaciones comunes de transparencia) en relación con el 76 (obligaciones específicas de transparencia) de la ley general en estudio.

El primero de los dispositivos mencionados, de manera clara mandata que en la Ley Federal y de las entidades federativas se contemplará que todos los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, *según corresponda*, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que en sus diversas fracciones desarrolla, y de los cuales no todo aplica a los partidos políticos por virtud de su específica naturaleza y fines constitucionalmente previstos. Esto último se reconoce en el párrafo final del artículo 70 de la LGTAIP en análisis y que es del tenor literal siguiente:

Los sujetos obligados deberán informar a los Organismos garantes y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional, cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado.

Ahora bien, los temas, documentos y políticas que establece el multicitado artículo 70 que deben transparentar los sujetos obligados, sin pretender ser exhaustivos en su enunciación, entre otros, comprenden:

- El marco normativo que les resulta aplicable.
- Su estructura orgánica completa en un formato que permita vincular las atribuciones y facultades de quienes integran dicha estructura.
- Facultades de cada área incluyendo metas, objetivos e indicadores.
- El directorio de su estructura, total de plazas, sus remuneraciones, declaraciones patrimoniales, etcétera.
- El domicilio de su Unidad de Transparencia.
- Contrataciones.
- Los informes que por disposición legal generen.
- Estadísticas derivadas del cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible.
- Inventario de muebles e inmuebles.
- Las actas de su Comité de Transparencia.

El artículo 76 de la LGTAIP, por su parte, trata de las obligaciones específicas de transparencia que corren a cargo de los partidos políticos, entre las que se encuentran y resaltaremos, entre otras, las siguientes:

- El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia.
- Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos.
- Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil.
- Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios.
- Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos.
- Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes.
- Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados.
- El acta de la asamblea constitutiva.
- Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión.

- Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos.
- El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, de la Ciudad de México y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales; incluyendo el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos referidos, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica; así como cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función que desempeñe dentro o fuera del partido.
- El currículum con fotografía reciente de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, con el cargo al que se postula, el distrito electoral y la entidad federativa.
- El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal.
- Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales.
- Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
- Las resoluciones dictadas por los órganos de control.
- Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, así como los descuentos correspondientes a sanciones.
- El estado de situación financiera y patrimonial.
- El inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores.
- Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente.
- El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto.
- Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos.

Como puede apreciarse, las obligaciones de transparencia mencionadas, se relacionan, como lo hemos dicho, no sólo con temas presupuestarios o económicos y la rendición de cuentas respecto a ellos, sino que están igual-

mente dirigidas a posibilitar a las personas, el conocimiento de las decisiones y determinaciones que inciden en la organización, funcionamiento y desarrollo de la vida partidaria. Con ello, el objetivo es lograr que las personas puedan ejercer de un modo adecuado y cabal, su derecho de acceso a la información, mismo que no es posible concebir sin información cierta y exhaustiva.

A nivel local y por virtud de la naturaleza general de la LGTAIP desde una óptica constitucional derivada de la adecuada interpretación del artículo 133 de nuestra Constitución federal, los dispositivos revisados encuentran sus correlativas disposiciones en las leyes locales en la materia.

IV. El cumplimiento de las obligaciones de transparencia y sus brechas

Como hemos dicho previamente, el panorama actual en materia de transparencia y rendición de cuentas en relación con los partidos políticos fue resultado de la reforma constitucional del año 2014 al artículo 6o. de la Constitución, de la emisión de la LGTAIP en 2015; pero sobre todo del trabajo e interpretación realizados por los órganos garantes nacional y locales en la materia.

Es relevante señalar que la LGTAIP, al tener precisamente el carácter de general, incide válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales coexistentes en el Estado Mexicano al constituir (i) una excepción al principio de distribución de competencias contenido en el artículo 124 del propio texto fundamental y (ii) a la luz del artículo 133 constitucional, la Ley Suprema de la Unión.¹² Por tanto, las diversas leyes locales en la materia, pasaron por adecuaciones en congruencia con la LGTAIP, alineándose a sus fines y objetivos.

Al ser agregados los partidos políticos, en la supracitada reforma constitucional de 2014 como sujetos obligados directos, se fueron dando modificaciones tanto a nivel legislativo local como ya hemos dicho, como en el modo en que hasta entonces transparentaban ellos mismos su información y los procedimientos correlativos. Lo anterior, se tradujo en brechas que gradualmente, se han ido paliando.

¹² Véase Tesis P. VII/2007, LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2007, t. XXV, p. 5.

Así, el andamiaje normativo actual busca promover, desarrollar y posibilitar la transparencia de las organizaciones partidistas. Sin embargo y esto hay que decirlo, la existencia de normas en la materia no garantiza *per se*, la sustancial existencia de la transparencia de los partidos o el cumplimiento por parte de éstos de las obligaciones a su cargo en la materia.

Del análisis del Resumen Ejecutivo de la Métrica de Gobierno Abierto 2017,¹³ ejercicio bienal consistente en una investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con el fin de monitorear el nivel de apertura institucional de los sujetos obligados de la LGTAIP, tenemos que la autoridad nacional determinó que “del total de sujetos obligados analizados, aquéllos que [contaban] con mayores brechas [eran] los de reciente incorporación al régimen institucional de transparencia, esto es: partidos políticos, fideicomisos y sindicatos”. Dichas brechas se ubicaban en la materia de transparencia, específicamente en los rubros de acceso a la información, claridad y transparencia proactiva¹⁴ e implicaron la obtención de apenas un 0.21 de calificación dentro de una escala del 0 al 1 en el Índice de Gobierno Abierto para este tipo de sujetos obligados.

Ahora bien, en el ejercicio Métrica de Gobierno Abierto 2019,¹⁵ la brecha ya referida se cerró un poco al obtener los partidos políticos una calificación de 0.43 en el índice antes mencionado.

A pesar de la mejoría mostrada entre 2017 y 2019, los partidos políticos se ubicaron, en cualquier caso, entre los sujetos obligados con las más bajas calificaciones en materia de transparencia; lo cual, en razón de su importancia para la gobernanza democrática y su normalidad, es a todas luces inaceptable.

Si analizamos el contexto local, el panorama, por desgracia, no es muy diferente. Tomemos por ejemplo a la Ciudad de México donde el órgano garante lo es el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoCdMx).

¹³ Véase INAI, Métrica de Gobierno Abierto 2017, Resumen Ejecutivo, disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Folleto-Metrica-web.pdf>.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 29 y 30.

¹⁵ Véase INAI, Métrica de Gobierno Abierto 2019, Resumen Ejecutivo, disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/resumen-ejecutivo.pdf>.

Al interior del órgano garante local mencionado, la Dirección de Estado Abierto, Estudios y Evaluación (DEAEE) es el área encargada de realizar la verificación y evaluación de la información que publican y actualizan los diversos sujetos obligados de la Ciudad de México en sus portales institucionales y la Plataforma Nacional de Transparencia, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia local.

Durante el ejercicio 2019, la DEAEE realizó tres evaluaciones durante el ejercicio 2019. Dos de ellas¹⁶ fueron censales respecto del ejercicio 2018 y una evaluación únicamente abarcó a 35 sujetos obligados de reciente incorporación al Padrón de sujetos obligados supeditados al cumplimiento de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados de la Ciudad de México (Padrón vigente). Cabe mencionar que el ámbito de partidos políticos únicamente fue evaluado dos veces, por no existir partidos políticos de nueva creación.

Las obligaciones que los partidos políticos deben actualizar y publicar en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) y en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), así como en sus respectivos portales de Internet, son las contempladas en los siguientes artículos de la ley de transparencia local:

- 1) Artículo 121. Obligaciones comunes.
- 2) Artículo 129. Obligaciones específicas de los partidos políticos.
- 3) Artículos 145, 146 y 147. Disposiciones particulares.

Por lo que hace a la Primera Evaluación Vinculante, los resultados de los partidos políticos en la Ciudad de México se muestran en la siguiente tabla, señalando su Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia del Portal de Internet (ICOT-PT), el de la Plataforma Nacional de Transparencia (ICOT-PNT) y el Índice General de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia (IGOT), ordenados de forma descendente, respecto del IGOT:

¹⁶ Primera Evaluación Vinculante y Tercera Evaluación Vinculante.

Resultados de la Evaluación Vinculante 2019, respecto del ejercicio 2018			
Sujeto obligado	IGOT	ICOT_ PT	ICOT_ PNT
Movimiento Ciudadano en la Ciudad de México	100.00	100.00	100.00
Partido Revolucionario Institucional en la Ciudad de México	100.00	100.00	100.00
Partido Verde Ecologista de México en la Ciudad de México	94.83	92.67	96.99
Partido de la Revolución Democrática en la Ciudad de México	70.86	74.50	67.22
Partido Humanista en la Ciudad de México	65.32	65.32	65.32
Partido del Trabajo en la Ciudad de México	63.03	55.11	70.95
Partido Acción Nacional en la Ciudad de México	56.62	52.21	61.03
Encuentro Social en la Ciudad de México	45.79	44.30	47.28
MORENA en la Ciudad de México	31.38	34.25	28.51
Nueva Alianza en la Ciudad de México	21.09	18.59	23.59

FUENTE: InfoCdMX-DEAEE.

Nota metodológica: El IGOT se compone del promedio de ICOT-PT e ICOT-PNT.

Es de llamar la atención que con relación al IGOT, la calificación más alta fue de 100 y las más baja de 21.09; con una calificación promedio de 64.89.

Ocho de los diez partidos políticos incumplieron parcialmente obteniendo una calificación entre 94.83 y 21.09; mientras que dos¹⁷ de ellos cumplieron totalmente obteniendo una calificación de 100.

En este ámbito existe un grado de cumplimiento de 64.89% en lo que respecta a la publicación general de la información, 66.09% sobre la publicación en la PNT y un 63.69% sobre la publicación en los portales institucionales de dichos sujetos obligados.

1. Cumplimiento diferenciado por artículos

Con relación al tipo de obligaciones de transparencia, los partidos políticos han cumplido parcialmente en la publicación y actualización de sus obligaciones comunes, y disposiciones particulares; obteniendo un promedio de cumplimiento de 65.11% y 82.63% respectivamente. De igual forma, en lo

¹⁷ Movimiento Ciudadano en la Ciudad de México y Partido Revolucionario Institucional en la Ciudad de México.

que se refiere a sus obligaciones específicas obtuvieron un incumplimiento parcial de 46.51%.

V. Análisis del artículo 121¹⁸ y sus respectivas fracciones

Los partidos políticos obtuvieron un Índice de Cumplimiento Promedio (ICP) en este artículo de 65.11%; por lo que se encuentran dentro del área de cumplimiento parcial.

Las 14 fracciones que tienen mayor área de oportunidad, ya que se colocaron en un incumplimiento parcial, son las siguientes:

- Fracción LII, con un ICP de 38.75%, consistente en la publicación de cualquier información que sea de utilidad o se considere relevante, para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme lo indica la normatividad vigente; asimismo, no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción XLVII, con un ICP de 43.21%, consistente en la publicación de los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme lo indica la normatividad vigente.
- Fracción XI, con un ICP de 56.74%, consistente en la publicación del número total de plazas y del personal de base y confianza. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme lo indica la normatividad vigente; así mismo, no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción III, con un ICP de 57.50%, consistente en la publicación de las facultades y funciones de cada área. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme lo indica la normatividad vigente.
- Fracción XIV, con un ICP de 57.50%, la cual solicita la publicación del domicilio de la Unidad de Transparencia. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme lo indica la normatividad vigente.
- Fracción XIX, con un ICP de 57.50%, consistente en la publicación de los servicios que ofrecen. Los sujetos obligados no actualizaron la in-

¹⁸ Consultado el 21 de mayo de 2020, disponible en: http://www.infodf.org.mx/LTAI-PRC-2016-OT/Art121/Fr01/2019/A121Fr01A_2019_T03_LTAIPRC_DAJ.pdf.

formación conforme indica la normatividad vigente; y algunos no publicaron los servicios relativos a las solicitudes de información pública y datos personales.

- Fracción XX, con un ICP de 57.50%, consistente en la publicación de los trámites que ofrecen. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme indica la normatividad vigente y algunos de ellos no publicaron los trámites relativos a las solicitudes de información pública y datos personales.

VI. Análisis del artículo 129 y sus respectivas fracciones

Los partidos políticos obtuvieron un ICP en este artículo de 46.51%, por lo que se encuentran dentro del área de cumplimiento parcial. Las nueve fracciones de este artículo que tienen mayor área de oportunidad, son las siguientes:

- Fracción XVI, con un ICP de 40.10%, consistente en la publicación del tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos de dirección. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme indica la normatividad vigente y en algunos casos no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción XII, con un ICP de 41.25%, en la que se establece publicar las demarcaciones electorales en las que participe. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme indica la normatividad vigente y en algunos casos no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción XXI, con ICP de 42.16%, en la que se establece publicar a los responsables de los procesos internos de evaluación y selección de candidatos. Los sujetos obligados en los casos donde no publicaron información y no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción XX, con un ICP de 42.56%, en la cual se solicita la publicación de las convocatorias que emiten para la elección de sus dirigentes. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme indica la normatividad vigente y en algunos casos no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción IX, con un ICP de 42.98%, en la cual se solicita la publicación de los montos autorizados de financiamiento privado. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme indica la normatividad

vigente y en algunos casos no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.

- Fracción XXIII, con un ICP de 43.75%, consistente en la publicación de las resoluciones dictadas por los órganos de control. Los sujetos obligados en los casos donde no publicaron información, no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción XXIV, con un ICP de 43.75%, en la cual se solicita la publicación de los montos de financiamiento público otorgados mensualmente. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme indica la normatividad vigente y en algunos casos no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción XXV, con un ICP de 43.75%, en la cual se solicita la publicación del estado de situación financiera, patrimonial y el inventario de los bienes inmuebles. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme indica la normatividad vigente y en algunos casos no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.
- Fracción XXVI, con un ICP de 43.75%, en la cual se solicita la publicación de las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel. Los sujetos obligados no actualizaron la información conforme indica la normatividad vigente y en algunos casos no fundaron ni motivaron la ausencia de la misma.

Ahora bien, en lo tocante a la Tercera Evaluación Vinculante,¹⁹ de los 10 partidos que integran el Padrón, fueron evaluados ocho sujetos obligados debido a que el Partido Movimiento Ciudadano y el Partido Revolucionario Institucional obtuvieron cumplimiento total del piso mínimo contemplado en la Ley de Transparencia Local en la Primera Evaluación Vinculante 2019 ya revisada previamente, y porque el objetivo de esta Tercera Evaluación Vinculante, fue verificar el cumplimiento a las recomendaciones y observaciones emitidas por el Instituto en la Primera Evaluación Vinculante.

Los sujetos obligados, así como su Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia del Portal de Internet (ICOT-PI), el de la Plataforma Nacional de Transparencia (ICOT-PNT) y el Índice General de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia (IGOT) se presentan en la siguiente tabla, ordenados de forma descendente, respecto del IGOT:

¹⁹ Toda vez que la Segunda Evaluación se realizó sobre el universo de 35 sujetos obligados de reciente incorporación al Padrón de Sujetos Obligados.

Resultados de la Tercera Evaluación Vinculante 2019, respecto de las recomendaciones y observaciones de la Primera Evaluación Vinculante 2019				
No.	Sujeto obligado	ICOT-PI	ICOT-PNT	IGOT
1	Partido del Trabajo en la Ciudad de México	100.00	100.00	100.00
2	Partido Verde Ecologista de México en la Ciudad de México	100.00	100.00	100.00
3	Partido de la Revolución Democrática en la Ciudad de México	90.51	83.77	87.14
4	Partido Acción Nacional en la Ciudad de México	52.21	61.03	56.62
5	Partido Humanista en la Ciudad de México	54.73	55.03	54.88
6	MORENA en la Ciudad de México	39.20	28.51	33.85
7	Encuentro Social en la Ciudad de México	15.38	51.88	33.63
8	Nueva Alianza en la Ciudad de México	18.59	23.59	21.09

FUENTE: InfoCdMX-DEAEE.

Nota metodológica: El IGOT se compone del promedio de ICOT-PI e ICOT-PNT.

%Inf PI: corresponde al porcentaje del índice que hace referencia a la información que se encuentra publicada y actualizada en el Portal de Internet (PI) del sujeto obligado.

%Inf PNT: corresponde al porcentaje del índice que hace referencia a la información que se encuentra publicada y actualizada en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del sujeto obligado.

%Inf IGOT: corresponde al porcentaje del índice que hace referencia a la información que se encuentra publicada y actualizada tanto en la PNT y el PI del sujeto obligado.

Por lo que toca a los Índices Globales de Cumplimiento de las obligaciones de transparencia en esta Tercera Evaluación Vinculante, el ámbito de los partidos políticos obtuvo un IGOT de 60.90%, el cual está compuesto por un índice de 62.97% en lo que corresponde a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y un índice de 58.82% en lo que se refiere al Portal de Transparencia (PI).

Dos partidos se ubicaron en un cumplimiento total de las obligaciones de transparencia, uno en un cumplimiento parcial con un índice de 87.14% y cinco se encuentran ubicados en un incumplimiento parcial con un índice entre 21.09% y 56.62%.

Lo anterior, revela claramente que los partidos políticos tienen importantes brechas que cubrir y remontar de cara a la ciudadanía en materia de transparencia y rendición de cuentas.

VII. Cumplimiento diferenciado por artículos

Con relación al tipo de obligaciones de transparencia, este ámbito cumplió parcialmente con las disposiciones particulares, obteniendo un Índice de Cumplimiento Promedio de (ICP) de 75%, e incumplieron parcialmente en sus obligaciones comunes y específicas, obteniendo un ICP de 58.06% y 49.05%, respectivamente.

En esta misma línea, por artículo obtuvieron los siguientes índices con relación a la Primera Evaluación Vinculante:

Artículo	ICP - 1a. evaluación	ICP - 3a. evaluación	Mejoría
121. Obligaciones comunes	65.11	58.06	-7.05
129. Obligaciones específicas	46.51	49.05	2.54
145. Portal de transparencia	95	87.5	-7.5
146. Calendario de actualización	44.50	37.5	-7
147. Informes respecto de recursos otorgados por el sujeto obligado a terceros	91	100	9

FUENTE: InfoCdMx-DEAEE.

Del comparativo anteriormente plasmado, se puede apreciar que este ámbito en las obligaciones comunes y disposiciones particulares sigue pendiente de cumplimiento por parte de los partidos políticos.

COMPARATIVO DE ÍNDICES ENTRE LA PRIMERA EVALUACIÓN VINCULANTE 2019 Y LA TERCERA EVALUACIÓN VINCULANTE 2019

Resultados de la Tercera Evaluación Vinculante 2019, respecto de las recomendaciones y observaciones de la Primera Evaluación Vinculante 2019				
No.	Sujeto obligado	1a. evaluación vinculante 2019	3a. evaluación vinculante 2019	Mejoría
	Partido Revolucionario Institucional	100	No evaluada	NA
	Partido Movimiento Ciudadano	100	No evaluada	NA
1	Partido del Trabajo en la Ciudad de México	63.03	100.00	36.97
2	Partido Verde Ecologista de México en la Ciudad de México	94.83	100.00	5.17
3	Partido de la Revolución Democrática en la Ciudad de México	70.86	87.14	16.28
4	Partido Acción Nacional en la Ciudad de México	56.62	56.62	-
5	Partido Humanista en la Ciudad de México	65.32	54.88	-10.44
6	MORENA en la Ciudad de México	31.38	33.85	2.48
7	Encuentro Social en la Ciudad de México	45.79	33.63	-12.16
8	Nueva Alianza en la Ciudad de México	21.09	21.09	-

FUENTE: InfoCdMx-DEAEE.

Con relación a las recomendaciones y observaciones emitidas a los ocho Partidos Políticos en la Primera Evaluación Vinculante 2019, cuatro observaron las mismas y cuatro hicieron caso omiso. De los cuatro que atendieron, dos partidos lograron alcanzar el cumplimiento total de sus obligaciones de transparencia, uno subió 16.28 puntos dentro de su índice, permaneciendo en el rubro de cumplimiento parcial y uno únicamente subió dos puntos dentro del índice, continuando con su incumplimiento parcial.

De los cuatro que no atendieron las recomendaciones y observaciones, dos partidos conservaron el mismo índice y dos tuvieron un decremento del mismo.

Con relación a las obligaciones de transparencia comunes contempladas en el artículo 121 de la Ley de Transparencia local, se presentaron ocho denuncias, en específico, las presuntas fracciones incumplidas fueron las siguientes:

- Fracción IX, misma que hace referencia a la remuneración mensual bruta y neta de todas las personas integrantes del Partido. Esta obligación fue dictaminada como incumplida parcialmente.
- Fracción XII, la cual hace referencia a la publicación de las contrataciones de servicios profesionales por honorarios. Esta obligación fue dictaminada como incumplida totalmente.
- Fracción XIII, que hace referencia a la publicación de la versión pública en los sistemas habilitados para ellos de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal. Esta obligación fue dictaminada como incumplida totalmente.
- Fracción XXXVI, misma que hace referencia a la publicación del inventario de bienes muebles e inmuebles, con valor superior a 350 veces la unidad de medida vigente en la CDMX. Esta obligación fue dictaminada como incumplida totalmente.
- Fracción XLIII, que mandata la publicación de las actas y resoluciones del Comité de Transparencia. Esta obligación fue dictaminada como incumplida parcialmente.
- Fracción XLIX, que hace referencia a la publicación del catálogo de disposición y guía de archivo documental. Esta obligación fue dictaminada como incumplida totalmente.

VIII. Conclusión

Con base en todo lo anterior y derivado de los datos plasmados y analizados en el apartado precedente por lo que hace al cumplimiento de los partidos políticos, podemos concluir que tanto a nivel federal como local, este tipo de asociaciones políticas tienen aún mucho por hacer con el objeto de transparentar su actuar en términos de la legislación general y local que les resulta aplicable en la materia. Solamente reduciendo las brechas de cumplimiento y aprovechando las áreas de oportunidad existentes, podrá existir una sustancial rendición de cuentas y un eficaz acercamiento de las organizaciones partidistas con la ciudadanía, que redunde en una renovada legitimación de las primeras.

El trabajo constante y la proactividad en este rubro por parte de las asociaciones políticas, es un elemento que abona de modo importante al desarrollo de una ciudadanía no sólo bien informada, sino también, activa y participativa.

La transparencia debe ser internalizada por los partidos políticos como lo que es, una condición necesaria de la democracia sustancial. Ello, en una lógica de *ganar-ganar* de cara a las personas y a través de un ejercicio de profunda comprensión en el sentido de que el derecho humano de acceso a la información y la rendición de cuentas, conjuntamente con la libertad de expresión y pensamiento; conforman una unidad que materializa y da forma, a su vez, a la piedra angular que sirve de cimiento a la construcción de una mejor sociedad y a las posibilidades de realización de los individuos que la conforman.

IX. Fuentes

- ADAMS, Rachel, *Transparency (New Trajectories in Law)*, Taylor and Francis, Routledge, Reino Unido, Edición de Kindle.
- GARCÍA, José Francisco, “El control de constitucionalidad en El Federalista y los fundamentos de una sociedad libre”, *Revista Chilena de Derecho*, Chile, vol. 30, núm. 3, 2003, pp. 491-514, disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwibzJ_7jZXnAhUFd6wKHcSCBFoQFjABegQICRAB&url=http%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2650281.pdf&usg=AOvVaw37g4Qa7Hs_S9mkTjXBtadp (fecha de consulta: 12 de mayo de 2020).
- ISUNZA VERA, Ernesto y GURZA LAVALLE, Adrián (eds.), *Controles democráticos no electorales y Regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, Reino Unido, Peter Lang AG, 2018.
- NORRIS, Pippa, *Strengthening Electoral Integrity*, Cambridge University Press, Reino Unido, Edición de Kindle.
- PESCHARD MARISCAL, Jacqueline y ASTORGA ORTIZ, Fidel, *Los partidos políticos frente al escrutinio: de la fiscalización a la Transparencia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

Coyuntura electoral

Reelección de senadores y diputados ¿un mecanismo verdaderamente democrático?

Reelection of Senators and Deputies, a Truly Democratic Mechanism?

Beatriz Mejía Ruiz*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Las reglas de la reelección.
- III. Iniciativas recientes en torno a la reelección.
- IV. La democracia ampliada y la reelección.
- V. Retos jurídicos en torno a la puesta en marcha de las reelecciones.
- VI. Conclusiones.
- VII. Apéndice histórico.
- VIII. Bibliografía.

* Secretaria de estudio y cuenta de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 24 de agosto de 2020
Aceptado: 14 de septiembre de 2020

Resumen

El estado de cosas actual en materia democrática-electoral en nuestro país supone aún una serie de retos para las instituciones públicas encargadas de velar por el orden constitucional y seguir contribuyendo a la creación de un verdadero Estado de derecho. En este sentido, el periodo electoral 2020-2021 que brinda a los legisladores federales la oportunidad de reelegirse por primera vez en casi un siglo, marca un hito en la historia y vida democrática de nuestro país, cuyas consecuencias e implicaciones son todavía objeto de un merecido debate público pues no existe certeza sobre la posibilidad de que resulte un mecanismo que fortalezca verdaderamente nuestro sistema democrático-electoral.

Abstract

The current state of affairs in democratic-electoral matters in our country, still poses a series of challenges for the public institutions in charge of ensuring constitutional order and continuing to contribute to the creation of a true State of Law. In this sense, the 2020-2021 electoral period that gives federal legislators the opportunity to be reelected for the first time in almost a century, undoubtedly marks a milestone in the history and democratic life of our country, whose consequences and implications are still the subject of a well-deserved public debate, since there is no certainty about the possibility of a mechanism that will truly strengthen our democratic-electoral system.

Palabras clave: democracia, elecciones, reelección, Estado de derecho

Key words: democracy, elections, re-election, State of Law

I. Introducción

Nuestro país ha sufrido verdaderos problemas con relación a la construcción de su diseño democrático. Desafortunadamente el escenario político mexicano es testigo de diversos problemas electorales, conformación de instituciones que no se anclan en las necesidades populares, desinterés en la política por parte de la ciudadanía, falta de transparencia y rendición de cuentas, poca o nula fiscalización a las clases políticas, procesos electorales desorganizados, y poco desarrollo de mecanismos de democracia participativa.

A menos de un año de las próximas elecciones federales, un tema central al interior de los partidos y del debate político nacional es el de la reelección consecutiva, ya que en junio de 2021 será la primera vez que a nivel federal nuestros legisladores tengan la posibilidad de reelegirse hasta por un total de 12 años. Según las reglas marcadas por la reforma político-electoral de 2014, será el turno de la Cámara de Diputados, quienes podrán aspirar a su reelección hasta por otros tres periodos consecutivos.

Si bien a nivel local algunos de los representantes populares como diputados locales, presidencias municipales y ayuntamientos, ya tuvieron oportunidad de implementar su correspondiente reelección desde 2018, para el caso del nivel federal, donde confluyen una enorme variedad de intereses, aspiraciones e ideales, se ha reabierto el debate público en torno a las múltiples problemáticas y retos que la reforma de 2014 dejó inconclusas en el marco de la reglamentación, de la justicia electoral, y de sus implicaciones en el plano democrático de nuestro país cuya construcción presenta todavía retos de gran envergadura.

En ese sentido, se hacen necesarios estudios que aborden el tópico de las reelecciones federales de cara a su realización, para discutir sobre los problemas, los retos y las perspectivas a las que nos enfrentamos, aventurándonos un poco a pensar en posibles escenarios desde las condiciones estructurales actuales de nuestro país, teniendo como ejes: la justicia electoral, los derechos político-electorales de los ciudadanos, y la democracia como sistema político fundamental.

Para ello, hablaremos en primer lugar acerca de los pormenores del marco legal para la realización de la reelección en aras de comprender bajo qué reglas tendrá lugar, y entonces, estar en posibilidad de señalar los posibles retos o problemáticas a resolver, pues como veremos, los legisladores han sido omisos en emitir la regulación que habría de operar para el proceso de reelección próximo a suceder.

En segundo lugar, daremos un marco mínimo conceptual sobre el tema de la democracia, el qué significa y cuál es su estado actual en nuestro país frente a los cambios estructurales experimentados en las últimas décadas.

En tercer lugar, con base en lo previamente formulado, nos centraremos en los retos principalmente jurídicos de la mencionada reelección para contribuir a posicionar el debate en el marco de la construcción de una nación más democrática. En suma, se intentará dar respuesta a la pregunta toral de este trabajo, esto es, si la reelección de los senadores y diputados federales es un mecanismo verdaderamente democrático.

II. Las reglas de la reelección

La reelección es uno de los temas más sensibles de las democracias en consolidación y en el caso de México, su experiencia histórica pareciera sugerir que se trata de una institución polémica. Respecto a la reelección consecutiva, cabe señalar que ésta se remonta a la primera Constitución del México independiente que siguió el modelo del ordenamiento constitucional estadounidense, y que al paso del tiempo se fue modificando, hasta que en 1933 se estableció en nuestra Constitución la prohibición de la reelección para el titular del Poder Ejecutivo federal y para los gobernadores,¹ asimismo, se estableció la prohibición de la reelección consecutiva para el caso de los senadores y diputados, los cuales debían dejar pasar un periodo para volver a contender por el mismo puesto de elección popular. No obstante, esta prohibición no impedía al legislador poder contender por un puesto en la cámara opuesta de forma subsecuente, por ejemplo, un senador si bien estaba impedido para postularse consecutivamente para el mismo cargo, tenía la posibilidad de volverse diputado y seguir siendo legislador de manera ininterrumpida; bajo esta práctica —conocida comúnmente en la jerga política como *chapulineo*— la reelección consecutiva era, de alguna manera, posible fácticamente.

No obstante, la llamada reforma político-electoral de febrero de 2014 modificó los artículos 59, 115, 116 y 122 de la Constitución para permitir la reelección consecutiva de senadores, diputados federales, diputados locales, presidencias municipales y ayuntamientos. En cumplimiento con esta

¹ Cfr. Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XXXV, Año II, periodo ordinario, Núm. de Diario 28, 1933, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/35/1er/Ord/19321214.html>.

reforma, en mayo del mismo año también se publicaron los decretos que expidieron las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, entre otras.

En esta tesitura, si bien a partir de esta reforma se permite ahora la reelección consecutiva, es menester señalar que también se impusieron limitaciones para llevarla a cabo. Para el caso de los senadores y diputados federales, con base en el artículo 59 constitucional, la reforma prescribe que la reelección aplicará a partir de la legislatura electa en 2018, teniendo por primera vez la Cámara de Diputados la posibilidad de reelegirse en 2021, y la de Senadores en 2024. Asimismo, para el caso de los diputados federales, la reforma permite la reelección por otros tres periodos consecutivos hasta cumplir con un encargo máximo de 12 años, y para el caso de los senadores, un solo periodo consecutivo que significa también un cargo máximo de 12 años.

Para el caso de los procesos locales, los cargos quedaron distribuidos de tal forma que los diputados puedan reelegirse hasta tres veces consecutivas, siempre que en la legislación local su cargo no exceda de tres años, mismo caso para las presidencias municipales, con excepción de que sólo podrán reelegirse para un sólo periodo subsecuente. En este sentido, la tarea de las legislaturas estatales es adaptar su texto constitucional al de la Constitución federal a fin de armonizarlo con la reforma. Cabe precisar que todo esto aplica para los representantes electos con posterioridad al 10 de febrero de 2014, por lo que algunos procesos de reelección ya tuvieron lugar desde 2018.

A continuación, presentamos un recuadro con los principales fundamentos constitucionales de la reelección:

Tipo de reelección	Artículo constitucional
Senadores (federal)	59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos... La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
Diputados (federal)	59. ... podrán ser electos... los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. 122. En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
Diputados (local)	116. Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
Presidentes municipales y Ayuntamientos (local)	115. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ²

De igual forma, en la reforma quedó establecido que los procesos de reelección deberán llevarse a cabo por la misma vía mediante la cual el representante resultó electo la primera vez, es decir, “por el mismo partido político o coalición que lo postuló, o por la vía de una candidatura indepen-

² Elaboración propia a partir del texto constitucional vigente a agosto de 2020.

diente, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.³

Debe señalarse además que las dos leyes principales de dicha reforma son la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, las cuales están siendo discutidas actualmente en el Congreso (la Cámara de Diputados la remitió a la de Senadores en marzo de 2020), para resolver cuestiones sobre la reglamentación que está pendiente desde 2014. Esto ha sido objeto de muchas críticas por parte de la opinión pública en virtud de que varios temas importantes aún están pendientes, tales como: las precampañas, la postulación de candidatos, la paridad de género, la “reelección” de los legisladores de representación proporcional, los medios a utilizar para promover la reelección entre los ciudadanos y democratizar la reforma, la financiación de las campañas, los mecanismos de impugnación para las candidaturas, entre otros.

De lo anterior se desprende que el actual marco reglamentario tiene graves deficiencias, lo que representa un panorama de incertidumbre para la ciudadanía y un obstáculo más para la consolidación de la democracia en nuestro país. A esto se suma lo ilegítimo que parece que sean los propios legisladores —los que tienen la oportunidad de reelegirse de forma consecutiva por primera vez—, quienes estén por aprobar las modificaciones reglamentarias que dejó pendiente la legislatura anterior.

Asimismo, para el caso de los respectivos procesos a nivel local las reglas tampoco son claras a pesar de que todos los estados de la República ya emitieron las normas correspondientes,⁴ pues cada uno de ellos tuvo la potestad de reglamentar la reelección a juicio de cada congreso estatal por lo que no hay un marco homogéneo. Esto podría estar generando una segunda problemática para los ciudadanos, debido a la ausencia de normativa a nivel federal y a la falta de sintonía a nivel local. De ello resulta que, a falta de un marco jurídico claro, no solo cabe la inestabilidad política, sino que se violenta el principio de seguridad jurídica de la ciudadanía.

En este tenor, otra de las críticas esgrimidas en contra de la reforma se vincula con el largo periodo al que el legislador puede aspirar para ocupar un escaño, a la par de que no es bajo un sistema escalonado sino que toda la cámara tiene la posibilidad de hacerlo al mismo tiempo, no como en el caso

³ Peza, Fernando de la, *La justicia electoral ante la reelección de legisladores y municipales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, p. 4, disponible en: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/3322082b5a022ad.pdf>.

⁴ Cfr. Centro de Investigación en Política Pública (IMCO), *Reelección legislativa a nivel local*, disponible en: <https://imco.org.mx/reeleccion-legislativa-a-nivel-local/>.

de otros cargos públicos como el de los magistrados federales, los cuales si bien pueden ser reelectos para un periodo inmediato posterior, no todos tienen la oportunidad de hacerlo al mismo tiempo, por lo cual las renovaciones subsecuentes se hacen de forma escalonada, lo que permite una verdadera alternancia y diversidad de posturas en los diferentes órganos públicos.

A ello debe sumarse el problema de la inexperiencia cívica e institucional que una reelección de esta magnitud implica, máxime frente a un escenario de alternancia política emergente y de crisis hegemónica, donde se involucran intereses de las clases políticas aunado al enorme peso de la figura presidencial en el discurso popular, a la par de los graves problemas ambientales y económicos no sólo a nivel nacional sino a escala global.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional⁵ (ENCC) de 2011, más de la mitad de los ciudadanos mostraron estar en contra de la reelección consecutiva de presidentes municipales y delegados, gobernadores y jefe de gobierno, senadores, diputados y de la presidencia de la República. En dicha encuesta la cifra de desacuerdo el número más alto es en contra de la reelección de las gubernaturas estatales como se muestra en la tabla siguiente:

ENCC ⁶	Acuerdo	Acuerdo en partes	Desacuerdo	Otra	No sabe o no contestó
Presidentes municipales y delegados (CDMX)	17.2%	18.6%	59.5%	3.9%	0.8%
Los gobernadores y jefe de gobierno	15.6%	20.8%	60.2%	2.7%	0.7%
Los senadores	16.3%	20.07%	59.7%	2.5%	0.7%
Los diputados federales	18.0%	22.0%	57.1%	2.3%	0.6%
El presidente de la República	24.5%	20.4%	52.7%	2.0%	0.5%

Por ello, las críticas que podamos verter ahora, si bien parten de este estado de cosas (lo cual las hace plausibles), pueden ser insuficientes hasta no saber cómo funcionará la puesta en marcha de los procesos de reelección

⁵ Cfr. Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IFE-UNAM, 2011, disponible en: https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/1073/1/images/Encuesta-Constitucion_UNAM_2011.pdf.

⁶ Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IFE-UNAM, 2011.

desde su planeación hasta su verdadera implementación. Creemos entonces que es importante echar mano de todas las herramientas metodológicas posibles que puedan avizorar el horizonte de los posibles problemas a efecto de resolverlos a tiempo. Todo ello resulta relevante en virtud de que lo que está en juego son no solamente recursos públicos o la hegemonía de un partido, sino que con el proceso electoral de 2021 se juegan los derechos del ciudadano y la oportunidad de retroceder o avanzar en la construcción de una nación más democrática, y en la permanencia de un modelo de Estado constitucional de derecho.

III. Iniciativas recientes en torno a la reelección

La reelección de los legisladores ha estado presente de forma más o menos constante en el debate nacional, ya en 1964 se discutió en el Poder Legislativo una iniciativa de reforma al respecto, sin embargo lo complejo del tema y la polémica aún presente sobre la tradición no reeleccionista, conllevó a mantener el *statu quo* institucional. Aun así, la realidad del México del siglo XXI, nos ha convocado a reflexionar nuevamente sobre el tema, el cual debemos atender desde la estricta óptica del modelo democrático, en favor de la transparencia, de la evaluación de los representantes populares, de la rendición de cuentas y de la eficacia del ejercicio de la función representativa. De este modo resulta importante revisar las iniciativas recientes presentadas alrededor del tema.

1. Iniciativa del presidente de la República

En la propuesta lanzada en su momento por el presidente Enrique Peña Nieto⁷, se señala que México es uno de los pocos países democráticos que prohíbe la elección consecutiva de legisladores y autoridades municipales. También aclara que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, originalmente no contemplaba la prohibición de la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión ni de los funcionarios de los ayuntamientos, siendo hasta 1933 que se introdujo esta prohibición. Se afirma además que, actualmente existe plena competencia

⁷ Cfr. Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, *Cuadros comparativos de las iniciativas de modificación al artículo 59 constitucional*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/cuacomp.htm>.

electoral y un sistema de partidos plural, por lo cual, la prohibición en materia de reelección consecutiva para legisladores y funcionarios municipales carece de sentido, al menos por tres motivos: *a)* entraña costos muy importantes para la calidad del gobierno así como para la relación entre ciudadanos y representantes electos; *b)* limita sensiblemente la posibilidad de legisladores y autoridades municipales de acumular conocimiento y experiencia en provecho de sus representados, y *c)* priva a los ciudadanos de la capacidad para aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño.

En cuanto a la elección consecutiva de los legisladores federales y locales, el documento propone permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa determine de manera soberana la elección consecutiva y sus alcances, para los diputados locales, observando los límites establecidos en la Constitución, es decir, la elección inmediata debe acotarse de tal manera que un legislador, federal o local, no importando si se trata del titular o del suplente, sólo pueda ocupar su cargo de manera continua hasta por un periodo de doce años, debiendo esperar al menos un periodo para estar en posición de volver a ocupar el mismo cargo. Ello a fin de equilibrar los beneficios de la elección consecutiva con los de la rotación y renovación en los cargos legislativos.

