

Revista Mexicana de Derecho Electoral



Nueva época
Número 21
julio-diciembre de 2024

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Directora

Dra. Mónica González Contró

Secretario académico

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Coordinación de Revistas

Mtro. Ricardo Hernández Montes de oca

REVISTA MEXICANA DE DERECHO ELECTORAL, nueva época, núm. 21 (julio-diciembre de 2024) 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 de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, teléfono 56227474, correo electrónico rmde.ijj@unam.mx Editor responsable: César Astudillo; Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo en trámite, e-ISSN: 2448-7910, Certificado de Licitud de Título y Contenido en trámite, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de los árbitros ni del editor.

Diseño de interiores y formación en computadora:

Ricardo Hernández Montes de Oca

Cuidado de la edición:

Celia Carreón Trujillo

Ricardo Hernández Montes de Oca

Alejandro Montiel Velázquez

Enrique Rodríguez Trujano

Asistente de la revista:

Noemi Edith Manzo Vega

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

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

Primera edición: 12 de noviembre de 2024

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

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

e-ISSN 2448-7910

Contenido

Artículos

- El proceso político-jurídico de Santa Fe de la Laguna para el ejercicio de su derecho al autogobierno 3
Beatriz Esquivel Contreras
- El desempeño de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) como resultado de la integración de sus consejos generales: un estudio empírico desde la gobernanza electoral en México 31
Eduardo Gaona Domínguez
- Partidos políticos locales en Hidalgo: creación y permanencia en la competencia electoral 73
Jovany Hernández López

Observadores electorales: defensores de derechos humanos bajo ataque	95
Gerardo de Icaza	

Estudios monográficos

El plan B electoral: ¿equidad, austeridad o incertidumbre?	133
Felipe Alfredo Fuentes Barrera	

Reflexiones sobre los planes A y B en materia electoral	161
Jaime Cárdenas Gracia	

Algunas implicaciones de la propaganda gubernamental en materia electoral. Un contraste aproximativo entre la interpretación legislativa y la judicial	187
Luis Espíndola Morales	
José Miguel Hoyos Ayala	

El “Plan B” de la reforma electoral y su impacto en los OPLE y en las elecciones locales	215
Oswaldo Chacón Rojas	

El desarreglo de las nulidades electorales: el caso de la violación a los principios constitucionales de laicidad y separación de las iglesias y el Estado	235
Javier Martín Reyes	

Las candidaturas no registradas y su efecto en el derecho electoral	267
Roberto Carlos Leal García	

Métodos estadísticos e integridad electoral: las elecciones brasileñas de 2022 Ary Jorge Aguiar Nogueira	301
Polarización, paridad de género y reelección: las (e)lecciones del 2021 en Ciudad de México Imer B. Flores	317
Zacatecas, alternancia, género, acciones afirmativas y violencia política contra las mujeres por razón de género. Proceso electoral local 2020-2021 Sandra Valdéz Rodríguez Israel Guerrero de la Rosa	343
Equidad en la contienda. Perspectiva de la reforma electoral. “Plan B” Yanko Durán Prieto	367

Reseñas bibliográficas

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, <i>El sufragio extraterritorial de las y los mexicanos. Participación, preferencias y tipología del voto a distancia.</i> Martha del Carmen González Reyes	379
Ríos Vega, Luis Efrén e Spigno, Irene (dirs.), Yessica Esquivel Alonso (coord.), <i>Estudios de casos líderes nacionales y locales. vol. xxv. la justicia electoral a debate</i> , México, Tirant lo Blanch, 2022. Alejandra Osorio Alvis	383

Artículos

El proceso político-jurídico de Santa Fe de la Laguna para el ejercicio de su derecho al autogobierno

The political-legal process of Santa Fe de la Laguna for the exercise of its right to self-government

Beatriz Esquivel Contreras

 <https://orcid.org/0000-0002-2311-4081>

Universidad Nacional Autónoma de México. México

Correo electrónico: beatrizesquivel1357@gmail.com

Recepción: 1 de diciembre de 2023

Aceptación: 14 de junio de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.18752>

Resumen: El reconocimiento y el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas en Michoacán ha sido posible, gracias a innovaciones jurídicas y políticas como las que ha articulado la comunidad de Santa Fe de la Laguna. El presente artículo consta de cinco apartados: el primero, que a manera de introducción hará referencia a la ubicación y al contexto geo-político de la comunidad de Santa Fe de la Laguna; el segundo, abordará el reconocimiento normativo que ha incidido en la judicialización y efectivización de los derechos indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno en Michoacán; el tercero, se concentrará en el proceso político-jurídico de Santa Fe de la Laguna para la conquista de su derecho al autogobierno y para el ejercicio del presupuesto directo; en el cuarto apartado, se propondrá a manera de conclusión, una serie de argumentos que invitan a la reflexión sobre el pluralismo jurídico en tanto espacio de creación y de aplicación normativa en el que se articulan distintas epistemologías, entre ellas, las que devienen de los pueblos y comunidades indígenas, cuyas posturas pugnan a favor de la construcción de un estado plurinacional; por último, se presentan las fuentes de información.

Palabras clave: autogobierno, ejercicio del presupuesto directo, Santa Fe de la Laguna.

Abstract: The recognition and exercise of the political rights of indigenous peoples and communities in Michoacán has been possible, thanks to legal and political innovations such as those articulated by the community of Santa Fe de la Laguna. This article consists of five sections: the first, which as an introduction will refer to the location and geo-political context of the community of Santa Fe de la Laguna; the second will address the regulatory recognition that has influenced the judicialization and implementation of indigenous rights to self-determination, autonomy and self-government in Michoacán; the third will focus on the political-legal process of Santa Fe de la Laguna for the conquest of its right to self-government and for the exercise of the direct budget; in the fourth section, a series of arguments will be proposed as a conclusion that invite reflection on legal pluralism as a space of creation and normative application in which different epistemologies are articulated, among them, those that come from the indigenous peoples and communities, whose positions fight in favor of the construction of a plurinational state; finally, the sources of information are presented.

Keywords: self-government, free exercise of the budget, Santa Fe de la Laguna.

Sumario: I. Nota introductoria. II. Reconocimiento normativo de los derechos indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno en Michoacán. III. El proceso político-jurídico de Santa Fe de la Laguna para el ejercicio de su derecho al autogobierno. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. Nota introductoria

Santa Fe de la Laguna es una comunidad indígena ubicada en la región purhépecha de la cuenca del lago de Pátzcuaro, localizada en el municipio de Quiroga, Michoacán, que históricamente se ha caracterizado por ser una de las más activas y combativas para organizarse y actuar en la defensa de sus derechos comunales.¹

¹ Mejía Andrade, Antonio, “Autonomía en la meseta purhépecha y el lago de Zirahuén”, en Soriano Hernández, Silvia (coord.), *Los indígenas y su caminar por la autonomía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 183-209.

Como ejemplo de ello se encuentran los episodios suscitados entre las últimas tres décadas del siglo pasado, en los que por la salvaguarda de su territorio² enfrentaron tanto a los ganaderos de Quiroga³ como a las autoridades municipales;⁴ sin embargo, el periodo que ahora nos ocupa tuvo lugar a partir del año 2015; desde entonces, la comunidad ha tenido que rearticular política y jurídicamente su lucha para reivindicar sus derechos comunales ante las autoridades de los tres poderes políticos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los tres ámbitos de organización política: municipal, estatal y federal. Además, como parte de dichas innovaciones, la comunidad de Santa Fe incluso ha modificado su estructura de gobierno tradicional con el propósito de materializar su derecho al autogobierno, el cual fue formalmente reconocido hasta 2021, como veremos más adelante.

Para ubicar al lector, es importante hacer una pausa para explicar lo que para efectos de este artículo estoy entendiendo por los conceptos de libre determinación, autonomía y autogobierno. Para la definición de la libre determinación indígena, retomo el contenido del artículo 3o. de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que al respecto sostiene: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.⁵ Ahora bien, la libre determinación o autodeterminación es un principio general⁶ del que se desprenden la autonomía y el autogobierno. La autonomía indígena, de acuerdo con Orlando Aragón implica: “El ejercicio

² Véase Téllez, Javier, “Juchari Uinapekua. Lucha p’urhépecha en defensa de tierras comunales. Santa Fe de la Laguna Mich.,” México, Universidad de Chapingo, 1980, <https://youtu.be/WnaNdenRL14?si=txpknbHcHurlMVTd>

³ Zárate Hernández, José Eduardo, *Los señores de utopía: etnicidad política en una comunidad purhépecha: Santa Fe de la Laguna, Ueamuo*, 2a. ed., México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, 1991, pp. 163-173.

⁴ Dietz, Gunther, *La comunidad purhépecha es nuestra fuerza: etnicidad, cultura y región en un movimiento indígena en Michoacán*, México, Abya Yala, 1999, pp. 247-249.

⁵ Asamblea General de la ONU, “Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”, 2007, https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

⁶ Sánchez, Consuelo, “Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos”, en González, Miguel *et al.* (coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno y Estado plurinacional en América Latina*, FLACSO; GTZ; IWGIA; CIESAS; UNICH, 2010, pp. 259-288.

y el control por parte de las comunidades de una diversidad de esferas de la vida social, cultural, religiosa, económica y política”,⁷ mientras que el autogobierno indígena “se refiere solo a dimensiones políticas y jurídicas que implican el ejercicio de funciones de gobierno”.⁸

Al respecto, cabe mencionar que el derecho a la libre determinación, que implica los derechos a la autonomía y al autogobierno indígena, se encuentra fundamentado en la normativa internacional, nacional y local, lo que trataremos de manera breve en el siguiente apartado.

II. Reconocimiento normativo de los derechos indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno en Michoacán

El periodo del indigenismo en México entendido como postura de los no indígenas a favor de los indígenas, fue acaparado en tanto ideología política del Estado durante el siglo XX “[...] con propósitos integracionistas, asimilacionistas, paternalistas y asistencialistas [...]”,⁹ ideología que se ha confrontado con la emergencia indígena, que constituye “[...] un proceso de afirmación de identidades colectivas y constitución de nuevos actores [...] es también un fuerte cuestionamiento al Estado Republicano, centralizado y unitario que se trató de construir en América latina”.¹⁰

Los sujetos invisibilizados emergen de las sociedades indígenas aisladas y relegadas del derecho y de los derechos humanos, por lo que los demandan de viva voz, con el propósito de lograr la reivindicación de su derecho a la libre determinación, ejercitado a través de la autonomía económica, cultural y política, resistiendo al mismo tiempo los embates del neoliberalismo, manifiesto entre otros factores en el libre mercado y en la democracia libe-

⁷ Aragón Andrade, Orlando, “Los paisajes del autogobierno indígena en Michoacán. Luchas, experiencias, paradojas y desafíos”, en González, Miguel *et al.* (coords.), *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito, Abya-Yala, 2021, p. 627.

⁸ *Idem.*

⁹ Korsbaek, Leif y Sámano Rentería, Miguel Ángel, “El indigenismo en México: antecedentes y actualidad”, *Ra Ximhai*, México, Universidad Autónoma Indígena de México, vol. 3, núm. 1, enero-abril de 2007, p. 195.

¹⁰ Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, Chile, FCE, 2007, p. 13.

ral representativa, que los han mantenido en una situación de minorías toleradas en el afán del Estado por la homogeneización cultural.¹¹

A finales del siglo xx, la emergencia indígena incentivó el surgimiento de procesos jurídicos en materia indígena que dieron lugar a la normativa internacional, nacional y local con que ahora se cuenta. En el ámbito internacional los documentos más importantes que reconocen los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno son: El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por México en 1991,¹² a partir del cual se demanda a los estados nacionales el reconocimiento de la existencia de los pueblos y de los sujetos indígenas hasta entonces invisibilizados y, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificado por el Estado mexicano en 2007,¹³ ordenamientos que permiten mayores alcances de la libre determinación en cuanto a la participación y organización política de los pueblos y comunidades indígenas.

Por su parte, el marco normativo mexicano que da sustento a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra principalmente en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 1o., a partir de la reforma de 2011, incorpora los tratados internacionales al bloque de constitucionalidad, lo que permite que todas las personas, incluidas desde luego los indígenas, puedan invocar para mayor protección de los derechos humanos, los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte. Este artículo constitucional incluye además el principio de interpretación conforme, que implica que las autoridades del Estado mexicano hagan un ejercicio hermenéutico armonioso entre las disposiciones contenidas en la constitución federal y los tratados internacionales suscritos por México, con el propósito de evitar antinomias y contradicciones entre ambos; por otra parte, incorpora el *principio pro persona*, que aprueba la invocación indistinta del derecho nacional o internacional con la finalidad de garantizar mayor protección de los dere-

¹¹ *Ibidem*, p. 15.

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Convenio número 169 de la OIT*, México, 2020, p. 5, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>

¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México, 2018, p. 3, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>

chos humanos. Por su parte, el artículo 2o. de la Constitución federal, cuya reforma data de 2001, reconoce expresamente la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en los pueblos indígenas, así como su derecho a la libre determinación.

El marco normativo internacional y nacional de los derechos indígenas, estuvo en asincronía por mucho tiempo con la Constitución del Estado de Michoacán, pues con la reforma de 1997 al artículo 3o., apenas se reconocía a las etnias asentadas en el territorio para tomarlas en cuenta en juicios o procedimientos ante el Estado. Ante la falta de normativa local que hiciera posible la materialidad de los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno indígena, a partir del año 2011 en Michoacán comienza a visibilizarse la judicialización de las demandas indígenas, que por una parte dieron lugar a precedentes judiciales paradigmáticos como en los casos de las comunidades indígenas de Cherán y Pichátaro y, por otra, dichas movilizaciones judiciales al acompañarse de potencia política, propiciaron tanto el surgimiento de nuevas leyes como la reforma de otras en pro de los derechos comunales indígenas.

De la última reforma a la Constitución local hecha en 1997, transcurrieron 15 años en los cuales el Poder Legislativo del Estado se mostró omiso respecto de los derechos indígenas, dejando entrever su posicionamiento al respecto,¹⁴ sin embargo, como resultado de los impulsos y resistencias de las comunidades indígenas en Michoacán, el artículo 3o. tuvo tres modificaciones importantes. La primera reforma fue en el año de 2012, en la que se reconoció: la composición multicultural y pluriétnica sustentada en los pueblos y comunidades indígenas, el derecho a la libre determinación y al autogobierno a escala municipal y, su carácter de personas morales con capacidad jurídica y patrimonio propios; posteriormente, en 2014, se armonizan los derechos indígenas de acuerdo con el principio de la interpretación conforme al bloque de constitucionalidad y, seis años después, en 2020, se adiciona lo referente al derecho a la representatividad en municipios con población indígena como parte de su derecho al autogobierno, así como el derecho a la consulta previa, libre e informada.¹⁵

¹⁴ Aragón Andrade, Orlando, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*, México, UNAM, 2019, p. 155.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 208-214.

Además de la Constitución local, se han ido creando y reformando leyes que han abonado a la judicialización y efectivización de los derechos indígenas en Michoacán, tal como la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana de 2015, formulada con la intervención de la comunidad indígena de Cherán, que establece en su capítulo segundo lo relativo a la consulta ciudadana de las comunidades indígenas. Dicha Ley contempla el derecho a la consulta previa, libre e informada como derecho derivado de la libre determinación, cuyo propósito es que, entre la población indígena y las autoridades, se llegue a acuerdos sobre acciones o medidas administrativas o legislativas que pudieran afectarles. En dicha ley se logró la inclusión del concepto de autoridad autónoma, en tanto autoridad indígena con la atribución de encargarse del proceso de la consulta.

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal de Michoacán de 2021, contempla las atribuciones que les corresponden a los municipios que lo conforman, y en su capítulo XXI de los pueblos indígenas, reconoce el derecho de la elección de autoridades tradicionales para ejercer funciones de gobierno conforme a sus usos y costumbres, a quienes además se les reconoció personalidad jurídica para solicitar y ejercer el presupuesto directo.

Otro de los grandes logros de las comunidades tuvo lugar el pasado junio de 2023, con la reforma al artículo 330 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en su apartado de los derechos políticos y electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el estado, a grandes rasgos sostiene: el derecho a la libre determinación, en tanto derecho indígena que les permite determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural. Derivado de este derecho se incluyen los derechos a la autonomía y al autogobierno y, como facultad del último, la elección de autoridades y gobiernos comunales conforme a sus usos y costumbres, así como la administración directa del presupuesto para las comunidades que tengan la denominación de tenencias, estructura política que guardan la mayoría de las comunidades y pueblos indígenas del estado; además, reconoce el derecho a la consulta libre, previa e informada con apego a la normatividad nacional e internacional, derecho que a su vez está contemplado en el Reglamento para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán.

Es importante recalcar que tanto las determinaciones en los tribunales como las reformas legislativas en materia de derechos indígenas no han

sido obra benevolente o iniciativa de las autoridades judiciales o legislativas, pues como puede verse, el primer impulso para la reforma indígena en Michoacán tuvo lugar en 2011, año en que empiezan las movilizaciones, organizaciones y procesos de judicialización de las demandas de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, que a pesar de haber sido pronunciados por los titulares de los poderes Legislativo y Judicial, “el mérito principal de este proceso no puede ser más que [para] las comunidades [...] que han logrado aprovechar este nuevo espacio de la contrahegemonía jurídica para desbordar la lectura tradicional de sus derechos, efectivizarlos [...] y con ello, transformar las situaciones de injusticia y de exclusión que parecen”¹⁶.

III. El proceso político-jurídico de Santa Fe de la Laguna para el ejercicio de su derecho al autogobierno

1. Antecedentes de las resistencias autonómicas en Michoacán

En Michoacán las pugnas autonómicas indígenas que se someten a resolución judicial dan inicio en 2011; sin embargo, la lucha de Santa Fe de la Laguna por el reconocimiento de su derecho al autogobierno arrancó institucionalmente en 2017, por lo tanto, en las líneas que siguen se presentará brevemente la condensación de un complejo de resistencias indígenas autonómicas durante el periodo de 2011 a 2017, a manera de antecedentes de la lucha de Santa Fe, pues ésta no podría explicarse sin el contexto normativo y político del apartado anterior, pero tampoco sin la relación, experiencias y saberes que otras comunidades indígenas abonaron a su causa.

Para entrar en contexto, es importante destacar que las confrontaciones suscitadas entre los pueblos indígenas de Michoacán y el Estado Mexicano, durante el periodo que abarca la última década del siglo xx y los primeros años del siglo siguiente, significan una reacción ante proyecto multicultural del Estado mexicano, disidencias que en el caso del Estado de Michoacán se intensificaron cuando, tanto las instituciones, como los bienes y los recursos públicos “fueron capturados por distintos grupos e intereses”¹⁷ lo

¹⁶ *Ibidem*, pp. 176 y 177.

¹⁷ Guillén, Diana; Monsiváis Carrillo, Alejandro y Tejera Gaona, Héctor (coords.), *Méxi-*

que ocasionó que los ordenamientos, leyes y reglas de carácter público perdieran eficacia, credibilidad y legitimidad para regular los procesos sociales, aspectos que desacreditaron fuertemente a las autoridades del Estado, entre ellas a las autoridades en materia electoral y a los partidos políticos y, que en lo general, propiciaron el incremento de la inseguridad y de la violencia en toda la República. En este periodo y bajo tal panorama da inicio la insurrección indígena en Michoacán.¹⁸

A partir de la primera década del siglo XXI en Michoacán se hicieron visibles las contiendas por la autonomía indígena en las instituciones judiciales, lo que se debió entre otros factores a la renuencia de las autoridades locales por reconocer los derechos indígenas y por consecuencia, a la insuficiencia y a la falta de congruencia entre la normativa local y la nacional e internacional en la materia, por lo que resultaba precaria y contraproducente para ser invocada para los propósitos de materializar los derechos autónomos de las comunidades, por lo que sus demandas se trasladaron a los tribunales, desplazando el escenario de la legalidad en materia indígena del campo legislativo al judicial.¹⁹

Otros factores que tuvieron injerencia para el cambio de escenario se suscitan,

Desde la entrada del Estado mexicano al Tratado de Libre Comercio en América del Norte, en 1994, hasta la reforma en materia de derechos humanos al artículo 1º de la constitución federal, en 2011; desde la hegemonía casi absoluta de los dos poderes políticos (ejecutivo y legislativo) sobre el judicial, hasta la transición a la democracia y el consecuente empoderamiento de los tribunales en México por la judicialización de la política.²⁰

Ahora bien, para este apartado es importante tener en cuenta cuatro aspectos que forman parte del periodo de la judicialización de los derechos de las comunidades indígenas: el primero es el incipiente campo normativo

co 2012-2018 ¿erosión de la democracia? México, UAM, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Juan Pablos Editor, 2019, p. 16.

¹⁸ Aragón Andrade, Orlando, “Los paisajes del autogobierno...”, *cit.*, p. 631.

¹⁹ Véase Aragón Andrade, Orlando, “La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México”, *Cahiers des Amériques latines*, núm. 94, pp. 57-81, 2020. <https://journals.openedition.org/cal/11270>

²⁰ Aragón Andrade, Orlando, *El derecho en insurrección...*, *cit.*, p. 160.

local de los derechos indígenas en contraposición al nacional e internacional que ya ha sido mencionado; el segundo, que la resolución de las demandas indígenas recae en manos de las autoridades judiciales y; el tercero, que tanto el primero como el segundo, operan desde una ideología²¹ de poder en tanto dominación que persiste desde el siglo XIX en el ideal del estado-nación mexicano,²² en el que tanto derecho como la facultad de las élites en el poder para aplicarlo, siguen generando tensiones entre las comunidades indígenas, pues las estructuras modernas del poder y del derecho no dejan de manifestar su hegemonía para fomentar la homogeneización cultural de la sociedad, ocasionando que en los terrenos judiciales existan resistencias para el reconocimiento de las comunidades indígenas que históricamente han sido excluidas y discriminadas y, el cuarto, que bajo la ideología del estado-nación, se erigió la estructura del poder político que para el caso de Michoacán quedó constituida en municipios, tenencias y encargaturas del orden y, bajo ella, quedaron postrados la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, Orlando Aragón nos aporta lo siguiente:

En el caso de Michoacán, este sistema [de control municipal sobre los pueblos y comunidades indígenas] se fue consolidando hasta que el gobierno municipal quedó conformado, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales, según una jerarquía política que incluía una población capital denominada cabecera municipal, poblaciones subordinadas llamadas tenencias (generalmente más pequeñas que la cabecera) y poblaciones aún más pequeñas que la cabecera y las tenencias, conocidas como encargaturas del orden.²³

Así, la mayoría de las comunidades indígenas quedaron subordinadas política y económicamente a las cabeceras municipales y excluidas prácticamente de la toma de decisiones y del acceso y manejo de los recursos económicos.²⁴

²¹ Cfr. Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

²² Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós; Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 39-48.

²³ Aragón Andrade, Orlando, “La emergencia del cuarto nivel de gobierno...”, *cit.*, p. 60.

²⁴ Dietz, Gunther, *La comunidad p'urhépecha es nuestra fuerza...*, *cit.*, p. 144.

Tal escenario de precariedad normativa, de segregación y de asimetría del poder político y económico, junto a la creciente desconfianza en las autoridades públicas y a la inseguridad que iba cuesta arriba, fueron el detonante para la insurrección de algunas comunidades indígenas de Michoacán por la reivindicación de sus derechos comunales.²⁵

El primer antecedente paradigmático de la lucha por la autonomía en Michoacán fue el que se suscitó en 2011 en la comunidad indígena de Cherán ante la situación de inseguridad, de violencia y de saqueo a sus bosques por el crimen organizado. Los comuneros se organizaron para defender y salvaguardar su gente y sus tierras; decidieron prohibir definitivamente el acceso a los miembros de la seguridad pública y a los partidos políticos, por considerarlos corruptos y al servicio del crimen organizado y en su lugar, fortalecieron sus rondas comunitarias y su gobierno por usos y costumbres.

Las autoridades de Cherán, asesoradas por el Colectivo Emancipaciones,²⁶ promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En el año de 2014 su victoria respecto del gobernador de Michoacán, del Congreso del Estado y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, significó para Michoacán la única comunidad indígena que, de acuerdo con su categoría de cabecera municipal, pudo elegir y ser representada por autoridades tradicionales mediante sus mecanismos de usos y costumbres.

Posteriormente, en 2015 tuvo lugar en Michoacán otro precedente judicial paradigmático en el que la comunidad indígena de Pichátaro, en su condición de tenencia, demanda su derecho al autogobierno y el ejercicio directo del presupuesto al municipio de Tingambato, pues éste les proporcionaba a cuentagotas algún recurso, manteniendo en condiciones de marginación a los comuneros. La comunidad de Pichátaro al igual que la de

²⁵ Aragón Andrade, Orlando, “El laberinto del Derecho: Legalidad estatal, esquizofrenia legal y lucha por el autogobierno indígena en México”, *Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas*, Brasília, Abya Yala, vol. 5, núm. 1, enero-junio de 2021, pp. 66-88. https://www.researchgate.net/publication/352381345_El_laberinto_del_derecho_Legalidad_estatal_esquizofrenia_legal_y_lucha_por_el_autogobierno_indigena_en_Mexico

²⁶ Grupo de investigadores militantes con formaciones multidisciplinarias, que han acompañado política y jurídicamente a diversas comunidades indígenas, para la defensa de sus derechos de autonomía, autogobierno y libre determinación, particularmente en el Estado de Michoacán. Para mayor información véase Colectivo Emancipaciones. <https://colectivoemancipaciones.wordpress.com/>

Cherán, cerró el paso a los partidos políticos por encontrarlos corruptos, se propuso reorganizarse políticamente de acuerdo a sus usos y costumbres y, asesorada también por el Colectivo Emancipaciones, promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.²⁷ En 2016, por resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le fueron reconocidas sus estructuras de gobierno y se le otorgó el presupuesto público correspondiente respecto de su municipio para que pudiera ejercerlo libremente de acuerdo a sus necesidades, formando el primer precedente judicial en México para que cualquier comunidad indígena que tenga la condición de “submunicipalidad”,²⁸ pueda recurrir a los tribunales para el reconocimiento de sus derechos comunales de autogobierno.

Inspiradas y motivadas por similares razones que las de la comunidad de Pichátaro, dos comunidades más de origen purépecha, San Felipe de los Herreros y Santa Fe de la Laguna, buscaron con el acompañamiento jurídico del Colectivo Emancipaciones, la reivindicación no solo formal sino material de su derecho al autogobierno y promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM). Para ello, cabe destacar que los tribunales electorales locales deben atender a los criterios judiciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en este caso, al precedente que con el caso Pichátaro se había formado, pues guardaba, al igual que las comunidades de San Felipe y Santa Fe, la condición política de tenencia.

San Felipe de los Herreros, tuvo un proceso judicial relativamente corto. Inició en marzo del 2020 con la demanda en el TEEM y fue resuelto favorablemente un mes después y, para junio del mismo año, ya estaban en vigor los derechos reclamados; sin embargo, para la comunidad de Santa Fe de la Laguna la situación política y jurídica fue otra. La demanda por el reconocimiento formal y material de su derecho al autogobierno se vio entorpecida no solo por sus autoridades municipales, sino también por las determina-

²⁷ Pérez Andrade, Claudia Judith, *Ireti Kumanchekua. Reconfiguración de la política comunitaria en San Francisco Pichátaro, Michoacán*, Tesis de maestría, Repositorio Institucional del Colegio de San Luis, A. C., México, mayo de 2022. <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/1385/1/Pich%C3%A1taro.pdf>

²⁸ Aragón Andrade, Orlando, “La emergencia del cuarto nivel de gobierno...”, *cit.*, pp. 57-81.

ciones del TEEM, del TEPJF y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como se verá enseguida.

2. El proceso político-jurídico en Santa Fe de la Laguna

Santa Fe, al igual que la mayoría de las comunidades indígenas que en Michoacán guardan la condición de submunicipalidad, presenta tensiones históricas frente a su municipio.²⁹ Hasta antes de 2015, las autoridades municipales de Quiroga le otorgaban recursos mínimos a la comunidad, manteniéndola en situación de marginación y de desventaja respecto de otras tenencias y de la cabecera municipal, que dicho sea de paso ha sido controlada históricamente por población mestiza.

En ese contexto, colmados de faltas de atención y de respuesta por parte de las autoridades municipales y estatales ante sus demandas para resolver las necesidades de la comunidad, e inspirados por las recientes conquistas de derechos de las comunidades ya mencionadas, los comuneros y comuneras de Santa Fe se reunieron el 17 de noviembre de 2015, como lo hacen cada año desde 1979, para conmemorar la muerte de dos comuneros por la defensa de las tierras comunales frente a los ganaderos de Quiroga.³⁰

Para la conmemoración de ese año se acordó en asamblea de barrios³¹ que los homenajes se acompañarían de movimientos políticos. Ese día inició un proceso organizativo histórico para la comunidad indígena de Santa Fe de la Laguna, que tuvo dos propósitos: por un lado, la defensa de sus tierras comunales, mediante la demanda de restitución de las tierras de la

²⁹ Es importante mencionar que durante el proceso político-judicial de Santa Fe de la Laguna por el reconocimiento de sus derechos comunales, han pasado tres administraciones de gobierno municipal: de 2013 a 2016, cuyo titular fue Melchor Vargas Villicaña; de 2017 a 2020, bajo la representación de Alma Rosa Vargas Díazbarriga, quien mostró mayor animadversión frente a las demandas y necesidades de la comunidad y, el presidente municipal actual, vigente durante el periodo de 2021 a 2024, Arturo Estrada Barriga.

³⁰ Véase Hernández Cendejas, Gerardo Alberto, "El liderazgo y la ideología comunal de Elpidio Domínguez Castro en Santa Fe de la Laguna, Michoacán 1979-1988", *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, núm. 39, enero-junio de 2004, pp. 113-140. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89803906>

³¹ El máximo órgano de representación y decisión comunal en Santa Fe es la Asamblea General y, enseguida, las asambleas de barrios. La comunidad cuenta con ocho barrios: San Juan I, San Juan II, San Pedro I, San Pedro II, Santo Tomás I, Santo Tomás II, San Sebastián I y San Sebastián II.

Pacanda y la Carrera que se habían concesionado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) a personas que no eran de la comunidad sino de Quiroga y; por el otro, el autogobierno y, derivado de éste, la asignación del presupuesto directo.