La iniciativa contiene la siguiente:

Propuesta de reforma constitucional.

Artículo 59.- Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.

Artículo 116.- ...

...

I. ...

II. ...

Los diputados de las legislaturas de los Estados podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años.

Artículo 122. - ...

BASE PRIMERA.-

Los Diputados a la Asamblea Legislativa podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita el Estatuto de Gobierno, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por dicho estatuto y que no excederá los cuatro años.

En cuanto a los funcionarios municipales y las demarcaciones del Distrito Federal el artículo 115 constitucional establecía que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos que hubiesen sido electos de manera directa, no podrían ser electos para el periodo inmediato. El artículo 122 establecía, mediante la remisión a la ley, una prohibición análoga para los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal.

La propuesta de eliminar esta prohibición se sustenta en dos razones básicas. La primera es que la duración actual de los periodos de gestión municipal (y en su caso de las demarcaciones del Distrito Federal) no era suficiente para planear, ejecutar y concluir proyectos importantes de infraestructura y servicios públicos. La segunda es que la prohibición de la reelección inmediata inhibe la rendición de cuentas y la cercanía efectiva entre autoridades y ciudadanos.

De ese modo, la iniciativa propuso eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa tuviera la posibilidad de determinar de manera soberana la elección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, así como que, los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, pudiesen ser electos en periodos consecutivos.

Al igual que la elección legislativa, para las autoridades locales se establece la limitante de que podrán ser electos de manera consecutiva hasta por un periodo de 12 años, pasados los cuales no podrían asumir el cargo nuevamente sino hasta después de que haya transcurrido un periodo. Esto con el fin de evitar la formación de cacicazgos locales y de no reducir la competencia electoral.

La iniciativa contiene la siguiente:

Propuesta de reforma constitucional.

Artículo 115.- ...

I. ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, serán considerados como electos popularmente por elección directa desde el momento en que inicie el periodo para

el cual fueron electos, nombrados o designados para efectos de los plazos a que alude el segundo párrafo de esta fracción.

Artículo 122.-

BASE TERCERA.- ...

I. ...

II. ...

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita el Estatuto de Gobierno, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por dicho estatuto y que no excederá los cuatro años

2. Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado

A diferencia de la iniciativa presidencial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁸ propuso la reelección consecutiva de legisladores federales y locales, aduciendo que, con la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores, se puso fin a la posibilidad de que surgieran carreras legislativas con cierta autonomía del Poder Ejecutivo. En este sentido, la imposibilidad de seguir carreras parlamentarias trastocó los incentivos que tenían los legisladores. El partido y el Ejecutivo se convirtieron, de esta manera, en los órganos que podían asegurar la promoción política de dichos parlamentarios.

En tales circunstancias, para el PRI, la permanencia de la no reelección ya no tenía razón de existir y únicamente generaba un Congreso débil, así, una de las cuestiones centrales para el fortalecimiento de éste, residía en la posibilidad de reelección por parte de sus integrantes, y contribuyendo a la construcción de verdaderas carreras legislativas. Asimismo, llama la atención la cita de Giovanni Sartori que se agrega a la iniciativa en comentario: “en México la razón más fundamental por la cual el Congreso luego no puede hacer nada es justamente ésta, que no son reelegibles. Es decir, no hay mejor manera para destruir la autonomía de un Parlamento que la que consiste en decir: se tienen que ir todos a casa”.

La iniciativa comentada se presenta en los siguientes términos:

⁸ Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cargo del Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/12/asun_3649717_20171213_1513017346.pdf.

Propuesta de reforma constitucional.

Artículo 59. Los senadores podrán ser reelectos para el periodo inmediato una sola vez. Los diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos de forma consecutiva hasta en dos ocasiones.

En el caso de que un senador o un diputado se presente para ser reelecto, no se permitirá el uso, con fines electorales, de recursos públicos, humanos o cualquier otro beneficio del que goce por razón de su cargo, y que puedan impedir que la elección se lleve a cabo según los principios de equidad, imparcialidad y legalidad establecidos en el artículo 41 de esta Constitución.

La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Artículo 116. ...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. ...

II. ...

Los diputados a las legislaturas de los Estados podrán ser reelectos de forma consecutiva hasta en dos ocasiones, en caso de que así lo establezcan las disposiciones locales correspondientes. En el caso de que un diputado se presente para ser reelecto, deberá sujetarse a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 59 de esta Constitución. La ley desarrollará las reglas para estos efectos.

IV. La democracia ampliada y la reelección

Aún a sabiendas de que son múltiples los beneficios que puede traernos la implementación de la reelección consecutiva, en México no estamos exentos de complicaciones que mermen o afecten de forma negativa el diseño democrático. En esta tesitura, Omar Delgado, en una de sus recientes investigaciones al respecto, señala que durante las discusiones tanto parlamentarias como en el seno del debate público, se pueden encontrar varias razones aducidas para sustentar la postura a favor de la reforma, dentro de las cuales están las siguientes:

- a) Profesionaliza las carreras políticas. El prospecto de reelegirse y permanecer en el cargo por varios periodos consecutivos motiva a los legisladores y miembros de los ayuntamientos a informarse y aprender sobre diversas materias, a mejorar su técnica legislativa y a trabajar con mayor eficacia y disciplina.
- b) Inyecta estabilidad política y legislativa.

- c) Fortalece el carácter representativo de la democracia, so pena de ser castigados en las urnas.
- d) Incentiva la elaboración de proyectos de largo plazo.
- e) Propicia una relación armónica entre funcionarios electos y cúpulas partidistas.
- f) Incrementa la eficacia.
- g) Favorece la independencia del Congreso frente al Ejecutivo.
- h) Permite la profesionalización de los legisladores.
- i) Exige la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.
- j) Responsabilidad de los cuadros políticos, la profesionalización de los cuadros públicos y capacidad institucional.
- k) Continuidad en la planeación y los programas de gobierno.⁹

Si bien muchas de estas razones pueden ser argumentadas y discutidas en una tesitura positiva, lo cierto es que para México este tema es completamente nuevo por lo que es necesario además tomar en consideración que, entre el diseño general que antecede la implementación de mecanismos, procesos públicos y creación de instituciones, existe siempre una brecha entre la normativa y su efectivo cumplimiento, implementación y resultados. Esto es algo que ha ocurrido y ocurre en cualquier Estado moderno, donde se corre siempre un riesgo de obtener resultados adversos, atribuibles *grosso modo* a la falta de cohesión social, de cultura cívica, a la alta densidad poblacional, a la marginación social, la desterritorialización política, etcétera, que en el caso de nuestro país, son problemas que se siguen agravando a pesar de los esfuerzos estatales, acompañados del continuo desgarramiento del tejido social por las múltiples contradicciones del momento político actual que se expresan generalmente en graves violaciones a derechos humanos.

Por otro lado, entre las razones proporcionadas en contra de la reelección consecutiva, Omar Delgado nos menciona las siguientes:

- a) El individuo que ya fue diputado por un distrito y nunca dio la cara a sus representantes tiene incentivos para, ser de nuevo candidato, o serlo por otro distrito. Es decir, el sistema no sólo desincentiva la responsabilidad, sino que premia la irresponsabilidad.
- b) Reactivación de los cacicazgos locales.
- c) Estancamiento de las clases legislativas al no renovarse.

⁹ Delgado, Omar, *Reelección en México, Breviario Histórico*, Revista Derecho Electoral, núm. 27, 2019, p. 7, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7126832>.

- d) Personalismo que genere regionalismo, corrupción y fin de la disciplina en las bancadas.
- e) Los funcionarios públicos que están en su segundo periodo son significativamente más corruptos que los que están en su primer periodo.
- f) El control de los gobernadores y la filtración del narcotráfico y el crimen organizado en los gobiernos locales.¹⁰

Estas otras razones evidencian el temor de la opinión pública y de ciertas fracciones políticas a que la reelección, lejos de permitir la pluralidad y la alternancia políticas, contribuya a la continuidad de un solo partido hegemónico como lo hubo ya en México durante 70 años; periodo que estuvo caracterizado por un violento dominio del escenario político, por fraudes electorales, ataques a las oposiciones, y un largo etcétera por demás conocido que dejó consecuencias muy nocivas para la democracia mexicana.

De lo anterior se desprende que, si bien existen motivos fundados para pensar que la reelección es una posibilidad de ampliación de la democracia, también existen razones para pensarla en un sentido negativo, considerando la experiencia histórica de nuestro país, pues a lo largo de nuestro desarrollo histórico se pueden apreciar múltiples intereses políticos y económicos deseosos de ser inscritos en el seno estatal y, de forma aparejada, pugnas políticas que no siempre han podido ser resueltas a través del diálogo o de las instituciones. Así, la violencia ha sido la partera de muchos momentos epocales, bajo los cuales no necesariamente han triunfado las mayorías populares.

Uno de los procesos históricos más ilustrativos de nuestra historia contemporánea —a propósito de esta cuestión— es la Revolución mexicana, que sentó las bases para la construcción de nuestro modelo actual de Estado de derecho con la condensación de múltiples ideas, aspiraciones, intereses y demandas colectivas, inscritas en el texto constitucional de 1917. Sin embargo, a pesar de haber sido reconocidos por primera vez los derechos sociales, la época posrevolucionaria en nuestro país no pudo solucionar muchos de los problemas que hoy día parecen haberse agravado aún más, como la pobreza o la crisis de democracia.

Aunado a lo anterior, la reelección fue un tema vedado por mucho tiempo debido a la construcción de un sentido común hegemónico que permeó durante muchas décadas posteriores a la Revolución mexicana, bajo la famosa consigna política “Sufragio Efectivo, No Reelección”, abanderada por diversos personajes y movimientos históricos notablemente en los albores

¹⁰ *Ibidem*, p. 168.

del siglo XX; y no fue sino hasta hace a penas una o dos décadas que se fue convirtiendo en un tema de mucho mayor interés en la agenda pública. En este sentido, vale la preguntarse el porqué nuestros legisladores buscaron cambiar ese diseño prohibitivo de la reelección que entrañaba uno de los principios más fundamentales del periodo revolucionario (al menos desde 1933), el cual representaba una restricción legítima y hasta necesaria para el control político.

En este tenor, hablar de la reelección consecutiva nos conmina a reflexionar en torno al concepto de democracia, esto es, tomar la cuestión democrática como punto de partida para contribuir al debate que hasta aquí se ha delineado, pues es precisamente en el escenario democrático donde no sólo el tema de las elecciones tiene lugar, sino también el de la justicia electoral y los derechos de los ciudadanos, temas que sin duda son consustanciales. De ahí que uno de los primeros ejes que debe interesar para guiar este debate, es que la reelección no es un derecho de los representantes, sino más bien una potestad ciudadana cuya potencia reside en la capacidad de premiar o sancionar a sus representantes, esto es, si el representante hizo un buen trabajo, entonces el pueblo lo reelige, por lo contrario, si ha resultado ser incompetente o corrupto, entonces el pueblo tiene el poder de sustituirlo por otro en las urnas.

Si se hace un rastreo de los debates en torno a esta discusión, veremos que si bien es un tema más o menos reciente, no es algo que el Congreso haya realizado de la noche a la mañana, y si bien las razones de fondo pueden ser problematizadas, resulta importante re-situar la discusión en un plano crítico, que tome en cuenta el momento político actual, el tema de la democracia con su espectro completo, las coordenadas geo-políticas de México en el ámbito global, el tema del neoliberalismo, la crisis económica a nivel mundial y, las demandas específicas del pueblo mexicano.

Tradicionalmente por democracia nos referimos “al gobierno del pueblo”, sin embargo, es poco probable que podamos verificar ese mandato popular efectivo en la realidad —al menos—, de los últimos 40 años de nuestro país. Así, para entender más a fondo este punto, y mejor aún, para estar en posición de contribuir al debate, resulta importante matizar entre democracia formal, sustancial, representativa, directa o participativa, pues el concepto y la discusión van más allá de los meros procesos electorales (democracia formal), o de la estructura y conformación del Estado.

Pablo González Casanova, quien es uno de los pensadores más importantes de nuestro país y, cuya obra está dedicada en gran parte al estudio crítico de la democracia, señala que, “al hablar de democracia es necesario incluir por lo menos cinco categorías: la *represión*, la *negociación*, la *representación*,

la *participación* y la *mediación*".¹¹ Sin estas categorías, menciona el autor, es imposible aterrizar un balance crítico del tema, ya que: 1) la represión es uno de los ejes del cómo se le hace frente a las diferentes oposiciones; 2) la negociación es fundamental en medida que se da en el seno de los sindicatos o en el de los movimientos sociales; 3) la representación es trascendental en el debate en virtud de que:

[t]oda América Latina ha descubierto que son "bien importantes" las elecciones de representantes. Pero también ha descubierto que hay una representación de la representación. Se representa que se representa. Hay un teatro político en que los representantes representan a los representantes. Y se lucha por una realidad en que los representantes representen a *los representados*. Sólo que esa realidad corresponde al voto universal como forma, y si se quiere que corresponda al voto universal como poder, se necesita que tras el voto y bajo la representación esté el poder del pueblo representado.¹²

Esto a su vez plantea la cuestión de: 4) la participación popular, esto es, de los espacios abiertos por esos representantes para que las demandas colectivas se impregnen en todas las instituciones, en la medida de que para ello han sido concebidas. Asimismo, esto supone el tema de: 5) la mediación como un elemento a considerar en términos de quiénes son los intermediarios en la disputa de los diferentes intereses dentro del escenario político. De este modo, nos menciona González Casanova, "o el pueblo trabajador es soberano o no hay democracia. O las mediaciones llevan a un creciente poder del pueblo o engañan y someten al pueblo. Tan sencillo como eso... [l]uchamos por una democracia con poder".¹³

De ahí que no pueda perderse de vista que la cuestión de la reelección nos ha sorprendido en el marco de una crisis democrática, la cual ha implicado una nueva trama de correlación de fuerzas, o sea: un reacomodo de fuerzas. Partiendo de esto, cabe precisar que "las crisis derivan en nuevas formas hegemónicas de gobierno y persuasión de las masas, y en nuevos lenguajes o motores, o en la aplicación de medidas sistemáticas represivas con Estados *de facto* que a veces se prolongan por décadas".¹⁴ Por ello la aversión a la reelección también tiene cabida al evocar los procesos dictatoriales que Améri-

¹¹ González, Pablo, *Explotación, colonialismo y lucha por la democracia en América Latina*, México, Akal, 2017, p. 333.

¹² *Ibidem*, p. 334.

¹³ *Ibidem*, p. 337.

¹⁴ *Ibidem*, p. 339.

ca Latina sufrió notoriamente durante las últimas décadas del siglo XX, bajo los cuales los mecanismos de continuidad política se daban en gran medida a partir de la reelección del Poder Ejecutivo, figura que condensaba todo el proyecto político, económico y cultural de las clases dominantes de aquella época.

Siguiendo la misma línea, para el caso mexicano es importante tomar en cuenta que hubo diferentes etapas en el debate que fueron tomando una forma peculiarmente distinta en los albores del siglo XXI. Hasta entonces, los personeros del partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional) habían sido los primeros en negarse a los procesos de reelección en todas las discusiones parlamentarias a todo lo largo del siglo XX. No fue hasta que su hegemonía comenzó a resquebrajarse, con la llegada del segundo candidato a la presidencia del Partido Acción Nacional, que comenzaron a impulsar la iniciativa para llevar adelante las modificaciones correspondientes a la Constitución. Lo anterior cobra sentido si se piensa que, una vez conquistada la hegemonía, la reelección únicamente favorecería a los partidos subalternos.

En este mismo tenor cabe mencionar que, “la experiencia legislativa a través de la reelección no consecutiva no se ha producido ni siquiera en el PRI, a pesar de su larga permanencia como mayoría absoluta en la cámara”,¹⁵ por lo que finalmente ha resultado ser un mecanismo poco útil en términos de democracia sustancial o de representación efectiva. De ahí que cuando se discute la reelección, debe hacerse una revisión exhaustiva de la conformación institucional, y de cómo esas instituciones se han instalado en la sociedad civil a fin de cumplir o no con su cometido constitucional que es servir al pueblo, en medida de que todo gobierno (poder público) se instituye por y a favor de éste.

Si bien no es objeto específico del presente análisis, es importante agregar que la reelección de alcaldes y regidores es de suma trascendencia para el Estado mexicano y la construcción de la democracia, ya que el municipio constituye la célula de la organización política y social del país. El espacio municipal es el ámbito en el que los ciudadanos interactúan de una manera más cercana con el poder público y con el desempeño de la administración pública, su concepción de gobierno se forja en la inmediatez de su cotidianidad, en la vida diaria de su comunidad y en los resultados de la función gubernamental que se vinculan con la gestión y solución de necesidades primarias y el compromiso con los derechos humanos. Además, en el municipio se concretiza de una manera más clara el ejercicio pleno de la ciudadanía, porque en ese ámbito territorial es donde tiene lugar el diálogo permanente

¹⁵ Delgado, Omar, *Reelección en México...*, cit. p. 168.

entre la función gubernamental y el individuo, y en donde los ciudadanos intervienen de forma más activa en los asuntos públicos de su espacio social.

De ahí la relevancia de atender los problemas de la nación a través de las células básicas que la conforman, pues, la democracia local y la democracia nacional integran un mismo y único sistema, por lo cual, al avanzar en la solución de las necesidades locales y en la incorporación de medios que propicien la eficacia de los gobiernos municipales, fortaleceremos al sistema político en su conjunto.

En esta tesitura, Henrion de Pansey, desde el siglo XIX, afirmaba que “hay pocas cuestiones más dignas de atención por parte del legislador y más merecedoras de las meditaciones del hombre de Estado que la cuestión municipal”. Por todo esto, el tema de la reelección de los presidentes municipales y de los regidores que integran los Ayuntamientos recobra particular relevancia para el sistema democrático y tiene repercusiones importantes para el federalismo mexicano.

Por otra parte, la reelección de los legisladores, tanto del ámbito federal como estatal, hoy en día representa sin lugar a dudas uno de los aspectos primordiales de la transición democrática mexicana, ya que a través de ésta, se podría incentivar tanto la rendición de cuentas como la continuidad a la agenda de reformas constitucionales y legales prioritarias para el país, más allá del periodo propio de una legislatura y, desde luego, ello contribuiría a la eficiencia y profesionalización del ejercicio legislativo.

En suma, tomando como base todo el espectro democrático del que nos habla González Casanova y demás consideraciones hasta aquí vertidas, es posible afirmar que la reelección consecutiva sólo será un mecanismo útil si permite dar cabida y efectivizar más ampliamente las demandas de los sectores populares, lo que nos lleva a pensar que para ello deben superarse los límites de la democracia formal. Si bien estos mecanismos formales son necesarios en términos de la obligación que el Estado tiene de garantizar que en todos los procesos electorales haya una correcta fiscalización de las campañas, así como un conteo transparente de los votos en las urnas, no bastan para cerrar las brechas tan profundas que aún existen entre la ciudadanía y el Estado. Si se quiere construir una democracia también en términos sustanciales, es decir, con mecanismos que permitan una mayor participación del pueblo a efecto de inscribir sus demandas colectivas en el ámbito estatal, urge crear procesos que aseguren una verdadera representatividad para todas las capas sociales.

Crear una democracia con poder con relación al tema en cuestión, significa que la reelección consecutiva se diseñe en términos del derecho inalienable que el ciudadano posee para su autodeterminación política, es decir,

una reelección donde el ciudadano colectivo (el pueblo) ejerza su soberanía a través de un proceso democrático-electoral que le permita ver sus intereses representados. Esto implica en primer lugar un reconocimiento al trabajo de su representante (la reelección), pero de forma aparejada, el poder de castigarlo no solamente con el voto (el mecanismo formal), sino a través de un proceso democrático más amplio y directo como es la revocación de mandato.

Recordamos que desde la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959,¹⁶ en su punto 3, se declaró que: “La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia”.

Por ello, es necesario fijar desde el diseño normativo constitucional, los límites a la reelección de los legisladores, así como de los presidentes municipales y regidores. Hay que recordar también que la democracia representativa conlleva a la integración de los órganos del poder público a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal y secreto, que garantice la libre manifestación de la voluntad de los electores. De ahí que la democracia representativa sea incompatible con la perpetuación en el ejercicio del poder público, misma que puede ser institucionalizada a través de la reelección sin límites concretos respecto a su periodicidad. Para el derecho constitucional, la perpetuación del poder implica la extensión de la función administrativa, por reelección sucesiva ilimitada o por alteración grave del orden constitucional.

Por todo ello, la perpetuidad en el ejercicio de la función pública municipal y de la actividad legislativa, es contraria al principio democrático de renovación de los poderes públicos. Ya que, dicho principio, conlleva por una parte, a la celebración de elecciones periódicas, y por otra, a evitar gobiernos vitalicios que debiliten las prácticas democráticas en la sociedad; en virtud de que a través de la renovación, se limita al poder en el tiempo, se favorece la rendición de cuentas, la transparencia y la revisión del quehacer gubernamental, factores necesarios para la consolidación del Estado democrático de derecho. En este sentido, lo afirmaba el maestro Tena Ramírez, al considerar que “democrático y republicano es el gobierno no vitalicio, sino de renova-

¹⁶ Organización de los Estados Americanos, 1959, Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Acta Final, Santiago de Chile, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf>.

ción periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano, se opone al monárquico, por cuanto en éste el jefe de la nación permanece vitaliciamente en su cargo”.¹⁷

En algunos otros países latinoamericanos existe la reelección legislativa consecutiva como en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, quienes al igual que México cuentan con un sistema bicameral. Sin embargo, debido al proceso histórico, económico y político que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos, no cuentan con un sistema político consolidado (lo que también tienen en común con México), pues como es bien sabido, han atravesado por dictaduras, golpes de Estado (incluso recientemente en el caso de Bolivia), guerrillas u otros conflictos y problemáticas que han afectado sus estructuras, trastocando fuertemente su andamiaje institucional, lo que ha provocado que sus sistemas democráticos sean aún incipientes. Debido a ello, la lección que nos dejan sus experiencias puede reforzar la idea de que la reelección consecutiva sea todo un reto o incluso un problema para los Estados en cuyo seno aún no se terminan de conformar elementos básicos de cualquier democracia, como derechos sociales básicos, elecciones transparentes, mecanismos eficaces de rendición de cuentas a servidores públicos, reducción de la pobreza, entre otros.

Aún en el caso de Estados Unidos, cuyo sistema político se encuentra en mejores condiciones que en los países latinoamericanos, la reelección consecutiva, que era vista como uno de los mecanismos de mayor impacto democrático, fue comenzando a generar problemas a partir de los años noventa produciendo resultados nocivos y contraproducentes al país norteamericano, como el famoso caso del político Dan Rostenkowski, quien ocupó por muchos años un escaño el cual utilizó para diversos actos de corrupción y desvío de poder.

En todo caso, no debe perderse de vista que la prohibición a la reelección consecutiva es una rareza en los ordenamientos constitucionales, ya que en la generalidad está permitida bajo el argumento de que la profesionalización es una cuestión de peso cuando de hacer leyes se trata. Vista así, la reelección en mayor o menor medida es un derecho ciudadano con un gran potencial democrático que, discutido y pensado bajo las coordenadas anteriormente planteadas, puede ser un mecanismo verdaderamente democrático. No obstante, está claro que aún existen muchas otras cuestiones técnicas a considerar porque hasta ahora, la revocación de mandato está prevista únicamente

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 211.

para presidentes municipales, gobernadores y para el presidente de la República, pero no para los legisladores, lo que veda la posibilidad de que la ciudadanía acceda a un verdadero esquema de democracia formal, pero también de democracia sustancial, con formas de participación directa en la vida política de la nación.

V. Retos jurídicos en torno a la puesta en marcha de las reelecciones

Sin dejar de reconocer las virtudes de la reelección, favorece a la continuidad de los programas gubernamentales y contribuye a la eficacia de las políticas públicas y sociales del ámbito municipal, y de los beneficios notables que generaría la reelección de legisladores para una mejor actividad parlamentaria; también hay que reconocer la necesidad de hacer compatible dicha reelección con los principios propios del sistema democrático, como el de la renovación, y ante ello, definir cuál es la media justa para lograr eficacia gubernamental en los municipios y de la actividad legislativa, y evitar a su vez trastocar los principios fundamentales de la democracia representativa.

Otra limitante sobre la que debemos reflexionar para el ámbito municipal, es la posibilidad de establecer la condicionante de contar con cuentas públicas sanas para poder reelegirse, es decir, no haber cometido faltas graves que estén plenamente comprobadas mediante la revisión de la cuenta pública que lleva a cabo el órgano de fiscalización del Estado, ya que esto contribuiría al ejercicio honesto del poder público en beneficio de la eficacia de la acción gubernamental en el municipio. Aunado a esto, para el caso de presidentes municipales y alcaldes, hay que tener presente el reconocimiento constitucional de las autonomías indígenas, vinculado a los sistemas de elección de autoridades municipales mediante usos y costumbres. Los municipios que tienen una composición eminentemente indígena, tienen el derecho de autonomía y de libre determinación para elegir de acuerdo con sus normas, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, de tal manera que, la reelección de alcaldes y regidores en este ámbito territorial deberá estar sujeto a los usos y costumbres establecidos en la comunidad (artículo 2o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política). Por lo tanto, es pertinente establecer en la normativa respectiva salvedad, ya que es posible que en algunas comunidades indígenas la reelección no constituya una práctica admisible para la integración de sus órganos de gobierno municipales.

Como se ha visto, es de fundamental importancia que la reelección consecutiva sea una oportunidad para ampliar la democracia en nuestro país, en donde los ciudadanos ejerzan de un modo más directo su potestad soberana prevista en el artículo 39 de nuestra Constitución. Sin embargo, hemos visto que existen todavía muchos retos circunscritos en el ámbito normativo que urge superar para que sea viable pensarla como un mecanismo verdaderamente democrático.

Debido a que la pasada legislatura no emitió toda la reglamentación correspondiente a efecto de normar integralmente la reelección, surge otro problema: la restricción que marca el artículo 105 constitucional, fracción II, el cual señala que “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”. Si bien se sabe que el proyecto reglamentario en comentario ya fue turnado para su discusión a la Cámara de Senadores el pasado mes de marzo de 2020, sin tener en el horizonte un proceso legislativo terminado para antes de septiembre, es evidente que el Congreso ha fallado en la tarea referida de emitir las leyes secundarias. Parece ser entonces convenga posponer el proceso electoral si lo que se busca es dar un giro democrático a la reelección consecutiva que dote de legitimidad a este mecanismo, pero, sobre todo, que represente un cambio positivo en términos de los derechos político-electorales del ciudadano y no se vuelva un mero dispositivo de continuidad hegemónica para un sector de la clase política o un partido.

Es frente a ello que ahora no sólo el Congreso tiene varios retos a resolver en aras de contribuir a la democracia mexicana y de respetar su encomienda de garantizar los derechos ciudadanos, sino que ahora, de llevarse adelante el proceso electoral de 2021, son tanto el Instituto Nacional Electoral como el Tribunal Electoral quienes tienen la enorme empresa de resolver los retos vinculados con: 1) la aprobación y el marco regulatorio de la revocación de mandato para legisladores, 2) la fiscalización de las campañas electorales para evitar el uso de recursos públicos, 3) mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, 4) implementar procesos de evaluación del legislador que comprometan su reelección al interior del partido, 5) los actos anticipados de campaña, 6) la reelección de los candidatos por representación proporcional, y 7) el desvío de poder.

Cabe mencionar que la recién iniciativa con proyecto de decreto discutida en la Cámara de Diputados brinda un marco normativo aún incompleto, pues sigue sin contemplarse la revocación de mandato para legisladores, y no se ha profundizado lo suficiente en el tema de la transparencia y rendición de cuentas, ni en la implementación de procesos más estrictos de evaluación

al interior de los partidos para postular de manera subsecuente a un candidato. Todo ello representa un grave problema en vista de que los ciudadanos mexicanos necesitan de una legislación integral y respetuosa de los derechos humanos —específicamente de los derechos político-electorales del ciudadano—, que empodere al pueblo como soberano, y que contribuya al fortalecimiento democrático del país en los términos que ya se han descrito. Esta legislación, además, debe permitir estrechar los lazos entre representados y representantes, mejorar la confianza en las instituciones, fortalecer nuestro Estado constitucional de derecho, y combatir la corrupción y la oprobiosa brecha de desigualdad que aún lastiman a nuestro país.

En lo que concierne a los procesos de selección de candidatos es importante especificar cómo se llevará a cabo la selección de las candidaturas de quienes pretendan competir nuevamente para un periodo subsecuente, ya que éste puede darse a través de dos vías: *a)* la definición de candidaturas preferentes, y *b)* la selección de candidatos a través de los procedimientos establecidos en las normas estatutarias.

Para el primer supuesto, bastaría con la manifestación de la voluntad de quien ejerce el cargo de aspirar a contender nuevamente para el mismo cargo, para que el partido político lo considere como precandidato único y, por tanto, proceda al registro correspondiente. La opción de candidatura preferente conlleva al fortalecimiento de la autonomía del representante popular, ya que la definición de su candidatura no está a merced de las decisiones partidistas, sino por el contrario, su simple aspiración a reelegirse relega a las decisiones partidistas y cupulares, así como a los procedimientos establecidos en la normativa interna del instituto político para la selección de candidatos. Desde luego, el reconocimiento de candidaturas preferentes requiere de la adecuación de las leyes reglamentarias de la materia electoral y la modificación de los estatutos de los partidos políticos.

El segundo supuesto, relativo a la selección de candidatos a través de los procedimientos establecidos en las normas estatutarias, hace prevalecer los procedimientos internos partidistas sobre las aspiraciones de reelección de los representantes populares, ya sean legisladores, alcaldes o regidores, de tal manera que, la postulación reiterada de las candidaturas de éstos, no dependen de su simple voluntad sino de las decisiones que tome el partido político al respecto.

Lo anterior, obligaría a que dichos representantes estén en plena sintonía con su instituto político (disciplina partidista), a efecto de evitar poner en riesgo la posibilidad de volver a contender. Asimismo, si la definición de candidaturas se da a través de procesos democráticos, como son la asamblea, consulta a las bases o elección abierta, quien pretenda reelegirse deberá

volver a agotar el proceso de precampaña y someterse al escrutinio de sus electores.

De lo anterior se hace patente la gestación de un nuevo actor político, pues se trata de un legislador que tendrá un cargo temporalmente más amplio, enfrentándose a otros problemas y retos, por lo que la posibilidad de profesionalización en el cargo también se amplía, así como la cercanía con la ciudadanía. De ello se deriva que los juicios llevados adelante por otros actores políticos también habrán de ampliarse, por lo cual, en lo que respecta al Tribunal Electoral, debe preverse que habrá una carga de trabajo mayor por tratarse de un tema nuevo para todas nuestras instituciones, y ello representa uno de los ámbitos en donde habrá que innovar y echar mano de todas las herramientas al alcance a efecto de garantizar justicia e imparcialidad a la ciudadanía.

Precisamente en este sentido, el Tribunal Electoral no ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto más allá de la jurisprudencia 13/2019 sobre el alcance de la posibilidad de la reelección consecutiva o la 21/2003 sobre la reelección en ayuntamientos, por lo que puede esperarse que este órgano de justicia se enfrente a muchos problemas para poder generar sentencias adecuadas a las necesidades de los conflictos y casos concretos, y no por una cuestión de incapacidad, sino por el gran tamaño de la tarea.

Asimismo, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido algunos criterios derivados de la Acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas, con respecto a la no utilización de recursos públicos para el financiamiento de las campañas electorales; sin embargo los tribunales no han podido profundizar sus criterios más allá de lo planteado puesto que aún se está a la espera de la implementación a cabalidad de los procesos electorales en comento, además de que su regulación secundaria sigue pendiente.

Otro de los aspectos que aún sigue sin discutirse con la importancia que amerita es el tema de la profesionalización de la carrera legislativa, lo cual es fundamental y ha sido una de las razones más aducidas para sustentar la postura que dio pie a la reforma de 2014. La profesionalización del legislador es sin duda uno de los momentos de la reelección que podrían permitir a la ciudadanía beneficiarse de que sus legisladores conozcan más a su gente y sus necesidades y que empleen una técnica legislativa más fina y más especializada; en esta tesitura, se ha comparado este tipo de profesionalización con el Servicio Profesional de Carrera, bajo el cual puede apreciarse que la continuidad del legislador en su encargo puede “elevar los niveles de eficiencia y eficacia del gobierno... asegurar la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos y, dar continuidad a sus programas, planes y me-

tas, en beneficio de los ciudadanos”,¹⁸ a partir de este enfoque, la regulación de la reforma constitucional de 2014 puede ser pensada y diseñada en aras de enriquecer el espectro democrático que tanto necesita y exige nuestra ciudadanía.

Sin embargo, es necesario agregar que esto sólo representa una posibilidad, cuya realización entraña un diseño institucional que el Estado mexicano —como ya se ha mencionado— aún no ha generado, pues la reforma carece de muchos dispositivos democráticos, así, “el argumento de que la reelección promueve la profesionalización de una carrera legislativa, tiene como contra-argumento el hecho de que en algunos contextos nacionales, lo único que se ha visto profesionalizado es el abuso del poder y la formación de cotos personales de influencia, “profesionalización” que en nada ayuda a la democracia real”.¹⁹

VI. Conclusiones

Sin duda alguna, al momento de implementar reformas normativas, la historia nos puede ofrecer grandes lecciones y, aunque no siempre se repiten los acontecimientos del pasado, lo cierto es que ello se evita cuando se toman todas y cada de las medidas necesarias derivadas de un estudio serio y minucioso sobre los errores y anomalías sucedidas con anterioridad, dejando de lado intereses privados y poniendo en marcha mecanismos verdaderamente orientados desde el interés público.

En el caso de la reelección de legisladores, aunque el proceso deliberativo tomó bastante tiempo (y aún no culmina del todo), hemos visto que no existe garantía de que se hayan analizado exhaustivamente los puntos débiles del sistema de reelección, muestra de ello es la insuficiente o nula regulación aplicable, lo que denota un desconocimiento en la labor legislativa en forma completa, o bien, sólo la negligencia malintencionada en búsqueda de crear huecos o vacíos legales que deberán solventar los órganos encargados de resolver eventualmente las controversias derivadas de una mala planeación

¹⁸ Gobierno de México, *¿Qué es el servicio profesional de carrera y para qué sirve?*, disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/documentos/que-es-servicio-profesional-de-carrera-y-para-que-sirve>.

¹⁹ Andrea, Francisco de, “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 103, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3709/4555>.

en la configuración de un sistema político determinado, que termine beneficiando —de nuevo— intereses privados de ciertos sectores dominantes a efecto de mantener su permanencia en las estructuras del Estado.

Sin duda, en tiempos de cambios políticos y de cierta alternancia fraguada en la crisis de hegemonía partidista, figuras como la reelección legislativa cobran gran fuerza en los participantes del escenario político, quienes buscan un mejor posicionamiento y la prolongación de determinadas dinámicas económico-políticas, acorde con los sectores que cada uno de esos actores representa, por lo que la continuidad en el ejercicio de las estructuras de gobierno se convierte en el nuevo objetivo hacia la permanencia de un determinado ejercicio del poder y de un modelo de Estado específico, funcional en las coordenadas tanto nacionales como globales.

Así, a partir del proceso electoral que está por iniciar, el principal objetivo será contar con el número de votos necesarios en la contienda electoral para, a partir de la obtención de una curul, buscar la permanencia del respectivo legislador y los respectivos intereses, de este modo se estaría organizando un nuevo juego en el escenario político, bajo el cual entran también los legisladores suplentes, lo que permite a su vez una serie de nuevas jugadas o movimientos en una suerte de ajedrez político, en cuyo tablero habremos de ver no sólo estos nuevos movimientos, sino —incluso— nuevas piezas que ampliarán las posibilidades de disputa en un campo político de fuerzas por demás desiguales.

En esta tesitura, se vuelve imprescindible recuperar la memoria histórica que convoca a la reflexión permanente acerca de los errores acontecidos a propósito de la reelección y, el tener presente en todo momento que la democracia mexicana a pesar de contar con referentes sólidos como el proceso de 2000 o el de 2018, no deja de ser un sistema político en pleno y constante desarrollo que aún no alcanza la consolidación y fortaleza necesarias que permitan el asentamiento de las demandas populares en las instituciones. Bajo este panorama se vuelve sumamente difícil implementar figuras y mecanismos que operen sin ningún contratiempo y prevengan problemas, como sí sucede en otros sistemas de democracia más sólidos y desarrollados.

Puede afirmarse incluso, que se presentarán aspectos de carácter subjetivo como lo es la capacidad de ciertos legisladores para continuar en el ejercicio de cargos de elección popular, cuando las únicas credenciales que los avalen sean las ausencias en las sesiones de los órganos parlamentarios, o que su participación se limite sólo a los tiempos de campaña para la reelección y a dar entrevistas a medios de comunicación pero que, en el campo legislativo, su producción y participación se ciña únicamente a los discursos maniqueos expresados en los procesos para conseguir la prolongación de la representación otorgada.

Empero, debemos confiar en que la reelección legislativa en México produzca los beneficios ofrecidos desde la discusión de la reforma correspondiente y, que los miedos y aversiones generados sólo permanezcan como consecuencia de una mala experiencia histórica ya acontecida; simultáneamente, esperamos que sea un estimulante para generar una verdadera profesionalización de los legisladores (la cual es de suma necesidad) que se traduzca en un sentido de vocación al servicio público y en la estrechez de los lazos entre representados y representantes, y de igual forma, que este nuevo proceso político-electoral se convierta en la anhelada lucha de largo aliento que aleje los intereses partidistas o personales que han sido la única constante en la política mexicana.

Aunado a lo ya mencionado, para responder al cuestionamiento relativo a si la reelección legislativa verdaderamente fortalecerá la democracia en México, creemos que es necesario introducir a nivel constitucional una reforma mediante la cual se instaure la revocación de mandato como mecanismo para frenar la actuación de aquellos legisladores que tras integrar diferentes legislaturas, han olvidado el gran compromiso que tienen con aquéllos a quienes representan, esto, sin dejar de lado que los mecanismos de participación ciudadana como la revocación de mandato, deben ser sólidos y lo suficientemente bien estructurados para que cobren plena efectividad en el campo material y no se tornen en un instrumento en desuso, o que no logra el fin para el que se instauró, como nos ha sucedido con el juicio político o las consultas ciudadanas, cuya implementación no ha cumplido con los fines democráticos propuestos.

En suma, el panorama que hemos delineado hasta aquí nos muestra que las posibilidades de que la reforma se realice como un dispositivo de ampliación democrática, que abra las puertas para la inserción y consolidación de demandas populares, es todavía remota, pues hay aún muchos problemas que deben resolverse en el orden de prelación que un tratamiento minucioso del tema nos permite ver, de ahí que la sugerencia sea posponer el periodo electoral a fin de otorgar certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía, lo cual permitiría la expedición de leyes reglamentarias que respondan a un proceso discutido con diversos sectores de la sociedad civil y con el apoyo de otras instituciones públicas, esto, con el objetivo de nutrir el debate cuyos frutos seguramente se verían reflejados en un diseño normativo e institucional verdaderamente democrático.

VII. Apéndice histórico

La reelección presidencial en la época de Porfirio Díaz

Para comentar las reelecciones del general Porfirio Díaz, es pertinente abordar las siguientes temáticas: *a)* la reelección de Lerdo de Tejada y el Plan de Tuxtepec: “Sufragio efectivo, no reelección”; *b)* el acceso de Porfirio Díaz al poder y las reelecciones presidenciales; *c)* el pensamiento de Porfirio Díaz. La entrevista Díaz-Creelman; *d)* algunos detractores de la reelección durante la dictadura.

- a) La reelección de Lerdo de Tejada y el Plan de Tuxtepec: “Sufragio efectivo, no reelección”

Sebastian Lerdo de Tejada sucedió en el poder a Benito Juárez, con el carácter de presidente provisional, y al concluir el periodo establecido, con el objeto de continuar en el poder y con fundamento en la endeble legislación de ese momento, decidió obviar el voto popular, a través de la votación del Congreso. De esa manera, en 1876 el Congreso se erigió como Colegio Electoral y determinó la reelección del presidente Lerdo de Tejada, con 123 votos a favor y 49 votos en contra.²⁰ De tal manera que, esta reelección presidencial no tuvo lugar con la votación popular, sino a través de la representación política de ese momento.

Ante el descontento social, por la indiferencia a la voluntad popular en la reelección del presidente de la República, surge el denominado Plan de Tuxtepec, que reconoce como síntesis de su programa revolucionario la fórmula “Sufragio efectivo, no reelección”. La revolución de Tuxtepec tuvo como principal exponente al general Porfirio Díaz, quien al triunfo definitivo de este movimiento revolucionario fue designado para ocupar la Presidencia de la República.

- b) El acceso de Porfirio Díaz al poder y las reelecciones presidenciales

Porfirio Díaz llega al poder tras el derrocamiento de Lerdo de Tejada, y una vez que cumplió su periodo presidencial hizo entrega de la Presidencia al general Manuel González, quien tiempo después se la entregó nuevamente

²⁰ Ugalde, Javier, “La verdad acerca de la reelección (1928)”, en *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección, 1890 – 1928*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, pp. 497 y ss.

al general Díaz. Javier Ugalde en 1928, respecto a la sucesión de Porfirio Díaz a Manuel González, considera que “si el General Díaz continúa en la Presidencia ya cumplido su primer período como Presidente, entonces la opinión se hubiera sublevado, el jacobinismo reivindicador (*sic*) de la época se hubiera traducido en esa sanción funesta e ineludible que, dice Lastarria, es el supremo derecho de revolución”.²¹

Sin embargo, Díaz recurrió reiteradamente a la reelección, a través del voto popular directo, quizá artificioso, pero con el fin de legitimar el ejercicio del poder público y diferenciarse de los gobiernos de las tiranías, en los que se desprecia la voluntad del pueblo, como fue el caso de las dictaduras del México del siglo XIX, hasta el intento del presidente Lerdo de Tejada de legitimarse por vía de la representación política y no del sufragio. Las reelecciones de Porfirio Díaz encontraron sustento constitucional y legal, mismo que fue modificado sucesivamente al grado de eliminar su prohibición, como puede apreciarse de la lectura de los siguientes preceptos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1857. “Artículo 76. La elección de Presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral”.
- Ley de 21 de octubre de 1887. Gobierno del general Porfirio Díaz. “Artículo 78. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el período constitucional inmediato; pero quedará inhábil en seguida para ocupar la Presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones”.
- Ley de 20 de diciembre de 1890. Gobierno del General Porfirio Díaz. “Artículo 78. El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su encargo cuatro años”.
- Ley de 6 de mayo de 1904. Gobierno del General Porfirio Díaz. “Artículo 78. El Presidente y el Vicepresidente de la República entrarán a ejercer sus funciones el 1º de diciembre, y durarán en su encargo seis años”.

De tal manera que, habría que dilucidar cómo interpretaba la fórmula “Sufragio efectivo, no reelección”, el mismo caudillo que la proclamó y que

²¹ *Idem*. Sobre el particular véase Javier Ugalde en Capítulo V “Concepto Histórico de la reelección”, disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1928-VR-JU.html>.

se perpetuó en el poder por 30 años; o cuáles fueron las motivaciones que lo orillaron a apostatar o a renunciar al principio que lo llevó al poder.

c) El pensamiento de Porfirio Díaz. La entrevista Díaz-Creelman

Podemos acudir a la entrevista que el periodista estadounidense James Creelman le realizó a Porfirio Díaz, en marzo de 1908, publicada en la revista *Pearson's Magazine*,²² a efecto de entender las razones que motivaron su permanencia en el poder y sus numerosas reelecciones.

En la entrevista, Díaz afirmó:

Es un error suponer que el futuro de la democracia en México ha sido puesto en peligro por la prolongada permanencia en el poder de un solo presidente —dijo en voz baja—. Puedo con toda sinceridad decir que el servicio no ha corrompido mis ideales políticos y que creo que la democracia es el único justo principio del gobierno, aun cuando llevarla al terreno de la práctica sea posible sólo en pueblos altamente desarrollados... puedo dejar la presidencia de México sin ningún remordimiento, pero lo que no puedo hacer, es dejar de servir a este país mientras viva.

Asimismo, agregó:

Aquí en México nos hemos hallado en diferentes condiciones. Recibí este gobierno de manos de un ejército victorioso, en un momento en que el país estaba dividido y el pueblo impreparado para ejercer los supremos principios del gobierno democrática. Arrojar de repente a las masas la responsabilidad total del gobierno, habría producido resultados que podían haber desacreditado totalmente la causa del gobierno libre.

Sin embargo, a pesar de que yo obtuve el poder principalmente por el ejército, tuvo lugar una elección tan pronto que fue posible y ya entonces mi autoridad emanó del pueblo. He tratado de dejar la presidencia en muchas y muy diversas ocasiones, pero pesa demasiado y he tenido que permanecer en ella por la propia salud del pueblo que ha confiado en mí...

Hemos preservado la forma republicana y democrática de gobierno. Hemos defendido y guardado intacta la teoría. Sin embargo, hemos también adoptado una política patriarcal en la actual administración de los asuntos de la nación, guiando y restringiendo las tendencias populares, con fe ciega en la idea de que

²² Editada en castellano, Campo, Mario Julio del (trad.), "Entrevista Díaz-Creelman", en *Cuadernos del Instituto de Historia*, México, UNAM, 1963.

una paz forzosa permitiría la educación, que la industria y el comercio se desarrollarían y fueran todos los elementos de estabilización y unidad entre gente...

He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin interferir con el progreso del país. Creo que, finalmente, ese día ha llegado.

Por último, respecto a la posibilidad de que se generará una transición en el país, dijo:

Es verdad que no hay partido opositorista. Tengo tantos amigos en la República que mis enemigos no parecen estar muy dispuestos a identificarse con una tan insignificante minoría... No importa lo que al respecto digan mis amigos y partidarios, me retiraré cuando termine el presente período y no volveré a gobernar otra vez. Para entonces tendré ya ochenta años... Doy la bienvenida a cualquier partido opositorista en la República Mexicana. Si aparece, lo consideraré como una bendición, no como un mal. Y si llegara a hacerse fuerte, no para explotar sino para gobernar, lo sostendré y aconsejaré, y me olvidaré de mí mismo en la victoriosa inauguración de un gobierno completamente democrático en mi país... A los 77 años, estoy satisfecho con mi buena salud y esto es algo que no pueden crear ni la ley ni la fuerza. Yo, personalmente, no me cambiaría por el rey americano del petróleo y sus millones.

A poco tiempo de esta entrevista inició el movimiento revolucionario, Francisco I. Madero rescata el principio que en su momento fue defendido por Díaz, para justificar su derrocamiento bajo argumentos de libertad democrática y en contra de la dictadura y del continuismo en el ejercicio del poder. Arraigándose así en el orden político mexicano, la fórmula: “Sufragio efectivo, no reelección”.

d) Algunos detractores de la reelección durante la dictadura

Es sabido que nadie que se reelige como presidente de un país tiene el beneplácito absoluto de todos los ciudadanos y el Porfiriato no fue la excepción. A pesar de que no existió libertad de prensa y que se prohibió y persiguió cruelmente a todo disidente, no se evitaron múltiples manifestaciones en contra de la reelección de Díaz. Entre los principales detractores de su reelección constante, se recuerda al potosino Camilo Arriaga quien formó el club Liberal “Ponciano Arriaga”. También son afamados los hermanos Flores Magón, editores del perseguido periódico “Regeneración”, donde criticaban

duramente la dictadura y quienes proponían un gobierno basado en la perspectiva indígena, sobre principios de un comunismo libertario autóctono, sencillo, justo, equitativo, sin imposiciones ni tiranías, lo que les valió permanecer en la cárcel durante varias ocasiones.

Otro gran detractor fue Juan Sarabia, director del periódico *El hijo del Ahuizote*, que mostraba su inconformidad abierta al sistema dictatorial. Como anécdotas se recuerda que desde las columnas de *El Hijo del Ahuizote* se llamó a Porfirio Díaz con los apodos más irreverentes: *Sacarreal*, *Rey Porfiado*, *Don Perpetuo*, *San Porfirio*, *Don Necesario*, *Don Popular*, *Llorón de Icamole* y *Hombre de la Matona*, quebrantado con ello la grave majestad que para todos sus actos revestía ante las masas populares aquella temible dictadura.

También se dice que Santiago de la Hoz, creador del semanario *¡Excélsior!* dirigió una carta expresa a Porfirio Díaz, un día en que se festejaba la batalla de Puebla en 1867, en la que emitió un severo juicio de su obra de gobierno y le lanzó durísimas acusaciones por desgarrar los principios republicanos y democráticos que lo elevaron al poder, diciéndole que por ser ya indigno de ocupar la Presidencia por haberse convertido en un tirano, en vez de pensar en reelegirse, debería dimitir su cargo en beneficio del país.

Francisco I. Madero dirigió la principal oposición contra Porfirio Díaz y en 1908 publicó su libro “La Sucesión Presidencial en 1910” en el que analiza la situación política e incita a la transformación democrática del país y por ello emprende una gira para impulsar la creación de clubes antirreeleccionistas. En esta obra, Madero también hace referencia a los alcaldes, al establecer que “Los gobernadores, siguiendo la misma política del general Díaz, han nombrado a la vez jefes políticos o presidentes municipales que se han perpetuado en el poder, constituyendo verdaderos cacicazgos”.

Madero fue el candidato del partido que fundó, Partido Nacional Antirreeleccionista, y obtuvo el triunfo pero terminó en la cárcel en San Luis Potosí. Es muy recordado el manifiesto a la nación conocido como Plan de San Luis, de Francisco I. Madero, del 5 de octubre de 1910, donde desconoce todas las elecciones donde se reeligió Díaz y se proclama presidente con base en la voluntad popular.

VIII. Bibliografía

ANDREA, Francisco de, “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*,

- núm. 103, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3709/4555>.
- ASTUDILLO, Cesar, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos- Secretaría de Cultura-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XXXV, Año II, periodo ordinario, Núm. De Diario 28, 1933, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/35/1er/Ord/19321214.html>.
- Cámara de Diputados, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos, en materia de elección consecutiva de legisladores federales, 2020, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-II-2P-181/02_dictamen_181_18mar20.pdf.
- Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, *Cuadros comparativos de las iniciativas de modificación al artículo 59 constitucional*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/cuacomp.htm>.
- CAMPO, Mario Julio del (trad.), “Entrevista Díaz-Creelman”, en *Cuadernos del Instituto de Historia*, Serie Documental No. 2, México, UNAM, 1963.
- Centro de Investigación en Política Pública (IMCO), *Reelección legislativa a nivel local*, 2016, disponible en: <https://imco.org.mx/reeleccion-legislativa-a-nivel-local/>.
- “Congreso, sin reglas para reelección de diputados”, *El Universal*, 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/congreso-sin-reglas-para-reeleccion-de-diputados>. Delgado, Omar, “Reelección en México, Breviario Histórico”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 27, 2019, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7126832>.
- EGUIARTE, Carlos, “La reelección y los límites de la libertad de configuración legislativa de los estados”, en Espíndola, Luis (coord.), *Diálogos democráticos*, Colección IECEQ, Constitución y Democracia, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/yyxs623h>.
- Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, IFE- UNAM, 2011, disponible en: https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/1073/1/images/EncuestaConstitucion_UNAM_2011.pdf.
- Expansión Política, *Buró Parlamentario: Laboratorios de reelección* (2020), disponible en: <https://politica.expansion.mx/voces/2020/07/01/buro-parlamentario-laboratorios-de-reeleccion>.

- FLORES, Julia *et. al.*, (2012), “Reelección y democracia: cambios en los valores de la población”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2012, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2012.2.9997>.
- Gobierno de México, *¿Qué es el el servicio profesional de carrera y para qué sirve?* disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/documentos/que-es-servicio-profesional-de-carrera-y-para-que-sirve>.
- GONZÁLEZ, Pablo, *Explotación, colonialismo y lucha por la democracia en América Latina*, México, 2017.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cargo del Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/12/asun_3649717_20171213_1513017346.pdf.
- LACALLE, Marina *et al.*, *Reelección en perspectiva comparada. Ideas para fortalecer la eficacia de la reforma constitucional en materia de reelección*, Integralia, 2015, disponible en: <http://www.ieeg.org.mx/pdf/Acceso%20Directo/170222-LibroReeleccion.pdf>
- MEDINA, Lourdes (2020), “El reto para 2021”, *Revista Voz y Voto*, disponible en: <https://www.vozyvoto.com.mx/Leer/84El-reto-para-2021>.
- Organización de los Estados Americanos, Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Acta Final, Santiago de Chile, 1959, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf>.
- “Perfilan debate sobre reelección legislativa”, *El Universal*, 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/diputados-se-alistan-para-reeleccion>.
- PEZA, Fernando de la, *La justicia electoral ante la reelección de legisladores y municipales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, disponible en: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/3322082b5a022ad.pdf>
- Político Mx (2020), *Reelección 2021: unos van, otros esperan ¿qué dicen los diputados?*, disponible en: <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/reelecci%C3%B3n-2021-unos-van-otros-esperan-que%C3%A9-dicen-los-diputados/>
- REYNOSO, Víctor, *Representación legislativa y rendición de cuentas. Dilemas, riesgos y malentendidos*, México, TEPJF, 2012, disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20JE%2011.pdf.
- SÁNCHEZ, Jorge, *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018.

SOTO, Armando, “Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 31, 2014, disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2014.31.6075>.

UGALDE, Javier, “La verdad acerca de la reelección (1928)”, *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección, 1890-1928*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México, pp. 497 y ss.

Las autoridades electorales locales y federales frente al COVID-19: casos Querétaro, Coahuila, Hidalgo y elección concurrente 2020-2021

*Local and Federal Electoral Authorities Facing
the COVID-19 Disease: the Cases Of Queretaro,
Coahuila, Hidalgo and the 2020-2021
Concurrent Election*

Luis Espíndola Morales*
Luis Octavio Vado Grajales**

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Autoridades electorales del estado de Querétaro.
- III. Elecciones de Coahuila e Hidalgo dentro del marco de la contingencia sanitaria.
- IV. Justicia electoral y COVID-19.
- V. Conclusiones.
- VI. Bibliografía.

* Magistrado de la Sala Regional Especializada del TEPJF. Maestro en Derecho procesal constitucional con mención honorífica por la Universidad Panamericana y licenciado en la materia por la Universidad Autónoma de Querétaro, además cuenta con una especialización en Derecho Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla en España.

** Profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 7 de diciembre de 2020
Aceptado: 12 de diciembre de 2020

Resumen

En el presente trabajo se enuncian algunas de las acciones que han llevado a cabo las autoridades electorales locales y federales, tanto para salvaguardar la salud de su funcionariado y de todas las personas, como para continuar con el desarrollo de sus funciones electorales, con apoyo de herramientas tecnológicas. Estas líneas tienen por objeto encontrar puntos que puedan guiar la actuación de las autoridades electorales queretanas en el actual proceso electoral, bajo la idea de aprovechar la experiencia adquirida en los procesos comiciales 2019-2020, en la parte organizativa y en la jurisdiccional.

Abstract

In this paper some of the actions that have been carried out by local and federal electoral authorities, both to safeguard the health of their staff and of all people, as well as to continue with the development of their electoral functions, with the support of technological tools, are enunciated. The purpose of these lines is to find points that can guide the actions of the electoral authorities of Querétaro in the current electoral process, under the idea of taking advantage of the experience acquired in the 2019-2020 electoral processes, in the organizational and jurisdictional parts.

Palabras clave: COVID-19, pandemia, elecciones, derechos humanos y derechos político-electorales

Key Words: COVID-19, pandemic, elections, human rights, political-electoral rights

El coronavirus no conoce límites. Ahora se ha extendido a casi todo el mundo... es una emergencia global que parece requerir una respuesta global.

Luigi FERRAJOLI¹

I. Introducción

Desde el año 2019, y en el caso de México, en 2020, se presentó un fenómeno mundial de salud pública que ha afectado a todas las personas sin distinción. Como lo ha señalado la Organización Mundial de la Salud, el brote y propagación del COVID-19 es una situación de emergencia de salud pública con trascendencia internacional,² la cual fue catalogada por dicha organización como una pandemia.³ De igual modo, el Consejo de Salubridad General, determinó que el país se encuentra en una situación de emergencia sanitaria de fuerza mayor, derivado de esta enfermedad.⁴

Esta situación de salud pública debe ser prioritaria para todas las autoridades, pues, por mandato constitucional y convencional, son éstas quienes deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas. Así, tomando en consideración los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la afectación que el COVID-19 puede causar a la salud, también repercute en el ejercicio y goce de otros derechos humanos, como son la vida, la dignidad humana, y, por supuesto los derechos político-electorales.

¹ Ferrajoli, Luigi, "Lo que nos enseña el coronavirus. Por un constitucionalismo planetario", *Extramuros*, Instituto Palestra, trad. de Pedro Grández, disponible en: https://palestraextramuros.blogspot.com/2020/03/lo-que-nos-ensena-el-coronavirus.html?m=1&fbclid=IwAR1LwWc4Zx8fE_eGNkLiUGolJ-ASWdbz8jecqQA41jh4uZAXuXwl2i45H6g (fecha de consulta: 19 de noviembre).

² Véase Organización Mundial de la Salud, *Declaración conjunta sobre el turismo y la COVID-19 y la OMS hacen un llamamiento a la responsabilidad y a la coordinación*, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-02-2020-a-joint-statement-on-tourism-and-covid-19---unwto-and-who-call-for-responsibility-and-coordination>.

³ Véase Organización Mundial de la Salud, *Cronología COVID-19*, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/08-04-2020-who-timeline---covid-19>.

⁴ Véase *Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)", disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020.

Para hacer frente a la pandemia desde la óptica de los derechos humanos, se han generado diversas propuestas desde la academia. De manera reciente, Luigi Ferrajoli planteó la posibilidad de implementar un constitucionalismo global y una esfera pública planetaria como un sistema común de garantías de los derechos humanos y de una pacífica y sólida coexistencia, esto en virtud de que la pandemia ha afectado a todos los seres humanos sin distinción.⁵

La visión del jurista italiano es coincidente con el principio de igualdad y con una perspectiva de la universalidad de los derechos humanos. Ello, pues siguiendo al autor, el principio de igualdad coincide con el principio de la dignidad de las personas y con el carácter universal de los derechos fundamentales que a ellas se le atribuyen.⁶ En el mismo sentido, Sandra Serrano y Daniel Vázquez, sostienen que “la edificación de la universalidad va muy de la mano con otro valor esencial originado en este mismo proceso histórico-político: la igualdad”.⁷

Por ende, siguiendo la lógica de la autora y autores en cita, las autoridades deben velar por la protección y garantía de los derechos humanos en un contexto de salud pública, en igualdad de condiciones para todas y todos, partiendo de la premisa que los derechos humanos son universales.

Ahora bien, no debe perderse de vista que México es un Estado federal; entendiendo al federalismo como la forma de Estado, que permite a las unidades políticas pequeñas que diferentes grupos de personas, con preferencias relativamente consistentes, obtengan decisiones satisfactorias,⁸ basándose en el principio de conservación de grupos autónomos, sin olvidar la necesidad de relaciones de alto nivel.⁹

Entonces, la perspectiva global que ofrece el autor garantista, debe hacerse compatible con el federalismo mexicano, lo cual representa un gran reto para el país; pues, como lo señaló Cynthia L. Michel, Damián Lugo *et. al.*: “en situaciones de emergencia como las actuales, la concurrencia entre órdenes

⁵ Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Lo que nos enseña...”, *cit.* referencia 1.

⁶ Ferrajoli, Luigi, *El principio de igualdad y la diferencia de género*, México, Fontamara, 2010, p. 2.

⁷ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción*, México, Flacso, 2013, p. 18.

⁸ Cfr. Colomer, Josep, *Ciencia de la política*, trad. de Ferran Meler, Barcelona, Ariel, 2009, p.132.

⁹ Cfr. Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, “El Federalismo como forma de organización”, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2020).

de gobierno se torna crítica, por lo que los países federales deben hacer un esfuerzo adicional para coordinarse internamente”¹⁰

De manera específica, cuando se trata del ejercicio de los derechos político-electorales dentro de un Estado federal, en un contexto de pandemia, el actuar de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, locales y federales, es de vital importancia. Sobre este tópico Carlos Malamud y Rogelio Núñez sostienen que

la pandemia representa un reto político... para los sistemas democráticos de América Latina. Si se quiere mantener la democracia y sus instituciones en funcionamiento será necesario garantizar el conjunto de libertades y derechos que permiten celebrar los comicios en condiciones de equidad para toda la ciudadanía.¹¹

Es por ello que, en las siguientes líneas se abordará lo relativo a las acciones implementadas por las autoridades electorales locales del estado de Querétaro de cara a la pandemia. Posteriormente, se mencionarán las acciones realizadas por el Instituto Nacional Electoral, así como en las entidades de Coahuila e Hidalgo, quienes ya han celebrado elecciones durante el contexto de la enfermedad COVID-19, con el propósito de que sus actuaciones pueden servir como referente para las autoridades queretanas.

II. Autoridades electorales del estado de Querétaro

En este año, en el estado de Querétaro se lleva a cabo el proceso electoral local 2020-2021, en el que se elegirá a la gubernatura del estado, diputaciones y ayuntamientos; por lo que, las autoridades administrativas y jurisdiccionales deben realizar las acciones necesarias para celebrar elecciones libres, auténticas y periódicas, que garanticen la salud pública de todas las personas dentro del marco de la pandemia.

¹⁰ Lugo, Damián y Michel, Cynthia, “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?”, *Laboratorio Nacional de Políticas Públicas*, México, disponible en: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

¹¹ Malamud, Carlos y Núñez, Rogelio, “Elecciones, crisis y pandemia en América Latina en la nueva normalidad”, *Real Instituto Elcano*, No. 108, 2020 disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7630838> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

Desde los inicios de la pandemia en el país, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, emitió los acuerdos plenarios TEEQ-AP-006/2020,¹² TEEQ-AP-007/2020,¹³ TEEQ-AP-008/2020¹⁴ y TEEQ-AP-009/2020,¹⁵ mediante los cuales se determinó suspender los plazos procesales, con la finalidad de evitar el contagio y la propagación del coronavirus COVID-19. Los plazos se suspendieron desde el 24 de marzo, hasta el 29 de mayo.

Una vez reanudados los plazos procesales, la autoridad jurisdiccional se enfrentó con faltas a la normativa electoral, relacionadas con la pandemia. Un ejemplo de esto es la sentencia TEEQ-PES-004/2020,¹⁶ mediante la cual, el Tribunal Electoral determinó la responsabilidad electoral de una diputada local, que transgredió el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución.

Los hechos de esta sentencia están relacionados con promoción personalizada por parte de la servidora pública, ya que durante la pandemia promovió indebidamente su imagen entregando beneficios a la ciudadanía, como supuesta medida de apoyo para contrarrestar los efectos de la enfermedad COVID-19. De igual manera, el Tribunal consideró que las conductas denunciadas constituían uso indebido de recursos públicos, pues, para la emisión de las publicaciones, se utilizaron recursos humanos.

Por otra parte, el 2 de noviembre de 2020, la autoridad jurisdiccional aprobó mediante acuerdo plenario los “Lineamientos para la resolución de los asuntos a través del sistema de videoconferencias”, en el cual se previó que como medida extraordinaria el Pleno del Tribunal podrá discutir y resolver los asuntos jurisdiccionales de su competencia de manera no presencial, a través de medios de comunicación electrónicos accesibles.

En lo relativo a las acciones que el Tribunal Electoral ha realizado para evitar el contagio del COVID-19, se encuentra la implementación de pruebas de detección de la citada enfermedad para el personal del Tribunal (gracias

¹² Disponible en: <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Acuerdos%20Plenarios%20AP-06-Medidas%20preventivas%20adicionales%20ante%20la%20contingencia%20del%20COVID-19.pdf>.

¹³ Disponible en: <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Acuerdos%20Plenarios%20AP-07-Prorroga%20de%20medidas%20preventivas%20ante%20COVID-19.pdf>.

¹⁴ Disponible en: <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Acuerdos%20Plenarios%20AP-08-Prorroga%20de%20suspensi%C3%B3n%20de%20labores%20ante%20COVID-19.pdf>.

¹⁵ Disponible en: <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Acuerdos%20Plenarios%20AP-09-Ampliación%20de%20suspensión%20de%20labores%20ante%20COVID-19.pdf>.

¹⁶ Disponible en: <http://www.teeq.gob.mx/jurisdccion/consulta-de-sentencias/procedimiento-especial-sancionador-2020/>.

a la colaboración de la Universidad Autónoma de Querétaro); la impartición de una charla informativa sobre la enfermedad a todo el personal; el proceso de desinfección de sus instalaciones con el apoyo de *On Time Hit Pest Control*; además de que monitorean diariamente el nivel de oxígeno del funcionariado electoral, con lo cual se busca proteger también la salud de los usuarios y usuarias.¹⁷

Debe señalarse que, tanto el Tribunal como el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, han apostado por la virtualidad para transmitir el conocimiento electoral, ya que ambas instituciones en colaboración con otras autoridades como la Universidad Autónoma de Querétaro, llevaron a cabo el diplomado en derecho electoral en modalidad completamente virtual.

En lo que respecta al Instituto Electoral del Estado de Querétaro, la Secretaría Ejecutiva dispuso la suspensión de actividades en el Instituto durante el mismo periodo que la autoridad jurisdiccional. También, estableció la posibilidad de celebrar reuniones y sesiones virtuales, con apoyo de herramientas tecnológicas para el cumplimiento de sus atribuciones.¹⁸

El Consejo General determinó el inicio del proceso electoral local mediante acuerdo IEEQ/CG/A/052/20,¹⁹ del 22 de octubre de 2020. La autoridad administrativa ha apostado por apoyarse en las herramientas digitales para la organización de los comicios locales, por lo siguiente:

Mediante acuerdo IEEQ/CG/A/032/20,²⁰ del 27 de agosto del mismo año, el colegiado aprobó el procedimiento y reclutamiento para la selección de secretarías técnicas de los consejos distritales y municipales, así como el Dictamen de las Comisiones Unidas de Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, y de Educación Cívica y Participación Ciudadana en el cual se estableció:

[E]n función de las condiciones de salubridad con motivo de la pandemia de COVID-19 y de las determinaciones asumidas por las autoridades en la materia, la Secretaría Ejecutiva se encontrará facultada para efectuar el desahogo de cada una de las etapas del procedimiento de reclutamiento y selección, con excepción del cotejo de documentos, a través de los mecanismos electrónicos que determi-

¹⁷ Véase Sitio de internet oficial del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, disponible en: <http://www.teeq.gob.mx/>; así como el sitio de Internet oficial en su red social Facebook, disponible en: <https://es-la.facebook.com/TRIBUNALELECTORALQUERETARO/>.

¹⁸ Así lo mencionó el Consejo General en los acuerdos generales IEEQ/CG/A/031/20 e IEEQ/CG/A/032/20.

¹⁹ Acuerdo consultable en: <http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos.php>.

²⁰ Acuerdo consultable en: <http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos.php>.

ne conducentes, informando a las y los aspirantes a través de su cuenta de registro en el sistema habilitado para el desahogo del procedimiento de reclutamiento y selección.

De igual manera, por acuerdo IEEQ/CG/A/031/20,²¹ de esa misma fecha, el Consejo General aprobó los Lineamientos para la selección y designación de las Consejerías de los Consejos Distritales y Municipales, en los cuales se estableció en el artículo 23 que las entrevistas se podrán realizar de manera presencial o través de los mecanismos tecnológicos con los que cuenta el Instituto.

En lo que concierne a las medidas para proteger al personal del Instituto, así como a sus usuarios y usuarias, la autoridad administrativa emitió los Lineamientos para garantizar la salud de su funcionariado y público en general frente a la contingencia provocada por el COVID-19.²² En estas disposiciones, esencialmente se estableció:

- 1) La obligación de la Coordinación Administrativa de garantizar la limpieza y desinfección de las instalaciones, muebles y equipos de trabajo del Instituto.
- 2) El regreso escalonado del funcionariado a las instalaciones del Instituto.
- 3) La redistribución física del personal, privilegiando una sana distancia
- 4) La obligación de observar medidas de protección de la salud.
- 5) Los derechos, obligaciones y prohibiciones para el personal del Instituto, en aras de salvaguardar la salud pública.

Ahora bien, en cuanto a las actividades contenciosas del Instituto, destaca la resolución IEEQ/CG/R/016/20,²³ dictada por el Consejo General, dentro del expediente IEEQ/POS/017/2020-P, en ejercicio de su facultad resolutoria que le confería la legislación electoral vigente al momento de las conductas denunciadas.

En esta resolución, el colegiado estimó que se actualizó la comisión de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, dado que, el presidente municipal denunciado:

²¹ Acuerdo consultable en: <http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos.php>.

²² Lineamientos consultables en: <http://ieeq.mx/contenido/normatividad/lineamientos.php>.

²³ Resolución consultable en: <http://ieeq.mx/contenido/cg/resoluciones.php>.

- 1) Destacó en la red social *Facebook* la existencia de un programa social, así como logros generados gracias a una gestión personal y directa con empresas privadas para realizar donaciones de alimentos perecederos como supuesta medida para contrarrestar los efectos económicos de la enfermedad COVID-19.
- 2) Hizo partícipe de dichas gestiones a diversos presidentes de Comités Directivos municipales de un partido político.
- 3) Promocionó su imagen en un ámbito geográfico distinto al de su responsabilidad como servidor público.

Como puede observarse, las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales del estado de Querétaro, han implementado diversas medidas para salvaguardar la salud pública tanto de su funcionariado como de todas las personas. Además, se han apoyado de la tecnología para la organización de los comicios, así como para resolver las controversias que se susciten en la materia. De igual manera, se han enfrentado a faltas a la legislación electoral por conductas relacionadas con la pandemia.

Tanto la organización de las elecciones, como la justiciabilidad electoral local, se enfrentan a nuevos retos en el marco de la pandemia, y corresponde a las autoridades implementar las herramientas digitales necesarias, de una manera que sean compatibles con el debido proceso y las formalidades esenciales del procedimiento. Además, deberán realizar las acciones suficientes para hacer frente a la organización de los comicios, de manera que se evite el contagio y propagación del COVID-19.

III. Elecciones de Coahuila e Hidalgo dentro del marco de la contingencia sanitaria

La pandemia que vivimos, obligó a la suspensión de los procesos electorales de Coahuila y de Hidalgo. Pero, dado que es falsa la dicotomía “o elecciones o cuarentena”, las mismas tuvieron que ser activadas de nueva cuenta, exigiendo sin embargo diversas medidas por parte de las autoridades electorales.

La toma de decisiones relativa a la puesta en marcha de la etapa de campañas electorales en medio de la pandemia obligó a las autoridades a tomar una serie de decisiones que, como podremos observar, se están repitiendo por referencia a los comicios de 2021.

Esta revisión tiene por objeto encontrar puntos que puedan guiar la actuación de las autoridades electorales queretanas en el actual proceso electoral,

bajo la idea de aprovechar la experiencia adquirida en los procesos comiciales 2019-2020, tanto en la parte organizativa como en la jurisdiccional.

1. Medidas tomadas por el INE

La autoridad competente en materia de fiscalización, la Comisión respectiva aprobó el acuerdo CF/016/2020,²⁴ que fue producto de un par de consultas realizadas, una por la representación ante el Consejo General por parte del Partido de la Revolución Democrática, y otra derivada del Partido Encuentro Social Hidalgo.

Los temas a dilucidar eran, para efectos de este artículo, si se podrían entregar como artículos promocionales en campaña cubrebocas, caretas y gel desinfectante; así como la manera en que debería reportarse dichos artículos cuando fueran utilizados por representantes ante mesas directivas de casilla y generales, o para su uso por el personal de las oficinas partidarias y de quienes llegaran a las mismas.

Estas dos consultas son de gran interés, pues era necesario cumplir con el principio de certeza, en relación con los artículos utilitarios que se podrían entregar. Vale la pena recordar que, conforme el numeral 4 del artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil, y de acuerdo con el numeral 3 del mismo artículo, deberán contener imágenes, signos, símbolos o emblemas que difundan la imagen y propuestas del partido, coalición o candidatura que los distribuya.

Así, la duda sobre si era posible entregar cubrebocas podría tener, como base, el considerar que si bien dichos elementos están elaborados con material textil, también, como consultó el Partido de la Revolución Democrática, si podría realizarse la entrega de otros implementos que ayudaran a evitar la propagación del virus.

No es desencaminada la pregunta, sobre todo si consideramos que la entrega de dichos bienes suele realizarse en mítines y actos públicos, en los que las medidas máximas de protección, como el uso de caretas y gel antibacterial, resultan óptimas. Después de estudiar el asunto, la citada Comisión de Fiscalización consideró que

²⁴ Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114590/cf-3seu-2020-09-09-p_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020).

- 1) Los gastos de material de prevención o detección, tales como caretas, cubrebocas, gel antibacterial, pruebas de detección, para el uso en las oficinas partidarias por las y los trabajadores, así como personas visitantes, se consideraría como gasto ordinario.
- 2) Los insumos que se utilicen para la protección de las y los representantes generales y ante mesas directivas de casilla, deberían considerarse también como gasto ordinario, siempre que no contengan propaganda político-electoral.
- 3) Los cubrebocas de material textil que se entreguen a la ciudadanía, siempre que contengan los elementos a los que se refiere el numeral 3 del artículo 209 de la LGIPE, se estimarían como gasto de campaña.
- 4) No se permitió la entrega de caretas, gel antibacterial u otros elementos, no textiles. De esta forma, quedó claro que como artículos promocionales utilitarios se podrían entregar cubrebocas, siempre que fueran elaborados con material textil y que tuvieran símbolos, emblemas o frases que los relacionaran con un partido, coalición o candidatura.

Para la jornada electoral, realizada en ambas entidades el 18 de octubre, el citado Consejo General, aprobó un protocolo de atención sanitaria,²⁵ que previó diversas medidas a tomar en cuenta, entre las que destacan:

- 1) Uso de cubrebocas por el funcionariado de las mesas directivas de casilla, así como de quienes ejerzan funciones de representación y de la ciudadanía que va a votar. Incluso dotando a dichas mesas de cubrebocas para las y los votantes que llegaran sin tal elemento.
- 2) Sanitización de materiales y equipamiento, al inicio y de forma periódica durante la jornada. Sana distancia de quienes estuvieran en la casilla y en la fila.
- 3) Evitar tocar las credenciales de elector por parte del funcionariado.

Sin duda era una prueba importante el que los comicios no se convirtieran en un foco o causa de infecciones, tanto por la salud de la población como por la celebración de la jornada electoral en 2021. Afortunadamente no fue así, y no se registró un impacto negativo por la ejecución de las elec-

²⁵ Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/08/Protocolo-atencion-PEL-19-20.pdf> (fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020).

ciones, tal como reconoció el presidente del Consejo General del INE, Lorenzo Córdova.²⁶

Respecto de la etapa de obtención del respaldo ciudadano, así como de precampañas, para el proceso electoral federal 2020-2021, así como los procesos locales con elecciones coincidentes, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG518/2020,²⁷ las reglas para la contabilidad y rendición de cuentas, así como la fiscalización. En tales reglas, se autorizó el gasto relativo a cubrebocas como artículos promocionales utilitarios, siempre que cumplieran los requisitos legales ya apuntados; tanto para la etapa de obtención del respaldo ciudadano como para las precampañas, como se desprende de los numerales 3 y 20 de las mismas.²⁸

2. Medidas tomadas por el Instituto Electoral de Coahuila

Dicho órgano electoral administrativo aprobó diversos protocolos sanitarios para el proceso electoral, que abarcaron del registro de candidaturas hasta los cómputos distritales y estatal, pasando por las campañas y el programa de resultados electorales preliminares. El Protocolo de seguridad sanitaria para campañas electorales²⁹ reguló lo relativo a actos públicos, ya fueran en lugares abiertos o cerrados.

En ambos casos se reclamó el respeto al cupo señalado por las autoridades competentes, el uso de cubrebocas y la distancia de al menos 1.5 metros, así como el uso de termómetros, tapetes con solución química y breve entrevista por personal médico o capacitado; desde luego debía proporcionarse gel

²⁶ Nota publicada en *La Jornada*, el 22 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/11/22/comicios-de-hidalgo-y-coahuila-no-modificaron-curva-de-contagio-ine-6612.html> (fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020).

²⁷ Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115110/CGor202010-28-ap-10.pdf>; <http://www.iec.org.mx/v1/images/proceso2020/Protocolos%20Seguridad%20Sanitaria%20PEL%202020/2.%20Protocolo%20Campan%CC%83as%20Electtorales.pdf> (fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020).

²⁸ El INE también está realizando acciones como el Protocolo General de Atención Sanitaria y Protección de la Salud, para el desarrollo de sesiones de los Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, ante la pandemia por el COVID-19; que tiene por objeto disminuir los riesgos de contagio a través de acciones de higiene previas y durante la celebración de Sesiones del Consejo.

²⁹ Disponible en: <http://www.iec.org.mx/v1/images/proceso2020/Protocolos%20Seguridad%20Sanitaria%20PEL%202020/2.%20Protocolo%20Campan%CC%83as%20Electtorales.pdf> (fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020).

desinfectante a quienes asistieran, se excluía cualquier contacto corporal y se recomendaba no consumir alimentos.

De igual forma, en caso de que en los espacios abiertos hubiera juegos infantiles, se solicitaba la desinfección de los mismos y la aplicación de gel desinfectante a las y los infantes que los usaran. Si asistían grupos familiares, se les permitía permanecer juntos.

3. Medidas tomadas por el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

Dicho Instituto emitió una serie de recomendaciones para tomarse en cuenta en los actos de campaña.³⁰ En dicho documento se contemplaron lo mismo los debates entre candidaturas, que las reuniones públicas o las visitas domiciliarias. En dicho documento se recomendó fuertemente el uso de redes sociales y medios de comunicación social, incluso previendo que los debates fueran virtuales. Para los actos públicos, se solicitó la sana distancia de no menos de un metro y medio entre asistentes, la instalación de un filtro sanitario en la entrada a los mismos, y el uso de gel, así como la sanitización del lugar.

Respecto a las visitas en casas o la distribución de propaganda electoral, se sugirió la conformación de grupos de no más de tres personas, con las medidas de higiene personal recomendadas por las autoridades de salud. Debe considerarse, además, que en dicho estado la autoridad local había determinado que no más de dos personas podían transportarse por auto, medida que el Instituto local retomó.