Iniciaron las manifestaciones en la carretera Quiroga-Zacapu que conecta con Santa Fe, la cual mantuvieron bloqueada durante una semana. Con motivo de dicha acción política, la comunidad logra una negociación con autoridades del estado y de su ayuntamiento municipal, en la que no se consiguió el presupuesto directo, pero sí una categoría denominada como *presupuesto asignado* para la construcción de obras públicas,³² correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Producto de dicha reunión, desde diciembre de 2015 hasta febrero de 2017, se tuvieron diversas reuniones entre autoridades de Santa Fe, del Ayuntamiento y la *Comisión Especial* conformada por dichas autoridades, para dar seguimiento al recurso asignado. La comunidad acepta recibir el *presupuesto asignado*, pero se reserva el derecho a exigir la totalidad de los recursos que les correspondieran respecto del municipio y así lo hicieron.

Mientras se discutía lo referente a dicho recurso, al interior de la comunidad se habían tenido varias reuniones en asamblea general; en una de ellas se decidió que la estructura de gobierno tradicional debía cambiar para integrar una representación que se encargara del manejo y control del presupuesto que se recibiría por el ayuntamiento, a la que se denominó *consejo comunal*.³³

En 2017 las autoridades comunales de Santa Fe, cansadas de tener que realizar trámites inciertos para recibir con escasez algún recurso por parte de la cabecera municipal, se reúnen en Asamblea General, en tanto máximo órgano de decisión y representación comunal, en donde deciden acompañarse jurídicamente por el Colectivo Emancipaciones y, en marzo de ese año, solicitaron al ayuntamiento de Quiroga la entrega total de los recursos económicos públicos, las atribuciones y obligaciones que les correspondían de acuerdo con el número de habitantes que representaban respecto del municipio. El ayuntamiento contestó que no podía atender a la solicitud,

³² Bautista Cortes, José Luis, Coordinador Comunal de Santa Fe de la Laguna, entrevista personal, 08 de junio de 2023.

³³ Bautista Cortes, José Luis y Morales, Margarita, Coordinadores Comunales de Santa Fe de la Laguna, entrevistas personales febrero-octubre de 2023.

pues no existía ningún precepto legal que les permitiera la asignación de recursos, atribuciones u obligaciones a la comunidad; desde su razonamiento, la responsabilidad en un primer momento debía recaer en los titulares del poder legislativo, pues son ellos los facultados para crear normas que pudieran posibilitar la materialización del derecho de autogobierno comunal.

En virtud de la omisión de las autoridades del Ayuntamiento de Quiroga, en abril del mismo año, la comunidad presentó un juicio para la protección de sus derechos político-electorales ante el TEEM que quedó registrado bajo el expediente: TEEM-JDC-011/2017. La comunidad le demandó al ayuntamiento la asignación del presupuesto directo como derivado de sus derechos al autogobierno, a la autonomía y a la libre determinación indígena, reconocidos nacional e internacionalmente.

La sentencia pronunciada en junio de 2017 tuvo alcances muy limitados para la comunidad.³⁴ Dentro de ellos, se enfatizó que si bien era cierto que no existía ley que permitiera la asignación del presupuesto directo a la comunidad, tal ausencia no eximía al ayuntamiento, en tanto autoridad de gobierno municipal, de su responsabilidad de garantizar los derechos que les correspondían, pues con ello, el municipio desconocía los mandatos de la Constitución federal y de las disposiciones internacionales aplicables. A favor de Santa Fe, se reconocieron sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, y como derivado de este último la facultad de administrar directa y proporcionalmente los recursos públicos municipales; sin embargo, se ordenó al ayuntamiento llevar a cabo el proceso de la consulta previa, libre e informada a la comunidad, con el propósito de que las autoridades del Estado conocieran los elementos a través de los que se haría la transferencia del presupuesto público a la comunidad.

Dicha determinación no fue favorable para Santa Fe ni para el Síndico de Quiroga, por lo que en julio del mismo año impugnaron la sentencia del TEEM ante la Sala Regional Toluca del TEPJF, bajo el registro: ST-JDC-143/2017. El argumento del Síndico fue que la resolución del TEEM trasgredía los principios constitucionales de la autonomía municipal y de libertad de administración hacendaria, puesto que con la asignación del presupuesto a la comunidad se afectaban los intereses patrimoniales y ad-

³⁴ Véase Sentencia TEEM-JDC-011/2017, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Herrera Rodríguez, Rubén, magistrado, 26 de junio de 2017. http://54.185.83.243/adjuntos/documentos/resolucion_5980d9db869cb.pdf

ministrativos de Quiroga. Lo anterior pese a que, en los acuerdos de cabildo anteriores a la presentación del juicio, se reconocieron los derechos comunales demandados. Sin embargo, la impugnación del Síndico no fue atendida por extemporánea.

Las inconformidades de Santa Fe con la resolución del TEEM se debieron a que el ayuntamiento no es la autoridad facultada para realizar procesos de consulta, como se había considerado en la sentencia, sino el Instituto Electoral de Michoacán (IEM). Desde la perspectiva de la comunidad, el hecho de que las autoridades municipales la organizaran podría prestarse a acciones de corrupción. Además, la sentencia condicionaba la asignación del presupuesto a la comunidad a una consulta que ya se había realizado en Santa Fe en Asamblea General y, el hecho de no darle valor a sus determinaciones desconocía sus derechos y sus autoridades comunales.³⁵ Por otra parte, encontraron que la determinación del TEEM violaba su derecho al acceso a la justicia efectiva, pues el procedimiento de la consulta dilataría la ejecución de los derechos reconocidos, así como el ejercicio del presupuesto directo y con ello, las condiciones de vida para los comuneros y comuneras de Santa Fe de la Laguna seguirían desfavorables.

El TEPJF emitió su resolución en julio de 2017, en la que confirmó prácticamente lo establecido en la sentencia del TEEM.³⁶ Sostuvo que ante la falta de legislación para la asignación del presupuesto a la comunidad indígena, era obligada la consulta, pues permitiría la armonización de los usos y costumbres comunales con los ordenamientos municipales, estatales y federales, determinación que no resultaba confiable para la comunidad, pues el precedente judicial de Pichátaro, aplicable a la comunidad de Santa Fe, no fue considerado en este caso. Además, la magistrada Martha C. Martínez consideró sin más, a pesar de no haber términos claros para llevar a cabo la consulta, que ésta justificaba el retraso de la entrega del presupuesto a la comunidad, inclinando la balanza de los derechos humanos y de la justicia en favor de los intereses de los grupos en el poder.

³⁵ Al respecto, cabe señalar que para la resolución del caso de la comunidad indígena de Pichátaro, la decisión de la Asamblea sirvió como medio de prueba para externar su voluntad sin necesidad de la consulta.

³⁶ Véase Sentencia ST-JDC-143/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Martínez Guarneros, Martha C., magistrada, 20 de julio de 2017. https://www.te.gob.mx/EE/ST/2017/JDC/143/ST_2017_JDC_143-664980.pdf

Lo único que reconoció el Tribunal Federal en favor de la comunidad fue que el proceso de la consulta previa, libre e informada debería estar organizado por las autoridades del IEM y no por las autoridades de Quiroga, pero ordenó que se llevara a cabo en presencia de la comunidad reunida en Asamblea General, así como de las autoridades del ayuntamiento y de las autoridades estatales.

La comunidad de Santa Fe estuvo en desacuerdo una vez más con la resolución del TEPJF, pues prácticamente confirmó lo dispuesto por el TEEM, por lo que decidió promover un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF, en tanto último medio de impugnación en materia electoral, admitido con la clave: SUP-REC-1272/2017. La comunidad argumentó que la determinación de la Sala Regional violaba sus derechos a la autonomía, autogobierno y libre determinación, al imponerles el mecanismo de elección de autoridades responsables de administrar el presupuesto directo, puesto que en Asamblea General ya se habían nombrado las autoridades para tal propósito y, desde su perspectiva, tendría que ser a ellas a las que se les consultara y no mediante otra elección. En la sentencia de septiembre de 2017,³⁷ la Sala Superior reconoció los agravios de la comunidad, por lo que ordenó que la consulta se realizara únicamente a sus autoridades elegidas en Asamblea y que ellas determinaran los elementos para la recepción del presupuesto correspondiente.

Por otra parte, mientras se resolvía la impugnación, en Santa Fe tuvieron lugar varias reuniones de Asamblea General. En una de ellas, se acordó que las autoridades encargadas de administrar el presupuesto no deberían seguir denominándose como *Consejo Comunal* sino como *Coordinación Comunal*, pues desde la reflexión de la comunidad, la figura de la Coordinación es distinta a la de un Consejo, éste último tiene facultades de tomar ciertas decisiones sin necesidad de consultarlo con los barrios o en Asamblea; en tanto que la Coordinación, como su nombre lo indica, sirve para coordinar los intereses de la comunidad y trabaja con la aprobación de la Asamblea, de las autoridades o de los barrios.³⁸

³⁷ Véase Recurso de Reconsideración SUP-REC-1272/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Infante González, Indalfer, magistrado, 06 de septiembre de 2017. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REC/1272/SUP_2017_REC_1272-673111.pdf

³⁸ Bautista Cortes, José Luis y Morales, Margarita, Coordinadores Comunales de Santa Fe, diversas entrevistas personales, febrero-octubre de 2023.

Terminado el proceso judicial ante la Sala Superior del TEPJF, luego de todo el entramado de confrontaciones culturales, políticas y normativas, se procedió a la ejecución de la sentencia. Reunidas tanto las autoridades del IEM, como las de Santa Fe junto con el Colectivo Emancipaciones y las del ayuntamiento de Quiroga, iniciaron las mesas de trabajo para organizar el proceso de la consulta. Se acordó que en septiembre de 2017 se realizarían la etapas informativa y consultiva; sin embargo, una vez más el camino para el reconocimiento de los derechos para Santa Fe se vería entorpecido. Solo se realizó la etapa informativa, pues se notificó a la comunidad que su ayuntamiento había presentado una controversia constitucional frente al TEEM ante la SCJN, registrada bajo el número: 237/2017,³⁹ en la que las autoridades del municipio invocaron el mismo argumento que presentaron desde la contestación de la demanda ante el TEEM, es decir, que era indebida la entrega de recursos económicos públicos a la Comunidad de Santa Fe de la Laguna porque vulneraban los principios de autonomía y de libre disposición hacendaria municipal, por lo que solicitaron la suspensión provisional de cualquier acto tendiente a la transferencia de los recursos presupuestales a la comunidad y así lo acordó el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, bajo el razonamiento parcial de que “[...] al otorgarla, únicamente se pretende salvaguardar la autonomía municipal [...]”⁴⁰ Con esa postura y a pesar de que la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 105 de la Constitución federal, en su artículo 19 sostiene que las controversias constitucionales son improcedentes contra actos en materia electoral, se concedió la suspensión, impidiendo que la consulta se concretara y que la comunidad recibiera los recursos económicos por parte del municipio.

La SCJN tardó más de un año en resolver y hasta noviembre de 2018 se sobreseyó el caso, es decir, se encontraron infundados los agravios de las autoridades municipales y, en consecuencia, se ordenó retomar la determinación del TEEM que implicaba finalizar el proceso de la consulta a la comunidad, así como la transferencia del presupuesto público asignado; sin embargo, en marzo de 2019, se presentó por las mismas autoridades una segunda controversia constitucional ante la SCJN, la cual se registró bajo el

³⁹ Véase Controversia Constitucional 237/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gutiérrez Ortiz Mena, Alfredo, ministro, 13 de septiembre de 2017. <https://www.te.gob.mx/sai/NotaInformativa.aspx?ID=302>

⁴⁰ *Ibidem*, p. 5.

número 142/2019,⁴¹ que además de versar sobre los mismos argumentos que la primera, las autoridades municipales de Quiroga expresaron que:

No existe estudio pericial alguno que acredite la capacidad de una comunidad indígena para prestar de manera eficiente los servicios municipales, pues ello corresponde al Municipio [...] lo que implica que el prestador debe contar con capacidad técnica y económica para ello.⁴²

El razonamiento de las autoridades municipales sobre el conocimiento y la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas no solo desconoce la normativa nacional e internacional sobre los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno indígena, sino que los minimiza al posicionarlos como incapaces para prestar y organizar los servicios para su comunidad, lo que es propio de la lógica instrumental monopolizadora del conocimiento del estado-nación, en la que prevalece la idea de que el monismo jurídico, en tanto única expresión del derecho, puede ser pronunciada exclusivamente desde sujetos epistémicos racionales, a quienes el mismo discurso ideológico del poder les confiere legitimidad discursiva, dejando a los otros excluidos del discurso, en tanto incapaces e ilegítimos.⁴³

Además del menosprecio, de la discriminación y de la razón arrogante de las autoridades municipales, la SCJN también mostró una postura poco garantista respecto de los derechos comunales de los pueblos indígenas, pues a pesar de atender la misma causa, con los mismos actores y con la misma causal de improcedencia que la primera controversia, esta vez la ministra Yasmín Esquivel Mossa no sólo también concedió la suspensión, sino demoró casi dos años para resolver en el mismo sentido que la primera controversia, pues hasta mayo de 2021 sobreseyó el asunto y hasta entonces, fue posible seguir con el procedimiento de ejecución de la sentencia del TEEM, lo que coincidentemente se conjuntó con el cambio de gobierno

⁴¹ Véase Controversia Constitucional 142/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Esquivel Mossa, Yasmín, ministra, 19 de mayo de 2021. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2019/9/2_252962_5401.docx

⁴² *Idem*.

⁴³ Véase Esquivel Contreras, Beatriz, “Alcances y límites del concepto moderno de derechos humanos de occidente desde la filosofía de Luis Villoro”, *Eikasía: Revista de Filosofía*, núm. 95, septiembre-octubre de 2020, pp. 129-145. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7566624>

municipal en Quiroga, permitiendo que durante el trienio de 2017 al 2020 las autoridades municipales de Quiroga, bajo la presidencia de Alma Rosa Vargas Díazbarriga no otorgaran el presupuesto directo a la comunidad y que dejaran la situación del presupuesto pendiente al siguiente presidente municipal.

Por otra parte, es importante mencionar que al tiempo en que tuvieron lugar las controversias constitucionales, se suscitaron varios episodios de tensiones entre la comunidad y las autoridades del municipio de Quiroga, en los que las comuneras y comuneros de Santa Fe recurrieron a la movilización política⁴⁴ para reclamar al municipio que dejara de entorpecer el ejercicio de los derechos comunales reconocidos a Santa Fe por el TEEM, pues era evidente que la presentación de controversias obstaculizaba y retrasaba el ejercicio de sus derechos, así como la posibilidad de emplear el recurso presupuestal para la atención de las necesidades de la comunidad.

Desde las palabras de los Coordinadores Comunales de Santa Fe:

En 2021 se tomó la bomba de agua que abastecía de agua a todo Quiroga y también se bloqueó la carretera Quiroga-Zacapu, por una semana [...] la gente enojada acudió a la presidencia y a manera de presión política se retuvo en la comunidad al secretario del ayuntamiento y a unos policías aproximadamente por 5 días, porque la presidenta municipal se negaba a firmar el acuerdo para que ya se otorgara el presupuesto a la comunidad [...] después de las negociaciones, sesionó el cabildo y se acordó que ya se daría el presupuesto directo. Solo así nos hicieron caso.⁴⁵

Finalmente, en marzo de 2021 la presidenta municipal se vio forzado a dar cumplimiento a la sentencia del TEEM, dos meses antes de emitirse la resolución de SCJN relativa a la segunda controversia constitucional.

⁴⁴ Véanse Martínez Elorriaga, Ernesto, “Habitantes de Quiroga retienen a funcionarios para exigir presupuesto”, *La Jornada*, 8 de abril de 2021. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/08/estados/habitantes-de-quiroga-retienen-a-funcionarios-para-exigir-presupuesto/> y Sierra, Cecilia, “Retienen comuneros de Santa Fe a Síndico y 8 policías de Quiroga”, México, 08 de abril de 2021. <https://www.quadratin.com.mx/principal/retienen-comuneros-de-santa-fe-a-sindico-y-8-policias-de-quiroga/>

⁴⁵ Bautista Cortes, José Luis y Morales, Margarita, Coordinadores Comunales de Santa Fe de la Laguna, entrevistas personales febrero-octubre de 2023.

IV. Conclusiones

Este breve recorrido histórico y actual de la lucha de la comunidad indígena de Santa Fe de la Laguna, sirve como reflejo de la fuerza y la perseverancia con la que las comunidades indígenas de Michoacán han resistido por más de 500 años para no dejar desaparecer su forma de ver y entender al mundo. Con distintos matices, aproximadamente 30 comunidades indígenas en el estado han trazado rumbos autonómicos que, entre otros aspectos, apuestan por una gobernanza contrahegemónica, caracterizada por ser horizontal, autónoma, autorregulada, contextualizada y voluntaria; que rechaza la lógica instrumental del Estado, pues postula la diversidad, pero ofrece un solo camino para el progreso a partir del centralismo institucional y normativo.

Los comuneros y comuneras de Santa Fe, a pesar de no compartir las formas jurídicas o políticas con las que se rige el Estado mexicano, han incursionado en el camino que éste marca para exigir sus derechos como comunidad indígena, resistiendo la discriminación, la burocracia, las negativas, las omisiones y los intentos paternalistas por asimilarlos e integrarlos a las estructuras del Estado, y no solo eso, sino que también han tenido que hacerle frente a la esquizofrenia del derecho,⁴⁶ ese derecho que se contradice en sus propios términos, que por un lado, parte de las falsas premisas de que tanto el acceso como el goce de los derechos humanos son universales y de que se reconoce la composición pluricultural de la nación y, por otro, dichos principios resultan enunciaciones sin estructura para materializarse, pues si efectivamente se reconocieran los derechos políticos de las comunidades indígenas por las autoridades del Estado, no tendría que recurrirse a las demandas judiciales para tal propósito y ya iniciados los juicios, los juzgadores no entorpecerían ni retardarían las resoluciones; de tal suerte que no es apresurado afirmar que entre la enunciación de los derechos y la realidad hay un abismo, que los derechos de las comunidades indígenas resultan casi imposibles de materializarse o bien, que son necesarios años de litigio y de presión política para que eso pase, como fue el caso de la comunidad de Santa Fe de la Laguna.

Esa encrucijada del derecho y de las instituciones del Estado, provoca grandes limitaciones para comprender los espacios en los que se constru-

⁴⁶ Véase Aragón Andrade, Orlando, “El laberinto del Derecho...”, *cit.*

yen el derecho y el poder, pero a su vez permite encontrar entre sus grietas, rutas para la resistencia de actores subalternos⁴⁷ como las comunidades indígenas, quienes han emprendido formas alternativas e innovadoras de pensarlos, crearlos y movilizarlos, es decir, los han utilizado como herramientas para la oposición.

Como parte de esas innovaciones y dada la precariedad legislativa en Michoacán para que las comunidades indígenas pudieran reclamar sus derechos, la comunidad de Santa Fe rearticuló sus estrategias de resistencia, al entrar en los terrenos no solo de los poderes ejecutivo y legislativo, sino que también incursionó en el ámbito judicial para defender sus derechos, sin pasar inadvertido que el derecho y los derechos humanos, en tanto herramientas monoculturales para la liberación, nunca han sido favorecedores con sus causas, por lo que la movilización política es un elemento históricamente presente en su actuar.

Bajo ese panorama, los comuneros y comuneras de Santa Fe, a pesar de no tener un medio de defensa legal certero que les permitiera la asignación del presupuesto directo como parte de su derecho al autogobierno, articularon una estrategia de grandes dimensiones para lograrlo. Decidieron emprender dos luchas simultáneas; al interior de las instituciones, enfrentaron a las autoridades de los tres niveles de gobierno, municipales, estatales y federales, a partir de la combinación progresista del incipiente derecho local, con el progresista derecho nacional e internacional en materia indígena, estrategia que fortalecieron tanto con el conocimiento de la comunidad como con el de sus acompañantes jurídicos del Colectivo Emancipaciones y; al exterior, la resistencia se hizo presente con la potencia comunal en movimientos locales, en protestas públicas y en algunas ocasiones, en la desobediencia civil.

Al interior de las instituciones judiciales la comunidad de Santa Fe, además de la ausencia de leyes estatales para respaldar su demanda por el autogobierno, se topó con otros inconvenientes; por una parte, el desconocimiento y la renuencia de las autoridades por reconocer los derechos indígenas y, por otra, la indeterminación legal, en tanto imposibilidad de

⁴⁷ Véase Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César A., “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”, en Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César A. (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Anthropos, México, UAM, 2007, pp. 07-28.

predecir la interpretación del derecho por los jueces en las sentencias que emiten, pues son “[...] cada vez más frecuentes situaciones y relaciones sobre posición conflictiva entre diferentes normas jurídicas y criterios de interpretación judicial, simultáneamente vigentes y aplicables a una misma situación legal al interior del derecho estatal mexicano”⁴⁸ tal y como ocurrió con la disparidad de criterios sobre los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno que sostuvieron el TEEM, el TEPFJ y la SCJN, siendo la máxima corte en México, la que retardó en mayor medida el ejercicio de los derechos para los comuneros y comuneras de Santa Fe de la Laguna, pues no obstante de que legalmente es una causa de improcedencia atender resoluciones electorales en controversias constitucionales, en dos ocasiones se admitieron y no solo eso, sino que ambas concedieron la suspensión provisional de los derechos para la comunidad, dilatando su concreción por casi cuatro años para después resolver sobreseyendo.

A pesar del escenario plagado de hostilidades, es importante destacar que tanto la política como la legalidad contrahegemónica que han construido comunidades indígenas michoacanas como la de Santa Fe de la Laguna, representan “[...] nuevas interpretaciones y prácticas capaces de reemplazar a las ahora dominantes para ofrecernos así un nuevo sentido común [...]”⁴⁹ que pretende trascender las jerarquías y los límites interinstitucionales del Estado, al visibilizar formas de organización social más incluyentes y más justas.

Por otra parte, al repreguntarnos por la producción y reproducción del derecho, podemos constatar que dichas funciones se han reservado a los sujetos epistémicos legitimados por el Estado, es decir al poder legislativo y al poder judicial, desconociendo y menospreciando los sistemas jurídicos y políticos que han mantenido vigentes los pueblos y comunidades indígenas. De la experiencia de la judicialización por el autogobierno de la comunidad de Santa Fe, podemos apreciar la movilización del derecho desde una perspectiva contrahegemónica como herramienta para la emancipación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual ha sido pieza fundamental la intervención de los comuneros y comuneras, en tanto sujetos epistémicos que aportan argumentos razonables sobre sus

⁴⁸ Véase Aragón Andrade, Orlando, “El laberinto del Derecho...”, *cit.*, p. 81.

⁴⁹ Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César A., “El derecho, la política y lo subalterno...”, *cit.*, p. 22.

formas de justicia y organización social,⁵⁰ que en microescala han abonado para la transformación de la legalidad local, pero que a nivel macro, su lucha implica un ejemplo para la subversión del discurso tradicional de los derechos humanos.

Modestas aportaciones como ésta, pretenden visibilizar y difundir la potencia del conocimiento de las comuneras y comuneros de Santa Fe y de muchas de las comunidades indígenas en Michoacán que, no obstante, la asimetría del poder que guardan respecto de las élites de producción legislativa, han sido pieza elemental para las creaciones normativas que hoy por hoy están vigentes en el Estado “[...] modificando la cultura política local y [las] relaciones establecidas desde el poder político”⁵¹ a nivel nacional y latinoamericano.

V. Bibliografía

Aragón Andrade, Orlando, “Los paisajes del autogobierno indígena en Michoacán. Luchas, experiencias, paradojas y desafíos”, en González, Miguel *et al.* (coords.), *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, Quito, Abya-Yala, 2021, pp. 627-653.

Aragón Andrade, Orlando, “El laberinto del derecho: legalidad estatal, esquizofrenia legal y lucha por el autogobierno indígena en México”, *Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas*, Brasília, Abya Yala, vol. 5, núm. 1, enero-junio de 2021, pp. 66-88. https://www.researchgate.net/publication/352381345_El_laberinto_del_derecho_Legalidad_estatal_esquizofrenia_legal_y_lucha_por_el_autogobierno_indigena_en_Mexico

Aragón Andrade, “La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México”, *Cahiers des Amériques latines*, núm. 94, pp. 57-81, 2020. <https://journals.openedition.org/cal/11270>

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 07-28.

⁵¹ Burguete Cal y Mayor, Araceli, “La autonomía indígena: la polisemia de un concepto. A modo de prólogo”, en López Flores, Pavel y García Guerreiro, Luciana (coords.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*, Buenos Aires, CLACSO, 2018, p. 14.

- Aragón Andrade, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*, México, UNAM, 2019.
- Asamblea General de la ONU, “Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”, 2007. https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf
- Bautista Cortés, José Luis, Coordinador Comunal de Santa Fe de la Laguna, diversas entrevistas personales de febrero a noviembre de 2023.
- Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, Chile, FCE, 2007.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli, “La autonomía indígena: la polisemia de un concepto. A modo de prólogo”, en López Flores, Pavel y García Guerrero, Luciana (coords.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*, CLACSO, 2018.
- Colectivo Emancipaciones, página web, consultada el 20 de octubre de 2023. <https://colectivoemancipaciones.wordpress.com/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Convenio número 169 de la OIT*, México, 2020. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, México, 2018. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>
- Controversia Constitucional 237/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gutiérrez Ortiz Mena, Alfredo, ministro ponente, 13 de septiembre de 2017. <https://www.te.gob.mx/sai/NotaInformativa.aspx?ID=302>
- Controversia Constitucional 142/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Esquivel Mossa, Yasmín, ministra ponente, 19 de mayo de 2021. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2019/9/2_252962_5401.docx
- Dietz, Gunther, *La comunidad p'urhépecha es nuestra fuerza: etnicidad, cultura y región en un movimiento indígena en Michoacán*, México, Abya Yala, 1999.
- Esquivel Contreras, Beatriz, “Alcances y límites del concepto moderno de derechos humanos de occidente desde la filosofía de Luis Villoro”, *Eikasia: Revista de Filosofía*, núm. 95, septiembre-octubre de 2020, pp. 129-145. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7566624>
- Frente por la Autonomía de Consejos y Comunidades Indígenas, página de Facebook, 2021, consultada el 22 de noviembre de 2023. <https://m.facebook.com/>

cebook.com/p/Frente-por-la-Autonomia-de-Consejos-y-Comunidades-Indigenas-100071038267671/?locale=ms_my

Guillén, Diana *et al.* (coords.), *México 2012-2018 ¿erosión de la democracia?* México, UAM, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Juan Pablos Editor, 2019.

Hernández Cendejas, Gerardo Alberto, “El liderazgo y la ideología comunal de Elpidio Domínguez Castro en Santa Fe de la Laguna, Michoacán 1979-1988”, *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, núm. 39, enero-junio, 2004, pp. 113-140. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89803906>

Kennedy, Duncan, “La crítica de los derechos en los *Critical Legal Studies*”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, vol. 7, núm. 1, 2006, pp. 47-90.

Korsbaek, Leif *et al.*, “El indigenismo en México: antecedentes y actualidad”, *Ra Ximhai*, México, Universidad Autónoma Indígena de México, vol. 3, núm. 1, enero-abril, de 2007, pp. 195-224. <https://www.redalyc.org/pdf/461/46130109.pdf>

Leco Tomás, Casimiro *et al.*, “Los autogobiernos indígenas en la región purépecha hacia un desarrollo comunitario”, en Martínez Pellegrini, Sarah Eva *et al.* (coords.), *El orden mundial reconfigurando las teorías, las políticas públicas regionales y sus resultados migratorios*, UNAM, AMECIDER, 2022, pp. 341-362.

Martínez Elorriaga, Ernesto, “Habitantes de Quiroga retienen a funcionarios para exigir presupuesto”, *La Jornada*, 08 de abril de 2021, consultado el 17 de octubre de 2023. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/08/estados/habitantes-de-quiroga-retienen-a-funcionarios-para-exigir-presupuesto/>

Mejía Andrade, Antonio, “Autonomía en la meseta purhépecha y el Lago de Zirahuén”, en Soriano Hernández, Silvia (coord.), *Los indígenas y su caminar por la autonomía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 183-209.

Modonesi, Massimo, “Subalternidad”, *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, mayo 2012. https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/497trabajo.pdf

Morales, Margarita, Coordinadora Comunal de Santa Fe de la Laguna, diversas entrevistas personales de febrero a noviembre de 2023.

- Pérez Andrade, Claudia Judith, *Ireti Kumanchekua. Reconfiguración de la política comunitaria en San Francisco Pichátaro, Michoacán, México*, Tesis de maestría, Repositorio Institucional del Colegio de San Luis, San Luis Potosí, mayo de 2022.
- Sánchez, Consuelo, “Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos”, en González, Miguel *et al.* (coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno y Estado plurinacional en América Latina*, Flacso, Gtz., Iwgia, Ciesas, Unich, 2010, pp. 259-288.
- Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César A., “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”, en *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Anthropos, UAM Cuajimalpa, 2007.
- Sentencia TEEM-JDC-011/2017, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Herrera Rodríguez, Rubén, magistrado, 26 de junio de 2017, http://54.185.83.243/adjuntos/documentos/resolucion_5980d9db869cb.pdf
- Sentencia ST-JDC-143/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Martínez Guarneros, Martha C., magistrada, 20 de julio de 2017. https://www.te.gob.mx/EE/ST/2017/JDC/143/ST_2017_JDC_143-664980.pdf
- Sierra, Cecilia, “Retienen comuneros de Santa Fe a Síndico y 8 policías de Quiroga”, *Quadratín Michoacán*, 08 de abril de 2021, consultado el 17 de octubre de 2023. <https://www.quadratín.com.mx/principal/retienen-comuneros-de-santa-fe-a-sindico-y-8-policias-de-quiroya/>
- Recurso de reconsideración SUP-REC-1272/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Infante González, Indalfer, magistrado, 06 de septiembre de 2017. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REC/1272/SUP_2017_REC_1272-673111.pdf
- Téllez, Javier, “Juchari Uinapekua. Lucha p´ urhépecha en defensa de tierras comunales. Santa Fe de la Laguna Mich.”, Michoacán, Universidad de Chapingo, 1980. <https://youtu.be/WnaNdenRL14?si=txpknbHcHurlmVtd>
- Villoro, Luis, *Crear, saber, conocer*, México, Siglo XXI, 1982.
- Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

Zárate Hernández, José Eduardo, *Los señores de utopía: etnicidad política en una comunidad p'urhépecha: Santa Fe de la Laguna, Ueamuo*, 2a. ed., Michoacán, El Colegio de Michoacán, CIESAS, 1991.