IV. Justicia electoral y COVID-19

A fin de ilustrar el reto que el COVID está presentando a la judicatura electoral, a continuación, se expondrán dos casos, resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el expediente TEE/JEC/007/2020,³¹ en la resolución del 8 de julio de 2020, el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero ordenó al presidente del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, así como a la autoridad municipal,

³⁰ Visibles en http://www.ieehidalgo.org.mx/images/documentos_banner/recomendaciones1.pdf (fecha de consulta: 29 de noviembre).

³¹ Disponible en: https://teegro.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2020/07/TEE-JEC-007-2020_y_acumulados_Acuerdos_plenarios.pdf (fecha de consulta: 28 de noviembre).

el diseño de una estrategia o plan de acción para ejecutar la sentencia dictada en autos, “considerando las medidas sanitarias que impone la nueva normalidad”, así como tomando en cuenta las disposiciones de las autoridades locales y federales en la materia.

El asunto ordenaba la realización de una asamblea municipal de representantes y autoridades del municipio de Ayutla de los Libres. Así, el acto a realizar involucraba un importante número de personas a reunirse en un mismo lugar, en época de pandemia. El propio órgano jurisdiccional había suspendido el procedimiento hasta en cuatro ocasiones, pero en el considerando XIV de la determinación en cita estimó que tiene un mandato derivado de la Constitución local para tomar medidas que garanticen el cumplimiento de sus sentencias.

Un tribunal ordenando la ejecución de su sentencia no es algo raro. Un tribunal electoral ordenando a autoridades comiciales y edilicias tomar en cuenta las medidas en materia de salubridad en medio de una pandemia, con la posibilidad implícita de verificar la corrección de las mismas, es algo impuesto por estos tiempos. Pero no por eso deja de ser complicado.

La Sala Ciudad de México, en el expediente SCM-JDC-71/2020 y acumulado, determinó revocar la decisión anterior, y considerando la “Guía: Covid-19 y los derechos de los pueblos indígenas”, de la Organización de las Naciones Unidas, así como la a “Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, y la resolución 1/2020, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde luego también las decisiones de las autoridades sanitarias, determinó que la realización de la Asamblea en momentos de alto número de contagios tendrá un efecto negativo en la salud de quienes integran un pueblo indígena, y que conforme la decisión de la autoridad sanitaria, la asamblea sólo podría realizarse cuando el color del semáforo de contagios pasara a verde.

Como segundo caso, tenemos el SUP-REC-588/2018, concretamente el acuerdo de Sala Superior del 15 de septiembre de 2020, el asunto de fondo se relaciona con una consulta a pueblos indígenas, en el estado de Sinaloa. El asunto resuelto en el acuerdo se refiere a la solicitud formulada por la Legislatura local, para que la Sala Superior determinara la conveniencia de realizar las reuniones para organizar el foro relativo a la consulta, en momentos de contingencia sanitaria.

La Sala Superior, medularmente, resolvió que no podía desahogar la solicitud dado que escapaba de sus facultades el tema, ya que la determinación en cuanto a las medidas para combatir la pandemia, o las condiciones para

la realización de reuniones, no son de su resorte, ni puede juzgar la manera en que las distintas autoridades deben actuar respecto de dicha situación.

De las resoluciones anteriores, puede desprenderse que el tema de la pandemia sin duda tiene efecto en la judicatura electoral, pero que esta no es la competente para determinar la conveniencia o corrección de las medidas, ni para determinar el momento en que ciertos actos, tales como concentraciones masivas, puedan realizarse, ya que se trata de temas que deben ser resueltas por las autoridades integradas por especialistas en la materia y con competencia constitucional para ello.

V. Conclusiones

De lo expuesto, puede desprenderse que las autoridades administrativas y judiciales electorales enfrentan un reto importante en cuanto a la celebración de elecciones en un entorno de pandemia, aceptando desde luego que su cancelación es imposible, y que, de contarse con la vacuna y su distribución en determinado momento del proceso electoral, esto deberá ser tomado en cuenta.

Por referencia al Instituto Electoral del Estado de Querétaro, hay medidas que simplemente le corresponderá acatar o contribuir a su cumplimiento, como aquellas que decida el Consejo General del INE por referencia a la jornada electoral, incluyendo desde la entrega de la documentación y material a las presidencias de las mesas directivas de casilla, hasta la entrega de los paquetes electorales en los consejos respectivos.

También le tocará atender las disposiciones en materia sanitaria que determine las autoridades de salud. Lo anterior será relevante para que dicho Instituto expida los lineamientos, reglamentos o disposiciones aplicables en actos tales como el registro de candidaturas, ejecución de actos de obtención del respaldo ciudadano, precampañas y campañas; así como para las sesiones de los consejos, en particular respecto de los cómputos y recuentos administrativos.

Aquí debe tenerse en cuenta que las medidas sanitarias son competencia de las autoridades de salud, pero la regulación de los actos electorales, en cuanto a su reglamentación, es asunto de las autoridades comiciales. Sin duda, la experiencia obtenida en los procesos de este año en Coahuila e Hidalgo, será de utilidad para que el OPLE tome las medidas pertinentes.

Para el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, además del reto propio de mantener las condiciones sanitarias en sus instalaciones, el reto pue-

de encontrarse en la revisión de decisiones tanto de autoridades electorales como de partidos políticos (en sus procesos internos de selección) en las que el objeto del litigio esté vinculado con las medidas sanitarias.

Sin afán de violentar su autonomía, pareciera ser que la línea que se está construyendo en la judicatura comicial federal, parte de considerar que las medidas de contención, mitigación y sanidad, no son competencia del fuero electoral. En el caso de partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes, deberán atender las disposiciones definidas tanto por autoridades sanitarias como por las electorales, con particular atención en los casos de eventos públicos y visitas casa por casa.

Respecto de la entrega de cubrebocas de tela como artículos utilitarios, lo que obligará a cumplir con las disposiciones en materia electoral, en cuanto a que contengan logos, frases o emblemas relacionados con la opción política, así como con las reglas en materia de fiscalización.

Por otra parte, debe considerarse que, el COVID-19, implica cambios sustanciales y trascendentales, incluso en los aspectos más básicos del día a día de todas las personas. Para evitar la propagación y contagio, se requiere de acciones positivas por parte del Estado, y también de la colaboración de la sociedad misma. Las autoridades tienen una obligación reforzada pues son ellas a quienes les corresponde el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos. De manera particular, a los organismos electorales les concierne la organización de los comicios y la justiciabilidad electoral, de manera que se garanticen los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Al respecto, el secretario general de la Organización de los Estados Americanos, Luis Almagro, ha señalado que

Las secuelas de la pandemia, las altas posibilidades de contagio con la interacción humana, el riesgo de muerte, la aplicación de las medidas restrictivas, ponen serias dificultades en la organización de los procesos comiciales, por lo que deben analizarse alternativas democráticas para que no se vea lesionada la legitimidad de origen de los gobernantes, las transiciones democráticas, la alternancia de sus autoridades y la duración de los periodos de gobierno.³²

En ese sentido, la Organización de los Estados Americanos presentó la: “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia”, la cual constituye

³² Organización de Estados Iberoamericanos, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington, 2020, disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

una herramienta de apoyo para que las acciones y decisiones que se adopten en materia electoral en respuesta a esta situación de pandemia, y se resguarde la continuidad de los procesos democráticos; a partir de los siguientes tópicos: *a)* organización y administración electoral; *b)* uso de la tecnología; *c)* participación e inclusión; *d)* campaña electoral; *e)* comunicación, y *f)* votación y escrutinio.

La citada Guía constituye un referente común para las autoridades tanto locales, como federales, en aras de garantizar y proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía en igualdad de circunstancias para todas y todos, pues, como menciona Luigi Ferrajoli, el coronavirus es una emergencia global que parece requerir una respuesta global.³³

VI. Bibliografía

COLOMER, Josep, *Ciencia de la política*, trad. de Ferran Meler, Barcelona, Ariel, 2009.

FERRAJOLI, Luigi, *El principio de igualdad y la diferencia de género*, México, Fontamara, 2010.

FERRAJOLI, Luigi, “Lo que nos enseña el coronavirus. Por un constitucionalismo planetario”, *Extramuros*, Instituto Palestra, trad. de Pedro Grández, disponible en: https://palestraextramuros.blogspot.com/2020/03/lo-que-nos-ensena-el-coronavirus.html?m=1&fbclid=IwAR1LwWc4Zx8fE_eGN-kIiUGoJl-ASWdbz8jecgQA41jh4uZAXuXwl2i45H6g (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2020).

LUGO, Damián y MICHEL, Cynthia, “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?”, *Laboratorio Nacional de Políticas Públicas*, México, disponible en: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

MALAMUD, Carlos y NÚÑEZ, Rogelio, “Elecciones, crisis y pandemia en América Latina en la nueva normalidad”, Real Instituto Elcano, No. 108, 2020 disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7630838> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

Organización de Estados Iberoamericanos, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington, 2020, disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

³³ Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Lo que nos enseña...”, *cit.*.

Organización Mundial de la Salud, *Declaración conjunta sobre el turismo y la COVID-19 y la OMS hacen un llamamiento a la responsabilidad y a la coordinación*, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-02-2020-a-joint-statement-on-tourism-and-covid-19---unwto-and-who-call-for-responsibility-and-coordination> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

Organización Mundial de la Salud, *Cronología COVID-19* disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/08-04-2020-who-timeline--covid-19> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2020). Sánchez de LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio, “El Federalismo como forma de organización”, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2020).

SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos en acción*, México, Flacso, 2013.

Estudios jurisprudenciales

El sur-sureste de México y la violencia política contra las mujeres en razón de género

The South-Southeast of Mexico and Political Violence Against Women Based on Gender

Omar David Jiménez Ojeda*
Laura Eloya Moreno Nango**

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Violencia política contra las mujeres en razón de género.
- III. Averiguaciones previas y carpetas de Investigación.
- IV. Perfil de las víctimas y de los agresores.
- V. Casos representativos.
- VI. Conclusiones.
- VII. Bibliografía.

* Doctor en Derecho, maestro en Administración pública y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas, profesor de tiempo completo e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Actualmente es miembro del Sistema Estatal de Investigadores de Chiapas y del Sistema Nacional de Investigadores.

** Maestra y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas, actualmente estudia el Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH y forma parte del Sistema Estatal de Investigadores de Chiapas.

Recibido: 18 de abril de 2020

Aceptado: 1 de mayo de 2020

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo presentar un análisis sobre el estatus de la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sur-sureste, esto por medio de la indagación del estatus procesal que guardan las averiguaciones previas y carpetas de investigación vigentes en la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, por medio de las cuales se establecerá un perfil de víctimas y agresores.

Asimismo, se presentan los casos más representativos de este tipo de violencia en la región, la cual se manifiesta en espacios físicos y virtuales, atentando firmemente contra el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Abstract

The objective of this article is to present an analysis on the status of attention to political violence against women on the basis of gender in the South-Southeast region, this through the investigation of the procedural status of previous investigations and folders of Investigation in force in the Specialized Prosecutor for Electoral Crimes, through which a profile of victims and aggressors will be established.

Likewise, the most representative cases of this type of violence in the region are presented, which are manifested in physical and virtual spaces, firmly threatening the exercise of women's political-electoral rights.

Palabras clave: Violencia política, género, derechos políticos, democracia

Key words: Political violence, gender, political rights, democracy

I. Introducción

En el presente artículo se realiza un análisis sobre el estatus de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sur-sureste, este tipo de violencia vulnera gravemente el goce y disfrute de los derechos políticos de las mujeres, lo que deriva en un atentado grave a los principios democráticos que son necesarios para garantizar la legalidad en las elecciones y la consolidación de un Estado democrático.

Las repercusiones de la perpetuación de este tipo de violencia son por demás significativas por lo que su debida atención judicial es un elemento fundamental para su contención, por ello se ha decidido realizar un estudio sobre el estatus de las denuncias de violencia política contra las mujeres ante las fiscalías de la región, con que a su vez se establecerá un perfil de las víctimas y de los agresores.

Lo anterior con la finalidad de evaluar el sistema de atención y sus deficiencias, lo que conllevará a identificar los puntos que se tienen que reforzar para mejorar la atención que se presenta a las víctimas, así como los sectores en los que se tienen que incrementar las acciones de capacitación para contener el ejercicio de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Para finalizar se presentarán los casos representativos del ejercicio de la violencia política contra las mujeres en razón de género, los cuales se suscitan en los actos de campaña y en el ejercicio del cargo público, tanto en espacios físicos como virtuales.

II. Violencia política contra las mujeres en razón de género

La violencia política es una modalidad de la violencia en razón de género que pueden sufrir las mujeres al momento de ejercer sus derechos políticos, los derechos políticos no se limitan al espacio electoral, sino que estos se extienden a la participación dentro del ámbito gubernamental, de acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 21, todas las personas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en el gobierno de su país y a acceder a funciones públicas.¹ Si bien, en los últimos procesos electorales la violencia política contra las mujeres se ha hecho visi-

¹ Cfr. artículo 21, Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

ble en el periodo de candidaturas, son muchas las que la sufren cuando ostentan un cargo público.

La violencia en contra de las mujeres de acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia puede ser: psicológica, física, patrimonial, económica, sexual, así como cualquier otra manifestación que atente contra su dignidad.² Este tipo de violencia pueden ser ejercida en todos los espacios, generando un tipo de violencia específico para el área en el que se ejerce como lo es la violencia familiar, laboral y docente, comunitaria, institucional y feminicida,³ además de estas categorías contempladas por la ley antes mencionada, en concordancia con la forma en que la violencia contra las mujeres se ha presentado recientemente, podemos agregar a la violencia política y a la violencia digital como modalidades de la violencia.

Sin embargo, a pesar de que por sus características propias se puede considerar como una modalidad de la violencia en sí misma, la violencia política contra las mujeres en razón de género tiene alcances tan graves que se pueden presentar en todos los tipos y modalidades. Por ejemplo, la violencia política y la laboral se vinculan en el momento en que a las mujeres se le imponen obstáculos para ejercer sus funciones; la violencia comunitaria se hace presente cuando no se les permite ejercer el voto activo libremente o limitan sus posibilidades para postularse a un cargo público, la violencia en la pareja se relaciona con la violencia política, cuando se impide que las mujeres gocen con libertad de los derechos político-electorales, estos son muy comunes y se pueden visualizar en la usurpación o simulación del cargo, que es cuando las mujeres son electas pero son sus parejas quienes ejercen el poder político, en el Estado de Chiapas “de las 33 presidentas municipales a 25 le usurpan su cargo, los esposos, padres o algún pariente... Mientras tanto 8 presidentas municipales que sí gobiernan, han sido golpeadas en los medios de comunicación y en las redes”.⁴

Gina Villagómez Valdés sostiene con base en un estudio realizado sobre violencia política en el Estado de Yucatán,⁵ que la violencia política contra las mujeres en razón de género se puede sufrir en tres etapas: la primera, cuando

² Cfr. Artículo 6, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

³ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁴ Burelo Melgar, Enriqueta, *Por la cuarta: Diálogos en Arriaga entre Araceli Burguete y Enriqueta Burelo*, México, Voces Feministas, 2020, disponible en: <https://vocesfeministas.mx/por-la-cuarta-dialogos-en-arriaga-entre-araceli-burguete-y-enriqueta-burelo/?fbclid=IwAR3nl62S11ymJn2g7pc7emh1TYiIozqx0To9pAVz1UDmIO7TNTNJUI8RjT0>.

⁵ Villagómez Valdés, Gina, *Manifiesto de la Red de Mujeres por la Democracia Paritaria en torno a las condiciones de Violencia Política de las mujeres candidatas en*

las mujeres son aspirantes a ocupar un cargo de elección popular, la segunda, cuando ya son candidatas y la tercera, cuando tratan de ejercer el cargo para el que fueron electas; manifestándose de la siguiente manera:

- Violencia dentro de la familia, ejercida por familiares de las aspirantes y/o candidatas que no aprueban su decisión de participar en la vida pública del estado.
- Violencia en redes sociales, atacando a las aspirantes, candidatas o funcionarias por su vida personal o sexual.
- Violencia simbólica.
- Mandar a las mujeres “al patio”, es decir, asignarlas a los distritos electorales perdedores.
- Violencia económica, al no proporcionarles los recursos necesarios para el desarrollo de las campañas.

En este punto es necesario reconocer que la violencia política es un acto que afecta tanto a hombres como a mujeres, de hecho, si se hace un estudio meramente cuantitativo y superficial existen más casos de violencia política en contra de hombres que de mujeres, sin embargo, la forma en la que esta afecta a las mujeres es lo que marca la diferencia y destaca la relevancia de su estudio, así como los movimientos sociales que se han generado en pro de su tipificación:

La violencia política es un fenómeno que puede afectar tanto a hombres como a mujeres, pero su planteamiento se hace desde una perspectiva de 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.⁶

Es importante destacar que no todo acto de violencia en contra de las mujeres es violencia en razón de género, para que se configure se requiere hacer un análisis del supuesto en el cual, en lugar de una mujer se coloque a un hombre, y si las reacciones al acto son distintas para hombres y mujeres se puede configurar la condición de en razón de género, esta tiene como base los roles y estereotipos de género que la sociedad ha impuesto a mujeres

Yucatán, México, Línea Abierta Yucatán, 2018, disponible en: <https://www.facebook.com/LineaAbiertaYucatan/videos/2109842586007274/>.

⁶ Dios R., Vania Citlalli de, *Violencia política contra las mujeres en México en Derechos Fundamentales a Debate*, México, núm. 3, diciembre de 2016-marzo de 2017.

y hombres, los cuales colocan a las mujeres en los espacios privados y a los hombres en los espacios públicos. La violencia impone un límite a la libertad de las mujeres, perpetuando en su ejercicio los principios de una sociedad heteropatriarcal.

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.⁷

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.

La violencia política se ha configurado como uno de los principales límites al ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las mujeres, sin embargo, hasta el 12 de marzo de 2020, las legislaturas no habían tomado acciones serias al respecto, en esa fecha el pleno de la Cámara de Senadores aprobó la inclusión de la violencia política contra las mujeres en razón de género como un delito dentro de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, no obstante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se encuentra pendiente, este será el último paso necesario para oficializar una protección formal a las mujeres dentro de la política.

La permanencia de cualquier tipo de violencia contra las mujeres en razón de género, es un grave obstáculo para el disfrute de cada uno de sus derechos, por lo tanto, lo es a su vez para el desarrollo de un Estado democrático, ya que, “si no se garantizan los derechos políticos no puede haber libertad e igualdad democrática, si se violan algunos derechos sociales (por ejemplo, el derecho a la educación) la democracia puede verse comprometida y torna vano el ejercicio de los derechos políticos”⁸

La violencia política contra las mujeres entorpece la democracia y afecta gravemente las estructuras establecidas para la construcción de una socie-

⁷ Soto, Mónica, “Violencia Electoral y coacción”, en *Diccionario Electoral*, t. II, Costa Rica, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

⁸ Saltalamacchia, Natalia y Urzúa, María José, *Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano*, INE, México, 2016.

dad igualitaria, cada una de las violencias cometidas en contra de una mujer es un elemento que mantiene las brechas de género, por lo cual 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 política.

III. Averiguaciones previas y carpetas de investigación

A partir del reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres, y de manera específica del incremento de su participación política, las manifestaciones de violencia contra ellas también han ido en aumento. Este es un fenómeno que se ha presentado en toda la República, sin embargo, en la región sur-sureste⁹ en los últimos diez años se han presentado casos de especial trascendencia, tales como el de la presidenta municipal de Chenalhó en Chiapas, o el de Lorena Nava, vocal ejecutiva de la junta distrital 07 de Oaxaca, o el de Maday Merino Damián, consejera de Tabasco, por mencionar algunas.

El análisis realizado presenta los datos más relevantes en relación con la violencia política, los datos fueron obtenidos vía solicitud de acceso a la información sobre la atención de casos de violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste. Cabe mencionar, que los datos que aquí se presentan solo son una muestra del problema, pues, aunque se han analizado todos los datos con los que cuenta la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE) se debe considerar que la violencia política contra las mujeres es un delito que con frecuencia no se denuncia.

La legislación en materia de violencia política había sido omisa por parte de los legisladores a nivel federal, pues ni la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) ni el Código Penal Federal habían incorporado este delito, lo que en el mes de marzo del año 2020 tuvo un giro determinante. En marzo pasado, México vivió como nunca antes eventos nacionales de participación de las mujeres que hicieron visible la violencia que sufren en muchos aspectos, en ese contexto, el día 12 de marzo, el Senado de la República aprobó tipificar el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por ello, el Senado de la República adicionó el artículo 20 Bis a la Ley General en Materia de Delitos Electorales con el objetivo de establecer de forma

⁹ Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

clara y precisa la conducta antijurídica que constituye el tipo penal de violencia contra las mujeres en razón de género. Lo anterior pretende generar certeza jurídica y cumplimiento al principio de legalidad, teniendo el nuevo artículo los siguientes términos:

Artículo 20 Bís. A quien cometa el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se le impondrán de dos a siete años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa.

Comete el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género quien:

I. Ejercza cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una o varias mujeres, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y/ o el desempeño de un cargo público;

II. Amenace o intimide a una o varias mujeres, a su familia o personas colaboradoras, con el objeto de inducir u obligar a presentar su renuncia a una candidatura, precandidatura, o al ejercicio del cargo para el que haya sido electa o designada;

III. Impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier puesto o cargo público; rindan protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo, o cualquier otra actividad que afecte la toma de decisiones.

IV. Ejercza cualquier tipo de violencia, en términos de ley, con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad;

V. Limite o niegue arbitrariamente que una o varias mujeres reciban la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión;

VI. Limite o niegue a una o varias mujeres el otorgamiento o el ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión;

VII. Limite o niegue a una o varias mujeres, el otorgamiento de recursos, o el acceso a prerrogativas, con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

VIII. Discrimine a una o varias mujeres, con la finalidad de evitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, por encontrarse embarazada; o impedir o restringir su reincorporación al cargo, tras hacer uso de la licencia de maternidad, o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad;

IX. Realice o distribuya propaganda política o electoral que calumnie, degrade, denigre o descalifique a una o varias mujeres, basándose en estereotipos de género que normalicen relaciones de dominación, desigualdad o discriminación

contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales, y

X. Publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una o varias mujeres, con base en estereotipos sexistas y/o de género, que afecten el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o de un cargo público.

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren realizadas por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con la aquiescencia o participación de servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, la pena se aumentará en un tercio.

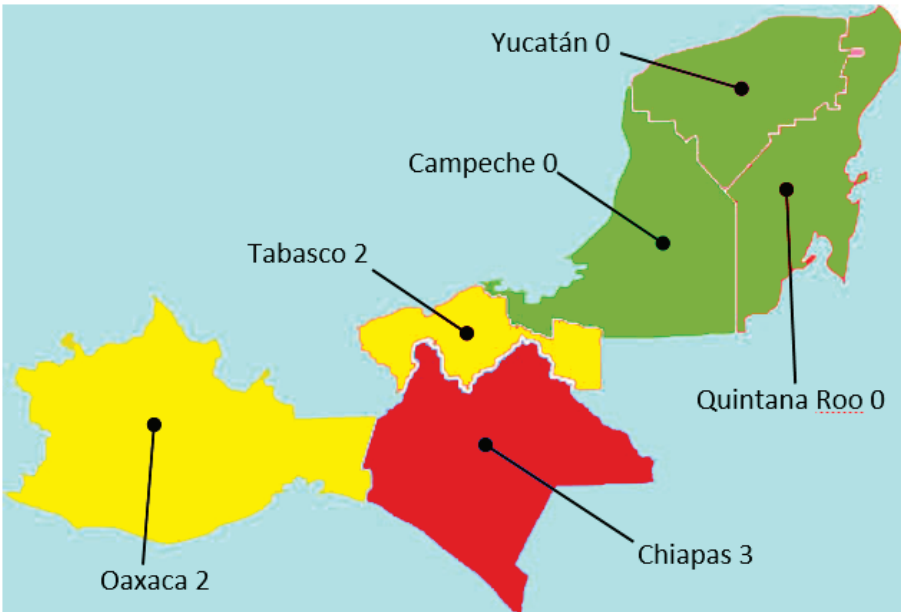
La aprobación de la Cámara de Senadores y su envío a la Cámara de Diputados, permitió que el 13 de abril de 2020 se publicara el decreto de reformas en el *Diario Oficial de la Federación*, que viene a constituir un hito en la materia.¹⁰ Por su parte, las entidades federativas de esta región debido a las trascendentes manifestaciones de este tipo de violencia han realizado avances significativos, como el Código Penal del estado de Oaxaca y la Constitución del Estado de Chiapas que ya incluyen a la violencia política, además la Ley de Desarrollo Constitucional en materia de igualdad de género y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de Chiapas, que incluye a la violencia política contra las mujeres como uno de los tipos de violencia que se tienen que combatir en este estado.

No obstante la reciente tipificación de la violencia política, ya existían conductas reguladas en la LGMDE que permitían a la autoridad electoral integrar Averiguaciones previas, y ahora carpetas de investigación sobre esta materia, estas conductas pueden ser realizadas por funcionarios partidistas, funcionarios electorales y en general cualquier persona.

De acuerdo con lo anterior, en los seis estados que conforman la región se integraron siete averiguaciones previas. El siguiente mapa muestra las entidades federativas que presentan mayor número de averiguaciones por violencia política contra las mujeres.

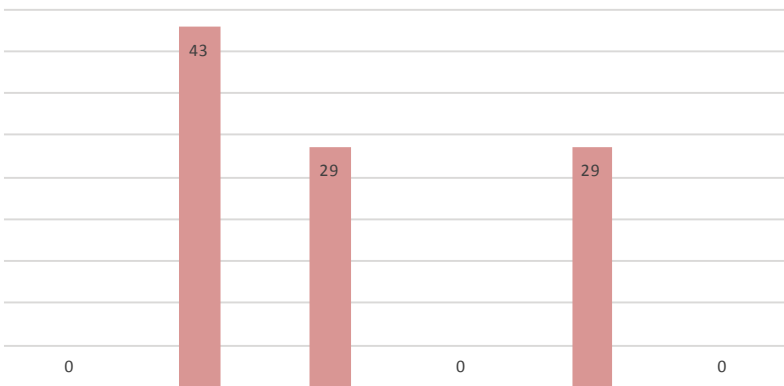
¹⁰ El decreto publicado en el D.O.F., disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020.

MAPA 1. AVERIGUACIONES PREVIAS EN LA REGIÓN SUR-SURESTE



FUENTE: indicadores de la FEDE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste (2013- 2017).

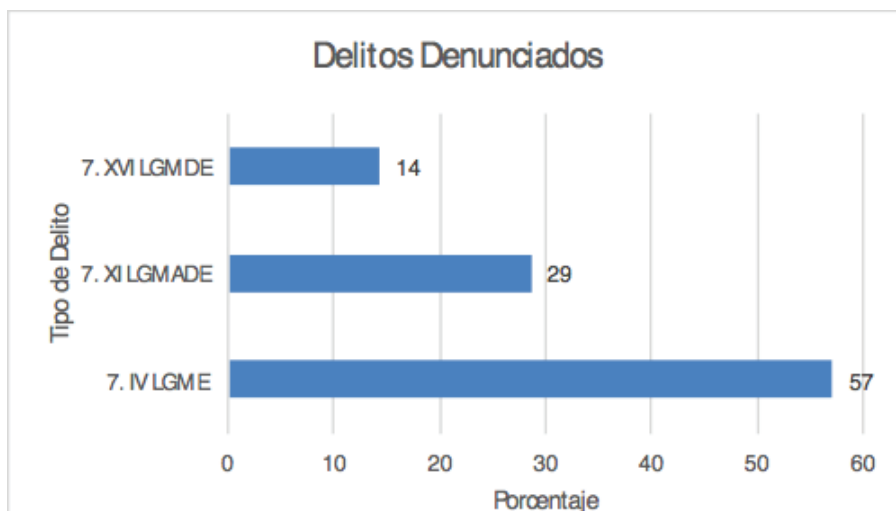
GRÁFICA 1. AVERIGUACIONES PREVIAS



FUENTE: indicadores de la FEDE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste (2013- 2017).

En la región se contó con un total de siete averiguaciones previas en los estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco; Chiapas destaca por tener el índice más alto representado en un 43%, mientras que Oaxaca y Tabasco cuentan con un 29%.

GRÁFICA 2. DELITOS DENUNCIADOS EN AVERIGUACIONES PREVIAS



FUENTE: indicadores de la FEDE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste (2013- 2017).

De las siete averiguaciones previas que existen en la región, se puede observar que todas las denuncias han sido por conductas reguladas en el artículo 7o. de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. La reforma de 2008 en nuestro país ha cambiado el sistema penal procesal, por lo cual a partir de 2016 ya no se integran averiguaciones previas sino carpetas de investigación. A continuación, se muestra el total de carpetas de investigación en la región, un total de 24, de las cuales se aprecia su distribución:

Chiapas	6
Oaxaca	7
Quintana Roo	2
Tabasco	8
Yucatán	1
Total	24

FUENTE: Unidad de Transparencia de la FGRE sobre la atención de casos de violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste (2012- 2020).

Como se aprecia, el porcentaje más alto equivalente al 29% lo ostenta Oaxaca, seguido muy de cerca por Chiapas con un 25%, Yucatán presenta el índice del 4%, mientras que Campeche no presenta ninguna. En cuanto al estatus de dichas carpetas, la FEDE informó que sus registros presentan lo siguiente:

Incompetencia en razón de la materia	12
Abstenciones de investigar	7
Acumuladas	2
No ejercicio de la acción penal	1
Judicializadas	1
En trámite	1
Total	24

FUENTE: Unidad de transparencia de la FGRE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste (2012- 2020).

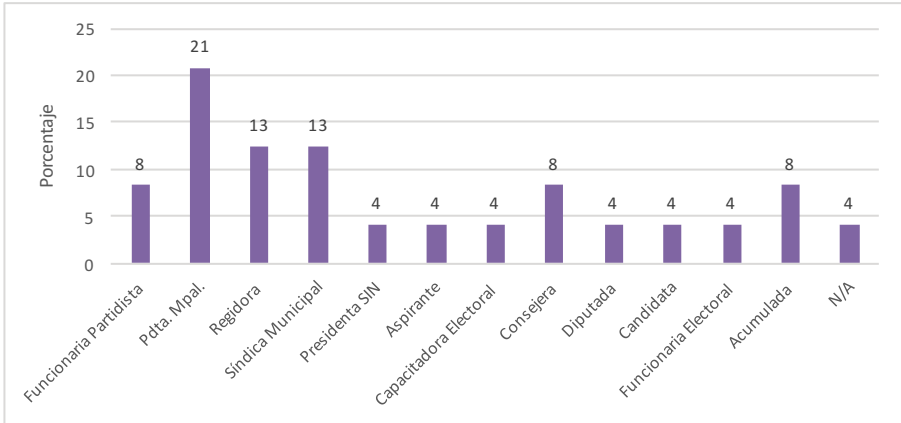
El análisis del cuadro anterior nos muestra una efectividad del 4.16%, lo que equivale a que solo un caso se judicializó, siendo 23 casos desechados en la etapa de investigación del proceso penal. Llama la atención que el 50% de las denuncias fueron desechadas por incompetencia en razón de la materia. Por eso es común escuchar que la Fiscalía en lo que toca a su actividad persecutora de delitos por violencia de género, carece de “dientes”.

IV. Perfil de las víctimas y de los agresores

A partir de la mencionada Reforma de 2008, la atención de las víctimas de los delitos cobró especial relevancia, por ello, a partir de 2016 en las carpetas de investigación que se inician por el delito de violencia política, la atención a la víctima es de suma importancia, para determinar qué tipo de acompañamiento se ofrece a la víctima, pero también para determinar medidas de protección en caso de que la víctima se encuentre en peligro. Conocer el perfil de la víctima, es decir, si ocupan algún cargo de elección popular, como es el caso de las alcaldesas, o si son funcionarias electorales, o candidatas, resulta de especial relevancia para identificarles y proceder a su protección desde los ámbitos de responsabilidad institucional. La gráfica que a continuación

se presenta muestra quiénes son las víctimas en los 24 casos que se han presentado en esta región.

GRÁFICA 3. PERFIL DE LA VÍCTIMA



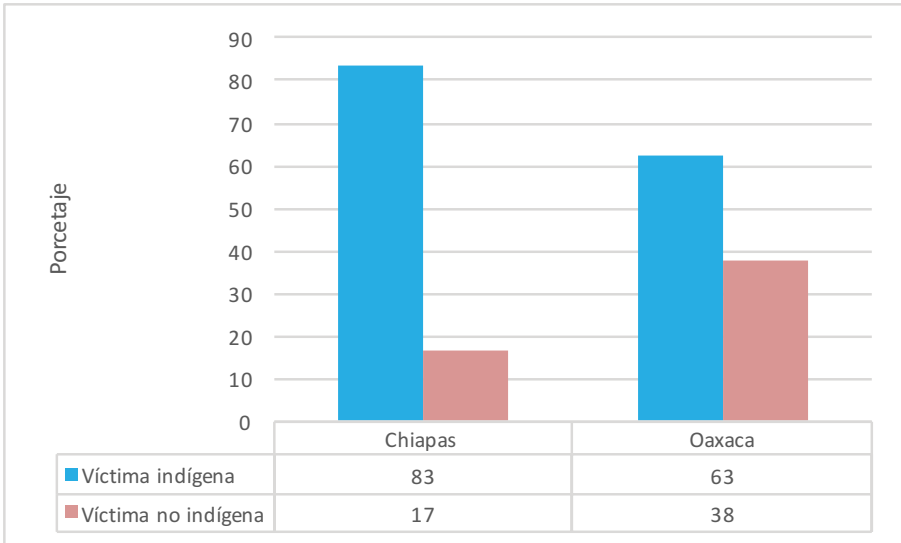
FUENTE: Indicadores de la FEDE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste (2013- 2017).

Resulta interesante observar que las mujeres que sufren violencia política con mayor frecuencia son las presidentas municipales, es decir el 21%, seguidas por las regidoras y síndicas municipales con un 13% cada una. Otras mujeres que sufren de este tipo de violencia son las funcionarias partidistas, consejeras electorales, funcionarias electorales y diputadas.

Como sabemos, la región sur-sureste presenta un número considerable de personas pertenecientes a grupos y comunidades indígenas, por ello resulta de especial trascendencia identificar si las mujeres indígenas sufren violencia política.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Electorales, los estados que mayor número de víctimas pertenecientes a una comunidad indígena presentan son Chiapas y Oaxaca.

GRÁFICA 4. ESTADOS CON VÍCTIMAS INDÍGENAS



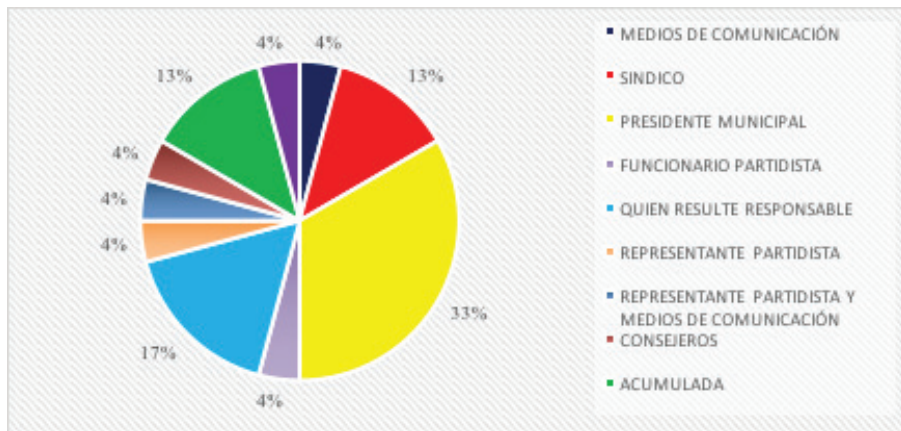
FUENTE: Indicadores de la FEDE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste (2013- 2017).

Se puede apreciar que en el caso de Chiapas casi todas las violaciones son a mujeres indígenas, pues solo 1 de las 7 víctimas de este estado no es indígena, es decir, el 83% de las mujeres son indígenas, en tanto que en Oaxaca es el 63% de mujeres indígenas.

En cuanto a revelar con los datos que se obtuvieron, ¿cuál es el perfil del agresor?, encontramos que quienes más violentan los derechos político-electorales de las mujeres son los presidentes municipales, en tanto que en 17% de los casos no se señala un agresor específico, sino que la denuncia se presenta contra quien resulte responsable.

Es el espacio municipal el más hostil para las mujeres, pues otros funcionarios que también son señalados como agresores son los síndicos, regidores, funcionarios y representantes partidistas y los medios de comunicación.

GRÁFICA 5. PERFIL DEL AGRESOR



FUENTE: Indicadores de la FEDE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres de la región sur-sureste (2013- 2017).

V. Casos representativos

La violencia política contra las mujeres en razón de género ha emergido de forma significativa en la región sur-sureste, siendo ésta en la que se han presentado los casos más representativos en el país, en varios de ellos ha ocurrido una doble discriminación, ya que no sólo se les limitan sus derechos políticos por ser mujeres, sino que a su vez se menoscaban por ser de origen indígena.

Derivado del surgimiento de casos de esta naturaleza y al no existir al momento de su origen una legislación a la cual recurrir, de distintos organismos vinculados con la protección de los derechos político-electorales de las mujeres emergió el Protocolo para la Atención de Casos de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, el cual tuvo muy buena aceptación en el círculo de los operadores del sistema de justicia electoral, no obstante a pesar de existir dos ediciones del protocolo, los casos se siguen presentando en cada proceso electoral y al momento en que las mujeres toman posesión del cargo. En este apartado analizaremos los casos más recientes y significativos que se han presentado en la región sur-sureste.

1. Lorena Nava Cervantes

El viernes 24 de julio de 2015, un grupo de mujeres agredió a Lorena Nava Cervantes, quien fungía como vocal ejecutiva de la Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral (INE) (con sede en Juchitán, Oaxaca), quien comía en compañía de la secretaria de la vocalía Verónica González Labastida. Se supo que el grupo de mujeres, entre ellas algunas candidatas en el proceso electoral, llegaron al restaurante gritando consignas contra las servidoras públicas del INE y sin más las agredieron verbal y físicamente.

Lorena Nava fue golpeada en el rostro, arrancándole a tirones la blusa e incluso la patearon. El grupo de mujeres que la agredió fue identificado como perteneciente a la Coordinadora Democrática de Pueblos; frente a esta agresión sin precedente, el INE a través de la Junta Local denunció ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dicha agresión al tiempo que condenaron la agresión misógina de su compañera exhortando a los partidos políticos y sus representantes a conducirse por la vía legal.

El Consejo General del INE emitió un comunicado en el que todos los consejeros solicitaron a las autoridades correspondientes aplicar todo el rigor de la ley en contra de las personas que cometieron ese cobarde acto. Los consejeros y el secretario ejecutivo demandaron a las autoridades judiciales realizar una investigación a fondo para deslindar responsabilidades. También exigieron castigar a las personas que se identificaron como simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática (en adelante PRD) y que presuntamente fueron encabezados por Luz Adriana Ortega Vázquez y denunciadas por los delitos de agresión física y obstrucción del desarrollo de las actividades electorales en ese distrito.