El desempeño de los organismos públicos locales electorales (OPLE) como resultado de la integración de sus consejos generales: un estudio empírico desde la gobernanza electoral en México

The performance of local EMBs as a result of their general councils' integration: an empirical study from the electoral governance in Mexico

Eduardo Gaona Domínguez

 <https://orcid.org/0000-0002-9737-8741>

Universidad Autónoma de Nuevo León. México

Correo electrónico: gaona.eduardo79@gmail.com

Recepción: 27 de febrero de 2024

Aceptación: 11 de junio de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.18959>

Resumen: A partir de la reforma constitucional de 2014, el INE ha designado a 502 integrantes de consejos generales en los 32 organismos públicos locales electorales (OPLE). Naturalmente, estos perfiles son heterogéneos y, consecuentemente, con sus decisiones influyen de forma asimétrica en los derechos político-electorales y en la democracia misma. El propósito de este trabajo es conocer cuáles son las características del perfil de las personas, que deben considerarse para integrar los consejos generales de los OPLE, en términos de un mejor desempeño. Se adopta para este estudio una metodología mixta al analizar 502 consejeras y consejeros locales en el periodo 2014-2023, además de analizar cuatro casos de estudio. Los hallazgos permiten reflexionar sobre los criterios utilizados por el INE para integrar dichos consejos y ofrecen una perspectiva a la ciudadanía que aspira a integrarlos.

Palabras clave: desempeño de los OPLE, consejos generales electorales, gobernanza electoral, perfil de consejeros electorales, perspectiva de agencia.

Abstract: Since the 2014 reform to the Mexican constitution, the INE has appointed 502 members for 32 local EMBS' general councils. Naturally, these profiles are heterogeneous and, consequently, through their decisions, they asymmetrically influence political-electoral rights and democracy itself. The purpose of this paper is to find out what profile traits should be considered to appoint members of the local EMBS' general councils, in order to achieve a better performance. A mixed methodology is adopted for this study by analyzing 502 local councilors in the period 2014-2023, in addition six case studies are analyzed. The findings allow us to reflect on the criteria used by the INE to integrate these councils and offer a perspective to citizens who aspire to integrate them. **Keywords:** local EMBS' performance, electoral councils' composition, electoral governance, INE's appointments, agency perspective.

Sumario: I. Introducción. II. Marco teórico y revisión de literatura. III. Metodología. IV. Información descriptiva en cuanto a la integración de los OPLE. V. Desempeño de los consejos. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. Introducción

En su búsqueda por incrementar la calidad de la democracia mexicana— particularmente al tratar de impedir la injerencia ilegal de poderes públicos o de facto en el desempeño de los organismos electorales—, la reforma constitucional de 2014 centralizó, en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), la facultad para designar a los miembros de los consejos generales de cada uno de los OPLE.¹

Han pasado nueve años de la entrada en vigor de esa reforma y, desde entonces, el INE ha designado a 502 personas como integrantes de los consejos generales en todos los OPLE. Naturalmente, estos perfiles son heterogéneos y con sus decisiones influyen de forma asimétrica en cada una de las actuaciones de los 32 OPLE.

¹ Esta facultad era antes detentada por cada uno de los congresos locales.

En este trabajo se argumenta que un consejo general local que no esté conformado con los perfiles adecuados tendrá menos probabilidades de controlar, vigilar e incentivar las actuaciones del OPLE al que pertenece. Esto cobra especial relevancia ya que, en este todavía joven sistema nacional electoral, de 2014 a la fecha se han presentado un número importante de quejas con el objetivo de iniciar procedimientos de remoción de consejeros electorales locales. Algunas de las causas alegadas para solicitar dichas remociones tienen que ver con sus actuaciones en lo individual y también en lo colegiado: *a)* la parcialidad en el ejercicio de sus funciones, *b)* el incumplimiento al principio de paridad de género en el registro de candidaturas, *c)* desacato de sentencias jurisdiccionales, *d)* incumplimiento en el procedimiento para la emisión del voto de mexicanos residentes en el extranjero, *e)* retención de prerrogativas de partidos y, *f)* responsabilidades administrativas, entre otros.²

Y todavía más preocupante: en los primeros dos años de la entrada en vigor de la reforma aludida, algunas de estas quejas ya se materializaron en la remoción de los siete consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, por estimar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que se actualizaron las causas para ello.³

Sin embargo, las inconformidades en cuanto al desempeño y el actuar de los integrantes de estos órganos colegiados no se limitan al caso de Chiapas. La presentación de quejas contra estos servidores públicos ha ido escalando en la mayoría de las entidades federativas, al grado que el INE tuvo que crear la *Dirección de Procedimientos de Remoción de Consejeros de los OPL y de Violencia Política contra las Mujeres*. Esta dirección se encarga de elaborar los proyectos de resolución, para someterlos al Consejo General del INE. También en 2019, se emitió el *Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales*. Como se observa, el problema de que las consejeras y consejeros incumplan con sus funciones es real, por eso la importancia de fortalecer los mecanismos para su selección.

² Disponible en: <https://interapp.ife.org.mx/quejastransparencia/app/tablas?execution=e3s1>

³ SUP-RAP-118/2016 y acumulados.

Al respecto, desde la literatura en el tema de la gobernanza se ha estudiado la importancia de que los consejos, como entes formales, sean integrados de forma óptima, pues la actuación de cada uno de sus miembros repercute en los resultados integrales de las organizaciones a las que pertenecen.⁴ Por lo anterior, se vuelve pertinente responder a la pregunta ¿cuáles son las características del perfil de los miembros del Consejo General de los OPLE que contribuyen a mejorar el desempeño del propio organismo?

El trabajo empírico de cómo la integración de los consejos afecta el desempeño de las organizaciones, ha sido de interés tanto para académicos, como para operadores. La teoría de la agencia ha sido un marco teórico ampliamente utilizado para examinar la eficacia de los consejos en el cumplimiento de sus responsabilidades estratégicas y fiduciarias.⁵ Este enfoque sugiere que un consejo es un mecanismo de monitoreo diseñado para proteger los intereses del principal de una organización de las decisiones interesadas del agente.⁶ Por eso, la conformación de un consejo se considera un determinante crítico de su eficacia.⁷ Por lo tanto, el papel de los integrantes del Consejo General en el ámbito electoral será fundamental para provocar o evitar un menoscabo en la actividad de los OPLE.

Algunos autores han encontrado que la conformación de un consejo y sus estrategias son importantes recursos de las organizaciones, y que tales recursos se convierten en una fuente para alcanzar un desempeño superior.⁸ Así mismo, una cantidad importante de literatura establece la necesidad de alterar la conformación del consejo de acuerdo con los cambios del entorno que se presentan para las organizaciones.⁹ Por su parte, autores

⁴ Quintero-Castellanos, C. E., “Gobernanza y teoría de las organizaciones”, *Perfiles latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, pp. 39-57. <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>

⁵ Hill, C. W. L. y Snell, S. A., “External control, corporate strategy, and firm performance in research intensive industries”, *Strategic Management Journal*, vol. 9, núm. 6, 1988, pp. 577-590.

⁶ Jensen, M. C. y Meckling, W. H., 1976.

⁷ Lorsch, J. W. y Maclaver, E., *Pawns or potentates: the reality of America's corporate boards*, Harvard Business School Press, 1989.

⁸ Prahalad, C. K. y Hamel, G., “The core competence of the corporation”, *Harvard Business Review*, vol. 68, núm. 3, 1990, pp. 79-91.

⁹ Goodstein, J. y Boeker, W., “Turbulence at the top: a new perspective on governance structure changes and strategic change”, *Academy of Management Journal*, vol. 34, núm. 2, 1991, pp. 306-330.

como Zajac y Westphal.¹⁰ han encontrado que la forma de integrar estos órganos formales comienza con el fin de promover un mayor control sobre la organización.

Sin embargo, aplicar los postulados de *agencia* a la estructura de un Estado, es mucho más complejo que aplicarlos en la iniciativa privada. Esto, porque la administración pública se integra por un gran número de entidades con actuaciones concatenadas y con tareas muy específicas que deben atender al interés público.¹¹

Aunque existen estudios desde la teoría de agencia, cuyas contribuciones han sido importantes para explicar cómo la integración de los consejos afecta en el desempeño de las organizaciones, la gran mayoría de estos estudios analiza esta relación únicamente en organizaciones de carácter privado, particularmente para empresas. Se ignora si también los supuestos, postulados y conceptos de la perspectiva de agencia, podrían contribuir a explicar y pronosticar un mejor desempeño de los OPLE como resultado de la integración de sus respectivos consejos generales.

El propósito de este estudio es conocer cuáles son las características del perfil de las y los ciudadanos que deben considerarse para integrar los consejos generales de los OPLE, con el fin de mejorar el desempeño de estos organismos. Se utiliza la perspectiva de agencia para argumentar que ciertas características propias del perfil de las y los consejeros electorales pueden contribuir a incrementar el control, el monitoreo y los incentivos que ejercen estos órganos colegiados sobre las decisiones y actuaciones de los OPLE. Para lograr esto, se utiliza un instrumento de medición para analizar la información de 502 consejeras y consejeros electorales locales, en el periodo 2014-2023. También, se exponen cuatro casos sobre la integración de consejos de OPLES y se analiza la relación integración-desempeño, de acuerdo con las sentencias dictadas por la máxima autoridad judicial en materia electoral respecto al actuar de los OPLE para cada uno de estos casos.¹²

El presente trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera: primero se presenta el marco teórico de la agencia y se revisa la literatura que utiliza

¹⁰ Zajac, E. y Westphal, J. D., “The social construction of market value: Institutionalization and learning perspectives on stock market reactions”, *American Sociological Review*, vol. 69, núm. 3, 2004, pp. 433-457.

¹¹ Asamoah, J., “The concept of agency theory in electoral democracy”, *Journal of African Elections*, vol. 17, núm. 2, 2018, pp. 66-82. <https://doi.org/10.20940/JAE/2018/v17i2a4>

¹² Estos casos son: Colima; Monterrey, Nuevo León; Aguascalientes y Coahuila.

las variables aquí consideradas. Después, se describe la metodología utilizada y se presentan los resultados que se desprenden de la relación de esas variables. Posteriormente, se analizan los resultados que arroja el análisis cuantitativo y cualitativo. Finalmente, se realizan las conclusiones de este trabajo.

II. Marco teórico y revisión de la literatura

La primera explicación satisfactoria de una corporación, desde el trabajo de Berle y Means,¹³ donde se señalaron algunos de los principales problemas inherentes a la separación de la propiedad y el control, fue la *teoría de la agencia* propuesta por Jensen y Meckling,¹⁴ en 1976. Esta teoría parte de la idea de que los intereses de dos actores, *el principal* y *el agente*, son bastante opuestos y, por lo tanto, se proponen soluciones que buscan alinearlos. De acuerdo con esta perspectiva, una relación de agencia se da cuando a través de un contrato explícito, un sujeto (*el principal*) delega a otro sujeto (*el agente*) autoridad para que este último ejecute actos en su nombre. El problema surge cuando en el desempeño de esa autoridad, los resultados del *agente* no siempre están alineados con los objetivos del *principal*. Lo anterior se fundamenta en los supuestos de esta teoría: a) existe oportunidad en el comportamiento de los seres humanos, lo que implica el uso que hace el *agente* de la información de la organización para su beneficio personal,¹⁵ b) existencia de información asimétrica, esto es, el *agente* contará con mayor y mejor información respecto del *principal*,¹⁶ c) existencia de racionalidad limitada, pues el ser humano posee sólo cierto conocimiento, no puede hacerse de toda la información disponible y tiene un límite de tiempo para tomar decisiones,¹⁷ y d) la aversión al riesgo, que se relaciona

¹³ Berle, A. y Means, G., *The modern corporation and private property*, Nueva York, Mac-Millan, 1932.

¹⁴ Jensen, M. C. y Meckling, W. H., “Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure”, *Journal of Financial Economics*, vol. 3, núm. 4, 1976, pp. 305-360.

¹⁵ Ghoshal, S. y Moran, P., “Bad for practice: critique of transaction cost theory”, *Academy of Management Review*, vol. 21, núm. 1, 1996, pp. 13-47.

¹⁶ Akerlof, G. A., “The market for ‘lemons’: quality uncertainty and the market mechanism”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, núm. 3, 1970, pp. 488-500. <https://doi.org/10.2307/1879431>

¹⁷ Simon, H. A., *Models of man, social and rational*, Nueva York, John Wiley and Sons

con la confección de decisiones hechas por el agente con el fin de maximizar un resultado.¹⁸

La mayoría de la literatura sobre este tema asocia a la gobernanza como una función de agencia, al ejercer supervisión y control en la organización como un esfuerzo para reducir los problemas potenciales de agencia;¹⁹ Baysinger y Hoskisson;²⁰ Shleifer y Vishny;²¹ Eisenhardt;²² Fama y Jensen,²³ Pfeffer y Salancik.²⁴

La investigación sobre la gobernanza está dominada por teorías económicas que asumen que una organización funciona de acuerdo con su estructura formal.²⁵ Precisamente, la literatura dominante en los trabajos de consejos y gobernanza se ha preocupado del estudio de los problemas de mando y control entre los actores miembros de las organizaciones, éste es el dominio clásico de la teoría de la agencia.²⁶

Así, la teoría de la agencia ha sido un marco teórico ampliamente utilizado para examinar la eficacia de los consejos en el cumplimiento de sus responsabilidades estratégicas y fiduciarias.²⁷

Inc, 1957.

¹⁸ Meyer, D. J. y Meyer, J., “Measuring risk aversion”, *Foundations and Trends in Microeconomics*, núm. 2, núm. 2, 2006, pp. 107-203.

¹⁹ Walsh, J. P. y Seward, J. K., “On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms”, *Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 3, pp. 421-458.

²⁰ Baysinger, B. y Hoskisson, R. E., “The composition of boards of directors and strategic control: effects on corporate strategy”, *The Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 1, 1990, pp. 72-87. <https://doi.org/10.2307/258106>.

²¹ Shleifer, A. y Vishny, R. W., “Large shareholders and corporate control”, *Journal of Political Economy*, vol. 94, núm. 3, 1986, pp. 461-488.

²² Eisenhardt, K. M., “Agency theory: an assessment and review”, *The Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 1, 1989, pp. 57-74. <https://doi.org/10.2307/258191>

²³ Fama, E. F. y Jensen, M. C., “Agency problems and residual claims”, *Journal of Law and Economics*, vol. 26, núm. 2, 1983, pp. 327-349.

²⁴ Pfeffer, J. y Salancik, G. R., *The external control of organizations: a resource dependence Perspective*, Harper & Row, 1978.

²⁵ Daily, C. M. et al., “Corporate governance: decades of dialogue and data”, *The Academy of Management Review*, vol. 28, núm. 3, 2003, pp. 371-382. <https://doi.org/10.2307/30040727>

²⁶ Jensen, M. C. y Meckling, W. H., “Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure”, *Journal of Financial Economic*, vol. 3, núm. 4, 1976, pp. 305-360.

Eisenhardt, K. M., “Agency theory: an assessment and review”, *The Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 1, 1989, pp. 57-74. <https://doi.org/10.2307/258191>

²⁷ Hill, C. W. L. y Snell, S. A., “External control, corporate strategy, and firm performance

Cuando se generan *problemas de agencia* también se proponen soluciones, las cuales conllevan a *costos de agencia*; esto es, se verifica el supuesto de destrucción de valor que se produce cuando *el agente* se aparta de los objetivos de su *principal*. Vargas (2005) plantea que el modelo de *agencia* propone tres soluciones para disminuir, aunque no eliminar por completo, esta problemática: *a) la vigilancia*, aquí el *principal* debe diseñar y ejecutar los mecanismos para monitorear los resultados de su *agente*; *b) el control*, el *principal* debe crear los mecanismos legales e institucionales que permitan prevenir y reaccionar de forma oportuna ante el desvío de objetivos y metas en los que *el agente* pueda incurrir, y *c) los incentivos*, son las acciones que penalizan o premian al *agente* por actuar de forma divergente o también por apearse a los intereses del *principal*, respectivamente.

Como se ha venido argumentando, este marco teórico puede ser aplicado también en el campo electoral, pues a partir de su análisis se pueden ubicar a los *principales* y a los *agentes* en el tema específico. Pero lo más importante es que bajo esta perspectiva de *agencia*, los consejos generales pertenecientes a sus respectivos organismos electorales cobran mayor relevancia cuando se les considera como los entes que pueden controlar, monitorear e incentivar las actuaciones de sus propias organizaciones. Con esto en mente, es posible diferenciar entre el desempeño de los OPLE (como organizaciones), y la influencia de *agencia* que tienen sus propios consejos generales.

Para aplicar esta perspectiva al caso concreto, a continuación, se ubican las partes de la *relación de agencia*, mismas que están inmersas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

- a) De acuerdo con los postulados de *agencia*, un *principal colectivo*, la ciudadanía, delega autoridad a un *agente colectivo*, en este caso representado por la Cámara de Diputados (véanse los artículos 39 y 41, primer párrafo de la CPEUM),

in research intensive industries”, *Strategic Management Journal*, vol. 9, núm. 6, 1988, pp. 577-590.

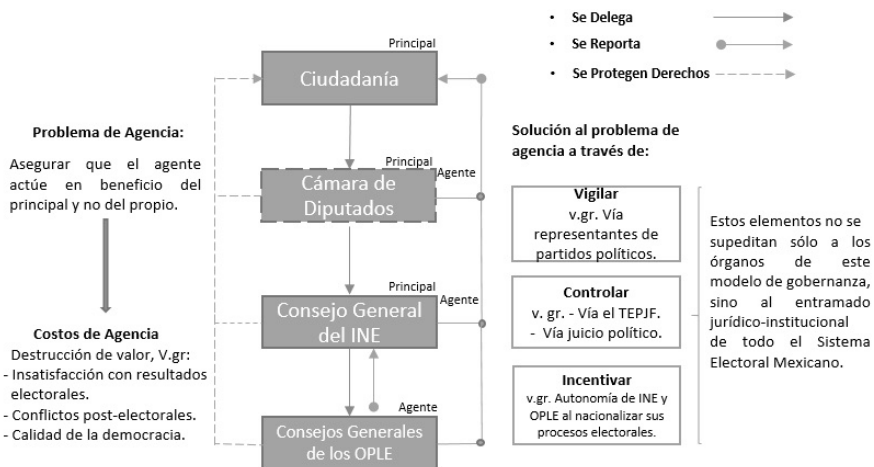
Judge, W. Q. y Zeithaml, C. P., “Institutional and strategic choice perspectives on board involvement in the strategic decision process”, *Academy of Management Journal*, vol. 35, núm. 4, 1992, pp. 766-794.

Westphal, J. D., “Board games: How CEOs adapt to increases in structural board independence from management”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 43, núm. 3, 1998, pp. 511-537. <https://doi.org/10.2307/2393674>

- b) Surge un doble carácter para la Cámara de Diputados, pues además de la posición asignada en el punto anterior, es al mismo tiempo el *principal colectivo* de un *agente colectivo* distinto, el Consejo General del INE (véanse los artículos 41, base V, apartado A; y 109 de la CPEUM), y
- c) De igual manera, ese doble carácter está presente para el Consejo General del INE, ya que además de la posición asignada en el punto anterior, también le corresponde ser el *principal colectivo* de los consejos generales de cada uno de los OPLE correspondientes a las 32 entidades federativas, siendo estos, a su vez, un *agente colectivo*.

Concretamente, Gaona-Domínguez y Núñez,²⁸ han aplicado los postulados de la *teoría de agencia* en disposiciones constitucionales en materia electoral. El autor propone (figura 1) un modelo de gobernanza con el cual se intenta analizar de forma general el sistema electoral implícito en el texto constitucional y, de forma particular, la interacción del INE-OPLES, en cuanto a la integración de estos últimos.

Figura 1. Modelo de gobernanza electoral desde la Constitución



Fuente: Gaona Domínguez y Núñez Torres.

²⁸ Gaona-Domínguez, E. y Núñez-Torres, M. G., “Los costos económicos asociados al reconocimiento constitucional de los derechos políticos: el caso del derecho constitucional mexicano”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, vol. 1, núm. 32, 2022, pp. 272-292.

Bajo esta concepción, la ciudadanía es el *principal colectivo* de todos los servidores públicos (*agente colectivo*). Por eso, el trabajo de los profesores²⁹ resulta muy relevante, pues con su concepto de *cadena de delegación* explican este entramado institucional, particularmente en los organismos electorales. Los autores establecen que esta *cadena de delegación* está compuesta por una serie de *relaciones de agencia*, en las cuales los votantes delegan un mandato a los representantes elegidos, para que, estos a su vez, puedan delegar tareas y funciones a sus funcionarios subordinados.

En el mismo sentido, Lane³⁰ postula que una democracia constitucional requiere de un conjunto de instituciones que previenen o luchan contra los comportamientos oportunistas de los *agentes*. El Estado de derecho enfrenta el problema de *agencia*, a través de la previsibilidad, la transparencia, el debido proceso, los poderes de contrapeso, la separación de poderes y la equidad.

Aunque la conformación del Consejo tiene muchas dimensiones, en la investigación el término generalmente se refiere a la proporción de los consejeros internos (individuos provenientes de *casa*) y los consejeros externos (sujetos ajenos al organismo). La distinción entre estos tipos de consejeros es importante porque cada uno ofrece ventajas y desventajas específicas en las organizaciones en las que colaboran.³¹

Como resultado, la investigación se ha centrado en encontrar estructuras óptimas de control, monitoreo e incentivos, explorando los efectos de diversas estructuras del Consejo sobre el desempeño de sus organizaciones.³²

²⁹ Strøm, K.; Wolfgang, C. M. y Torbjörn, B., *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, 2004.

³⁰ Lane, J., "The principal-agent approach to politics: policy implementation and public policy-making", *Open Journal of Political Science*, vol. 3, núm. 2, 2013, pp. 85-89.

³¹ Mizruchi, M. S., "Who controls whom? An examination of the relation between management and boards of directors in large american corporations", *Academy of Management Review*, vol. 8, núm. 3, 1983, pp. 426-435.

³² Rhoades, D. *et al.*, "A meta-analysis of board leadership structure and financial performance: are two heads better than one?", *Corporate Governance: an International Review*, vol. 9, núm. 4, 2001, pp. 311-319.

Ellstrand, A. E.; Tihanyi, L. y Johnson, J. L., "Board structure and international political risk", *Academy of Management Journal*, vol. 45, núm. 4, 2002, pp. 769-777.

Randøy, T. y Nielsen, J., "Company performance, corporate governance, and CEO compensation in Norway and Sweden", *Journal of Management and Governance*, vol. 6, núm. 1, 2002, pp. 57-81.

Ahora, si bien es cierto que la *teoría de la agencia* surge inicialmente desde el ámbito económico para explicar y pronosticar las relaciones que se dan al interior de las corporaciones, también es cierto que sus conceptos e ideas han sido adoptados por otras ramas del conocimiento. Por ejemplo, Ugalde³³ afirma que la *teoría de la agencia* está siendo utilizada cada vez más para explicar fenómenos políticos y que ésta se constituye como un instrumento analítico atractivo, cuyo potencial comienza a valorarse. En el mismo sentido, se establece que la *teoría de la agencia* se ha utilizado para explicar y pronosticar distintos tipos de relaciones y ha evolucionado con el tiempo, desde su aplicación en el campo económico hasta llegar a su aplicación en las relaciones entre actores del poder público. (Jack *et al.*, 2007).

En el plano nacional mexicano es de especial importancia considerar el trabajo realizado por los profesores,³⁴ a través del cual se demuestra que el diseño institucional de los órganos administrativos locales electorales impacta en la calidad de las elecciones y en la confianza de sus resultados; se argumenta que la confección institucional de estas autoridades electorales garantiza comicios libres y justos. En este mismo sentido Vargas González³⁵ señala que la nueva organización de los consejos de órganos electorales ha sido un procedimiento tecnocrático fallido al encontrar injerencia de partidos políticos, socavando con ello su desempeño y legitimidad.

Por su parte, García Ramírez³⁶ analiza el diseño institucional y la integración de los OPLE desde la perspectiva económica del derecho, en el cual se establece que una conformación adecuada de estos órganos conlleva a un trabajo más eficiente. Para Romero Ballivián,³⁷ el nombramiento de los consejeros electorales subnacionales representa un aspecto sensible y con-

³³ Ugalde, L. C., *Rendición de cuentas y democracia, el caso de México*, Instituto Federal Electoral, 2002.

³⁴ Méndez, I. y Loza, N., *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, FLACSO.

³⁵ Vargas-González, P., “Nueva organización electoral subnacional (OPLES) y su repercusión en las elecciones locales en México”, *Ecuador Debate*, vol. 1, núm. 102, 2017, pp. 105-122. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13710/1/REXTN-ED102-08-Vargas.pdf>

³⁶ García-Ramírez, E. C., *La reforma constitucional en materia electoral: un análisis crítico del diseño institucional de los organismos públicos locales electorales (OPLES)*, 2018. <http://hdl.handle.net/11651/2730>

³⁷ Romero-Ballivián, S., “A comparative perspective of local electoral management bodies in Latin America”, *Latin American Policy*, vol. 12, núm. 2, 2021, pp. 424-441.

trovertido porque no existe una homogeneidad y señala que existen tres mecanismos principales de nombramiento: los externos al OPLE, los nombramientos internos y los nombramientos con la participación de los partidos políticos. Por su parte, Méndez, Grömping; Martínez i Coma y Loza Otero³⁸ reflexionan sobre el grado de imparcialidad de los órganos electorales tomando en cuenta variables como la integridad y el profesionalismo de los consejeros electorales.

III. Metodología

El enfoque metodológico que se adopta para este estudio es mixto, por dos razones: por un lado, existe un gran número de estudios que ya se han publicado en cuanto a la estructura de los consejos y su relación con el desempeño, por lo tanto, al existir literatura basta sobre el tema, en primera instancia una aproximación cuantitativa es adecuada y esto se hace a través los datos descriptivos que se muestran.

Por otro lado, con el objetivo de operacionalizar la variable exógena (desempeño de los OPLE) se utiliza el método cualitativo³⁹ para observar, a través de cuatro casos, el desempeño de los organismos y la sanción que han recibido por el máximo tribunal electoral en México. Se presentan primero dos casos con los cuales se busca evidenciar cómo el desempeño de los respectivos consejos fue determinante para anular elecciones; también se presentan dos casos donde se puede observar que, con el mismo criterio de elección cerrada, y derivado de un buen desempeño de los consejos, las autoridades jurisdiccionales validaron la actuación de sus integrantes en una elección altamente competitiva.

³⁸ Méndez de Hoyos, I.; Grömping, M.; Martínez i Coma, F. y Loza Otero, N., “Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad”, *Región y Sociedad*, vol. 33, núm. 1, 2021.

³⁹ Esta técnica es de ayuda para el estudio de las ciencias jurídicas y sociales y para tener una mejor comprensión del objeto de estudio véase Villabella-Armengol, C. M., “Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones”, *Pasos hacia una Revolución en la Enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico*, vol. 4, núm. 16, 2020, pp. 161-178. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6226/22a.pdf>

Mendizábal⁴⁰ señala que la utilización de modelos mixtos en el campo de las ciencias sociales tiene como finalidad lograr una integración de los datos recopilados y la interpretación del fenómeno estudiado de una manera más completa; por lo tanto, para la presente investigación, resulta pertinente combinar las virtudes de ambos enfoques para llegar a un mejor resultado en el análisis de la relación entre las variables seleccionadas.

1. Selección de la muestra

Integración. Para medir los perfiles que integran los OPLE se obtuvo información referente a 502 consejeras y consejeros electorales de cada uno de los 32 OPLE, en el periodo octubre de 2014 y abril de 2023. La información se obtuvo a partir de datos públicos contenidos en el portal del INE; así mismo, se abstrajo información de cada uno de los portales digitales de los 32 OPLE, y también se utilizó la información curricular que los mismos candidatos y candidatas generaron para su participación en el proceso de “Convocatorias para la designación de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales”.⁴¹

Desempeño. Para medir el desempeño se presentan cuatro casos. Dos casos donde el TEPJF invalida todo lo actuado por el órgano electoral local (conteo de votos, declaración de validez y entrega de constancias de ganador) y ordena al OPLE a convocar nuevas elecciones. También se analizan otros dos casos donde este mismo tribunal confirma todo lo actuado por el OPLE, en cuanto al conteo de votos y expedición de constancias a los ganadores.

Estos casos muestran como en un proceso electoral surgen situaciones en las que el Consejo del OPLE debe mostrar habilidades para solucionar contingencias derivadas de su labor. Como se ha establecido con la perspectiva de agencia, los consejos generales, pertenecientes a sus respectivos organismos electorales, cobran mayor relevancia cuando se les considera como los entes que pueden controlar, vigilar e incentivar las actuaciones de sus propias organizaciones.

⁴⁰ Mendizábal, N., “La osadía en la investigación: el uso de los métodos mixtos en las ciencias sociales”, *Espacio Abierto*, vol. 27, núm. 2, 2018, pp. 5-20.

⁴¹ Instituto Nacional Electoral (s. f.), *Historico de Resultados Electorales*. Portal Anterior INE. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/

2. Variables

Para organizar las variables endógenas se construyó una base de datos conforme a la siguiente información cuantitativa:

1. *Género*. Una variable que resulta interesante para este estudio es conocer si las personas que integran los consejos generales son:

1= hombres y 2= mujeres.

2. *Edad*. Para medir esta variable se construyeron rangos:

1= 30-39; 2=40-49, 3=50-59 y 4=60 o más.

3. *Grado de estudios*. Para medir esta variable se utilizó la siguiente codificación:

1=licenciatura, 2=maestría y 3=doctorado.

4. *Experiencia*. Esta variable se midió considerando el *background* de los integrantes del Consejo, es decir, si han participado en:

1=sector público; 2=sector privado, 3=universidad-ONG y 4= en dos o más de las áreas anteriores.

5. *Especialidad*. Se buscó recopilar información referente a si el miembro del Consejo tiene conocimiento y habilidades diversificadas, es decir, en distintos campos del conocimiento. Se utilizó la siguiente escala:

1=conocimiento regular (conoce de un área, por ejemplo, al haber trabajado en la aplicación del derecho), 2=conocimiento suficiente (conoce de 2 áreas, por ejemplo, al haber aplicado el derecho, pero también políticas públicas) y 3= conocimiento amplio (conoce de 3 áreas o más).