En cuanto al PRD, fue el Comité Ejecutivo Nacional quien declaró que no respaldaría a delincuentes o a cualquiera que cometa actos reprobables como los suscitados, para ello emitió una misiva dirigida a la opinión pública, en donde sostuvieron ser una institución política con principios éticos que promueve y defiende valores como la democracia, la tolerancia, el respeto, los derechos humanos, la no violencia, la equidad y la igualdad. El PRD en Oaxaca inició en consecuencia el proceso de expulsión en contra del colectivo de mujeres.

Finalmente, en cuanto a la continuidad laboral de la funcionaria agredida, el INE estipuló con la finalidad de salvaguardar la integridad y los derechos políticos de la víctima, trasladar en un primer momento a Lorena Nava a la ciudad de Oaxaca, conservando su nivel de mando, y salario, teniendo conocimiento de acuerdo al Directorio de servidores públicos de dicha Institución que actualmente la víctima se encuentra adscrita en Querétaro.

2. Rosa Pérez Pérez

Un caso conocido a nivel nacional y en el plano internacional que presentó el rostro de la violencia política de género se registró cuando la alcaldesa constitucional de Chenalhó, Chiapas, Rosa Pérez Pérez, emanada del Partido Verde Ecologista de México, renunció a su cargo. Esa “renuncia” se presentó en el contexto de otro hecho sin precedente, la retención en Chenalhó de los legisladores locales Eduardo Ramírez y Carlos Penagos. Desde el primer momento de su mandato la presidenta Pérez fue impugnada por supuestos malos manejos de recursos e incumplimiento de promesas de campaña, aunque la razón de fondo era el rechazo de una fracción del pueblo a su condición de mujer, situaciones que generaron que ante la renuncia de Rosa se impusiera al síndico Miguel Sántiz Álvarez.

Estos hechos no hicieron más que dividir al pueblo de Chenalhó, registrando enfrentamientos, en donde al menos se cuentan dos víctimas fatales, una mujer de 54 años y una niña de 12 que fueron alcanzadas por las balas que les ocasionaron la muerte; la violencia política de género ha hecho víctimas al menos a 80 familias del ejido Puebla del municipio de Chenalhó, que en el afán de estar a salvo, han buscado refugio en la cabecera municipal para alejarse de los conflictos generados luego de la renuncia de la presidenta constitucional de Chenalhó, Chiapas.

El pasado 17 de agosto de 2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) revocó el Decreto 216 emitido por la LXVI Legislatura del Congreso del estado de Chiapas y ordenó reincorporar de inmediato a Rosa Pérez Pérez como presidenta municipal de San Pedro Chenalhó, Chiapas, cargo para el que fue electa.

Esta resolución dictada por la Sala Superior instó a que las secretarías General de Gobierno y de Seguridad Pública de Chiapas implementaran medidas de seguridad para proteger la integridad física de la alcaldesa reinstalada, así como para todos los integrantes del cabildo y de la comunidad. La FEDE inició carpeta de investigación el 26 de mayo de 2016 por los hechos relacionados.

3. Maday Merino Damian

La consejera presidenta del OPLE de Tabasco, Maday Merino Damian, presentó denuncia ante la FEDE en la que refirió actos de violencia política contra las consejeras cometidos por representantes de partidos ante el Consejo General de dicho órgano electoral local. En tal razón la FEDE inició carpeta de investigación y en los medios de comunicación se documentan

altercados de la presidenta con al menos dos representantes de partidos políticos advirtiéndose que persistió el clima de descrédito a su función electoral por el hecho de ser mujer.

4. Gladys Zavala Salazar

El día domingo 1 de julio de 2018 durante el desarrollo de la jornada electoral, Gladys Zavala Salazar, candidata por MORENA a diputada por el Distrito IV de Campeche, fue agredida físicamente a las afueras de un establecimiento de la cadena comercial OXXO, ubicada frente a las oficinas de seguridad pública del estado de Campeche; un grupo de personas (identificadas como parte de grupos de choque del PRI), arremetieron en contra de la candidata, golpeándola e intentando robar sus pertenencias.

En el video que circuló en redes sociales se aprecia un grupo de 13 personas atacando a la candidata y esparciendo documentos extraídos desde su vehículo particular, en el acto se encontraba acompañada de su hijo, quien también fue agredido físicamente. Tres de los agresores fueron detenidos por la policía estatal, a su vez la candidata realizó la denuncia correspondiente ante la Fiscalía General del Estado de Campeche. Por medio de su perfil en la red social *Facebook*, la candidata solicitó el apoyo de la ciudadanía para identificar a sus agresores, tomando capturas de pantalla del video que documentó su agresión, para después por el mismo medio exhibir a las personas identificadas.

5. Fabiola del Carmen García Zorrilla

En el estado de Chiapas se suscitó otro caso de violencia política contra las mujeres, en esta ocasión las agresiones fueron dirigidas a la candidata a la presidencia municipal de Ocoatepec por el Partido Nueva Alianza, Fabiola del Carmen García Zorrilla.

La candidata acusó de forma directa a su adversario Elías Cruz Sánchez, candidato por el partido MORENA, de dirigir en diversas ocasiones agresiones en su contra amenazándola con amarrarla, violarla sexualmente y quemarla viva. Además de ello, la candidata recibió amenazas de muerte a través de redes sociales, en donde también se emitieron comentarios peyorativos y de carácter sexual en los cuales la juzgaban por su aspecto físico.¹¹

¹¹ Disponible en: <https://www.facebook.com/groups/ocotepec1/permalink/1859372344119202/>.

El caso fue conocido por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, el cual mediante acuerdo colegiado dictó medidas cautelares a favor de Fabiola del Carmen García Zorrilla, con la finalidad de salvaguardar su integridad, entre las cuales se destaca la orden a Elías Cruz Sánchez, de abstenerse de agredir físicamente o verbalmente por sí o a través de terceras personas a la candidata.

6. Rosely Danilú Magaña Martínez

En el estado de Quintana Roo se presentó un incidente en el municipio de Isla Mujeres, donde privaron de la vida a una persona del sexo femenino de nombre Rosely Danilú Magaña Martínez, quien contendía por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para la segunda regiduría de este mismo municipio.

El 9 de junio de 2018, Rosely fue atacada a balazos durante un acto proselitista que se efectuaba en la tarde; posteriormente fue trasladada a un hospital privado para brindarle la atención médica correspondiente. Alrededor de las 23:45 horas se emitió un reporte donde se informaba la muerte de esta candidata por lesiones ocasionadas por arma de fuego.

Todo parece indicar que el incidente ocurrido en este municipio de Quintana Roo encuadra dentro de actos perpetuados por violencia política en razón de género; sin embargo, la Fiscalía General del Estado de acuerdo a la carpeta de investigación FGE/QR/CAN/UH/06/292/2018 resolvió que este caso fue efectuado por un ajuste de cuentas y no por alguna cuestión de índole político-electoral.¹²

7. Manuela Martínez Ico

Manuela Martínez Ico fue electa como presidenta municipal de Mitontic, Chiapas, tomando protesta legal del cargo el 1 de octubre de 2018, no obstante, la presidenta no ha tenido reparos en declarar ante los medios de comunicación que su esposo Ernesto Ordoñez es quien toma las decisiones en la población con base en los usos y costumbres de su comunidad declarando ante el periódico el Heraldo de Chiapas: “Mitontic es muy diferente por sus usos y costumbres, las mujeres casi no somos tomadas en cuenta,

¹² “Muere candidata a regidora de isla mujeres que fue baleada”, *El Universal*, México, 2018, disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/muere-candidata-regidora-de-isla-mujeres-baleada?fb_comment_id=1936375929766623_1936411759763040#f20d332b3b45214.

son los hombres los que toman las decisiones. Mi esposo es quien toma las decisiones en el pueblo, estoy ahí y él está conmigo, pero es quien tomará las decisiones en los próximos años, hará las funciones de Presidente Municipal, aunque toda la responsabilidad legal y administrativa será mía”¹³

Ante CIMAC noticias, la presidenta declaró: “Nosotros dos tenemos un acuerdo de que vamos a gobernar juntos porque yo no puedo gobernar por los usos y costumbres, yo no puedo gobernar por ser mujer, por eso hicimos el acuerdo de gobernar juntos de que él va a ser el presidente y yo la presidenta”, respecto a las regidurías enfatizó: “ahí no hay de otra, quien las va a ocupar son los hombres, las mujeres solo prestaron su nombre”¹⁴

En este caso podemos ver claramente cómo se configura la violencia política en razón de género, aunque ésta sea aceptada por la presidenta o por las regidoras, ya que son los estereotipos de género los que impiden que puedan ejercer los cargos para los que fueron electas, caso como estos se replican en las comunidades indígenas del estado de Chiapas, en las cuales se simularon las candidaturas con la finalidad de cumplir con lo estipulado en la legislación electoral, y ahora se simula el ejercicio del cargo. Es por ello que algunas de estas comunidades están optando por la elección de sus autoridades por medio de usos y costumbres, sometándose a los procedimientos correspondientes; quedará en manos de las autoridades asegurar que a pesar de que la elección no se realice en seguimiento a la ley electoral, en estas comunidades se asegure la participación política de las mujeres.

VI. Conclusiones

Como pudimos observar, la violencia política contra las mujeres en razón de género limita de forma directa el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, además entorpecen los procesos democráticos dentro de la región en la que se susciten, lamentablemente existe un alto índice de tolerancia ante estos sucesos ya que aun cuando sean de dominio público las acciones que se han tomado para combatirla hasta el momento no han sido

¹³ Martínez Ico, Manuela, en López, Isai, “Mi esposo mandará: alcaldesa”, *El Heraldo de Chiapas*, México, 2018, disponible en: <https://www.pressreader.com/mexico/el-heraldo-de-chiapas/20181001/page/11/textview>.

¹⁴ Martínez Ico, Manuela, en De los Santos, Sandra, *Parejas presidenciales que hoy inician su gobierno en Chiapas*, México, Cimacnoticias, 2018, disponible en: <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/parejas-presidenciales-que-hoy-inician-su-gobierno-en-chiapas/>.

consolidadas. Fue necesario que el proceso legislativo de la tipificación de este tipo de violencia culminara, lo que será sin duda un factor que incidirá en gran medida a la reducción de estos actos y que permitirá que los que se susciten reciban una atención adecuada.

El proceso de resolución de las denuncias de violencia política contra las mujeres en razón de género es lento, es necesario que estos se agilicen con la finalidad de brindar una protección adecuada a las víctimas y evitar la reproducción de estos actos. Ya que la violencia política contra las mujeres conlleva un ataque directo en contra de una persona que puede resultar en agresiones físicas, es necesario que se dicten medidas cautelares que salvaguarden la integridad de la denunciante durante y después del proceso de resolución.

Es importante poner directa atención en los sectores locales y municipales, sobre todo aquellos con población indígena, ya que en la mayoría de los casos la violencia política se ejerce contra las presidentas municipales, síndicas y regidoras, lo que demuestra la renuncia del sistema a dar paso a las mujeres en los puestos de toma de decisiones, es importante tener en cuenta que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre autodeterminación, por lo cual pueden elegir a sus autoridades por sus propios sistemas normativos, no obstante, las autoridades electorales deben de salvaguardar la participación e inclusión paritaria de las mujeres en los puestos de toma de decisiones.

La reciente publicación del decreto de reformas a siete leyes para tipificar la violencia política de género y sancionar a los partidos políticos, candidatos y aspirantes a cargos de elección que violenten a las mujeres que ejercen la política, constituye un avance y la respuesta sensible a una demanda de diez años.

A una década de que se presentara la primera propuesta para definir esta violencia, el Senado reformó las leyes generales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; de Instituciones y Procedimientos Electorales; del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de Partidos Políticos; y, en Materia de Delitos Electorales, así como las leyes orgánicas de la Fiscalía General de la República y del Poder Judicial de la Federación. Esta “miscelánea” permitirá a los operadores del sistema electoral mexicano contar con mejores herramientas para sancionar este flagelo social.

VII. Bibliografía

- BURELO MELGAR, Enriqueta, *Por la cuarta: Diálogos en Arriaga entre Araceli Burguete y Enriqueta Burelo*, México, Voces Feministas, 2020, disponible en: <https://vocesfeministas.mx/por-la-cuarta-dialogos-en-arriaga-entre-araceli-burguete-y-enriqueta-burelo/?fbclid=IwAR3nl62S11ymJn2g7pc7emh1TYiIozqx0To9pAVz1UDmlO7TNTNJUI8RjT0>.
- CERVA CERNA, Daniela, “Participación política y violencia de género en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, septiembre-diciembre de 2014.
- DIOS R., Vania Citlalli de, *Violencia política contra las mujeres en México en Derechos Fundamentales a Debate*, México, 2017, núm. 3, diciembre de 2016-marzo de 2017.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Violencia política contra las mujeres una visión de conjunto”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, mayo de 2019.
- LÓPEZ, Isaí, “Mi esposo mandará: alcaldesa”, *El Heraldo de Chiapas*, México, 2018, <https://www.pressreader.com/mexico/el-heraldo-de-chiapas/20181001/page/11/textview>.
- “Muere candidata a regidora de isla mujeres que fue baleada”, *El Universal*, México, 2018, disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/muere-candidata-regidora-de-isla-mujeres-baleada?fb_comment_id=1936375929766623_1936411759763040#f20d332b3b45214.
- SALTALAMACCHIA, Natalia y URZÚA, María José, *Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano*, México, INE, 2016.
- SOTO, Mónica, “Violencia Electoral y coacción”, en *Diccionario Electoral*, t. II, Costa Rica, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.
- VILLAGÓMEZ VALDÉS, Gina, *Manifiesto de la Red de Mujeres por la Democracia Paritaria en torno a las condiciones de Violencia Política de las mujeres candidatas en Yucatán*, México, Línea Abierta Yucatán, 2018, disponible en: <https://www.facebook.com/LineaAbiertaYucatan/videos/2109842586007274/>.

La retórica de la paridad horizontal en la elección de gubernaturas en México: análisis de una sentencia icónica

The Rhetorical Discourse of "Horizontal" Gender Parity for the Nomination of Governor Candidates in Mexico: An Analysis of an Iconic Sentence

Mauricio Iván del Toro Huerta*

Sumario:

- I. Introducción: el amplio horizonte de la paridad política en México.
- II. Las razones de la sentencia y la doctrina judicial sobre la paridad electoral.
- III. La estructura normativa de la paridad frente al tema de las lagunas y omisiones legislativas.
- IV. La alternativa dialógica frente a la omisión legislativa
- V. Reflexión final.

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Máster y especialista en Argumentación jurídica, Derechos humanos y Derecho electoral. Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del TEPJF.

Recibido: 22 de noviembre de 2020

Aceptado: 13 de diciembre de 2020

Resumen

La paridad es un concepto jurídico indeterminado que padece de ambigüedad considerando su estructura normativa. El hecho de que la paridad se conciba como principio y como regla, lo mismo que como política pública o directiva, hace que no resulte claro determinar sus consecuencias jurídicas. La paridad horizontal en la elección de gubernaturas fue analizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral con motivo de la pasada elección (2020-2021) y en una polémica sentencia determinó que una interpretación constitucional del principio de paridad para todos los cargos imponía el deber de los partidos de postular sus candidaturas a las gubernaturas de manera paritaria (7/8). El presente texto hace un análisis argumentativo de esa decisión icónica.

Abstract

Due to its normative structure the notion of “gender parity” becomes an ambiguous indeterminate legal concept. Since gender parity is conceived both as a principle and as a rule, as a public policy and as a directive, it is difficult to outline its legal consequences. During the last Mexican electoral process (2020-2021) the Superior Chamber of the Electoral Tribunal analyzed the notion of “horizontal” gender parity and its implications for the nomination of governor candidates. In a controversial ruling, the Superior Chamber resolved that a constitutional interpretation of the principle of “horizontal” gender parity imposes on all political parties an obligation to nominate their governor candidates on the basis of an equal number of male and female candidates (7/8). This text performs an argumentative analysis of that iconic decision.

Palabras clave: paridad horizontal, paridad de género, elección de gubernaturas, derechos político-electorales, elecciones, interpretación constitucional

Key words: horizontal gender parity, governor elections, governor nomination process, political rights, elections, constitutional interpretation

I. Introducción: el amplio horizonte de la paridad política en México

La noción de “techos de cristal” (*glassceiling*), que desde hace décadas se asumió para evidenciar —de manera metafórica— las barreras “invisibles” (fácticas y simbólicas) que imposibilitan o limitan a las mujeres el acceso a los más altos cargos de elección popular o de responsabilidad, ilustra la complejidad del fenómeno político, pues no se trata de limitaciones expresas o evidentes sino subyacentes (“invisibles”). Para que tales limitaciones se hagan visibles es necesario un análisis contextual de la igualdad en la representación política identificando diferentes aspectos, como estereotipos, prácticas institucionales y pautas regulativas que generan o preservan cualquier situación de desventaja o discriminación estructural en una sociedad determinada. Tales escenarios —que incluso han sido denominados también como “laberintos de cristal”— propician la búsqueda de salidas o rutas que permitan visibilizar, primero, y modificar, después, las prácticas sociales e institucionales que configuran tales limitaciones.

Entre las respuestas institucionales que se han desarrollado para modificar estas situaciones están las cuotas electorales para mujeres y la paridad en la representación política. La *paridad* —a diferencia de las cuotas u otras medidas afirmativas de carácter temporal— es una pauta regulativa permanente que modifica la idea de representación política para efecto de reflejar la diversidad sexual de la sociedad desde una perspectiva histórico-binaria y proyectarla al ámbito de lo político.¹

De esta forma, la noción de *paridad* entra a la escena jurídica como una pauta regulativa, pero, en cuanto tal, se sitúa en una zona de penumbra respecto a sus alcances normativos. Esto es, la *paridad* —como concepto jurídico indeterminado— padece de ambigüedad semántica y sintáctica, considerando su estructura normativa y los valores o intereses con los que se relaciona, además de ambigüedad pragmática respecto a su utilización por los operadores jurídicos. Así, se alude a la *paridad como principio*, a la *paridad como regla* o a las *reglas de la paridad*, lo mismo que a la *paridad como política pública*, en relación con las condiciones de igualdad de oportunidades para la postulación y el acceso a los cargos de elección popular; así como

¹ Cfr. Dahlerup, Drude, *Género, democracia y cuotas. ¿Cuándo funcionan las cuotas de género?*, trad. de Laura Lecuona, México, INE, 2021. La autora distingue entre dos modelos para la igualdad en la representación política: la *vía rápida* (medidas legales obligatorias) y la *vía progresiva* (no obligatorias).

para la integración de los órganos de representación política, lo mismo que los órganos directivos de los partidos y de las autoridades electorales. Tal naturaleza híbrida genera tensiones con otros principios y resulta difícil determinar sus consecuencias jurídicas.

México es uno de los países que más medidas ha adoptado para garantizar la paridad política; particularmente, en los congresos y en los ayuntamientos, pero también, recientemente, para los cargos unipersonales, como las gubernaturas estatales, y se debate su alcance para la Presidencia de la República con miras a la elección de 2024.

En este contexto de deliberación pública sobre la paridad, el 6 de junio de 2021, México vivió la jornada electoral más grande de su historia. Más de 21,000 cargos de elección popular fueron electos en esa jornada. Entre estos, 15 gubernaturas de las cuales fueron electas 6 mujeres (Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero y Tlaxcala) de más de 40 que fueron postuladas para ese cargo por los diferentes partidos políticos y coaliciones. En ningún otro proceso electoral anterior se habían postulado y electo tal número de mujeres para las gubernaturas. Se trata, sin lugar a duda, de un hecho histórico.

Una de las razones que explican este resultado fue la orden judicial para que los partidos políticos postularan 7 mujeres en las 15 candidaturas estatales; lo que se denominó como “paridad horizontal o transversal” en las gubernaturas. La sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados, el 14 de diciembre de 2020, revocó un acuerdo previo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE),² que establecía una medida similar, pero que se consideró ilegal por carecer de facultades para ello.

Tanto el acuerdo primigenio como la sentencia tuvieron como marco y referencia la reforma constitucional del 6 de junio de 2019, denominada “Paridad en Todo”, la cual modificó diversos artículos constitucionales para implementar la paridad en la integración de ayuntamientos, congresos e incluso representantes de pueblos indígenas en municipios indígenas, así como en el encabezamiento alternativo por cada periodo electivo en las listas de diputaciones y senadurías de representación proporcional en el Congreso federal, en los organismos autónomos y en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas.³

² Acuerdo INE/CG569/2020.

³ La reforma modificó los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución General.

La cuestión sustancial de la determinación judicial está en la definición del alcance interpretativo que puede (o debe) darse al artículo 35, fracción II, del texto constitucional, el cual —a partir de un lenguaje incluyente— modificó la referencia a “derechos del ciudadano” por “derechos de la ciudadanía” y ajustó el derecho a “poder ser votado para todos los cargos de elección popular” por el derecho a “poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular”.

Adicionalmente, la reforma precisó el deber de los partidos políticos de observar el principio de paridad de género en la postulación de sus candidaturas; considerando también que entre sus fines están el de “fomentar el principio de paridad de género”, y el de hacer posible a la ciudadanía el acceso al ejercicio del poder público de acuerdo con “las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular”.

A partir de tales consideraciones, el debate se centró en determinar si existía una omisión legislativa o laguna normativa respecto al establecimiento de reglas en materia de paridad horizontal a las gubernaturas. Si, de existir tal laguna, sólo podría ser cubierta por el Poder Legislativo federal o local —en atención al principio de reserva de ley— o si el INE tenía facultades para dictar criterios en esa materia como parte de su facultad reglamentaria. Asimismo, debía aclararse si, de ser el caso, el INE requería o no ejercer su facultad de atracción respecto de las atribuciones originarias de las autoridades electorales locales; si la medida resultaba oportuna, una vez iniciado el proceso electoral, y si el Tribunal —y no el INE— tendría facultades para ordenar una medida similar para garantizar directamente un mandato constitucional.

En este trabajo me centraré en destacar sólo tres aspectos que estimo centrales en la discusión: ¿cuál es la estructura normativa de la paridad (principio, regla o directiva)?, ¿existía propiamente una laguna o una omisión legislativa? y ¿cuál sería el papel del TEPJF para efecto de garantizar la paridad de género en la elección a las gubernaturas estatales ante la eventual omisión legislativa? Para ello es preciso definir el alcance interpretativo de la noción de “condiciones de paridad” y la extensión de la expresión “para todos los cargos de elección popular”, en el contexto de la reforma constitucional de la “Paridad en todo”.

Para ese efecto, en un primer apartado se expondrán los aspectos generales del caso y se precisará la línea jurisprudencial del TEPJF en materia de paridad. En el siguiente apartado, se analizará la estructura normativa de la paridad (ya sea como principio, regla, directiva o como una estructura híbrida) y sus repercusiones en el tratamiento de las lagunas jurídicas u omi-

siones legislativas por los tribunales, tratándose de garantizar la paridad en cargos unipersonales de elección popular. Posteriormente, se expondrán las razones que considero debieron orientar el sentido de la decisión para efecto de armonizar el principio de la paridad tratándose de cargos unipersonales y no colegiados y, finalmente, se expondrán las conclusiones derivadas del estudio de las temáticas anteriores.

La hipótesis que sostengo es que la noción jurídica de la *paridad* en materia electoral es un concepto indeterminado o esencialmente controvertido, que debido a su textura abierta admite diversas interpretaciones dependiendo de la formulación y estructura del enunciado normativo que la contenga. En este sentido, la *paridad* tiene una estructura normativa híbrida o un tipo mixto, atendiendo al contexto de su aplicación y, por tanto, es relevante identificar, en cada caso, cómo opera, para efecto de no generar confusión o incertidumbre en los operadores jurídicos y, principalmente, en la ciudadanía que, en última instancia, ejerce tanto su derecho a votar como a ser votada en condiciones de igualdad.

A partir de ello, estimo, que el TEPJF asumió una posición de “garante activo”, esto es, una asunción de facultades normativas so pretexto de cumplir con un mandato directo de la Constitución, con lo que asumió funciones de legislador positivo en perjuicio de las determinaciones y políticas legislativas. De ahí que lo procedente hubiera sido que, asumiendo una perspectiva de la paridad como política pública constitucional para el caso de las gubernaturas, y como mandato de optimización, se privilegiaran los consensos políticos y, en su caso, la facultad de configuración legislativa.

Al final, un caso que pudo ser trágico desde una perspectiva jurídica resultó benéfico a la causa de la paridad política, por su resultado, pero que, de cualquier forma, obliga al análisis de sus premisas.

II. Las razones de la sentencia y la doctrina judicial sobre la paridad electoral

1. Las razones de la sentencia

La icónica sentencia tiene su gesta en la solicitud de una aspirante a ser candidata a la gubernatura del estado de Michoacán y diversas organizaciones civiles para que el INE emitiera criterios a fin de garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las 15 gubernaturas a elegirse en los procesos electorales locales en la pasada elección. Una primera respuesta negativa a la consulta fue controvertida judicialmente por

no haber sido emitida por la autoridad competente y el TEPJF ordenó que fuera el Consejo General del INE y no su director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos, el órgano que diera respuesta a la solicitud.⁴

En respuesta, el Consejo General del INE aprobó un acuerdo en el cual determinó que de las 15 gubernaturas que serían renovadas en la contienda electoral, cada partido político nacional debería postular, por lo menos, a 7 mujeres candidatas; los partidos locales deberían seguir la regla de la alternancia respecto de procesos electorales anteriores y, aquellos partidos locales de nueva conformación, procurar una postulación preferente de mujeres. Diversos partidos, el Senado de la República y algunas solicitantes impugnaron el acuerdo, sea por “pasarse de largo” o por “quedarse muy corto”.

La sentencia fue adoptada por mayoría de los integrantes de la Sala Superior, como resultado de una controvertida sesión y una anómala votación, que finalmente llevó a ajustar el proyecto original para llegar a una conclusión similar.⁵ El litigio llamó la atención nacional. Muestra del interés público por el tema fue la presentación de diversos escritos de “amistades del tribunal” (*amici curiae*) que abonaron a la reflexión sobre el alcance de la paridad horizontal en cargos unipersonales. En las demandas ciudadanas se planteó un argumento maximizador en el sentido de que debieron considerarse las 15 candidaturas como reservadas a mujeres, o al menos 8 con bloques de competitividad, considerando que en México existen 32 entidades federativas e históricamente sólo 7 mujeres han sido gobernadoras, aunado a que en 25 entidades federativas nunca ha gobernado una mujer.⁶

⁴ SUP-JDC-2729/2020.

⁵ La votación del caso ilustra su complejidad. Sólo hubo unanimidad respecto a la acumulación de los diferentes expedientes y para revocar el acuerdo del INE por falta de competencia. Hubo mayoría diferenciada de votos por vincular al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para legislar en materia de paridad en gubernaturas, pues dos magistrados consideraron que únicamente el Congreso federal podría regular la paridad de esos cargos y sólo una mayoría de cuatro votos decidió vincular directamente a los partidos políticos para que postularan a siete mujeres como candidatas a gobernadoras, los tres votos restantes proponían sólo una exhortación. Para una revisión crítica de la sentencia, véase: Marván Laborde, María, “Paridad hasta las últimas consecuencias”, en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM-CIDE, 2021, pp. 305-324.

⁶ Griselda Álvarez, Colima, 1979 PRI; Beatriz Paredes, Tlaxcala, 1987, PRI; Amalia García, Zacatecas, 2004, PRD; Ivonne Ortega, Yucatán, 2007, PRI; Claudia Pavlovich, Sonora, 2015, PRI; Claudia Sheibaum, Ciudad de México, 2018, Morena y Martha Erika Alonso, Puebla, 2018, PAN. Adicionalmente, se han designado una gobernadora interina (Yucatán, 1991, Dulce María Sauri, PRI) y una jefa de gobierno sustituta (D.F. 1999, Rosario Robles, PRD).

Resuelta la procedencia de los juicios, se analizaron las cuestiones formales y las sustanciales de la controversia. Dentro de las primeras, estaba el análisis de la competencia del INE para emitir lineamientos sobre “paridad horizontal” frente a las potestades del Poder Legislativo o de aquellas atribuidas originalmente a las autoridades electorales locales para lo cual debió ejercer su facultad de atracción. Dentro de las cuestiones sustantivas, estaba la cuestión central de si resulta procedente la implementación del principio —o la regla— de la paridad para cargos unipersonales (como las gubernaturas) sin estar previsto expresamente en la Constitución o en la ley electoral; la afectación al principio de certeza que rige a los procesos electorales, al haberse impuesto deberes novedosos una vez iniciado el proceso electoral y sin la anticipación mínima de noventa días que prevé el texto constitucional para el establecimiento de normas electorales fundamentales y, finalmente, la incidencia de la medida en el derecho de autoorganización de los partidos políticos para la postulación de sus candidaturas.

La sentencia consideró fundado el planteamiento sobre la falta de atribuciones del INE para emitir los criterios sobre paridad horizontal en las gubernaturas; sustancialmente, porque excedió su facultad reglamentaria y atentó contra el principio de reserva de ley. En principio, son las autoridades locales las facultadas para establecer las reglas y condiciones para la postulación de candidaturas en las elecciones locales, entre ellas, las gubernaturas. Si bien se reconoce dentro de las atribuciones del INE la facultad de atraer asuntos de la competencia local, el ejercicio de tal facultad no implica un ejercicio de potestades legislativas. Asimismo, se consideró que las medidas establecidas por el INE, lejos de establecer aspectos formales o instrumentales, impusieron obligaciones específicas sobre aspectos sustantivos no contemplados por el legislador, como la consideraciones de las diferentes elecciones como si se realizaran en una circunscripción regida bajo un mismo sistema jurídico, cuando en realidad, se trata de entidades que cuentan con soberanía y libertad, lo que implicó el establecimiento de una excepción al principio de soberanía de las entidades federativas previsto en el artículo 40 constitucional.

De acuerdo con la sentencia, con la medida paritaria se impuso una norma que genera una excepción al federalismo y trasciende a la postulación de las candidaturas de los partidos políticos, al establecer condiciones para su registro no previstas en la Constitución ni en la legislación federal, así como tampoco en las Constituciones y leyes locales.

Asimismo, en la sentencia se señala que el INE no justificó el ejercicio de tales competencias, ejercidas sin verificar siquiera la existencia de normas constitucionales o legales en las que se le adjudicaran esas atribuciones o

se consagrarán obligaciones específicas derivadas del reconocimiento de un plano horizontal para la elección de las 15 gubernaturas. Siendo que no se reconoce una facultad explícita del INE para establecer las condiciones para instrumentar y garantizar la paridad en tales elecciones, lo que supone que es una materia reservada al Congreso de la Unión, con lo cual, al existir reserva de ley, tampoco podría asumirse como una facultad implícita.

Incluso, ante la existencia de una laguna u omisión legislativa, el INE —como autoridad administrativa— no podría ejercer su facultad reglamentaria sobre aspectos reservados a la legislatura.⁷ En pocas palabras: “la determinación asumida por el Instituto Nacional Electoral invade la competencia para establecer las disposiciones jurídicas sustantivas que deben regir, en materia de paridad, en la renovación de las gubernaturas, toda vez que ello, corresponde a las autoridades estatales”.

Llegado a este punto, ante la ausencia de normas de paridad establecidas por las entidades federativas para la elección de sus gubernaturas, la sentencia reconoce que no existe base para que el Tribunal Electoral asuma plenitud de jurisdicción y establezca, de manera directa, directrices o normas sobre paridad horizontal en las gubernaturas, a costa de invadir la competencia del Poder Legislativo; de hacerlo, incurriría en el mismo vicio que se atribuyó al INE. Por tales razones, la Sala Superior revocó lisa y llanamente el acuerdo impugnado. No obstante, en un ejercicio retórico peculiar —por decirlo de algún modo— determinó vincular a los partidos políticos a la postulación de 7 candidatas mujeres de las 15 entidades con elección de gubernatura.

La sentencia sustentó su determinación en el mandato constitucional de que la paridad debe observarse en la postulación de candidaturas a todos los cargos públicos, por lo que, ante la falta de adecuación normativa y dada la obligación derivada de los artículos transitorios de la reforma de que la legislatura federal y las locales ajustaran sus ordenamientos sobre paridad para el proceso electoral 2020-2021, lo conducente era garantizar el derecho a la “paridad en todo”. Máxime, considerando el rezago histórico de gobernadoras mujeres en las entidades federativas. Estas fueron las principales razones —por momentos contradictorias— de la sentencia.⁸

⁷ No puede obviarse la posible confusión generada desde la resolución del expediente SUP-JDC-2729/2020, en el cual la Sala Superior devolvió el asunto al INE para que diera respuesta a una solicitud que, en lo sustantivo, siguiendo la lógica de la decisión final, estaba condenada al fracaso.

⁸ Diferentes magistradas y magistrados presentaron votos concurrentes y parcialmente disidentes en los que explican su postura y sus disensos con la argumentación de la sentencia; con la forma en cómo se adoptó la decisión y se redactó el documento final.

2. La doctrina judicial del TEPJF en materia de paridad

El TEPJF tiene —como él mismo lo ha señalado— una doctrina judicial consolidada

en la que ha sostenido que el mandato constitucional de paridad de género —contextualizado al ámbito electoral— tiene por objetivo establecer condiciones de igualdad a favor de las mujeres en la participación y acceso en los cargos de elección popular, lo cual debe verse reflejado no solo en la postulación de candidaturas sino en la conformación de los órganos de gobierno que se integran a partir del voto popular. Dicho mandato también busca contribuir a la reversión de la discriminación y exclusión histórica y estructural de la que han sido objeto las mujeres en el ámbito público.

En consecuencia, el mandato de paridad

debe entenderse como una política pública —formada por diversas reglas de acción afirmativa— encaminado a establecer un piso mínimo para que estas puedan contender en igualdad de oportunidades por los puestos de elección popular, elemento indispensable para avanzar hacia una igualdad sustancial en el ámbito político.⁹

En dicho entendimiento cabe todo: la justificación para adoptar medidas afirmativas o especiales de carácter temporal; una noción no neutral de la paridad como mandato de optimización flexible en beneficio de las mujeres y un conjunto de reglas de acción, encaminado a establecer un piso mínimo de participación política de las mujeres y no un techo.

Esta amplitud se ve reflejada en una clara disposición, traducida en una exigencia, de interpretar y aplicar las normas en beneficio de las mujeres, “por ser el grupo social a favor del cual están dirigidas, lo cual también supone que no es admisible que ese tipo de reglas se apliquen para limitar su participación”. Además, bajo la misma lectura del mandato de paridad de gé-

Dados los objetivos del presente texto no se expondrán las razones particulares de cada voto, pero pueden consultarse adjuntos a la sentencia.

⁹ Las citas corresponden a la opinión rendida en el expediente SUP-OP-10/2020, en la que se citan, entre otros, los expedientes SUP-REC-1386/2018 y SUP-REC-1279/2017. Recientemente también SUP-REC-1414/2021 y acumulados que definió la exacta integración paritaria (250H/250M) del Congreso Federal.

nero, “se justifica el establecimiento de obligaciones específicas y reforzadas en relación con los derechos político-electorales de las mujeres”.

Tal entendimiento tiene un respaldo en diferentes instrumentos internacionales de diversa naturaleza (tratados, declaraciones y *soft law*) que reconocen los derechos de las personas a la participación política en condiciones de igualdad de derechos y oportunidades, y en el deber de adopción de disposiciones internas para adecuar el ordenamiento estatal al internacional.¹⁰

Para cumplir con este deber de adecuación del orden interno es preciso identificar “las situaciones de exclusión a las que han sido sometidos históricamente determinados sectores de la sociedad” y en particular reconocer “la exclusión sistemática que han sufrido las mujeres a través de los años, en los ámbitos educativo, económico, laboral, social, y político, de entre otros; tanto en México como en el mundo en general”.

Para el TEPJF, “el adecuado entendimiento del mandato de paridad de género supone partir de que tiene por principal finalidad aumentar —en un sentido cuantitativo y cualitativo— el acceso de las mujeres al poder público y su incidencia en todos los espacios relevantes”. Asimismo, se considera que en su interpretación y aplicación debe prevalecer una perspectiva preferencial a favor de las mujeres, para que el mayor número de ellas integren los órganos de elección popular. En este sentido, como “mandato de optimización flexible”, la paridad “admite una participación mayor de las mujeres que la que supone un entendimiento estricto, es decir, en términos cuantitativos como cincuenta por ciento (50%) de hombres y cincuenta por ciento (50%) de mujeres”.¹¹

¹⁰ Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 6, inciso a), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; así como 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículos 4, incisos f) y j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; artículos 4, numeral 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y 7, inciso c), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra de Mujer. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. 1995; artículo 28 de la Carta Democrática Interamericana y el Consenso de Quito de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007).

¹¹ Jurisprudencia 11/2018, PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.

Como conjunto de reglas de acción encaminadas a establecer un piso mínimo de participación política de las mujeres y no un techo, la paridad puede implicar el establecimiento de: *a)* reglas para la postulación de candidaturas como el establecimiento de cuotas (50/50), o la integración de fórmulas de candidaturas del mismo sexo¹² o con suplencia de mujeres;¹³ *b)* reglas de sustitución de fórmulas del mismo sexo; *c)* reglas de paridad vertical de alternancia y encabezamiento en las listas de cargos de representación proporcional; *d)* reglas para la paridad horizontal respecto a la postulación de cargos de mayoría relativa (presidencias municipales) con establecimiento de bloques de competitividad en municipios y también en distritos electorales para diputaciones;¹⁴ *e)* reglas para la integración paritaria de los órganos colegiados (ayuntamientos y congresos),¹⁵ tales como criterios de ajuste tratándose de órganos impares en los que la última asignación corresponderá a una mujer;¹⁶ *f)* reglas de ajuste en la asignación de cargos de representación proporcional para alcanzar la integración paritaria del órgano, ya sea en la última asignación del partido que obtuvo una menor votación o bien en aquel partido que tiene mayor subrepresentación de mujeres;¹⁷ *g)* reglas para la sustitución de cargos de representación proporcional atendiendo al mismo sexo, y *h)* deberes a cargo de las autoridades para establecer lineamientos o

¹² Jurisprudencia 16/2012, CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.

¹³ Tesis XII/2018, PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTE EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCABEZADAS POR HOMBRES.

¹⁴ Jurisprudencia 7/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.

¹⁵ Jurisprudencia 10/2021, PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES.

¹⁶ Véase entre otros, SUP-REC-1176/2018 y acumulados.

¹⁷ Tesis IX/2021, PARIDAD DE GÉNERO Y ACCIONES AFIRMATIVAS. PUEDEN COEXISTIR EN LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS, CUANDO BENEFICIEN A LAS MUJERES. Al resolver el SUP-REC-1414/2021 y acumulados se definieron los siguientes dos elementos para considerar el ajuste y alcanzar la “paridad total” del Congreso de la Unión: el ajuste se aplicará al partido que tenga una mayor subrepresentación de mujeres, en la última etapa del procedimiento de asignación. Asimismo, en la integración del Congreso de Hidalgo se consideró el grado de subrepresentación del género femenino atendiendo al resultado del procedimiento de asignación y el de diputaciones de mayoría relativa. Véase, el SUP-REC-1540/2021 y acumulados.

directivas para garantizar el cumplimiento de la paridad y asegurar el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos político-electorales.¹⁸

Finalmente, de acuerdo con la legislación electoral, la paridad, como política pública, incide en el deber de adoptar programas de educación y capacitación para la promoción progresiva de la igualdad de género y el respeto de los derechos político-electorales de las mujeres.¹⁹

Hasta aquí las principales características y elementos que la justicia electoral en México ha atribuido al principio de paridad política. A continuación, se analiza la noción y estructura normativa de la *paridad* para determinar, posteriormente, cuáles son las condiciones que resultan relevantes tratándose de cargos unipersonales.