6. *Procedencia*. Con esta variable se busca conocer si los integrantes provienen del mismo OPLE o de algún otro organismo público electoral para el que fueron designados (internos), o si eran personas ajenas a el organismo electoral (externos):

0=internos y 1=externos.

Para operacionalizar la variable exógena y analizar cualitativamente la información se seleccionaron los siguientes casos:

Casos de invalidez de la elección ≥ 5 % diferencia 1er. y 2do. lugar	Casos de validez de la elección ≥ 5 % diferencia 1er. y 2do. lugar
Colima, 2015	Aguascalientes, 2016
Monterrey, Nuevo León, 2018	Coahuila, 2017

Fuente: elaboración propia.

3. Información descriptiva en cuanto a la integración de los OPLE

A. Género (hombres y mujeres que integran los consejos)

Aportar legitimidad a las organizaciones es un elemento que se estudia con interés en la literatura relacionada con la diversidad de género en los consejos. Las consejeras pueden proporcionar una legitimidad valiosa frente a los empleados actuales y potenciales, y también incentivan las posibilidades de que otras mujeres puedan formar parte de esos órganos.⁴² Además, como lo establece,⁴³ un consejo con diversidad de género proporciona legitimidad frente a sus *stakeholders*, lo que podría interpretarse como una vigilancia adecuada.

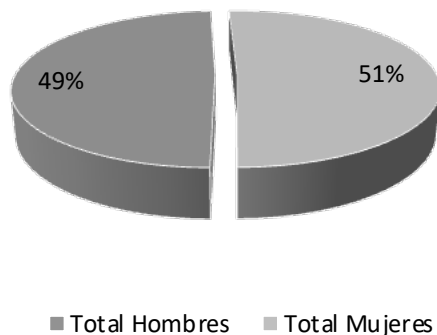
En el caso concreto, se observa que los consejos generales de los OPLE se han conformado por 257 mujeres y 245 hombres, lo que corresponde al 51 % y 49 %, respectivamente, del total de la muestra (figura 2). Este resultado es positivo en términos de dar cumplimiento a la paridad de género vertical y horizontal.

Ahora bien, la falta de confianza y de legitimidad de las instituciones electorales es un problema recurrente y generalizado. Por ejemplo, en el caso de los votantes el abstencionismo, la apatía de participar y su falta de credibilidad en elecciones justas y libres, se podría traducir en una falta de legitimidad, precisamente hacia los organismos responsables de organizar las elecciones. Con la diversidad de género que hoy prevalece en los consejos generales es posible contribuir a un mejor desempeño que se materialice en un mayor nivel de legitimidad de los OPLE.

⁴² Hillman, A. J.; Shropshire, C. y Cannella, A. A., “Organizational predictors of women on corporate boards”, *Academy of Management Journal*, vol. 50, núm. 4, 2007, pp. 941-952. Singh, V. y Vinnicombe, S., “Why so few women directors in top UK boardrooms? Evidence and theoretical explanations”, *Corporate Governance*, vol. 12, núm. 4, 2004, pp. 479-489.

⁴³ Lückerath-Rovers, M., “Women on boards and firm performance”, *Journal of Management and Governance*, vol. 17, núm. 1, 2013, pp. 491-509.

Gráfica 1. Participación de hombres y mujeres en los consejos



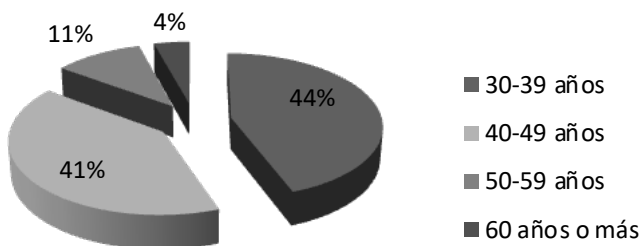
Fuente: elaboración propia.

B. Edad de los integrantes del Consejo

Se presentan ahora los resultados de la muestra en cuanto a esta variable (se obtuvo información solo de 354 casos). En la figura 3, se observa que el 44 % de los integrantes se encuentra en un rango de edad de entre 30-39 años; el 41 % entre 40-49 años; el 11 % de los consejeros se encuentra entre los 50-59 años; y un 4 % tiene 60 años o más. Con estos datos se puede hablar de que existe heterogeneidad de edades entre los integrantes de los órganos colegiados.

Por lo tanto, en primera instancia los consejos de los OPLE sí podrían enfrentar tareas complejas que se presentaran en las diversas etapas del proceso electoral; sin embargo, si consideramos el desempeño integral de los OPLE, se puede intuir que esta heterogeneidad no ayudaría a fortalecer el control hacia estos organismos.

Figura 3. Distribución de los integrantes (por edad)

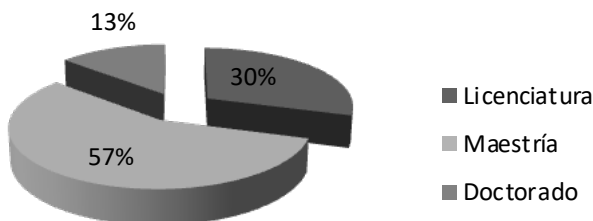


Fuente: elaboración propia.

C. Grado de estudios de los miembros del Consejo

En lo referente al nivel de educación con el que cuentan los miembros de los consejos electorales, se observa que más de la mitad de ellos tienen estudios a nivel de maestría (55%); el 30% cuenta únicamente con estudios de licenciatura; y solamente un 15% cuenta con un posgrado a nivel doctorado (figura 4). La mayoría de los OPLE se toman muy en serio la elaboración de una planeación estratégica; no obstante, existen situaciones coyunturales en todas las regiones del país que provocan que esa planeación deba ser revisada constantemente y también modificada. Es aquí donde el grado de estudios con el que cuenten los consejeros y consejeras cobra especial relevancia en términos de control, pues, como se ha establecido en otros estudios, existe una asociación positiva de esta variable con la planeación estratégica. Preliminarmente, los OPLE responderían bien ante eventuales coyunturas.

Figura 4. Nivel de estudios de quienes integran los consejos



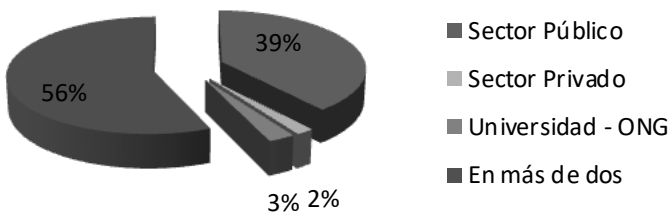
Fuente: elaboración propia.

D. Experiencia de los miembros del Consejo

En este trabajo, la experiencia de las consejeras y consejeros de los OPLE se midió en razón de la participación que han tenido en diversos sectores (público, privado, universidades u ONGs). Esto es, entre más participación en diversos sectores hayan tenido, mayor será la experiencia que pueden aportar a las decisiones colegiadas del Consejo y, por lo tanto, en el control del OPLE. Al respecto, se observa (figura 5), que el 56% de los consejeros y consejeras cuentan con experiencia en más de un sector; en segundo lugar, un 39% de la muestra sólo cuenta con experiencia derivada del sector público; y finalmente, son muy pocos los perfiles que proceden únicamente de la universidad o del sector privado.

Con estos resultados, se observa que más de la mitad de los integrantes de los consejos generales en todos los OPLE están en posibilidades de proponer acciones de control que contrarresten situaciones adversas. Esto es especialmente relevante en el campo electoral, debido a que en la mayoría de las regiones en México el entorno es muy dinámico y cambiante, por lo tanto, contar con perfiles con experiencia se vuelve fundamental para poder responder adecuadamente.

Figura 5. Experiencia de los integrantes del Consejo



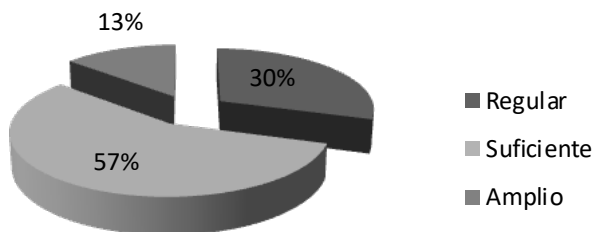
Fuente: elaboración propia.

E. Especialidad con la que cuentan los integrantes del Consejo

En lo referente a esta variable, se observa en la figura 6, que más de la mitad de la muestra, el 57%, tiene un conocimiento suficiente, esto es, son consejeros y consejeras que se han especializado en dos áreas del conocimiento; otro segmento, el 30%, cuenta con un conocimiento regular, esto es, se han especializado solamente en una área particular del conocimiento; finalmen-

te, sólo el 13 % de la muestra cuenta con una especialidad más amplia, es decir, se ha desempeñado en 3 o más áreas del conocimiento. Con esto se asume que más de la mitad de las consejera y consejeros podrían aportar vigilancia y control a sus organizaciones electorales.

Figura 6. Nivel de especialidad de los consejeros

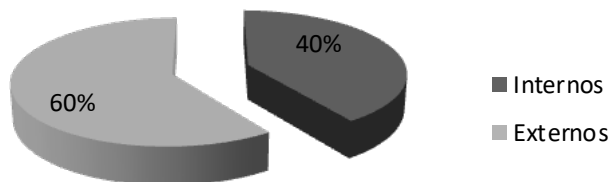


Fuente: elaboración propia.

F. Consejeros internos y externos

En el caso concreto, se observa que el INE se ha inclinado por designar a perfiles que previamente no formaban parte del organismo electoral correspondiente (figura 7). Esto sugiere que estos perfiles aportan mayor vigilancia a la actuación de los OPLE. Se observa que el 40 % de los integrantes proviene del mismo OPLE (consejeros internos), mientras que el 60 % es gente que no pertenecía al OPLE para el cual fue designado (consejeros externos). Por lo tanto, se asume que, con la mayoría de las designaciones, el INE busca mayor vigilancia por parte de los órganos colegiados, por eso se privilegian perfiles críticos y ajenos a la propia organización. También se intuye que los *externos* ‘romperán’ con dinámicas y prácticas establecidas, a través del tiempo, en los consejos, dotándolos, aparentemente, de una visión novedosa; además estarán más motivados a realizar cambios estructurales en los OPLE.

Figura 7. Relación de consejeros internos y externos



Fuente: elaboración propia.

Desempeño de los consejos

A continuación se presentan cuatro casos donde se busca observar el desempeño de los consejos en los OPLE.

Caso Colima

El 22 de octubre de 2015, el TEPJF resolvió el Juicio de Revisión Constitucional y el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, declarando la nulidad de la elección de gobernador del Estado de Colima debido a que se veían afectados los derechos consagrados en el artículo 59, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, de acuerdo a los siguientes términos:

- a) La intervención del secretario de Desarrollo Social del Estado de Colima, Rigoberto Salazar Velasco, quién benefició al candidato de la coalición mediante la utilización de los programas sociales estatales.
- b) La intervención del Procurador de Justicia del Estado de Colima, Marcos Santana Montes, quién mediante en la realización de una conferencia de prensa, en la cual, sin respetar la presunción de inocencia, utilizó la circunstancia del arresto de tres brigadas del Partido Acción Nacional para amedrentar y amenazar que la realización de actos similares traería como consecuencia la persecución de la policía.
- c) La distribución de 103 tarjetas “Premia Platino” como parte de estrategia propagandística del Partido Verde Ecologista de México, dicho partido fue integrante de la coalición que postuló a José Ignacio Peralta Sánchez.

A partir de las pruebas presentadas la Sala Superior estimó:

La existencia de estas irregularidades plenamente acreditadas, consideradas en su conjunto, llevan a plantear que la elección existió la intervención de dos servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal que intervinieron indebidamente en los comicios, asimismo de la distribución ilícita de elementos propagandísticos prohibidos, lo cual generó presión en el electorado para votar en pro del candidato de la elección.

Dicho suceso resulta de gran trascendencia, debido a que las violaciones anteriormente demostradas fueron determinantes para el resultado de la elección, tomando en cuenta que el resultado de la votación fue menor al 0.17 % entre el primer y segundo lugar, representando la cantidad de 503 votos. Como consecuencia de todo esto se convocaron a elecciones extraordinarias.

Caso Monterrey

El 31 de octubre de 2018, el TEPJF mediante sentencia en un juicio de revisión Constitucional, ordenó a la otrora Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, convocar una elección extraordinaria para la renovación de dicho municipio, luego de que se comprobaran irregularidades en el proceso electoral ordinario que afectaron el principio de certeza y legalidad de las elecciones, el máximo tribunal electoral concluyó que las irregularidades advertidas y plenamente acreditadas, afectaron el desarrollo de los cómputos de la votación que fueron determinantes en el resultado toda vez que la diferencia entre el primero y segundo lugar fue menor a un punto porcentual. La responsabilidad del órgano público electoral establecida en la Ley electoral local concerniente a la organización y vigilancia de la jornada electoral ordinaria quedó cuestionada, pues no se aseguraron los principios de certeza y autenticidad.

Caso Aguascalientes

En 2016, el TEPJF confirmó por mayoría de votos la declaración de validez y la entrega de constancia de mayoría en favor de Martín Orozco Sandoval. Esto, después de que el Pleno de la Sala Superior resolviera el juicio de revisión constitucional 327/ 2016, en el que se exponían como presuntas causas de nulidad el uso indebido de programas sociales con fines electorales y el

rebase de tope en los gastos de campaña, además de la posible injerencia de la iglesia y clérigos. La Sala Superior señaló que para declarar la invalidez de una elección deben acreditarse elementos mínimos a violaciones de principios constitucionales que en este caso no quedaron demostrados. En cuanto a la operatividad del OPLE no se pone en controversia relevante la actividad de dicho organismo.

Caso Coahuila

En 2017, el TEPJF confirmó la declaración de validez de la elección de gobernador en el Estado de Coahuila y la entrega de la constancia de mayoría en favor de Miguel Ángel Riquelme Solís, postulado por la coalición “Por un Coahuila Seguro”, mediante la sentencia de un Juicio de Revisión Constitucional y Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, interpuestos por el excandidato el Partido Acción Nacional. En la sentencia se establece que las irregularidades señaladas no acreditaban la inelegibilidad del candidato que obtuvo el mayor número de votos y tampoco se demostró la falta de imparcialidad de funcionarios en mesas de casillas. El cómputo de los comicios en Coahuila confirmó el triunfo del priista Miguel Riquelme en la contienda por la gubernatura, quien ganó con 38.9 % de la votación contra el 36.4 % del segundo lugar, es decir, la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 2.5 puntos porcentuales.

4. Análisis de los datos

Una vez presentada información del perfil de 502 integrantes de los OPLE en el periodo 2014-2023, y también de cuatro casos en donde se puede observar el desempeño de los consejos generales, a continuación, se realiza un análisis cruzando estas variables.

Género

La legitimidad democrática plantea la paridad de género como un elemento para el buen desempeño de los OPLE, la propia Constitución Federal, en el artículo 41, establece que se debe cumplir con el principio de paridad de género. Este principio responde a incentivar la pluralidad y que exista un mayor acceso para las mujeres en la vida pública aumentando el ni-

vel de toma de decisiones de la mujer en la administración pública. Desde la perspectiva de la teoría de agencia, trabajos como los de Kaplan y Reishus,⁴⁴ y García y Herrero⁴⁵ demuestran que la presencia de mujeres en los consejos de administración tiene un efecto positivo en el *desempeño* de una organización.

Así, la inclusión de mujeres en posiciones directivas tiene una relación directa con la independencia y supervisión de una organización porque promueve la participación y una interacción más incluyente. Otros estudios también muestran cómo la representación de mujeres en órganos de decisión motiva a un mayor nivel de innovación y transparencia incidiendo en un mejor desempeño.⁴⁶

Además de los datos cuantitativos ya presentados para la variable género, es de interés para este trabajo mostrar la información arrojada por cada uno de los casos.

Tabla 1. Variable Género en los 4 casos de estudio

Caso	Género	Comentarios
Colima (se declaró la nulidad de la elección)	Se integra con 5 mujeres y 2 hombres	No se observa una conformación paritaria, de hecho, existe un número mayor de mujeres. Para este caso no se cumple con lo revisado en la literatura, en cuanto a que se esperaría mayor supervisión y control ⁴⁷

⁴⁴ Kaplan, S. N. y Reishus, D., “Outside directorship and corporate performance”, *Journal of Financial Economics*, vol. 27, núm. 2, 1990, pp. 389-410. [http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X\(90\)90061-4](http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X(90)90061-4)

⁴⁵ García-Martín, C. J. y Herrero, B., “La mujer en los consejos de administración: evidencia para el mercado bursátil español”, *El trimestre económico*, vol. 86, núm. 342, 2019, pp. 235-264. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.790>

⁴⁶ Hunt, S. D., *A general theory of competition*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000.

⁴⁷ Kaplan, S. N. y Reishus, D., “Outside directorship and corporate performance”, *Journal of Financial Economics*, vol. 27, núm. 2, 1990, pp. 389-410. [http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X\(90\)90061-4](http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X(90)90061-4)

Monterrey (se declaró la nulidad de la elección)	Se integra con 4 mujeres y 3 hombres	Caso contrario sucede en Monterrey, donde a pesar de que sí hay integración paritaria, se convocó a nuevas elecciones por un mal desempeño del OPLE. Esto nos lleva a suponer que la paridad no necesariamente está relacionada con la vigilancia o supervisión ⁴⁸
Aguascalientes (se validó la elección)	Se integra con 3 hombres y 4 mujeres	Se observa un consejo paritario. Para este caso sí hay elementos para decir que la paridad fue un aspecto determinante para que las actuaciones del OPLE se validaran
Coahuila (se validó la elección)	Se integra con 3 mujeres y 4 hombres	En el caso Coahuila también se observa que la paridad influye cuando se trata de tomar decisiones operativas en este OPLE

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en 3 de los 4 casos existió una paridad en los consejos generarles. Esto hace suponer que el hecho de que haya una integración balanceada entre hombres y mujeres favorece a que el desempeño de los OPLE sea mejor, particularmente en cuanto al monitoreo y control de la organización.

A. Edad de los integrantes del Consejo

En su trabajo,⁴⁹ encontraron que integrar consejos utilizando un criterio de heterogeneidad en las edades de sus miembros resulta más útil cuando la organización se tiene que enfrentar a la realización de tareas muy complejas. Por su parte, McIntyre *et al.*, (2007) encontraron que el desempeño de las organizaciones se verá afectado negativamente cuando exista una mayor variación, ya sea baja o alta, en las edades de quienes integran sus consejos;

⁴⁸ Hillman, A. J.; Shropshire, C. y Cannella, A. A., “Organizational predictors of women on corporate boards”, *Academy of Management Journal*, vol. 50, núm. 4, 2007, pp. 941-952.

⁴⁹ Wegge, J.; Roth, C.; Neubach, B.; Schmidt, K. H. y Kanfer, R., “Age and gender diversity as determinants of performance and health in a public organization: the role of task complexity and group size”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 93, núm. 6, 2008, pp. 1301-1313. doi: 10.1037/a0012680. PMID: 19025249.

por el contrario, el desempeño será positivo cuando esté presente una edad promedio de los consejeros y consejeras.

Tabla 2. Variable Edad en los 4 casos de estudio

Caso	Edad	Comentarios
Colima (se declaró la nulidad de la elección)	4 de los 7 consejeros se encuentran en un mismo rango de edad de 30-39 años (la más joven)	Estos datos hacen suponer que la integración por perfiles más jóvenes y a la vez homogéneos influye negativamente en la realización de tareas complejas del OPLE ⁵⁰
Monterrey (se declaró la nulidad de la elección)	Se encontró que 3 de los 7 consejeros están en un rango de 40-49 años. El resto es de edades variantes	Esta heterogeneidad, supone, como lo dicen los trabajos revisados, un impacto negativo en el desempeño del organismo (McIntyre <i>et al.</i> , 2007).
Aguascalientes (se validó la elección)	Está conformado de manera heterogénea encontrándose todos los rangos de edad	La edad para este caso está relacionada con que el OPLE pudo hacer frente de mejor forma a tareas complejas
Coahuila (se validó la elección)	4 consejeros en un rango de edad de 30-39 años (la más joven)	Aunque 4 consejeros son jóvenes, el resto de ellos se encuentra en edades medias y maduras. Esta heterogeneidad se considera positiva para el desempeño del organismo

Fuente: elaboración propia.

Para los casos expuestos, la variable edad solo encuadra parcialmente con los hallazgos previamente revisados. Por un lado, se puede observar que el hecho de que haya perfiles más jóvenes no conlleva a que los OPLE hayan podido encarar de mejor manera tareas complejas. Por otro lado, cuando se presentan perfiles heterogéneos en cuanto a la edad, sí pareciera que el organismo electoral presenta un mejor desempeño.

⁵⁰ *Idem.*

B. Grado de estudios de los miembros del Consejo

En su estudio, Finkelstein y Hambrick⁵¹ identificaron una relación positiva entre el nivel de educación promedio de los consejeros y el desempeño de sus organizaciones. Concretamente, con sus hallazgos indican que los consejeros que cuentan con título universitario contribuyen de mejor forma a que la organización alcance sus objetivos estratégicos.

Del mismo modo, Darmadi⁵² examinó la relación que existe entre los antecedentes educativos de los miembros del Consejo y el desempeño de las organizaciones. El autor encontró que los títulos de posgrado y los de universidades *prestigiosas* de alto rango, tuvieron efectos positivos y significativos en el control de las organizaciones.

Tabla 3. Variable Grado de estudios en los 4 casos

Caso	Grado de estudios	Comentarios
Colima (se declaró la nulidad de la elección)	5 de 7 de los integrantes cuenta con estudios de posgrado	Caso contrario a lo que establecen Finkelstein y Hambrick, ⁵³ un grado de estudios mayor no fue determinante para lograr un desempeño estratégico del OPLE
Monterrey (se declaró la nulidad de la elección)	5 de 7 consejeros tienen un grado de estudios de posgrado	De igual manera, en caso Monterrey, un mayor grado de estudios no es factor para un buen desempeño estratégico
Aguascalientes (se validó la elección)	3 de los consejeros cuentan con nivel de licenciatura, 3 cuentan con estudio de posgrado y solo 1 cuenta con doctorado	Contrario a como lo establece Darmadi, ⁵⁴ en este caso el grado de estudios en su mayoría no es el más alto y sin embargo, el control ejercido por el OPLE fue adecuado

⁵¹ Finkelstein, S. y Hambrick, D., *Strategic leadership: top executives and their effects on organizations*, Minneapolis, West Publishing Company, 1996.

⁵² Darmadi, S., "Do women in top management affect firm performance evidence from Indonesia?", *Corporate Governance: the International Journal of Business in Society*, vol. 13, núm. 3, 2013, pp. 288-304.

⁵³ Finkelstein, S. y Hambrick, D., *op. cit.*.

⁵⁴ Darmadi, S., "Do women in top management affect firm performance evidence from

Coahuila (se validó la elección)	3 de 7 integrantes cuenta con estudios de posgrado.	4 de los integrantes cuenta con estudios a nivel licenciatura. No obstante, el desempeño de los OPLE fue positivo
----------------------------------	---	---

Fuente: elaboración propia.

Contrario a lo establecido por la literatura, para los casos que aquí se muestran, el hecho de que los integrantes cuenten con un mayor grado de estudios no conlleva a que los servidores públicos ejerzan un mayor control al interior del OPLE, o a que este tenga un mayor desempeño.

C. Experiencia de los miembros del Consejo

Smith y Grimm⁵⁵ argumentan que, bajo un entorno desfavorable, muchas acciones estratégicas se vuelven disponibles para las organizaciones y la experiencia de los miembros de los consejos es determinante para poder seleccionar mejores soluciones. De igual forma, Mahon y Murray⁵⁶ sostienen que es necesario que las organizaciones cuenten con las habilidades necesarias para enfrentar entornos desfavorables y, que los consejeros con experiencia en la toma de decisiones serán clave en las organizaciones que se encuentran en este escenario. En este caso, los consejeros que cuentan con mayor experiencia —por haber tomado decisiones en otras organizaciones en el pasado— pueden aportar asesoría respecto de las acciones de control que debe seguir el organismo electoral en un entorno adverso.

Indonesia? *Corporate governance: the International Journal of Business in Society*, vol. 13, núm. 3, 2013, pp. 288-304.

⁵⁵ Smith, K. G. y Grimm, C. M., “Environmental variation, strategic change and firm performance: a study of railroad deregulation”, *Strategic Management Journal*, vol. 8, núm. 1, 1987, pp. 363-376.

⁵⁶ Mahon, J. F. y Murray, E. A., “Strategic planning for regulated companies”, *Strategic Management Journal*, vol. 2, núm. 3, 1981, pp. 251-262.

Tabla 4. Variable Experiencia en los 4 casos de estudio

Caso	Experiencia	Comentarios
Colima (se declaró la nulidad de la elección)	5 de los 7 consejeros alcanzan el rango más alto de experiencia, esto es, que han participado varias organizaciones	El hecho de que los consejos de los OPLE sean integrados con perfiles de mayor experiencia, no garantiza que tengan un mejor desempeño como lo marca los artículos revisados, ⁵⁷ Se puede observar que, pese a que estos dos organismos contaban con integrantes de buena experiencia, esto no fue factor determinante para que se aportaran mejores soluciones o se hiciera frente a entornos desfavorables
Monterrey (se declaró la nulidad de la elección)	5 de los 7 consejeros alcanzan el rango más alto, esto es, que han participado varias organizaciones	
Aguascalientes (se validó la elección)	6 de 7 consejeros cuentan con un nivel máximo de experiencia, es decir, que han trabajado en dos o más sectores	En este caso sí se cumple con los hallazgos que señalan, ⁵⁸ en cuanto que, a mayor experiencia de los perfiles en un consejo, mayor será la probabilidad de encarar entornos desfavorables
Coahuila (se validó la elección)	5 de 7 consejeros tienen suficiente experiencia en más de dos sectores.	De igual forma en el caso Coahuila, la mayoría de los integrantes sí cuenta con suficiente experiencia, lo que puede influir a que el trabajo de este organismo fuera mejor realizado

Fuente: elaboración propia.

Los resultados aquí mostrados no son concluyentes. Se puede observar que el hecho de que los perfiles de integrantes de los consejos cuenten con suficiente experiencia, no garantiza que haya un mejor desempeño de los OPLE. Por lo tanto, no se considera que el factor experiencia haya sido determinante para anular o validar una elección cerrada.

⁵⁷ Smith, K. G. y Grimm, C. M., “Environmental variation, strategic change and firm performance: a study of railroad deregulation”, *Strategic Management Journal*, vol. 8, núm. 1, 1987, pp. 363-376.

⁵⁸ Mahon, J. F. y Murray, E. A., “Strategic planning for regulated companies”, *Strategic Management Journal*, vol. 2, núm. 3, 1981, pp. 251-262.

D. Especialidad con la que cuentan los integrantes del Consejo

Zahra y Pearcell⁵⁹ realizaron un estudio con el fin de analizar la relación que existe entre la especialidad con la que cuentan los miembros del Consejo y el desempeño de sus organizaciones. Los autores encontraron que los consejos más numerosos generalmente se integran por personalidades que son especialistas en varias áreas. Señalan que este tipo de perfiles coadyuvan con la alta dirección al aportar nuevas perspectivas y una mayor calidad en las opciones profesionales, lo que a su vez conduce a un mejor desempeño de las organizaciones.

Así, hay una mayor especialización cuando existe un conocimiento interdisciplinario, por ejemplo, personas consejeras que cuentan con conocimientos de derecho y ciencias políticas, o en áreas como administración de empresas y psicología organizacional, entre otras.

Tabla 5. Variable Especialidad en los 4 casos de estudio

Caso	Especialidad	Comentarios
Colima (se declaró la nulidad de la elección)	El Consejo está integrado de manera heterogénea, en cuanto a conocimientos y habilidades	Los trabajos revisados señalan que es deseable que los integrantes de los consejos cuenten con suficiente especialidad para hacer frente a los desafíos de las organizaciones. En este caso no sucede así, ya que son solo algunos consejeros quienes cuentan con suficiente especialidad
Monterrey (se declaró la nulidad de la elección)	Todos los consejeros tienen un nivel de especialidad 2, esto es, un conocimiento suficiente	A pesar de que los 7 consejeros cuentan con suficiente grado de especialidad, esto no es factor determinante para el desempeño del OPLE

⁵⁹ Zahra, S. A. y Pearce, J. A., “Boards of directors and corporate financial performance: a review and integrative model”, *Journal of Management*, vol. 15, núm. 2, 1989, pp. 291-344.

Aguascalientes (se validó la elección)	Todos los consejeros tienen un nivel de especialidad 2, esto es, un conocimiento suficiente	En ambos casos se cumple lo que marca la literatura existente, en cuanto que un mayor grado de especialidad coadyuva a un mejor desempeño del OPLE ⁶⁰
Coahuila (se validó la elección)	6 de 7 consejeros tienen un nivel de especialidad 2, esto es, un conocimiento suficiente	

Fuente: elaboración propia.

El grado de especialidad parece ser una variable importante para explicar el trabajo relacionado con la nulidad o la validación de las elecciones, esto es, de un mejor desempeño de los OPLE. En el caso concreto, solamente en el caso Monterrey se observa lo contrario, pero también llama la atención que cuando hay heterogeneidad en el grado de especialidad, también se dieron buenos resultados (caso Colima).

E. Consejeros internos y externos

a. Internos

El papel de los consejeros que emanan de la propia organización es especialmente crítico debido al conocimiento de la organización con el que ya cuentan.⁶¹ Al haber participado previamente en los procesos de decisión en otras áreas, los consejeros internos tienen acceso a información relevante para la toma de decisiones estratégicas.⁶² Sin embargo, también se ha encontrado que los consejeros internos pueden carecer de objetividad en la toma de decisiones y pueden apoyar a los *agentes* en beneficio de sus pro-

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Kesner, I. F., “Directors’ stock ownership and organizational performance: an investigation of Fortune 500 companies”, *Journal of Management*, vol. 13, núm. 3, 1987, pp. 499-507.

⁶² Baysinger, B. y Hoskisson, R. E., “The composition of boards of directors and strategic control: effects on corporate strategy”, *The Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 1, 1990, pp. 72-87. <https://doi.org/10.2