III. La estructura normativa de la paridad frente al tema de las lagunas y omisiones legislativas

1. La paridad como un concepto indeterminado

Como lo advierte Genaro Carrió, las palabras no tienen otro significado que el que se les da por quien las usa o por las convenciones lingüísticas de la comunidad, y, en consecuencia, no hay significados intrínsecos, verdaderos o reales. De esta forma, las palabras no tienen un solo significado, sino que tienen una pluralidad de ellos y, si bien, existen significados usuales de las palabras, estos pueden variar a partir de estipulaciones o convenciones de significado distintas y, por tanto, las oraciones o palabras tienen una diversidad de usos más allá del meramente descriptivo. Este es el caso de la expresión *paridad*, respecto de la cual, si bien existen algunos consensos básicos, sigue siendo un concepto indeterminado, vago y ambiguo, y su alcance en

¹⁸ Jurisprudencia 9/2021, PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD.

¹⁹ Por ejemplo, véase el artículo 58, párrafo 1, de la LEGIPE que establece, entre las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica la de promover la suscripción de convenios en materia de paridad de género; vigilar su cumplimiento y capacitar al personal del INE y demás organismos públicos locales para prevenir, atender y erradicar la violencia política en contra de las mujeres en razón de género, así como en materia de igualdad sustantiva.

la práctica depende de estipulaciones judiciales circunstanciales, a lo que se suma un marcado significado emotivo y de reivindicación política.²⁰

Así, no existe una noción clara y definible (universalizable) de la *paridad* y su posición en el sistema jurídico se define a partir de los consensos que derivan del método de su aplicación, de manera tal que su función en el ordenamiento depende de la construcción dogmática, legislativa y judicial de su contenido. En este punto, la *paridad* es un concepto dinámico, en ocasiones, resbaladizo, y existe cierta dificultad para determinar *a priori* cuál es su posición en el conjunto del sistema jurídico.

En este contexto, podemos decir que existen diferentes “concepciones de la paridad” (estricta, flexible, sincrónica o alternativa) definidas a partir de su estructura normativa, pero también de su significación retórica-política.²¹ Existen también “seudo-disputas” originadas en equívocos conceptuales o verbales; por ejemplo, cuando se le atribuye de manera exclusiva un significado estrictamente cuantitativo (esto es, el 50% de un total) sin considerar el aspecto cualitativo, el cual admite una noción más flexible de la paridad en la medida en que refleje una participación efectiva de las mujeres más allá de un 50% o incluso en un porcentaje menor siempre que resulte razonable para garantizar condiciones de equidad e igualdad en la participación política.

Además, se puede afirmar que la *paridad* es un concepto jurídico-político indeterminado o esencialmente controvertido, tanto en su aspecto lingüístico, como en sus problemas lógicos de consistencia y congruencia.²² Por

²⁰ El significado emotivo —de acuerdo con Carrió— genera “reacciones anímicas en quienes las oyen o leen y cierta aptitud permanente para constituirse en vehículos mediante los cuales quienes las usan dejan escapar, por decir así, sus sentimientos”. Cfr. Carrió, Genaro, “Sobre los desacuerdos entre juristas”, en *Notas sobre Derecho y Lenguaje*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, disponible en: <https://www.organojudicial.gob.pa/escuelajudicial/files/2017/06/CARRI%c3%93-G.-Desacuerdos-entre-Juristas.pdf> (fecha de consulta: 16 de septiembre de 2021).

²¹ Como recuerda Manuela Atienza, desde la perspectiva de la retórica de Perelman, “las nociones confusas no sólo son inevitables, sino que juegan un papel muy importante en la argumentación”. Aunque como apunta el propio Atienza, la oscuridad conceptual debe tener un límite “para que el uso no se convierta en abuso”. Cfr. Atienza, M., “Perelman y la Nueva Retórica” en *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*, México, UNAM, 2008, p 66. Tal crítica conceptual, si bien formulada sobre aspectos teóricos, resulta también relevante cuando se argumenta sobre cuestiones prácticas que pretenden no sólo persuadir sino también explicar y justificar una decisión judicial.

²² Sobre la indeterminación del derecho, véase Ródenas, Ángeles, *Los intersticios del derecho. Indeterminación, validez y positivismo jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 27-33.

cuanto hace al primero, la paridad presenta problemas de ambigüedad semánticos, en la medida en que el término alude a diferentes significados, ya sea como estricta igualdad o como preponderancia, y de ambigüedad sintáctica, cuando se alude, por ejemplo, al derecho de la ciudadanía a poder ser votada “en condiciones de paridad” para todos los cargos de elección popular, lo que puede implicar tanto que la paridad es una “única condición” como que existen diversas “condiciones de la paridad”.

Asimismo, la noción tiene problemas de consistencia por vaguedad intensional y extensional, considerando que resulta intensionalmente vaga en la medida en que la “totalidad” de los cargos a los que alude admitiría un carácter absoluto (todos, incluido los unipersonales) o sólo aquellos que implican órganos colegiados (divisibles) y, extensionalmente, su vaguedad genera incertidumbre sobre si en su campo de aplicación, asumiendo que se aplica a cargos unipersonales, se incluye sólo a las gubernaturas en elecciones concurrentes o también a la Presidencia de la República.

Incluso, si se estima que no existen problemas de vaguedad o ambigüedad en la noción de *paridad*, dada su complejidad, la problemática de la indeterminación del concepto es reconducible a cuestiones de interpretación y coherencia normativa, a partir de las dificultades para determinar la norma que contiene el enunciado normativo, considerando que en el fondo existen también conflictos valorativos de carácter político, cuya superación requiere la realización de ponderaciones o balances entre diferentes razones y valores.²³ En este sentido, resulta importante analizar la *paridad* desde el punto de vista de su estructura normativa, en la medida en que establece razones que el juez debe respetar, en tanto supongan (o no) razones perentorias o excluyentes, ya se trate de reglas, principios o directrices.

2. La estructura jurídica de la paridad

Las diferentes nociones de la *paridad* se relacionan directamente con la estructura normativa de los enunciados en que se reconoce; esto es, con su formulación o entendimiento como norma regulativa, ya se trate de una regla, un principio en sentido estricto o una directiva, o a partir de una concepción regulativa híbrida que opera de forma diferenciada atendiendo al caso y al punto de vista del intérprete.

Al respecto, la denominada teoría estándar de la argumentación jurídica distingue diversos tipos de normas regulativas, a partir de su enfoque estructural, entre: reglas, principios en sentido estricto y directrices. Aunque

²³ *Ibidem*, p. 32.

existen diferentes nociones de estos conceptos, seguiré aquí las expresadas por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero²⁴ dado que incorporan diferentes enfoques (estructural, funcional y valorativo) que resultan relevantes cuando se analiza la noción de *paridad*, por ser un concepto indeterminado, vago y pragmáticamente ambiguo,²⁵ cuya naturaleza no puede simplemente definirse como regla, principio en sentido estricto o directiva, atendiendo a los valores y significados histórico-políticos que subyacen a la noción de igualdad política entre hombres y mujeres, y requiere también de una comprensión pragmática.²⁶

Desde esta perspectiva, en términos generales, es posible clasificar las normas de mandato o normas regulativas en: reglas de acción, reglas de fin, principios en sentido estricto o directrices. Las reglas de acción ordenan la realización u omisión de una conducta a partir de definir un caso y una solución normativa; las reglas de fin, la producción de un estado de cosas en una medida determinada a través de conductas o medios causalmente idóneos, pero no propiamente a partir de la realización de una conducta específica, por lo que dejan cierto margen de discreción al destinatario. En ambos casos se reconoce que, al tratarse de normas con propiedades independientes de su contenido, su destinatario puede desentenderse de sus razones y consecuencias, pues ya fueron valoradas por la autoridad que la emite; por tanto, se trata de deberes concluyentes para el destinatario, salvo que existan excepciones a la regla o que el caso esté fuera de su alcance; así como, tratándose de reglas de fin, que las acciones del destinatario no resulten idóneas para alcanzar las consecuencias previstas por las normas.²⁷

²⁴ Atienza, M. y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 6-25.

²⁵ Para Guastini la vaguedad responde a la pregunta ¿a qué cosa se refiere? y un enunciado es pragmáticamente ambiguo cuando puede ser usado para cumplir diferentes actos de lenguaje (deber/poder). Cfr. “Problemas de interpretación” en *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, UNAM, 2000, p. 67.

²⁶ Atienza alude a la concepción pragmática de la argumentación, a la par de la formal y la material, pero enfocada al efecto persuasivo en el auditorio (para el juez: las partes, otros jueces o la comunidad jurídica en general) como un *proceso social*, a partir de elementos dialécticos y retóricos, sustentados en valores, ideas o creencias aceptadas, compartidas y justificadas. Siendo el ideal de la motivación judicial, aquella que pone las buenas razones en la forma adecuada para que sea posible la persuasión siguiendo criterios de racionalidad jurídica. Atienza, *El derecho como argumentación*, Barcelona, Ariel, 2006, pp. 97 y 255.

²⁷ Atienza y Ruiz Manero, *Las piezas del derecho...*, cit., pp. 7 y 8; Ruiz Manero, Juan, “Una tipología de las normas constitucionales”, en varios autores, *Fragmentos para una teoría de la Constitución*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 73-81 y Ródenas, Ángeles, “Normas

Por su parte, los principios en sentido estricto establecen también la realización de una conducta, pero sin configurar sus propiedades de manera independiente del contenido de la norma. Esto es, configuran el caso de forma abierta al no precisar sus condiciones de aplicación, sino sólo la oportunidad de realizar la conducta. Por tanto, sus destinatarios deben valorar las razones en pro o en contra de la acción ordenada en cada caso, por la posibilidad de concurrencia con otros principios aplicables; dado que, a diferencia de las reglas, no pueden derivar en una solución de todo o nada, sino que requieren de una ponderación o balance entre los principios en juego, a fin de establecer una nueva regla para la prevalencia de uno u otro en determinada circunstancia.²⁸ En ocasiones, al interpretar una regla es necesario atender a sus razones o principios subyacentes (implícitos o explícitos) y, a partir de ahí ponderarlos con otros principios a la luz de las circunstancias de cada caso.²⁹

Finalmente, las directrices o normas programáticas —a diferencia de los principios— configuran de forma abierta tanto sus condiciones de aplicación como el modelo de conducta prescrito. Esto es, la conducta modalizada deónticamente en su solución normativa no consiste en la realización de una acción sino en la producción de un estado de cosas (objetivos colectivos) en la mayor medida posible a través de políticas, sin necesidad de ponderar la prevalencia con otras directrices, pues deben articularse para efecto de que, cada una, alcance el mayor grado de satisfacción. Tales valoraciones y articulaciones, dada su complejidad e indeterminación, corresponden normalmente al proceso político, a la regla de la mayoría y a la discreción de las autoridades constitucionales, no a los jueces.³⁰

Regulativas: Principios y Reglas”, en González Lagier, Daniel (coord.), *Conceptos básicos del derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 15-23.

²⁸ Ruiz Manero, “Una tipología de las normas constitucionales”, *cit.*, pp. 78 y 79.

²⁹ Conviene advertir que existen diferentes posiciones doctrinarias respecto a los principios en sentido estricto y las directrices como *mandatos de optimización*. Para Alexy esta característica aplica a ambos tipos, para Atienza y Ruiz Manero sólo aplicaría a las directrices, pues en el caso de los principios, una vez determinado el que debe prevalecer en ciertas circunstancias, se exige su cumplimiento plano: se cumple o no. *Cfr.* Atienza y Ruiz Manero, *Las piezas del derecho...*, *cit.*, pp. 9 y 11. Otra crítica también a la noción alexyana del concepto en Sieckmann, Jan-R, “Los derechos fundamentales como principios”, en *La teoría principialista de los derechos fundamentales*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 29-31.

³⁰ Para Ángeles Ródenas, “el control judicial del cumplimiento de las directrices solo resultaría constitucionalmente admisible en dos supuestos bastante extremos: bien cuando no se emprende absolutamente ningún curso de acción para la satisfacción del estado de cosas ordenado, o bien en aquellos cursos de acción que cualquier persona razonable no podría ver más que como absolutamente ineficientes, es decir, como absolutamente ini-

Ahora bien, la tipología anterior responde a modelos ideales y, por tanto, existe la posibilidad de normas que se sitúen en una “zona de penumbra” entre alguno de los tipos reseñados, así como normas que se configuren como “tipos mixtos” integrados con elementos de más de uno de los tipos ideales.³¹

A partir de lo expuesto, es posible formular una concepción de la *paridad* como norma regulativa considerando que se trata de un concepto constitucional indeterminado o esencialmente controvertido de carácter híbrido o de tipo mixto integrado por aspectos de principios, reglas y directrices y que, atendiendo de las circunstancias del caso y de los destinatarios, operará de diferente forma e impondrá deberes diferenciados.

En este sentido, cabe precisar que no es extraño, en el contexto del constitucionalismo contemporáneo, que las Constituciones se expresen en términos abstractos o indeterminados a partir de los denominados “conceptos esencialmente controvertidos”, referidos a conceptos evaluativos sobre bienes complejos cuya interpretación requiere de conceptos interpretativos (consensos mínimos) que derivan de su práctica y permiten generar una deliberación más amplia sobre su significado.³²

Así, cualquier caracterización del concepto de *paridad*, como una noción compleja, requerirá desarrollar una práctica interpretativa, esto es, una concepción que establezca cuáles son las relaciones de prioridad entre sus diferentes aspectos. Ello supone reconocer que pueden existir desacuerdos o diversas concepciones sobre la idea de *paridad*, dependiendo de las circunstancias de cada caso y legislación. Por tanto, una adecuada conceptualización de la práctica social de la *paridad* debería considerar los mejores argumentos a partir de los diferentes paradigmas que sustentan las propuestas de su interpretación, pues —como señala Marisa Iglesias— “la propia idea de participación en una práctica social nos exige poder distinguir entre aquello que la práctica requiere y nuestros deseos e intereses particulares”.³³

Es así que la *paridad* conforma una “arena verbal” entre los acuerdos y desacuerdos sobre la forma de entender la igualdad en la participación política entre mujeres y hombres en el contexto de una sociedad democrática. De ahí que resulte útil precisar la forma en que se estructura la *paridad* en la

dóneos para procurar en grado alguno el objetivo ordenado”. Cfr. “Normas Regulativas: Principios y Reglas”, *cit.*, p. 24.

³¹ Ruiz Manero, J., “Una tipología de las normas constitucionales”, *cit.*, p. 82, y Ródenas, A., “Normas regulativas: principios y reglas”, *cit.*, p. 24.

³² Cfr. Iglesias Villa, Marisa, “Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional”, *Doxa* 23 (2000), pp. 77-104.

³³ *Ibidem*, pp. 99 y 100.

práctica política y social, a fin de generar una concepción interpretativa más amplia del concepto.³⁴

En sentido amplio, la *paridad* en México es un principio de fuente constitucional y, en ese sentido, expresa valores superiores en el ordenamiento jurídico asociado al derecho a la igualdad, la no discriminación y la libertad en la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Asimismo, desde una perspectiva material, se trata de una norma con condición de aplicación centralmente indeterminada cuyas propiedades relevantes sólo son asequibles a partir de su precisión por los operadores jurídicos, en la medida en que se aplica a diferentes casos y con efectos diversos, aunado a que se proyecta en otras normas específicas (las denominadas “reglas de la paridad”).

En cuanto principio constitucional, la *paridad* adopta una estructura mixta. Asume la estructura de un principio en sentido estricto cuando se establece como derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular;³⁵ cuando impone el deber de los partidos políticos de “observar el principio de paridad” en la postulación de sus candidaturas o en la integración de sus órganos directivos;³⁶ cuando reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir representantes ante sus ayuntamientos pero “observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables”³⁷ o cuando dispone que cada ayuntamiento se integrará “de conformidad con el principio de paridad”.³⁸

En estos casos, la *paridad*, como derecho fundamental y principio en sentido estricto, ha sido concebida como “mandato de optimización” que permite maximizar la participación de las mujeres por encima del límite cuantitativo de la paridad estricta como cincuenta por ciento,³⁹ y ponderarse

³⁴ En este punto, se asume como concepto interpretativo o premisa que la *paridad* deriva del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, así como del derecho a la participación política efectiva y en condiciones de igualdad de oportunidades; que responde a una subrepresentación histórica y estructural de las mujeres en la integración de cargos públicos de elección popular y que se proyecta como una pauta de reconocimiento permanente, no temporal, no sólo en la postulación de candidaturas sino también a la integración de los órganos de representación política. Asimismo, se asume que de la *paridad* derivan diferentes deberes por parte de los partidos políticos y de las autoridades electorales.

³⁵ Artículo 35, fracción II, constitucional.

³⁶ Artículo 41, tercer párrafo, Base I, constitucional y artículos 2, 25, 43 y 44 de la Ley General de Partidos Políticos.

³⁷ Artículo 2, apartado A, fracción VII, constitucional.

³⁸ Artículo 115 constitucional.

³⁹ La jurisprudencia 11/2018, Paridad de género. La interpretación y aplicación de

con otros principios al momento de integrar los órganos colegiados de elección popular.⁴⁰ Así lo destacó recientemente el TEPJF al señalar que “además de la necesidad de alcanzar la paridad total en la conformación final en el congreso... es necesario armonizar dicho principio con el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el principio de mínima intervención, así como las circunstancias que rodean el caso”.⁴¹

En estos casos se advierte el carácter doble de las normas de la paridad, en tanto regla y principio, considerando su carácter de derecho fundamental. Al respecto, Alexy señala que el carácter doble de las disposiciones iusfundamentales permite distinguir entre reglas (por lo general, incompletas)

las acciones afirmativas debe procurar el mayor beneficio para las mujeres, señala que para efecto de la interpretación de las acciones afirmativas se debe “adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres.” Sobre la noción de “mandatos de optimización”, Robert Alexy, haciendo frente a algunas críticas a la noción (entre ellas las apuntadas en la nota 28 de este trabajo), distingue entre mandatos de optimización y mandatos que se optimizan, y precisa que “los principios, en tanto objeto de la ponderación, no son entonces mandatos de optimización, sino mandatos que se optimizan o mandatos a optimizar. Como tales, contienen un deber ser ideal, todavía no contienen un deber ser relativo a las posibilidades fácticas y jurídicas. Sin embargo, tiene todo el sentido referirse a los principios como mandatos de optimización [pues tal noción] expresa de la manera más simple, de qué se trata cuando se alude a los principios”. Cfr. Alexy, R., *Tres ensayos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Colombia, Universidad del Externado de Colombia, 2003, p. 109. Al respecto, David Martínez Zorrilla, señala que tiene sentido concebir a los derechos fundamentales como “mandatos de optimización”, solo en la medida en que se trata de normas respecto de las cuales “existe la pretensión de que sean ‘optimizadas’, en el sentido de que se intenta que la aplicación de cada una de ellas sea de la mayor intensidad y frecuencia posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas”, desde la perspectiva de la práctica o argumentación jurídica y no en su estructura normativa como las directivas. Cfr. *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 79 y 80.

⁴⁰ En la jurisprudencia 36/2015, REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Paridad de género como supuesto de modificación del orden de prelación de la lista de candidaturas registrada se destaca que para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, y armonizarse los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autoorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, y hacer una ponderación “a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados”.

⁴¹ SUP-REC-1540/2021 y acumulados, y SUP-REC-1414/2021 y acumulados.

y principios, pero también admite el carácter doble de las normas iusfundamentales cuando incluyen alguna cláusula restrictiva referida a principios y, por tanto, sujeta a ponderación. En este caso, la paridad se alcanza a partir de las “reglas de la paridad” pero están sujetas a excepciones derivadas de la necesidad de armonizarla con otros principios.

Así, cuando se alude a las “reglas de la paridad”, como aquellas que imponen deberes específicos a los partidos políticos, la *paridad* se proyecta como una regla de acción consistente en la postulación de, al menos, la mitad de las candidaturas del mismo género, admitiendo como excepción que se postulen más mujeres; al establecer la integración de fórmulas y reglas de la suplencia de candidaturas del mismo sexo; o las reglas de alternancia⁴² y encabezamiento de las listas de candidaturas de representación proporcional por periodo electivo.⁴³

La *paridad* opera como reglas de fin cuando señala que la ley determinará las formas y modalidades para “observar el principio de paridad” en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, y en la integración de los organismos constitucionales autónomos.⁴⁴ Aunque en estos casos, la legislación debe establecer reglas de acción específicas para cumplir con la paridad, de ahí que pueda decirse que en todas estas reglas subyace el principio de *paridad* como valor constitucional que apela a una situación ideal (estado de cosas), con una función de metanorma axiológica y política.

Ahora bien, como se destacó en el apartado anterior, el TEPJF, lo mismo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han definido también a la *paridad* como una directiva, esto es, como “una política pública —formada por diversas reglas de acción afirmativa— encaminado a establecer un piso

⁴² Así, por ejemplo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales entiende por paridad de género la “igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación” y establece reglas para la suplencia y la alternancia en el siguiente sentido. “Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista” (artículo 3, numeral 1, inciso d bis) y 234, numeral 1).

⁴³ De acuerdo con la Constitución General, tanto en las listas de diputaciones como de senadurías por el principio de representación proporcional se ordena su conformación conforme al principio de paridad y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículos 53 y 56).

⁴⁴ Artículo 41, segundo párrafo, constitucional.

mínimo para que estas puedan contener en igualdad de oportunidades por los puestos de elección popular, elemento indispensable para avanzar hacia una igualdad sustancial en el ámbito político”.⁴⁵ Asimismo, en tanto directiva, señala el deber de adoptar programas de educación y capacitación para la promoción progresiva de la igualdad de género y el respeto y garantía de los derechos político-electorales de las mujeres, o el deber genérico de los partidos de “fomentar la paridad de género”.

3. El principio de paridad frente a las lagunas y omisiones legislativas

Ahora bien, considerando que las normas de la *paridad* pueden adoptar diferentes estructuras, considerando la temática del presente ensayo, resulta necesario profundizar en la paridad como principio en sentido estricto tratándose de la configuración del derecho de la ciudadanía a ser votada en *condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular*.

Al respecto, la primera cuestión a determinar es si la disposición de la paridad incluye alguna norma referida a los cargos unipersonales de elección popular, en particular a las gubernaturas. Para María Marván, por ejemplo, “los puestos unipersonales no pueden ser sometidos a reglas de cuotas o de paridad porque son indivisibles”;⁴⁶ mientras que para el INE —según el acuerdo que dio origen al caso que se comenta— el nuevo entendimiento constitucional “integra una nueva regla principio” que establece un nuevo estándar de ejercicio del poder público “al fijarse como eje transversal de la integración de los órganos del Estado Mexicano la observancia del principio de paridad de género en su conformación, esto es, [que] todos los cargos de

⁴⁵ Al respecto, en la jurisprudencia 2/2021, PARIDAD DE GÉNERO. La designación mayoritaria de mujeres, en la integración del consejo general de los organismos públicos locales electorales maximiza la igualdad sustantiva, se sostiene que “el nombramiento de más mujeres que hombres en los organismos públicos electorales, o inclusive de la totalidad de sus integrantes, como parte de una política pública encaminada a garantizar el acceso real de las mujeres a los cargos públicos electorales, es acorde con la interpretación del principio de paridad, como un mandato de optimización flexible, en la medida en que permite acelerar y maximizar el acceso real de las mujeres a tales cargos públicos, a partir de la conformación de diversas reglas de acción, encaminadas a establecer un piso y no un techo para la participación de las mujeres en igualdad de oportunidades”.

⁴⁶ Marván, “Paridad hasta las últimas consecuencias”, *cit.*, p. 306. Para la autora, tanto el INE como el TEPJE, al establecer una “paridad horizontal”, construyen una unidad ficticia, inexistente jurídicamente, al pretender que las 15 elecciones de gubernaturas (o cualquier otra elección concurrente del mismo cargo) se consideren una sola unidad divisible, cuando se trata de elecciones y circunscripciones distintas.

elección popular deben observar la paridad de género, ya sea que se trate de la integración de órganos colegiados o de cargos unipersonales”.⁴⁷

Como se advierte, aquí se plantea una cuestión relacionada con la noción de *paridad* como concepto interpretativo que requiere precisar su extensión. Si la paridad se refiere sólo a situaciones respecto de las cuales hay al menos dos unidades que pueden ser comparadas o alternadas —como es el caso de los cargos de elección popular para integrar órganos colegiados, como congresos o ayuntamientos—, esto excluye su aplicación a cargos unipersonales. Si, por el contrario, se considera que la paridad incluye también a los cargos unipersonales —como gubernaturas y la Presidencia de la República— se debe precisar si su aplicación es exigible alternadamente en toda elección o sólo cuando existen elecciones concurrentes.

En principio, el concepto de *paridad* es el resultado de una convención.⁴⁸ Para su delimitación conceptual se debe considerar su intensión, o rasgos definitorios, lo que implica valorar sus fines y sus usos.⁴⁹ Respecto del primer

⁴⁷ Acuerdo INE/CG569/2020, p. 43.

⁴⁸ Una *convención interpretativa* es aquella compartida por la comunidad jurídica. Como señala Ángeles Ródenas, “para resolver los problemas de indeterminación lingüísticos y de coherencia normativa se hace necesario recurrir a las convenciones establecidas”; lo que incluye pautas y reglas de tipo semántico y de tipo interpretativo; por ello la mayor o menor extensión que se dé a las pautas interpretativas depende de la concepción del derecho y de su halo de penumbra de la que se parta, asimismo la objetividad de la convención dependerá de los acuerdos explícitos y criterios tácitos de corrección que subyacen a la misma. Cfr. Ródenas, Á., «La indeterminación del derecho» y “Los desafíos del positivismo jurídico”, en *Los intersticios del derecho*, cit., pp. 48 y 119.

⁴⁹ En la práctica de México existen ejemplos de definiciones del concepto de *paridad* para congresos y ayuntamientos y alcaldías incorporando elementos cuantitativos y cualitativos de forma similar pero no idéntica. Así, a manera de ejemplo, los *Lineamientos para garantizar la paridad* de Nuevo León, entienden por paridad de género: “Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación” (artículo 3, fracción V). Por su parte los *Lineamientos* del estado de Guerrero, se refieren al “principio constitucional que desde sus vertientes: vertical y horizontal, asegura de facto la postulación igualitaria de mujeres y hombres, en la cual las candidaturas se distribuyen en términos iguales o con la mínima diferencia porcentual en caso de número impar” (artículo 2, fracción XV), mientras que los *Lineamientos* de Puebla la conciben como: “Principio constitucional por el que se promueve y garantiza la igualdad política horizontal y vertical entre las mujeres y hombres a través de la asignación del 50% de candidaturas a cargos de elección popular y de cargos públicos respectivamente para cada género” (artículo 3, fracción XXIV); los *Lineamientos* de Sonora precisan: “Principio constitucional que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política y en nombramientos de cargos por designación” (artículo 2) y los *Lineamientos* de la Ciudad de México como: “Es el prin-

aspecto, existe un consenso en que la finalidad no se limita a una cuestión meramente cuantitativa que se agota en una representación estrictamente proporcional (50/50) de los cargos públicos (de ser así evidentemente no podría aplicarse a cargos unipersonales), sino también al alcance cualitativo de la paridad, como medida para el cambio social en la representación política a partir del reconocimiento pleno de la igualdad sustancial entre mujeres y hombres.

Como se afirma en el *Consenso de Quito*, adoptado por la *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (2007), lo que se busca es garantizar, por una parte, que las mujeres “alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto” y, por otra,

la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.

Por cuanto hace a los usos de la paridad, éstos han tenido un desarrollo progresivo a partir una *praxis* enfocada, en principio, a la postulación de cargos de órganos colegiados (congresos o ayuntamientos) desde una dimensión vertical. Posteriormente, se integró una dimensión horizontal en las presidencias municipales y en la conformación de bloques de competitividad de diputaciones y municipios. Al mismo tiempo se extendió no sólo a la postulación de candidaturas sino también a la integración total de los órganos colegiados, lo que abrió la puerta a medidas de ajuste para alcanzarla, sobre la base de la ponderación con otros principios relevantes para dicha integración. Finalmente, se extendió la paridad a la designación de autoridades electorales, organismos autónomos y titulares de las secretarías de despacho de los poderes ejecutivos (federal y locales).

En este contexto, la expansión a los cargos unipersonales podría asumirse como una progresividad natural, aunque tal perspectiva no surge a partir de un consenso doctrinario, sino más bien a partir de razones de oportunidad, como respuesta a una realidad excluyente. Así, toda vez que la *paridad* admite diferentes “reglas” (entre ellas, la alternancia por periodo electoral) no

cipio constitucional que ordena el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento goce o ejercicio de los derechos político electorales. El derecho de igualdad política entre mujeres y hombres se garantiza con la integración cualitativa y cuantitativa del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y el nombramiento de cargos por designación en forma horizontal y vertical”.

resulta exagerado decir que la “paridad total” es susceptible de incluir, tanto cargos colegiados como unipersonales y, entre estos, a las gubernaturas e incluso a la Presidencia de la República.⁵⁰

Tal perspectiva amplió el alcance o extensión del contenido jurídico de la expresión “poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular”, más allá de los términos del debate parlamentario que le dio origen: “Todos los cargos son todos los cargos”. Sin embargo, existen diferentes *condiciones de la paridad* por lo que no necesariamente se aplica de la misma forma para todos los cargos de elección popular. Además, las *condiciones de la paridad* están referidas también al grado de exigibilidad de las mismas, en función a su estructura como reglas o como mandatos de optimización (sea como principios o como directrices).

La cuestión está en precisar quién determina las “condiciones de la paridad” y el grado de exigibilidad respecto a los cargos unipersonales. Entramos así a lo que algunos identifican como “libre margen de apreciación” en la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados, entendido como un espacio reservado para el intérprete a fin de determinar los supuestos que no resultan claros; esto es, aquellas cualidades que entran dentro de la zona de penumbra del concepto y que admiten cierta discrecionalidad.⁵¹

Así, asumiendo que las *condiciones de la paridad* pueden aplicarse a los cargos unipersonales con motivo de elecciones concurrentes o a partir de la regla de la alternancia respecto de la elección anterior, surge la cuestión de si —en el caso que se analiza— existía realmente una “laguna jurídica” y si resultaba factible que, primero, el INE y, después, el TEPJF generaran reglas o condiciones para garantizar el principio de la “paridad en todo” en la elección de gubernaturas a partir de reglas de acción.

⁵⁰ Este parece ser el criterio del INE en un reciente acuerdo emitido con motivo del próximo proceso electoral 2021-2022, mediante el cual determinó que, para dar cumplimiento al principio constitucional de paridad de género, “obligatorio en las elecciones tanto de cargos colegiados como unipersonales”, los partidos políticos nacionales deberán “cumplir con la obligación de garantizar que en sus procesos de selección y postulación de las 6 candidaturas a los cargos de gubernaturas... al menos 3 se asignen a mujeres, con independencia de la alianza electoral que establezcan para cada contienda local”. Para los partidos locales estableció un criterio preferencial para la postulación de mujeres (INE/CG1446/2021).

⁵¹ Cfr. Tamayo Yáñez, Sergio, “La teoría de los ‘conceptos jurídicos indeterminados’”, en *Conceptos jurídicos indeterminados e interpretación constitucional*, Perú, Ara Editores, 2009, pp. 47-57. Cabe precisar que, desde esta perspectiva, el “margen de apreciación” es un campo de interpretación y aplicación de conceptos por la Administración, que no puede ser, en principio, jurisdiccionalmente revisado.

Al respecto, la doctrina distingue entre lagunas normativas, axiológicas y de reconocimiento. Hablamos de *lagunas normativas* en general, cuando el sistema jurídico no contiene una norma que correlacione el caso con una solución normativa y el balance entre los principios de ese sistema *prima facie* aplicable al caso exige una regla que correlacione el caso con una solución normativa que califique la conducta como obligatoria o prohibida. Por su parte, existirá una *laguna axiológica* cuando existe la norma que soluciona el caso, pero sin tomar en cuenta alguna propiedad relevante que acorde con las exigencias derivadas del balance entre los principios en juego sí debería considerarse. Finalmente, habría una *laguna de reconocimiento*, cuando por falta de determinación semántica de los términos empleados en la configuración de un cierto caso genérico, resulta dudoso si el caso individual o menos genérico resulta subsumible en él.⁵²

En el caso no resulta sencillo definir el tipo de laguna existente y el órgano encargado de resolverla, pues depende de la perspectiva o concepto interpretativo de la *paridad* que se adopte. Siguiendo lo expuesto, asumiendo que los cargos unipersonales admiten el establecimiento de condiciones de paridad, al no estar previstas tales condiciones en la legislación, cabe hablar de *lagunas normativas* por cuanto hace a la falta de reglas específicas que correlacionen la paridad con los cargos unipersonales, ante lo cual un juez o autoridad puede adoptar la regla de acción que genere esa correlación.⁵³

No obstante, una visión distinta puede trasladar la discusión hacia otro tipo de lagunas. Así, puede visualizarse una *laguna axiológica* —e incluso una *laguna de reconocimiento*— si se estima que existe una propiedad relevante (cargo unipersonal) no considerada por la regla de la “Paridad total”, pero que debe ponderarse con otros principios al momento de analizar la solución normativa para que resulte coherente con el sistema jurídico. Esto es, para que se aplique la transversalidad o la alternancia a los cargos unipersonales como condiciones de la paridad, debe resolverse antes (y preferentemente en el ámbito legislativo) el estatus normativo de las acciones no reguladas; en particular, si son autónomas o sólo se configuran a partir de la armonización con otros principios y sus efectos en los sujetos obligados,

⁵² Cfr. Ruiz Manero, Juan, “Sistema jurídico: lagunas y antinomias”, en *Conceptos básicos del derecho*, cit., pp. 51-57 y Ródenas, “La indeterminación del derecho”, cit., p. 24.

⁵³ Una digresión podría llevarnos al tema de si la regla de la “Paridad en todo” resulta suprainclusiva o infrainclusiva, en razón de sus razones o principios subyacentes, y si con ello podemos hablar de *experiencias recalcitrantes*, debido a la incoherencia de los juicios de prevalencia entre tales razones. Cfr. Ródenas, Á., “Los desafíos del positivismo jurídico”, en *Los intersticios del derecho*, cit., pp. 107-115.

esto es, el grado de deliberación que requiere la determinación de sus deberes concluyentes.

En el caso, la *paridad* no puede desentenderse del sistema democrático y, por ejemplo, una regla de la alternancia en cargos unipersonales por periodo electoral puede generar fuertes tensiones, no sólo con el derecho de las personas a ser votadas (sean hombres o mujeres) sino también con el derecho de la ciudadanía a votar por la persona (sea mujer u hombre) con mayor liderazgo o mejor posicionada para obtener el triunfo en una elección presidencial o de gubernatura. Esto es, dependerá de la solución normativa que se establezca al momento de analizar la existencia de una laguna normativa y de su solución, si se resuelve el problema de coherencia o se ahonda; si se asume la ausencia de una norma permisiva o si se asume la ausencia de una norma regulativa, y el grado de exigibilidad de la *paridad* que se quiera establecer (la *vía progresiva* o la *vía rápida*).

Lo anterior es relevante porque, como se expuso, las “condiciones de la paridad” implican un abanico de posibilidades normativas: desde normas laxas como las condiciones de igualdad en el procedimiento de postulación de candidaturas (esto es igualdad en las reglas del juego sin discriminación); directivas para la promoción del liderazgo de las mujeres que prioricen, a partir de acuerdos políticos, la postulación exclusiva de mujeres o la regla de la postulación preponderante con excepciones explícitas y justificadas en caso de postular a un hombre; hasta normas más estrictas como la regla de la paridad horizontal (o transversalidad) en elecciones concurrentes (igual o mayor número de mujeres en candidaturas del mismo cargo considerando el total de elecciones); la regla de la alternancia por periodo electivo por cada partido político en una sola circunscripción electoral o las medidas de acción afirmativa por elección, y no por partido, para todos los cargos unipersonales en elecciones concurrentes. Dada la complejidad y diversidad de las condiciones posibles de la *paridad*, en primer lugar, corresponde al Poder Legislativo definir las para cada cargo, en especial, los unipersonales.

En el caso que se comenta, las autoridades electorales asumieron la existencia de una laguna normativa, en la medida en que a partir de un principio *prima facie* aplicable (paridad genérica o “en todo”), no existía una regla que correlacionara el caso (condiciones de *paridad*) con una solución normativa (cargos unipersonales) y el balance de los principios relevantes (principio de igualdad, derecho a votar y ser votado y principio democrático) exigía dicha regla (*vía rápida*) para alcanzar la conducta debida (las exigencia u obligación de los partidos políticos para postular paritariamente cargos unipersonales), pues de otra forma no se cumpliría con el principio constitucio-

nal subyacente de la igualdad sustancial en la participación y representación política.

Ahora bien ¿asumiendo la existencia de tal laguna —y no sólo una falta de normativa, que supondría la ausencia de obligación y, por tanto, la libertad, *prima facie*, para que los partidos políticos postulen sus candidaturas a cargos unipersonales a partir de sus propias determinaciones sobre paridad— cuál sería el papel de los jueces?⁵⁴

En principio, no es ajeno a la jurisdicción constitucional garantizar los derechos fundamentales cuando se pueden ver afectados por lagunas normativas u omisiones absolutas o relativas de ejercicio obligatorio.⁵⁵ El TEPJF en su sentencia no distingue si se actualiza una laguna o una omisión; aunque el INE asume la existencia de la segunda.⁵⁶ No obstante, siendo el de partici-

⁵⁴ Una cuestión relevante es que no hay un mandato expreso para legislar la paridad en cargos unipersonales, la omisión se extrae por la vía de una interpretación constitucional del TEPJF. La reforma constitucional estableció un mandato para que el Congreso federal realizara las adecuaciones normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en la Constitución, en el plazo de un año, y a las legislaturas locales para realizar las reformas correspondientes “para procurar la observancia del principio de paridad de género”. Vencido el plazo y llegado el tiempo de las elecciones ninguna legislación reglamentó condiciones de paridad para la elección de las gubernaturas. De ahí que cabe la pregunta de si existe una laguna realmente, ante la ausencia de derechos subjetivos y obligaciones correlativas, tratándose de derechos de autonomía política que requieren desarrollos legislativos, o se trata de una situación (objetivamente) no regulada y por tanto no exigible como derecho subjetivo.

⁵⁵ El TEPJF tiene diversos criterios, por ejemplo, véase las tesis XXIX/2013, Omisión legislativa en materia electoral. En su carácter absoluto y concreto es violatoria del principio de supremacía constitucional y XXVIII/2013 de rubro omisión legislativa. El juicio de revisión constitucional electoral es procedente para impugnarla. En general, Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Colombia, Fundación Konrad-Adenauer, 2014.

⁵⁶ Lo anterior es relevante si se considera que, de acuerdo con un criterio de la Suprema Corte de Justicia, estamos frente a una laguna normativa “cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico. En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución” y, además, precisa, “mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar”. Si en el caso había una omisión, el TEPJF no debió

pación política un derecho humano fundamental, la omisión legislativa que imposibilita su ejercicio efectivo, requiere del Estado, incluyendo a sus tribunales, la adopción de medidas para garantizarlo y protegerlo.⁵⁷

IV. La alternativa dialógica frente a la omisión legislativa

Ahora bien, existen diferentes técnicas decisorias frente a las omisiones legislativas: en algunos casos con efectos meramente declarativos y de apelación al legislador, con carácter vinculante o conminatorio; en otros, a partir de la adopción de soluciones analógicas o de garantías directas, como medidas positivas de garantía de derechos fundamentales. Para ello, se debe considerar no sólo la efectividad en la garantía de los derechos afectados, sino también las consecuencias de la medida en otros principios. De ahí que la decisión tenga un peso político innegable que los jueces deben valorar desde una perspectiva institucional. El menor o mayor “activismo” dependerá de la relevancia, necesidad y urgencia en la garantía del derecho fundamental que se puede ver afectado.

En el caso se estaría ante una especie de “exclusión arbitraria de beneficios” o “desfavorabilidad” contraria al principio de igualdad, y de su remedio judicial, a partir de la necesidad de concreción del derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para cargos unipersonales, ante una situación histórica de exclusión o subrepresentación de las mujeres. En consecuencia, la *paridad* sería una injerencia justificada en la libertad de los partidos políticos para postular a sus candidaturas conforme a sus normas y estrategias; al tiempo que un límite a la libertad de votar por quienes se per-

colmarla directamente, sino limitarse a ordenar la expedición de la legislación, si lo hizo, entonces asumió que también existía una laguna normativa, abonando al pragmatismo, pero también a la confusión.

⁵⁷ Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 2, el deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno: “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Tales medidas, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos incluyen las medidas jurisdiccionales. *Caso Radilla Pacheco vs. México*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 209, pág. 317.

filan como las personas mejor posicionadas en una contienda, con independencia de decisiones de oportunidad basadas en distinciones sexo-genéricas.

Estamos entonces ante la disyuntiva que impone una situación histórica de subrepresentación estructural: una solución judicial radical o la búsqueda dialógica de alternativas moderadas o proporcionadas. Esto es, ante el riesgo de una desproporción por exceso o por defecto.

Sobre esta base, cabe suponer que —al tratarse de una omisión que implica una vulneración al principio de igualdad sustancial que imposibilita o niega beneficios para alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo del derecho al sufragio en una elección en curso— resultaba justificado que fuera un tribunal el que adoptara medidas para garantizar ese derecho e hiciera posible las condiciones de paridad en los cargos unipersonales a las gubernaturas, pues de otra forma podría no garantizarse la paridad en esa elección. Así lo justificó el TEPJF, al considerar el establecimiento de la “paridad horizontal” como una obligación directa a los partidos políticos, con el objeto de “asegurar que la falta de regulación de la paridad en el caso de las gubernaturas no se traduzca en el incumplimiento de la Constitución General”.

No obstante, la situación institucional generada con la definición de las *condiciones de la paridad* a partir de una regla de transversalidad en las candidaturas a las gubernaturas —como si se tratase de la “única solución”, considerando al conjunto de elecciones como “una misma elección”, para derivar de ello un deber específico para los partidos políticos— es una solución *unilateral* del TEPJF que habría podido y quizá requerido ser más dialógica, a partir de una sentencia exhortativa en la que definiera las diferentes pautas de configuración de la *paridad* como mandato de optimización.

Esto es, asumir una noción de *paridad* como mandato de optimización, y en una sentencia exhortativa, por una parte, vincular a los partidos políticos para que —en ejercicio de su autoorganización— determinaran las condiciones de la paridad bajo la exhortativa de preponderancia justificada y en la mayor medida posible, garantizando en todo momento las condiciones de igualdad de oportunidades y el principio de no discriminación (de manera similar a como se determinó respecto de los partidos locales de nueva creación y lo propusieron algunos magistrados en sus votos particulares). Por otra parte, exhortar también a los congresos federal y locales para que hicieran la determinación final de las *condiciones de la paridad* en cargos unipersonales, a partir del balance de principios implicados en el sistema democrático para elecciones posteriores.

En mi concepto, las condiciones de la paridad para cargos unipersonales tendrían que enfocarse desde la perspectiva del mayor consenso posible, de

ahí que podría haberse fijado una acción progresiva a partir de la postulación preponderante (exhortativa) o la alternancia cada dos periodos, esto es, no imponerlo para la elección en curso como vinculante sino a partir de la siguiente elección; con ello también se propicia la consolidación de liderazgos de mujeres en aquellas entidades donde no se presenten como alternativas fuertes ante el electorado.

Lo anterior permitiría en mi concepto cubrir de mejor manera la laguna normativa advertida, a partir del balance de los principios implicados en el sistema, sin imponer soluciones que no derivan de un mandato constitucional expreso sino de una decisión discrecional de una autoridad administrativa y, posteriormente, de la decisión —también discrecional— de un tribunal.

Es cierto que, en el estado actual de desarrollo de la jurisdicción constitucional, no existe una delimitación clara entre lo que es un juicio de constitucionalidad, en sentido estricto, y lo que es una decisión política judicial, y no hay consenso respecto a cuándo estaría vedado al juez pronunciarse sobre aspectos de dirección política o política pública.

Como lo señala Marina Gascón Abellán, la indeterminación del texto constitucional derivada de las denominadas cláusulas abiertas y los principios materiales de justicia, cuya interpretación es notablemente discrecional, hace del recurso judicial una constante fuente de interrogantes sobre si la incidencia de los tribunales en la política es legítima o si se trata de una intromisión injustificada mediante pronunciamientos manipulativos que “arrestan” al legislador sus funciones políticas, convirtiéndose la judicatura en un legislador positivo.⁵⁸ A esto se suma la circunstancia a la que también alude Marisa Iglesias, cuando señala que los tribunales constitucionales siempre tienen la última palabra, pero no necesariamente la interpretación correcta, ésta debemos buscarla en los argumentos, en el mérito de las razones aportadas por los participantes competentes de la práctica.⁵⁹

En este contexto, la *paridad* —como expresión del principio de igualdad asociado a los derechos de participación política— está impulsada por fuertes ideas de reivindicación frente a desigualdades históricas y estructurales. De ahí su fuerza persuasiva y emotiva, y también su sentido material de justicia. No obstante, deberían evitarse que los tribunales impongan sus propios paradigmas sin atender a otros parámetros de deliberación, lo que puede propiciar desacuerdos radicales que, en última instancia, generen fraudes en

⁵⁸ Cfr. Gascón, M., “Particularidades de la interpretación constitucional”, en *La argumentación en el Derecho*, 2a. ed., Perú, Palestra, 2005, pp. 284 y ss.

⁵⁹ Iglesias Villa, M., “Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional”, *cit.*, p. 102.

la postulación de candidaturas, pues en lugar de respetar los legítimos liderazgos (sin condiciones sexo-genéricas) y la competencia política, se pueden propiciar malas prácticas electorales y designaciones improvisadas o encubiertas que no garantizan una representación efectiva de la paridad, más allá de su dimensión numérica o cuantitativa débil. Cuestión que, como se ha señalado, no debiera ser la condición preponderante, frente a la paridad cualitativa en sentido fuerte, la cual, como directiva, debe fomentarse y, en ciertos casos, priorizarse.

V. Reflexión final

El presente trabajo tuvo por objeto analizar las consideraciones del TEPJF en una sentencia icónica sobre la *paridad* horizontal o transversal en las gubernaturas. La sentencia tuvo un resultado *feliz*, en la medida en que propició que en las pasadas elecciones se eligieran 6 mujeres gobernadoras, en un hecho político sin precedentes.

Es difícil asumir que una determinación judicial con efectos tan positivos pueda derivar de argumentos frágiles o resbaladizos, como afirmar que el INE no tenía facultades para regular las condiciones de paridad en cargos unipersonales porque es atribución del Poder legislativo y, al mismo tiempo, obligar directamente a los partidos a la postulación paritaria no prevista expresamente en la Constitución. Asimismo, la sentencia asume que la “paridad en todo” incluye los cargos unipersonales, sin analizar las propiedades relevantes, a partir de las diferentes “condiciones de la paridad”, o sus posibles alcances suprainclusivos.

Hemos dicho también que existen diferentes “concepciones de la paridad” (estricta, flexible, sincrónica o alternativa), y que la *paridad* es un concepto jurídico-político indeterminado o esencialmente controvertido, tanto en su aspecto lingüístico, como en sus problemas lógicos de consistencia y congruencia. Es además una noción vaga, intensional y extensionalmente, y con una estructura normativa híbrida o de tipo mixto. Así, la *paridad*, como un concepto complejo y pragmáticamente ambiguo, admite desacuerdos que deben reconducirse a partir de conceptos y prácticas interpretativas.

En México, la *paridad* es un principio constitucional ampliamente desarrollado por el TEPJF a través de sentencias y criterios jurisprudenciales. Asimismo, como derecho fundamental y principio en sentido estricto adopta la estructura de un “mandato de optimización” que permite maximizar la participación de las mujeres por encima del límite cuantitativo del 50%. Así,

el desarrollo progresivo de la *paridad* en México abarca los cargos unipersonales, a través de la regla de la transversalidad y la alternancia por periodo. No obstante, tal alcance resulta debatible, atendiendo a su formulación constitucional, lo que obliga a reflexionar sobre si, en efecto, estamos frente a una *laguna normativa* o un simple “vacío legal” que deja al legislador y a los partidos en libertad de configuración y de actuación, respectivamente.

Lo anterior es relevante, además, porque existe un abanico amplio de “condiciones para la paridad” que van desde normas laxas relacionadas con la garantía general de igualdad, hasta acciones afirmativas para la reserva total de candidaturas en una elección. Tal diversidad, vinculada a la estructura normativa de la paridad, hace necesario que las medidas que se adopten y las condiciones que se impongan deriven del mayor consenso y la mayor deliberación a fin de que la *paridad* no resulte sólo en una medida oportunista que propicie fraudes a la representación, frustrando su finalidad cualitativa y no sólo cuantitativa.

Adquiere importancia aquí el papel de los tribunales ante ausencias u omisiones legislativas cuyo desarrollo requiere un balance o ponderación de diversos principios. Siguiendo a Luigi Ferrajoli, una de las principales garantías primarias está en la obligación de establecer una *legislación de actuación y desarrollo* que establezca garantías efectivas *fuertes* para el ejercicio de los derechos. Cuando se establece una garantía primaria en la Constitución, como es la *paridad*, se espera que la misma sea efectiva. De no ser así, la ausencia de garantías propicia una crisis de legitimidad y debilita los derechos. Como apunta el propio Ferrajoli, en la laguna o ausencia de desarrollo de los derechos constitucionales reside el principal factor de ilegitimidad constitucional de nuestros ordenamientos.⁶⁰ De ahí la relevancia de la jurisdicción, como garantía secundaria —que ponga coto a las lagunas a través de sentencias integrativas, manipulativas o, incluso, sustitutivas— como una cuestión de primer orden pues se trata de vicios del ordenamiento. De hecho, se reconoce la discrecionalidad (interpretativa) y la necesidad de “inventiva” o “imaginación judicial”, cuando es preciso garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, más allá de la letra y las lagunas legislativas.

No obstante, no toda laguna debe ser llenada por el intérprete, sólo aquellas *aparentes* que no implican normas de desarrollo en sentido estricto, las lagunas *reales* deben priorizar la acción del legislativo, máxime cuando se requiere del balance de principios y la definición de alternativas. De ahí la

⁶⁰ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, 1. Teoría del derecho y 2. Teoría de la democracia, Trotta, Madrid, 2011, pp. 644-654, 857-861 y 76, 77, 94 y 95, respectivamente.

preferencia por la legislación. Principalmente, en aquellos casos en que la normativa no ofrece ningún principio regulativo (ya sea materia penal, administrativa o electoral), pues puede comprometerse, no sólo la legitimación formal de la jurisdicción, sino también su legitimación sustancial de tutela de los derechos fundamentales.⁶¹ Si no existe apoyo legal alguno, incluso la inventiva o discrecionalidad judicial tiene límites. Particularmente, cuando se requieren medidas positivas para el ejercicio de los derechos de autonomía y representación política.

Al momento de escribir estas líneas (octubre de 2021) está pendiente la forma en que el Congreso de la Unión cumplirá con el mandato del tribunal para legislar en materia de paridad en cargos unipersonales. El debate está abierto. Para el siguiente proceso electoral (2022-2023), el INE adoptó nuevos lineamientos en los que se establece el deber de los partidos de postular 3 mujeres en las 6 candidaturas a las gubernaturas estatales que se elegirán el próximo año.⁶² El acuerdo no fue impugnado, lo que permite afirmar que existe un consenso derivado de la deliberación y la transformación de las pautas de negociación política. Es un buen augurio, porque la *paridad* impuesta no necesariamente propicia el cambio cultural que, en el fondo, es la mejor garantía de su eficacia.

⁶¹ Al respecto, Ferrajoli distingue entre fuentes de legitimación formal (sujeción del juez a la ley) y sustancial (capacidad de tutela o garantía de los derechos fundamentales). “Ninguna de las dos fuentes [de legitimación] puede ser sacrificada sin graves desequilibrios institucionales y sin peligros para la salvaguardia de la jurisdicción”. La segunda fuente “jamás puede ser satisfecha si falta completamente la primera”. Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 5a. ed., Madrid, Trotta, 2001, p. 918.

⁶² Acuerdo INE/CG1446/2021.

Violencia digital como violencia política en razón de género: apuntes sobre los límites a la libertad de expresión en el debate político

Digital Violence as Violence Against Women in Politics: Notes on the Limits of Freedom of Expression in the Politic Debate

Martha Alejandra Tello Mendoza*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. ¿Qué es la violencia digital?
- III. La violencia digital como violencia política en razón de género
- IV. ¿Qué tratamiento le ha dado el Tribunal Electoral a este tipo de casos?
- V. ¿Qué sí y qué no es violencia política en razón de género?
- VI. Conclusiones.
- VII. Fuentes de consulta.

* Licenciada en Ciencias políticas y administración pública por la UNAM; especialista en Justicia electoral y maestrante en Derecho electoral. Actualmente me desempeño como profesora investigadora de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF.

Recibido: 20 de octubre de 2020
Aceptado: 1 de noviembre de 2020

Resumen

El presente artículo busca mostrar cómo la violencia digital puede derivar en violencia política en razón de género. Si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha seguido una línea jurisprudencial que busca maximizar la libertad de expresión frente a las restricciones constitucionales en materia de comunicación política, ha considerado que las expresiones sexistas en contra de las mujeres en el contexto del ejercicio de sus derechos políticos, no es un discurso que esté amparado constitucionalmente. Además de mostrar cuál es el tratamiento que dicha institución ha dado a los casos que han llegado a su conocimiento, el artículo intenta llamar a la reflexión sobre cuál sería la mejor estrategia para prevenir, erradicar y sancionar dicha violencia.

Abstract

This paper intends to show how digital violence could result in violence against women in politics. Even though the Electoral Tribunal of the Judiciary Power have followed judicial criteria that seek to maximize freedom of expression, it has determined that sexism speech against woman could not be protected by the constitution. Besides to show how this institution have resolved the cases that have come to its knowledge, this paper try to question what is the best strategy to prevent, eradicate and punish digital violence.

Palabras clave: violencia digital, violencia política en razón de género, libertad de expresión, derechos políticos

Key words: *digital violence, violence against women in politics, freedom of expression, political rights*

I. Introducción

¿Cuáles son los límites legítimos a la libertad de expresión en un Estado democrático? Intentar responder esta pregunta ha ocasionado uno de los más amplios debates en el ámbito de la filosofía política y el derecho. Las dos principales posturas en disputa se pueden sintetizar así: desde el punto de vista del libertarismo/liberalismo, se ha considerado ilegítimo cualquier intento por regular las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión, por lo que, de acuerdo a esta corriente de pensamiento, para evitar cualquier arbitrariedad, esta tendría que ser *absoluta*. Por otro lado, desde un punto de vista comunitarista/republicanista, se ha considerado que puede ser limitada legítimamente cuando su ejercicio pueda poner en riesgo los derechos de terceros o esté en juego el bienestar de la sociedad.

En su famoso ensayo *Sobre la libertad*, John Stuart Mill (2008) explicaba con una lógica impecable, el por qué la censura o cualquier limitación a la libertad de expresión, por más que nos pueda parecer adecuada o necesaria, podría ser negativa en términos del aprendizaje social. En primer término, dada la falibilidad de los seres humanos, no es posible contar con la certeza de que una opinión sea la única que deba prevalecer; y en segundo lugar, aun cuando se tuviera certeza acerca de la veracidad de una opinión, censurar la idea opuesta o contraria, o aquella que se considera falsa o nociva, supone un robo a la especie humana dado que priva a quienes defienden dicha opinión de tener una noción más viva de la verdad, avanzar en la construcción de la misma, o incluso permitir a quienes defienden la idea contraria, rectificar su error a través del contraste con la verdad:

Pero la peculiaridad del mal que comporta impedir la expresión de una opinión es que roba a la raza humana, a la posteridad tanto como a la generación presente, y a los que disienten de dicha opinión aún más que a los que la respaldan. Si la opinión es correcta, pierden la oportunidad de cambiar error por verdad; y si es incorrecta pierden un beneficio casi tan importante: la percepción más nítida y la impresión más viva de la verdad, que produce su colisión con el error.¹

En ese sentido argumentaba que era preferible que todos los discursos fueran permisibles aun cuando pudieran ser desagradables o considerados inmorales; Mill recurre a la figura del tiranicidio para evidenciar lo problemático que puede ser catalogar *a priori* cualquier doctrina como inoral o

¹ Mill, John Stuart, *Sobre la Libertad*, México, Tecnos, 2008 p. 97.

perniciosa. Si bien en alguna parte del ensayo considera que podría ser legítimo restringir el lenguaje violento en una discusión

En interés de la verdad y de la justicia, pues, es muy importante restringir el lenguaje violento; y si, por ejemplo, hubiera necesidad de escoger, habría más necesidad de reprobarnos los ataques dirigidos a la heterodoxia que a aquellos otros que se dirigen a la religión.²

En realidad su apuesta está más del lado del reproche social que tendría que hacerse a este tipo de discursos o a una autorregulación de los interlocutores (en una clase de ética dialógica), antes que apostarle a una restricción desde el punto de vista legal: “En esto consiste la verdadera moralidad de la discusión pública; y aunque a menudo sea violada, me contento con pensar que existen muchos polemistas que la observan en alto grado, y que es mayor todavía el número de los que se esfuerzan por llegar a su observancia de un modo consciente”.³

En ese sentido, la balanza de este clásico pensador estuvo más del lado de la libertad absoluta, sin embargo, hay un punto central de su doctrina (principio del daño) que ha sido retomado por enfoques más republicanos para defender la necesidad de establecer ciertas restricciones a la libertad de expresión con la finalidad de proteger a terceros; Mill argumentaba que lo único que legitima el uso de la fuerza en contra de un individuo es para evitar que dañe a los demás:

El objeto de este ensayo es el de proclamar un principio muy sencillo encaminado a regir de modo absoluto la conducta de la sociedad en relación con el individuo, en todo aquello que sea obligación o control, bien se aplique la fuerza física, en forma de penas legales, o la coacción moral de la opinión pública. Tal principio es el siguiente: el único objeto, que autoriza a los hombres, individual o colectivamente, a turbar la libertad de acción de cualquiera de sus semejantes, es la propia defensa; *la única razón legítima para usar de la fuerza contra un miembro de una comunidad civilizada es la de impedirle perjudicar a otros...*⁴

Y más adelante afirma: “En resumen, dondequiera que haya daño o peligro de daño, para un individuo o para el público en general, el caso no pertenece ya al dominio de la libertad, y pasa al de la moralidad o al de la ley”.

² *Ibidem*, p. 148.

³ *Ibidem*, p. 147.

⁴ *Ibidem*, p. 83.

Actualmente la jurisprudencia internacional y las Constituciones de la mayor parte de los Estados democráticos avalan ciertas condiciones al ejercicio, no sólo de la libertad de expresión, sino del conjunto de los derechos humanos.

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que la libertad de expresión puede estar sujeta a ciertas restricciones, mismas que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: “a) asegurar el respecto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

El artículo 20 también refiere que toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida, así como toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Lo mismo refiere el artículo 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Sin embargo, es importante resaltar que, de acuerdo con los Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente (CIDH 2017), toda regulación debe considerarse como medida de *ultima ratio*, es decir, como última alternativa dado que la máxima expresión debe ser considerada la regla:

[en] casos excepcionales, cuando se está frente a contenidos abiertamente ilícitos o a discursos no resguardados por el derecho a la libertad de expresión (como la propaganda de guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia, la incitación directa y pública al genocidio, y la pornografía infantil) resulta admisible la adopción de medidas obligatorias de bloqueo y filtrado de contenidos específicos. En estos casos, la medida debe someterse a un estricto juicio de proporcionalidad y estar cuidadosamente diseñada y claramente limitada de forma tal que no alcance a discursos legítimos que merecen protección... A su vez, cualquier medida de este tipo debe ser adoptada solamente cuando sea la única medida disponible para alcanzar una finalidad imperativa y resultar estrictamente proporcionada al logro de dicha finalidad. *Las medidas de bloqueo o filtrado de contenidos tendientes a combatir el discurso de odio son medidas de ultima ratio, y*

*solamente deben adoptarse cuando sean necesarias y proporcionadas con la finalidad imperativa que persiguen.*⁵

La jurisprudencia interamericana ha diseñado así un test para que cualquier restricción cumpla los parámetros de la Convención Americana (CIMA 2017):

- Principio de legalidad: Toda limitación debe ser prevista de forma previa, expresa, taxativa y clara en una ley, en el sentido formal y material.
- Principio de legitimidad: Toda limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, orientados a la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público, de la salud pública o de la moral pública.
- Principio de necesidad y proporcionalidad: La limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que se pretende lograr.

En México el discurso de odio no está amparado por la Constitución. El artículo 6o. establece que los límites a la libertad de expresión son los derechos de terceros, la moral y la vida privada.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló el despido de una persona que se negaba a cubrir un tatuaje que portaba de una esvástica nazi bajo el argumento de que podía dañar la integridad y la dignidad de las personas judías con las que trabajaba (Amparo Directo en Revisión 48/65).

Si bien cada caso tiene su propia complejidad, el uso cada vez mayor de las tecnologías de la información en las sociedades contemporáneas trae mayores desafíos a las autoridades estatales para proteger a los grupos en situaciones de vulnerabilidad frente a contenidos ilícitos no amparados por el ejercicio de la libertad de expresión.

Esta problemática inevitablemente vuelve a enfrentar las dos principales posturas que existen sobre este tema, pero ahora específicamente en torno a las tecnologías de la información. Si bien, en aras de garantizar discusiones abiertas y plurales necesarias en toda sociedad que aspira a ser una democracia, se apuesta por un Internet lo más abierto y libre posible, lo cierto es

⁵ El resultado es propio.

que fenómenos como la pornografía infantil y la violencia sexual digital en contra de las mujeres obligan a los estados a tomar cartas en el asunto.

En México, ha sido muy aplaudida la aprobación en 16 entidades federativas de la llamada Ley Olimpia,⁶ que es un paquete de reformas que busca definir, tipificar y sancionar la violencia sexual digital en el país. Sin embargo, diferentes organizaciones de la sociedad civil han emitido sendos comunicados para alertar acerca de las posibles implicaciones que podría tener estas modificaciones para el ejercicio de la libertad de expresión.⁷

Si bien estas reformas no impactan directamente en la normativa electoral, la violencia digital está estrechamente vinculada con la violencia política contra las mujeres en razón de género. Aunque sería muy enriquecedor hacer un análisis exhaustivo de las posibles implicaciones de la Ley Olimpia, ello rebasaría los alcances de este estudio, cuyo objetivo simplemente es exponer el tratamiento que se le ha dado a este tipo de violencia (*on-line*) desde el punto de vista de la justicia electoral, así como sus implicaciones para el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político. Ante la necesidad de seguir buscando y discutiendo alternativas para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, es que vale la pena conocer y discutir el tratamiento que se le da a este tipo de casos en todos los ámbitos posibles.

En un primer momento se hablará de lo que es la violencia digital y cómo puede derivar en violencia política en razón de género; en un segundo momento, se mostrarán algunos casos en los que se ha acreditado dicha violencia y cuál ha sido la postura del TEPJF en torno a los límites de la libertad de expresión.

⁶ Expansión, 2019, El ABC de la 'Ley Olimpia', una realidad en 16 estados, disponible en: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/12/23/el-abc-de-la-ley-olimpia-una-realidad-en-16-estados>.

⁷ R3D. Red por la Defensa de los Derechos Digitales. Posicionamiento frente al dictamen sobre violencia digital que será discutido por el Congreso de la Ciudad de México, disponible en: <https://r3d.mx/2019/12/03/posicionamiento-frente-al-dictamen-sobre-violencia-digital-que-sera-discutido-por-el-congreso-de-la-ciudad-de-mexico/>; Artículo 19. 2019. Dictamen para tipificar el delito contra la intimidad sexual y añadir la modalidad de violencia digital en la CDMX pone en riesgo el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, disponible en: <https://articulo19.org/dictamen-para-tipificar-el-delito-contra-la-intimidad-sexual-y-anadir-la-modalidad-de-violencia-digital-en-la-cdmx-pone-en-riesgo-el-ejercicio-del-derecho-a-la-libertad-de-expresion/>.

II. ¿Qué es la violencia digital?

El 26 de noviembre de 2019 la Cámara de Diputados aprobó la reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que incluye la definición de violencia digital como una forma más de violencia que se ejerce contra las mujeres:

VI. Violencia digital. Es cualquier acto que se presenta a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, plataformas de internet, redes sociales o correo electrónico, o cualquier otro espacio digitalizado que atente contra la integridad, la dignidad, la intimidad, la libertad, la vida privada de las mujeres o cause daño o sufrimiento psicológico, físico, económico o sexual tanto en el ámbito privado como en el público; así como daño moral a ellas y/o su familia. Se manifiesta mediante el acoso, hostigamiento, amenazas, insultos, violación de datos e información privada, divulgación de información apócrifa, mensajes de odio, difusión sin consentimiento de contenido íntimo, textos, fotografías, videos y/o datos personales u otras impresiones gráficas o sonoras, verdaderas o alteradas.⁸

Esta iniciativa se aprobó en el contexto de la llamada Ley Olimpia,⁹ que es un conjunto de reformas que buscan definir, tipificar y sancionar la violencia sexual digital y que es ya una realidad en 16 entidades federativas del país.

Si bien a nivel federal sólo se ha avanzado en cuanto a su definición, y aún está bajo análisis en el Senado de la República, en la mayoría de los estados se ha tipificado como delito en los códigos penales correspondientes.

En la Ciudad de México se aprobó concretamente la inclusión de dos nuevos delitos:¹⁰

- Delito contra el acoso sexual, que sanciona las comunicaciones de adultos con menores de edad o con personas con discapacidad y en las que aquellos soliciten actos de carácter sexual (*grooming*). Las sanciones para este delito van de dos a cinco años de prisión y de 48 a 200 horas de trabajo comunitario.

⁸ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5394-II, jueves 24 de octubre de 2019, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191024-II.html>.

⁹ Se llamó así en honor a Olimpia Coral, quién fue víctima de violencia sexual digital e intentó como consecuencia quitarse la vida.

¹⁰ Gómez, Fernanda, Violencia sexual digital. Un balance de la ley Olimpia en CDMX, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10666>.

- Delito contra la intimidad sexual, que abarca tanto la toma de video o fotografías sin consentimiento, así como la difusión no consentida de contenido sexual privado. A quien cometa este delito, se le impondrá una pena de cuatro a seis años de prisión y multa de 500 a 1000 unidades de medida y actualización.

Además, se incluyó como medida de protección a favor de las víctimas el retiro y bloqueo del contenido sexual privado difundido sin consentimiento, las cuales deben ser ordenados por la fiscalía o por la autoridad jurisdiccional correspondiente.

Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil como Artículo 19 (2019) y la Red por la Defensa de los Derechos Digitales (2019) emitieron diversos comunicados para expresar su preocupación y desacuerdo con estas reformas; además de definir las como “populismo punitivo” manifestaron su preocupación en torno a los riesgos que pueden representar para la libertad de expresión. De acuerdo con Artículo 19, el delito que busca sancionar la Ley Olimpia es “abiertamente contrario a los estándares internacionales de derechos humanos, e inhibe particularmente el ejercicio de la libertad de expresión e imposibilita el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad”.

Estas organizaciones sostienen en términos generales, que hay evidencia de que las sanciones punitivas no han logrado disminuir delitos similares; que no existe proporcionalidad de las sanciones privativas de la libertad de este tipo de delitos con respecto a otros más graves (abuso sexual y violación); asimismo, que no había necesidad de crear nuevos tipos delictivos al existir otros bajo los cuales es posible encuadrar este tipo de conductas; finalmente, que este tipo de medidas resultarán inefectivas en un contexto de impunidad.

En cuanto a la libertad de expresión sostienen que es peligroso dotar de la facultad de bloquear contenidos a una autoridad administrativa sin antes conocer el resultado de la investigación, pues en su opinión, esto podría constituir censura previa. Sostienen además que esto podría causar eliminación arbitraria de evidencia, revictimización de las mujeres ante falta de capacitación del personal del ministerio público, así como cohibir el ejercicio de la libertad sexual y, por ende, el ejercicio pleno de la libertad de expresión.

Sin entrar en la discusión acerca de la validez o invalidez de estos argumentos, lo cierto es que se requiere seguir analizando y reflexionando acerca de los mejores caminos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género sin comprometer el ejercicio de otros derechos humanos. En el ámbito que nos ocupa, ¿cómo garantizar los derechos político-electorales de víctimas de violencia digital?

III. La violencia digital como violencia política en razón de género

El 21 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la presentación de la Ley Olimpia en el Instituto Nacional Electoral. Además de dar a conocer el testimonio de Olimpia Coral, se nos invitaba a reflexionar a las panelistas acerca de cómo esta forma específica de violencia podía derivar en violencia política en razón de género.¹¹

Buscando contribuir a la discusión, identificamos los siguientes intentos de utilizar la intimidad sexual de las mujeres para perjudicarlas políticamente a través de diversas notas periodísticas:

<i>Nombre</i>	<i>Candidatura o cargo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Enlace</i>
Patricia Azcagorta	Alcaldía de Caborca, Sonora, por Movimiento Ciudadano	Difusión de video explícito en dónde supuestamente la candidata se desprendía de su ropa interior. Se le llamó #LadyMovimientoNaranja	https://quinto-poder.mx/post_facts_check/sinpiedad-candente-video-quieren-destruir-a-una-candidata/ .
Alejandra del Carmen León Gastélum	Candidata al Senado por Morena	Difusión de un video en el que supuestamente dicha candidata enseñaba sus partes íntimas. Se le etiquetó como #LadyChampaña.	https://www.lao-traopinion.com.mx/circula-supuesto-video-sexual-de-lady-c,hampagne-candidata-de-morena/ .
Gabriela Olvera Marcial	Candidata a Diputada Federal por la Coalición Oaxaca al Frente	Además de la difusión de un video de carácter sexual, en una rueda de prensa la candidata anunció la renuncia a su candidatura por violencia política de género en su contra.	https://www.24-horas.mx/2018/06/14/gabriela-olvera-renuncia-candidatura-a-diputacion-federal-acusa-violencia-politica/ .
Jeanine Áñez Chávez	Presidenta interina de Bolivia	Difusión de un supuesto video pornográfico en el que ella aparece.	https://www.telemundo.com/shows/2019/11/18/senalan-presidenta-interina-de-bolivia-de-aparecer-en-video-porno-y-asi-explicala-verdad-tmna3585748 .

¹¹ INE, Presentación de la ley de delitos contra la intimidad sexual “Ley Olimpia”, 2019, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=7hvXgc3EW_k.

Valeria Prokopenko	Candidata al municipio de la ciudad de Odessa, Ucrania.	Difusión de un supuesto video en el que ella aparece quitándose la ropa.	https://www.taringa.net/+videos/video-porno-de-candidata-arruina-su-campana-politica_hn4td .
Mayda Cresto	Candidata a Diputada Nacional de Argentina	Difusión de video donde supuestamente está manteniendo relaciones sexuales con un hombre en su oficina.	http://www.laprecisa.info/nota.asp?id=507&t=Escandalo-sexual-le-llenaron-la-urna .
Katie Hill	Congresista de Estados Unidos	Se le cuestionó la idoneidad de su cargo a raíz de la difusión de un video de ella cepillándole el cabello a una mujer desnuda.	https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50175300 .

FUENTE: elaboración propia con notas periodísticas.

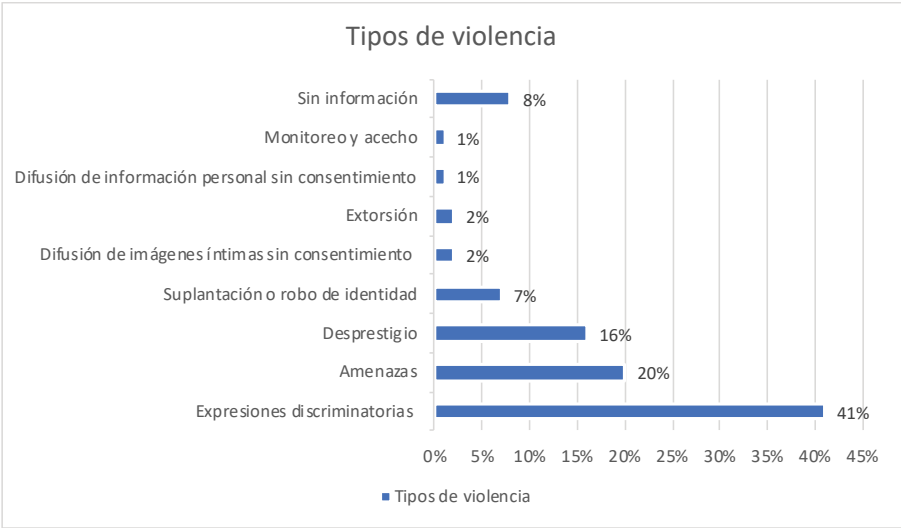
La simple identificación de estos casos nos permitió hacer las siguientes reflexiones: La violencia sexual digital puede presentarse en contra de una mujer sin importar su adscripción política, candidatura, cargo o nacionalidad; y si bien tendría que analizarse las particularidades de cada caso, se observa que ésta puede tener efectos reales en las aspiraciones políticas de las mujeres: Valeria Prokopenko, Gabriela Olvera y Katie Hill, renunciaron a sus candidaturas o cargos aparentemente a raíz de los escándalos generados sobre su vida íntima.

Estudios más sistemáticos revelan que estos hechos no son aislados. Luchadoras MX¹² reveló en un monitoreo realizado durante el proceso electoral 2017-2018, un total de 85 agresiones asociadas a las tecnologías de la información contra 62 candidatas en 24 estados del país, registradas de mayo al primero de julio de 2018.¹³

La siguiente gráfica revela que en un 2% de los casos, se difundieron imágenes íntimas sin consentimiento de las candidatas:

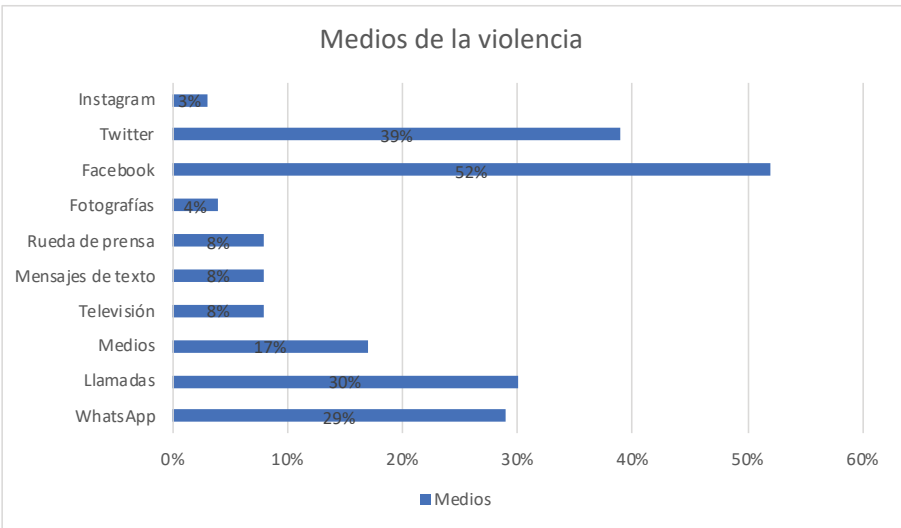
¹² Luchadoras MX, *Violencia política a través de las tecnologías en México*, 2018, disponible en: <https://archive.org/details/ViolenciaPoliticaATravesDeLasTecnologiasContraLasMujeresEnMexico/page/n9>.

¹³ Se entendió en este estudio por agresión perpetrada a través de tecnologías: “los ataques recibidos por parte de candidatas a puestos de elección a través de vías de comunicación tecnológica tales como: correo electrónico, llamada telefónica, mensaje SMS, WhatsApp, página web, medios o blogs, televisión u otros. O bien, a través de redes sociales como Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, u otras” (Luchadoras MX 2018).



FUENTE: Luchadoras MX, *Violencia política a través de las tecnologías en México*, cit.

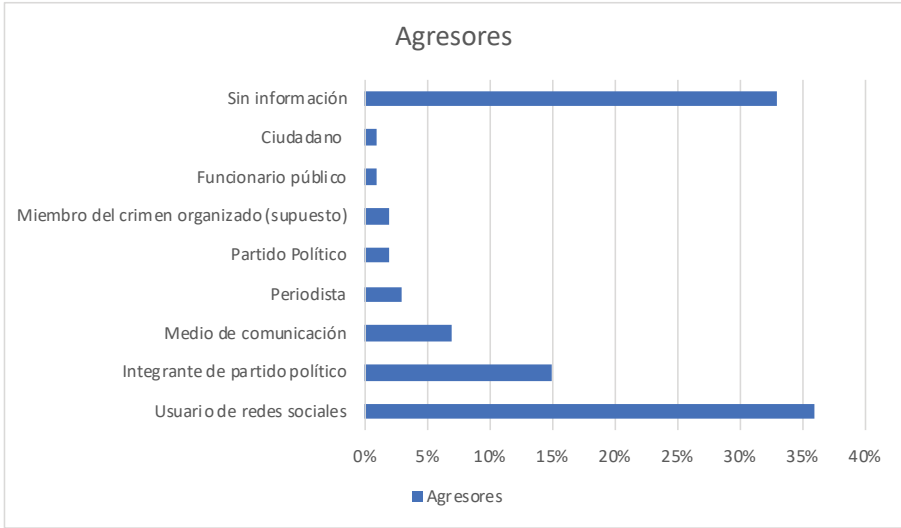
Por su parte, la mayor parte de las agresiones se presentaron a través de las redes sociales, siendo Facebook el principal medio:



FUENTE: Luchadoras MX, *Violencia política a través de las tecnologías en México*, cit.

En dicha red social destacaron las amenazas, el desprestigio y la suplantación de identidad. Mientras que en Twitter, YouTube e Instagram, fueron las expresiones discriminatorias.

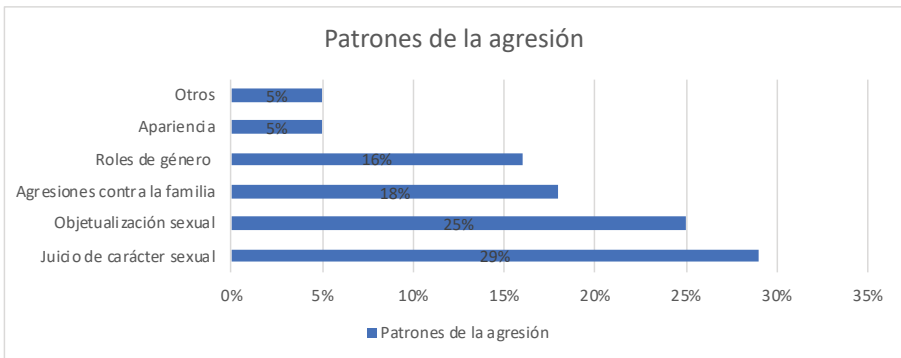
Respecto a los agresores, el monitoreo reveló que en mayor medida provinieron de usuarios de redes sociales mientras que en un 15%, de integrantes de partidos políticos:



FUENTE: Luchadoras MX, *Violencia política a través de las tecnologías en México*, cit.

Es importante aclarar que, de estas agresiones, el 62% fueron por motivos de género, es decir, fueron cometidas en contra de mujeres por el simple hecho de serlo.

Por su parte, al analizar este tipo de agresiones, se identificaron cinco patrones relevantes de agresión, siendo el juicio de carácter sexual y la sexualización los más frecuentes:



FUENTE: Luchadoras MX, *Violencia política a través de las tecnologías en México*, cit.

IV. ¿Qué tratamiento le ha dado el Tribunal Electoral a este tipo de casos?

Si bien el Tribunal Electoral no se ha pronunciado específicamente sobre el concepto de violencia digital, y no todos los casos han llegado a su jurisdicción, se analizaron aquellos en que se ha intentado usar los prejuicios hacia la sexualidad de las mujeres para desprestigiarlas políticamente a través de Internet, redes sociales o cualquier medio digital.

1. María Rojo y la referencia a sus desnudos en películas de “ficheras” (SUP-REC-1388/2018)

En el contexto de la elección a la alcaldía de Coyoacán en 2018, se difundieron imágenes y mensajes por medios físicos y virtuales en los que se hacía alusión a que María Rojo era “amante” de René Bejarano, quien además era su “protector”.

Asimismo, se hacía referencia a su carrera como actriz, especialmente a sus desnudos en películas de “ficheras”, señalando que esto denigraba a las mujeres y resaltaba la falta de valores en la familia. Si bien estas expresiones se hicieron a través de un programa de radio, su contenido también se difundió a través de *Facebook*. La sentencia de la Sala Especializada SRE-PSC-0266-2018 que analiza este caso en particular, retoma criterios establecidos tanto por la SCJN como por el TEPJF para analizar los límites a la libertad de expresión en Internet y entrar al estudio de los mensajes en cuestión.

Del Amparo en Revisión 1/2017 referente a un bloqueo de una página de Internet ordenada por una autoridad administrativa, retoma los principios que deben regir como regla general en Internet, así como las excepciones por las que se puede ordenar el bloqueo de contenidos.¹⁴

Estos principios son:

¹⁴ FLUJO DE INFORMACIÓN EN RED ELECTRÓNICA (INTERNET). PRINCIPIO DE RESTRICCIÓN MÍNIMA POSIBLE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). EL OPERADOR JURÍDICO DEBE DISTINGUIR ENTRE LOS TIPOS DE MANIFESTACIONES QUE DAN LUGAR A RESTRINGIR SU EJERCICIO. BLOQUEO DE UNA PÁGINA ELECTRÓNICA (INTERNET). DICHA MEDIDA ÚNICAMENTE ESTÁ AUTORIZADA EN CASOS EXCEPCIONALES.

- El Internet es un medio fundamental para ejercer el derecho a la libertad de opinión y expresión.
- Se deben tomar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de las TIC y asegurar a los particulares su acceso.
- El flujo de información debe restringirse lo mínimo posible.
- Las restricciones sólo pueden darse en circunstancias excepcionales, previstas en la ley para proteger otros derechos humanos.
- Se debe prohibir el uso ilegal de Internet en pornografía infantil.
- El derecho humano de libertad de expresión, en línea, solo puede limitarse en situaciones excepcionales, tipificadas como delitos acorde con el derecho penal internacional, dentro de las que destacan: incitación al terrorismo; apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia —difusión del “discurso de odio” por Internet—; la instigación directa y pública a cometer genocidio; y la pornografía infantil.

Asimismo, retoma los expedientes SUP-REP-123/2017 y SUP-REP-7/2018 en los que se consideró que el hecho de que no exista regulación sobre las redes sociales no implica que las manifestaciones que hagan los usuarios estarán siempre amparadas por el ejercicio de la libertad de expresión. Al poder constituir algunas expresiones violencia política en razón de género una “categoría sospechosa” es motivo suficiente para encuadrarla en alguna de las excepciones constitucionales.

Las expresiones que se consideraron violencia de género fueron las siguientes:

- ...ella sí supo hacer la tarea tal y como aquel título de aquella película donde muchos jovencitos vimos a esta actriz como se desnudaba. Así con las arcas de Coyoacán, encueradas, perdóneme usted el término, tras su paso.
- Pero ella no lo pudo haber hecho solita...
- ...no a ella le vino del cielo la providencial ayuda de su todo poderoso tutor y fue enviada a la comodidad de una curul con toda y bolsa de aire llena de fuego.

Se determinó imponer una sanción al periodista, ordenar el retiro de dicho mensaje de *Facebook*, y entre otras medidas se le enviaron diversos manuales para sensibilizarlo en materia de violencia de género.

En este caso, si bien se acredita la violencia política de género respecto a los contenidos de este programa, así como la existencia de los videos

en los que se mostraba como “amante” de René Bejarano, en la sentencia SUP-REC-1388/2018, la Sala Superior estimó que no era válido declarar la nulidad de la elección (consecuencia más grave en materia electoral), entre otras razones porque no se observaba una sistematicidad de la conducta ni se acreditaba la responsabilidad de Manuel Negrete o personas de su equipo; por lo que debía regir la presunción de validez de la elección y el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. En otras palabras, no se acreditó la determinancia respecto a la violencia política en razón de género para anular dicha elección como pretendían los recurrentes de la sentencia.

A pesar de esto, de manera relevante, la sentencia de la Sala Superior, al no contar con elementos que dieran certeza de que los hechos de violencia política y violencia política en razón de género que sufrió María Rojo hubieran cesado, ordenó incluir seguridad permanente en su domicilio, hasta que ella lo estimara pertinente. A su vez, se vinculó al Congreso de la Ciudad de México a revisar la conformidad de la legislación de la Ciudad de México en la materia con la normativa internacional, y en su caso, presentar una iniciativa de ley.

2. Caso espejito (SUP-REP-623/2018 y acumulado)

Esta sentencia abre un parteaguas muy importante en materia de violencia digital y los límites a la libertad de expresión en el debate político al dar pie a la aprobación de la Tesis XXXV/2018 que prohíbe la utilización de estereotipos¹⁵ de género en la propaganda política de los partidos políticos.

La decisión se sustenta en la obligación del Estado mexicano¹⁶ de “tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de género, a fin de eliminar los prejuicios y prácticas discriminatorias basadas en estereotipos”. Si

¹⁵ De acuerdo con la CIDH, el estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente (SUP-REP-623/2018).

¹⁶ Establecida en los artículos 1o., párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 y 10, inciso c, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; 6, inciso b, y 8, inciso b, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 5, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como con la jurisprudencia 21/2018 de rubro VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO, y lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso González y otras vs. México*); (Tesis XXXV/2018).

los partidos políticos son entidades de interés público “deben contribuir a la eliminación de la violencia y no reproducir estereotipos discriminatorios”.

En el contexto de la elección a la gubernatura de Puebla en 2018, se difundió un promocional en diferentes medios de comunicación y en la cuenta de *Twitter* de José Enrique Doger Guerrero con el siguiente mensaje:

Música de fondo. Sonido de una puerta abriendo.

Música de fondo. Sonido de pasos con tacones.

Voz femenina: Espejito... espejito mágico... ¿Quién va a ser el nuevo gobernador de Puebla?

Voz masculina: ¡Yo...!

Voz femenina: ¿Cómo?

Voz masculina: Perdón... Perdón... los dos.

Voz femenina: ¡Espejito! ...

Voz masculina: Tú mi vida, tú...

Voz masculina 2: Que no te platiquen cuentos, votar por Martha Erika es reelegir a Moreno Valle.

Sonido de un golpe.

La Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó la procedencia de las medidas cautelares solicitadas. Posteriormente, la Sala Especializada impuso a los denunciados una multa al encontrar que dicho promocional en efecto constituía violencia política en razón de género.

La Sala Superior confirmó la resolución de la Sala Especializada al considerar que, en efecto, contenía expresiones que constituían estereotipos negativos:

El promocional denunciado contiene elementos claros que constituyen estereotipos negativos de género, porque esta forma de comunicar (a través de la escenificación de un cuento), muestra a las mujeres como superficiales, berrinchudas, dependientes y subordinadas al hombre; en el caso, a su cónyuge, sin capacidad individual para ser candidata a un cargo de elección popular y ejercerlo por sí sola.

Se consideró que los estereotipos pueden crear y recrear un imaginario colectivo negativo para las mujeres, lo que puede generar violencia y discriminación en su contra.

Entre los motivos de agravio se decía que la sanción iba en contra del ejercicio de la libertad de expresión, sin embargo, se dice en la sentencia que: “la libertad de expresión, entre otros límites, tiene el no poder ser utilizada para

ejercer violencia política de género como se ha señalado en el marco normativo”. Y en una nota al pie de página se aclara que el artículo 6° de la Constitución estable como límite a la libertad de expresión “los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros” (SUP-REP-623/2018).

3. “Entrevista a Lilly Téllez, donde le preguntamos hasta por el color de sus calzones. Pásele a lo barrido” (SUP-REP-27/2019)

Lilly Tellez, siendo candidata a Senadora por Sonora, presentó una queja en contra del presidente del PRI en Sonora, integrantes de la organización “Mesa Cancún” y de los usuarios de *Twitter* “@JorgBlumen”, “@EmmanuelOchoar” e “@InfoSon” por la difusión de un video en el que la caricaturizaban y la denostaban por el hecho de ser mujer.

Entre los contenidos del video se identifican frases como:

¡Cállate loca jodida!, si ya sabemos que te gusta “andar de picaflor entre machos y machos”, ahí te la llevas.

¡Lo que te faltó que te replicaran de chiquita fue unas buenas nalgadas! porque eres bien interesada.

Todos sabemos que te “vicha la gustola” y que eres fan de sacar provecho *de las personas y las cosas para después mandarlas directito a la “ver#%”*.

La Sala Especializada en un primer procedimiento especial sancionador (SRE-PSC-83/2018) acreditó la violencia política en razón de género, al estimar que las expresiones se sustentaban en prejuicios, estereotipos y estigmas sociales que representan a las mujeres en desventaja e inferioridad frente a los hombres. Sin embargo, no se identificó a la persona responsable de la cuenta de *Facebook* desde la cual se difundió el video, por lo que solicitó a *Facebook Ireland Limited* que eliminara de inmediato el video en cuestión. En un segundo procedimiento especial sancionador (SRE-PSC-13/2019) se determinó multar al presunto dueño de la cuenta y sancionar la conducta acreditada en el procedimiento previo.

La Sala Superior determinó revocar ambas sentencias al estimar que no se habían respetado los derechos de audiencia y de presunción de inocencia del actor y ordenó la reposición del procedimiento a fin de reparar las violaciones al debido proceso y garantizar que tales irregularidades “no conlleven a la posibilidad de dejar en la impunidad un acto de violencia por razones de género”.

Cabe resaltar que, en esta sentencia, la Sala Superior recordó que no identificar a los responsables de este tipo de contenidos ilícitos no puede tra-

ducirse en la imposibilidad jurídica de tomar medidas en contra del acto concreto, así como en contra de las razones estructurales que dan pie a la violencia. En ese sentido, además de ordenar medidas de protección, habló del efecto reparador que tienen las sentencias para las víctimas que es muy importante tener en cuenta. Casos como *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, *Fernández Ortega y otros vs. México*, y *Rosendo Cantú y otra vs. México*, resueltos todos, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son ejemplos del importante efecto simbólico que tienen este tipo de casos para las víctimas y la sociedad en su conjunto.

Adicionalmente se salvaguardó en la sentencia el derecho a la tutela preventiva de Lilly Tellez lo que implicó que el video en controversia no pudiera ser albergado nuevamente en la página de *Facebook*.

Finalmente, la Sala Superior estimó que la Sala Especializada debía hacerse cargo de que las responsabilidades deben modularse a partir del grado de participación en el acto, de la calidad del sujeto y del contexto en el que se difundió y, en su caso, imponer la sanción correspondiente.

V. ¿Qué sí y qué no es violencia política en razón de género?

De acuerdo con el Protocolo para la Atención de la Violencia Política en Razón de Género es muy importante resaltar que dada la complejidad que implican este tipo de casos, cada uno debe analizarse de manera particular para estar en posibilidades de afirmar que se trata de este tipo de violencia y no vaciar de contenido su definición.

A pesar de que no había legislación específica para que las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales en materia electoral pudieran conocer este tipo de casos, se fue construyendo una línea jurisprudencial acorde con los parámetros internacionales en la materia.

En este contexto, el Tribunal Electoral promovió junto con otras instituciones del Estado, la creación del Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (2017). Dicho documento constituye una guía de actuación de todas las autoridades en la materia ante este tipo de casos. Asimismo, constituye una guía para que las víctimas sepan ante qué instancias pueden acudir y con qué recursos cuentan (legales como no legales).¹⁷

¹⁷ El Instituto Nacional Electoral también reformó el reglamento de quejas y denuncias a fin de conocer estas denuncias dentro del ámbito de su competencia (INE/CG407/2017).

Así se construyó el concepto de violencia política contra las mujeres como todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. (Jurisprudencia 48/2016)

Y se establecieron cinco elementos que el juzgador o juzgadora debe tener en cuenta para saber si se está ante este tipo de casos (Jurisprudencia 21/2018):

- 1) Sí sucede en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público.
- 2) Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.
- 3) Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
- 4) Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
- 5) Se basa en elementos de género, es decir: se dirige a una mujer por ser mujer, tiene un impacto diferenciado en las mujeres, o les afecta desproporcionadamente.

VI. Conclusiones

Será siempre debatible si una restricción al ejercicio de la libertad de expresión encuentra justificación constitucional; pero no sólo eso, también será objeto de discusión en qué momento nos encontramos ante una situación de violencia política por razones de género.

Los casos aquí analizados alcanzaron consenso por parte de las y los juzgadores, por lo que en su respectiva etapa procesal se acreditó como tal la afectación a los derechos políticos de las candidatas en cuestión, lo cual fue confirmado posteriormente por la Sala Superior; sin embargo, no en todos los casos que han llegado al conocimiento del TEPJF se ha podido acreditar dicha violencia. En algunas ocasiones esto ha respondido a la diferencia

interpretativa de las y los magistrados, lo cual es connatural a cualquier órgano colegiado; pero en otras ocasiones, el reto se ha encontrado en materia probatoria, principalmente para estar en condiciones de identificar a los responsables de este tipo de conductas, o para determinar el grado de afectación de dicha violencia en la integridad electoral, lo cual plantea innumerables desafíos por delante.

A pesar de lo anterior, es sobresaliente lo alcanzado hasta ahora por la vía de la justicia electoral:

- Cualquier mujer víctima de violencia digital puede acudir ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales —según corresponda—¹⁸ cuando se vean afectadas en el ejercicio de sus derechos políticos.
- Las autoridades administrativas están facultadas para emitir medidas cautelares una vez que tengan conocimiento de un posible acto de violencia política contra las mujeres en razón de género. Lo cual implica ordenar el bloqueo temporal de los contenidos presuntamente ilícitos hasta en cuanto alcance una resolución definitiva por parte de la autoridad jurisdiccional.
- Por lo anterior, los contenidos pueden ser removidos de Internet aun cuando no se identifique a los responsables de la violencia digital, lo cual, si bien no resuelve de fondo el problema, tiene un importante efecto reparador y simbólico para las víctimas y la sociedad.
- Cada caso debe analizarse por separado, con la debida fundamentación y motivación que ello conlleva en caso de ordenarse, por lo que no implica que las autoridades administrativas y jurisdiccionales pueden ordenar la eliminación de contenidos a capricho de cualquier caso que llegue a su conocimiento.
- Todas las autoridades tienen la obligación de atender este tipo de casos con la debida diligencia, perspectiva de género e interculturalidad, así como brindar las medidas de protección que requiera la víctima.
- Los partidos políticos tienen la obligación de contribuir a eliminar los estereotipos negativos de género de su propaganda política como entidades de interés público.

Sin duda los desafíos que enfrentan las tecnologías de la información no son pocos en materia de derechos humanos, por lo que resulta de vital importancia que sigamos analizando y discutiendo las mejores soluciones para

¹⁸ Para mejor orientación se puede consultar el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

encontrar un equilibrio en el ejercicio pleno de la libertad de expresión y una vida libre de violencia para todas las personas ya que el Internet se ha vuelto una extensión de nuestras vidas como bien ha sostenido Olimpia Coral Mero.

VII. Bibliografía

- Artículo 19. 2019. Dictamen para tipificar el delito contra la intimidad sexual y añadir la modalidad de violencia digital en la CDMX pone en riesgo el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, disponible en: <https://articulo19.org/dictamen-para-tipificar-el-delito-contra-la-intimidad-sexual-y-anadir-la-modalidad-de-violencia-digital-en-la-cdmx-pone-en-riesgo-el-ejercicio-del-derecho-a-la-libertad-de-expresion/>.
- Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, número 5394-II, jueves 24 de octubre de 2019, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191024-II.html>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*, 2017, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf.
- Center for Internacional Media Assistance, *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina*, 2017, disponible en: <https://www.cima.ned.org/publication/estandares-internacionales-de-libertad-de-expresion-guia-basica-para-operadores-de-justicia-en-america-latina/>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Expansión 2019, El ABC de la ‘Ley Olimpia’, una realidad en 16 estados, disponible en: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/12/23/el-abc-de-la-ley-olimpia-una-realidad-en-16-estados>.
- GÓMEZ, Fernanda, Violencia sexual digital. Un balance de la ley Olimpia en CDMX, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10666>.
- INE, Presentación de la ley de delitos contra la intimidad sexual “Ley Olimpia”, 2019, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=7hvXgc3EW_k.
- Jurisprudencia 48/2016, VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN

- DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES, disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=48/2016&tpoBusqueda=A&sWord=>.
- Jurisprudencia 21/2018, VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO, disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&sWord=violencia,pol%c3%adtica>. Luchadoras MX, Violencia política a través de las tecnologías en México, 2018, disponible en: <https://archive.org/details/ViolenciaPoliticaATravesDeLasTecnologiasContraLasMujeresEnMexico/page/n9>.
- MATA PIZAÑA, Felipe de la y PÉREZ PARRA, José Antonio, *Libertad de expresión y protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador*, México, TEPJF, 2016, disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/CDJE_35_Libertad%20de%20expresio%CC%81n%20y%20proteccio%CC%81n.pdf.
- MILL, John Stuart, *Sobre la Libertad*, México, Tecnos, 2008.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29904.pdf>.
- R3D. Red por la Defensa de los Derechos Digitales. Posicionamiento frente al dictamen sobre violencia digital que será discutido por el Congreso de la Ciudad de México, disponible en: <https://r3d.mx/2019/12/03/posicionamiento-frente-al-dictamen-sobre-violencia-digital-que-sera-discutido-por-el-congreso-de-la-ciudad-de-mexico/>.
- TEPJF, Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, disponible en: <https://www.te.gob.mx/publicaciones/content/protocolo-para-la-atenci%C3%B3n-de-la-violencia-pol%C3%ADtica-contra-las-mujeres-en-raz%C3%B3n-de-g%C3%A9nero>.
- Tesis XXXV/2018, PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. SE PROHÍBE EL USO DE ESTEREOTIPOS DISCRIMINATORIOS DE GÉNERO, disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXXV/2018&tpoBusqueda=S&sWord=violencia,pol%c3%adtica>.

Reseñas bibliográficas

López Acosta, Santiago (coord.), *Aportaciones del Instituto Electoral de Guanajuato a la democracia estatal y nacional*, México, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2020¹

El libro publicado por el Instituto Electoral de Guanajuato, del doctor López Acosta, es un gran acierto y un muy buen aporte para los estudios de las democracias estatales. En nuestro país los cambios democráticos empezaron en lo local, la alternancia empezó en los municipios y la posibilidad de que los mexicanos fuéramos gobernados por un partido distinto al entonces hegemónico PRI se empezó a hacer tangible.

Y el libro que coordina el doctor López Acosta nos ilustra sobre cómo funcionan las democracias locales, en este caso Guanajuato; para entender estos procesos no debemos olvidar estudiar el funcionamiento de los institutos electorales locales, el IIEEG, que fue de los primeros órganos electorales autónomos locales y es el segundo OPLE con más funcionarios y funcionarios del SPEN.

Así, si uno quiere informarse sobre el funcionamiento de los OPLE este libro es una muy buena hoja de ruta, en tiempos donde las autoridades electorales son un día descalificadas y al otro también, trabajos como este abren de muy buena manera el panorama.

Señalo sólo algunos temas generales que se tratan en el libro:

¹ Versión resumida del texto utilizado en la presentación del libro el 5 de junio de 2020.

1. Funcionamiento de las autoridades electorales locales. Organizar elecciones a nivel local tiene la misma complejidad que a nivel federal, desde el registro de candidatos, hasta el cómputo de los votos y la publicación de resultados es la suma de todo un entramado institucional que no se podría entender sin el trabajo de los institutos locales.

Con la lectura de las distintas colaboraciones se entiende cómo es que está estructurado el IEEG y su importancia para el correcto funcionamiento de la administración electoral local, y a la vez es un buen panorama de lo que muy probablemente pasa en otros institutos locales.

Se entiende el tránsito de institutos a OPLE, y cómo ha sido muy importante la profesionalización de los funcionarios electorales. Nos enteramos del gran trabajo que se realiza en las juntas ejecutivas regionales, o que el PREP de Guanajuato fue el más eficiente en el proceso electoral 2017-2018.

Al narrar el funcionamiento del PREP, Concepción Vázquez hace una descripción precisa de cómo funciona en la actualidad, y de la evolución tecnológica que ha tenido, desde el uso de líneas telefónicas hasta los dispositivos móviles y la digitalización de actas.

Unos de los aspectos más relevantes para la autoridad electoral es ser capaz de brindar resultados pronto, confiables, que los ciudadanos tengan la certidumbre de que los votos se cuentan y se cuentan bien. Y el PREP en buena medida ayuda a ello, siendo uno de los mecanismos más virtuosos del engranaje electoral.

Sólo hay que señalar que la comparación con los PREP de otros estados no siempre es muy precisa, desde por factores geográficos hasta por los recursos con que cuenta cada uno de los OPLE, la efectividad y rapidez depende de muchos factores, incluyendo, claro está, el factor humano. Pero, eso sí, la rapidez le inyecta confianza y certidumbre al proceso electoral y sus resultados. Cualquier persona que se interese en conocer este mecanismo debe acercarse a esta lectura.

2. Igualdad laboral y no discriminación. El IEEG ha sido acreditado en la norma NMX-R-025-SCFI-2015, gracias a dos puntos importantes, igualdad de oportunidades y no discriminación

Con el comité de igualdad de género, no discriminación y cultura laboral se iniciaron las acciones para lograr una cultura no discriminatoria en el Instituto y generar condiciones de igualdad sustantiva y perspectiva de género. Resalta la figura del *ombudsperson* del instituto: un defensor de los derechos humanos, para la mediación de conflictos en el instituto.

La paridad es otro tema muy importante, la cual se logró gracias al mandato legal y constitucional y todas las acciones implementadas que se ex-

plican muy bien en el libro, se trata, pues, de “garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política”.

3. Voto en el extranjero. Ha sido un proceso de aprendizaje desde que se logró implementar a nivel federal y luego en las entidades federativas. La idea es garantizar el derecho al voto, dejando de lado el debate sobre la territorialidad o la extraterritorialidad del mismo.

Con la lectura del trabajo de Mauricio Guzmán y Santiago López, podemos conocer la complejidad de votar desde el extranjero y la evolución que dicho procedimiento ha tenido, pasamos de darle el derecho al voto a migrantes que tuvieran credencial, a tramitar credenciales en el extranjero y con posibilidad de voto postal o incluso electrónico.

Teniendo en cuenta aspectos importantes:

- La mayoría de migrantes mexicanos se encuentran en Estados Unidos y son indocumentados, la credencialización se vuelve un proceso poco confiable.
- Ya no sólo se elige presidente, sino también gobernador desde el extranjero.
- Están prohibidas las campañas en el extranjero.

Con todo esto deben lidiar los institutos locales, y nos enteramos que el IEEG propuso la figura del observador migrante, agilizar la credencialización, involucrar más a los OPLE con el INE, homogeneizar la información que brindan los consulados en el mundo, y crear la Unidad Técnica del Voto de los Mexicanos Residentes en el extranjero.

Si alguien está interesado en el estudio del voto de los mexicanos en el extranjero, es fundamental la lectura de este trabajo.

4. Reección. La colaboración de Santiago López Acosta es una muy buena fotografía de lo que ya pasa a nivel local, y es un buen ejemplo de lo que podría pasar a nivel federal.

Nos enteramos, por ejemplo, que la Sala Monterrey con el JDC-384-2018, señaló que no era obligatorio pedir licencia sino hasta un día antes de la campaña para ser candidato independiente.

Nos queda claro que ni todos se quieren reelegir (o no lo autoriza su partido) ni todos los que quieren son reelectos, ya sea por no cumplir los requisitos o porque no votan por ellos.

Una vez más, con esta colaboración queda clara la gran tarea y la importancia de los OPLE para la organización de las elecciones locales.

5. Candidatos independientes. Vemos cómo es el proceso de obtención de registro de una candidatura independiente, cómo es que muchos quieren,

pero pocos pueden, ¿cuál es la importancia de esto? Garantizar el derecho a ser votado, no se puede garantizar que todos ganen, pero sí que tengan los mismos derechos que los candidatos partidistas.

El IEEG se encarga desde emitir la convocatoria a candidaturas independientes, recibir las manifestaciones de intención, verificar la obtención de apoyo ciudadano, el registro de candidaturas y el resultado de la elección. Quienes lograron cumplimentar todos los requisitos pudieron participar en las elecciones sin ningún problema.

6. Transparencia y acceso a la información. Siguiendo con la tendencia nacional y local, el IEEG se tuvo que ajustar a los mandatos de la ley, ahora que los órganos autónomos pueden ser sujetos obligados por la ley de transparencia. Así, nos enteramos que el IEEG cuenta con una unidad de transparencia para dar cumplimiento a todas las solicitudes de información.

7. Estrategia de cultura cívica. Unas de las tareas más interesantes a mi gusto es la que realizan los OPLE respecto a la educación cívica y la promoción de la cultura democrática, y Luis Miguel Rionda nos narra cómo es en Guanajuato.

Lo cual, haciendo un esfuerzo, lo podemos resumir en tres aspectos:

- Desarrollar y ejecutar programas de educación cívica, y orientación a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.
- Mejorar la calidad de la participación ciudadana en Guanajuato.
- Política pública local con alcance local.

Es una colaboración sumamente recomendable por todo lo que narra, cómo realizaron sus diagnósticos y los resultados obtenidos y recomendaciones. Todos los interesados en las estrategias de promoción de cultura cívica en los estados deberían revisar este apartado.

Ricardo Hernández Montes de Oca*

* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Astudillo, César y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Tirant Lo Blanch, 2021, 2 ts.*

Las altas funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obligan a ponderar con seriedad diversos aspectos de su peso específico en el gran marco de nuestro sistema electoral nacional y de nuestro régimen democrático entero.

Efectivamente, se trata de analizar con objetividad si los bienes públicos que genera, o que debería generar, como la gobernabilidad política, la legitimidad de gobiernos y congresos y la paz social por ausencia de conflictos electorales o poselectorales, están alineados con su misión constitucional y la exigencia convencional y si los derechos fundamentales que resguarda han resultado efectivamente protegidos, promovidos y acrecentados.

Una obra indispensable para acometer de inicio la labor referida, motivo de la presente reseña, es un texto coordinado por los especialistas en la materia César Astudillo y Jesús Orozco Henríquez, de reciente publicación, por la editorial Tirant Lo Blanch.

Estamos ante un esfuerzo intelectual de proporciones mayúsculas, auténticamente enciclopédico, que estudia por igual la organización jurisdiccional, la del gobierno interno, la política judicial y la organización administrativa, a lo largo de 1552 páginas.

En efecto, en dos gruesos tomos, que contienen 113 artículos (de 28 autoras y 72 autores), los textos desmenuzan, explican y proponen mejoras en temas tan importantes como el funcionamiento del pleno, las relaciones institucionales nacionales e internacionales, las ponencias y los principios de funcionamiento; la visitaduría judicial, la defensoría para pueblos y comunidades indígenas y la comisión de transparencia o la tan controvertida de administración.

Por lo que hace a las autonomías reglamentaria, administrativa, presupuestal, orgánica, funcional y decisoria, escriben respectivamente y con elocuencia, Manuel Jiménez, Carlos Ferrer, Claudia Zavala y Marco Zavala.

Por citar sólo algunos de textos más relevantes, aunque todos son excepcionales, habría que considerar primero la colaboración denominada “Composición, estructura y organización del TEPJF en perspectiva histórica”, de Juan Carlos Chávez, en el apartado Naturaleza y estructura del tribunal electoral, en el que informa sobre diversos aspectos de la evolución de la organización interna.

Por ejemplo, mientras las unidades jurisdiccionales fueron 12 en 1990 y 16 en 2019; las unidades administrativas aumentaron de 7 en 1990 a 56 en 2019. Sobre la evolución del presupuesto institucional, Chávez nos hace ver que mientras el de 1997 fue de 234 millones de pesos y el de 2008 fue de \$1,751, el de 2020 fue de \$2,648. En materia de plazas, entre 1996 y 2004 hubo 838 y en 2019 se pudieron contabilizar 1471.

Comenta también otros aspectos evolutivos. Mientras el Tribunal Contencioso Electoral de 1986 contó con 9 magistraturas, el actual TEPJF contaba con 25 en 2021.

Sobre las designaciones o nombramientos, a los magistrados del Tricoel los proponían los partidos y los designaba la Cámara de Diputados; a los del Trife autónomo de 1990 los proponía el Ejecutivo Federal y los designaba la propia Cámara, y a los y las actuales los propone la Suprema Corte y los designa el Senado.

En su artículo “El Cuarto de Máquinas de la Sala Superior”, Mauricio del Toro nos hace saber que a julio de 2019, la ponencia del magistrado De la Mata estaba compuesta por 41 personas (de ellas, 14 secretarías de estudio y cuenta); la del magistrado Felipe Fuentes por 38 (de ellas, 12 secretarías de estudio y cuenta); la del magistrado Indalfer Infante por 29 (8 secretarías); magistrada Otálora Malassis, 23 (10 secretarías); magistrado Reyes Rodríguez, 32 (15 secretarías); magistrada Soto Fregoso, 32 (11 secretarías); magistrado Vargas Valdés, 36 (10 secretarías).

En su ensayo “El derecho en defensa de la democracia”, la magistrada Janine Otálora Malassis explica con soltura y pericia y reflexiona profundamente

sobre las opiniones rendidas por el Tribunal a la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

Discurre por dos casos emblemáticos. En el primero, la opinión 7 de 2009 respecto de la acción de inconstitucionalidad 33 de ese mismo año, en la que la Corte y la Sala Superior no estuvieron completamente de acuerdo (Caso reforma electoral Coahuila). El segundo, referido a la opinión 5 de 2019, respecto de la acción 112 de aquel año (Caso Bonilla, plazo de gestión del Gobernador), en el que la Corte y la Sala Superior coincidieron plenamente.

Termina presentado propuestas a futuro, entre la que destaca un diálogo reforzado entre ambas autoridades jurisdiccionales para seguir garantizando la coherencia interna de un sistema jurídico de cara a la protección y promoción de los derechos de la rama electoral.

En otros temas, resaltan los textos de los magistrados De la Mata, de Rodríguez Mondragón, Fuentes Barrera e Infante Gonzáles. De la Mata aborda el papel de la magistratura en la deliberación, decisión y engrose.

Rodríguez Mondragón escribe un extraordinario ensayo sobre el disenso (los votos particulares) y sus mecanismos, dinámicas y consecuencias en la Sala Superior, a partir de un robusto apartado de discusión teórica y varios apartados sumamente interesantes sobre diversas encarnaciones del disenso, ya sea como anuncio de que las minorías se pueden convertir en mayorías, como catalizador de fomento de la deliberación, como instrumento para dar cabida a la independencia individual y a la transparencia, y como motivo de certeza jurídica y estabilidad institucional.

El propio Rodríguez Mondragón escribe también, en otro texto, sobre la reconstrucción de la legitimidad del tribunal mediante las buenas prácticas en las audiencias.

Fuentes Barrera ofrece una interesante e informada reflexión sobre la justicia electoral federal durante la pandemia. Enlista las medidas y acciones del tribunal, que incluyeron de manera temprana, sesiones virtuales de comisiones y comités, para luego extender el mecanismo no presencial hacia el pleno de la propia Sala Superior, expresando así el compromiso convencional internacional del Estado mexicano con el derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido y atendiendo las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos así como la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de concretar de manera efectiva la remoción de obstáculos para dar respuesta a violaciones de derechos.

Reporta que en lo jurisdiccional, entre medidos de marzo y mediados de junio, la Sala Superior desahogó más de 600 asuntos, mientras el conjunto de las salas, 740 medios impugnativos.

Y refiere algunos casos emblemáticos de esa coyuntura temporal, como el caso en el que la Sala Superior se pronunció sobre un Acuerdo del Comité Técnico de Evaluación de Consejeras y Consejeros del INE, por el cual emitió la lista de aspirantes que cumplieron con los requisitos para participar. Aprobó también modificar en diversos medios de impugnación otro acuerdo del propio Comité mediante el que había determinado que 60 aspirantes pasaban a la siguiente etapa, instruyendo detallar el puntaje y las razones que justificaron los resultados de su evaluación.

El magistrado Fuentes destaca también la confirmación del acuerdo del Consejo General del INE mediante el que se habían aprobado medidas cautelares para evitar que, en la entrega de apoyos sociales con motivo del COVID-19 por parte del Ejecutivo Federal, se incurriera en promoción personalizada al signar las cartas respectivas.

Infante González nos brinda claves y perspectivas sobre la dinámica judicial en torno a la ley general procesal de la materia, con especial énfasis en las fuentes del derecho procesal electoral y resaltando los nuevos retos para la justicia electoral moderna, como el de pasar de los estrados electrónicos al juicio en línea.

Del mismo modo, hay que mencionar los interesantes e informativos ensayos de Rafael Estrada Michel y Carlos Báez Silva, sobre la Escuela Judicial Electoral; el del experto Rodolfo Terrazas sobre la Visitaduría Judicial y el de Marina López Santiago sobre la Defensoría para Pueblos y Comunidades indígenas.

Los textos de Rubén Lara Patrón sobre la designación de la Secretaría General de Acuerdos; el de Jaime Talancón Martínez sobre la Coordinación de las ponencias; el de Jorge Sánchez Cordero Grossman sobre el ingreso y la selección de los integrantes de las ponencias; y el de Carlos Vargas Baca sobre la organización interna de las ponencias, son todos excepcionales, informados y oportunos.

Mención por separado merecen los estudios preliminares de los coordinadores.

El de Jesús Orozco, denominado “El sistema de justicia electoral en perspectiva comparada e histórica”, nos presenta de inicio, un basamento conceptual integral sobre la clasificación de los sistemas de justicia electoral en el mundo, como el que está a cargo de un órgano legislativo u otra asamblea pública; el que está a cargo de un órgano jurisdiccional; el que encabeza el organismo administrativo electoral autónomo con atribuciones jurisdiccionales y el que está a cargo de un órgano *ad hoc* transitorio.

A continuación nos recuerda con precisión y amplitud la evolución del sistema mexicano y nos lleva desde el sistema predominantemente a cargo

de un órgano legislativo (1824-1977); pasando por el sistema mixto (1977-1996); hasta el sistema actual, a cargo de un tribunal electoral especializado de carácter judicial (1996 a la fecha).

Por lo que toca al estudio preliminar de César Astudillo, intitulado “El mandato legitimador y democratizador de la Constitución mexicana”, resalta que propone y desarrolla, de manera innovadora, el concepto o categoría analítica de “mandato transformador” de nuestra norma fundamental originaria (1917), como consecuencia natural de la gesta revolucionaria y sus efectos sociales.

En efecto, además de una breve pero sustanciosa clase de historia y mejora constitucional nos introduce en un extraordinario e inédito tránsito político, normativo, institucional y político por el que van surgiendo encarnaciones ulteriores de aquel mandato originario.

Primero el de legitimidad democrática, que a su vez se escinde en dos, prevaleciendo por décadas el de legitimidad, enviando al de democratización a un sitio de ornato.

En segundo lugar, explica cómo, porqué y cuando el mandato democrático resurge durante los setenta y toma fuerza y estabilidad hacia finales del siglo pasado para convertirse en el centro del pensamiento constitucional, demandas ciudadanas y afanes políticos, con especial asidero en el principio de soberanía popular, cuya manifestación principal se puede observar en el surgimiento de una constitucionalidad electoral robusta, creciente, moderna y con proyección de futuro.

Aborda también los cambios de “identidad” de la jurisdicción electoral. Innova de nuevo cuando, después de otra *master class* sobre el desarrollo histórico de nuestra justicia comicial, le asigna al Tribunal clasificaciones diversas. Lo ve primero como un tribunal de derechos humanos, después como un tribunal de partidos políticos, más adelante como corte de autoridades y poderes privados (en especial la radio y la televisión) y finalmente, como tribunal de elecciones.

Se duele, acertadamente, que el tribunal discurre libremente entre estas cuatro facetas o vertientes institucionales, que se presentan y manifiestan de manera diversa, según el caso o el momento político interno o externo, modulando inclusive la intensidad misma y los alcances de la intervención jurisdiccional, a lo que llama “ductilidad” o ambivalencia.

Cierra describiendo la “lotificación” ya conocida en el procedimiento de designación de magistraturas, de la que la Suprema Corte no sale muy bien librada.

La obra entera resulta además de completa y oportuna, un texto de consulta obligada para los y las expertas, para las y los estudiantes, para las y los

periodistas especializados, pero también para la ciudadanía entera. Es un logro titánico de los coordinadores que merece reconocimiento especial pues aporta, en un solo lugar, claves para entender y reflexionar sobre temas tanto jurisdiccionales como administrativos y hasta de gobierno interno. Y esto a su vez nos desvela un tribunal con todos sus claroscuros, su trayectoria y sus retos, que no son menores.

Nos llama también a empatizar de mejor manera con una institución central para la resiliencia de la fibra misma de la República y la permanencia y trascendencia de nuestro régimen democrático, al que siempre hay que servir con lealtad a la Constitución, altura de miras y seriedad profesional. Una obra, en resumen, no sólo única, sino indispensable.

Sergio Jesús González Muñoz*

* Maestro en Derecho constitucional y amparo por la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados.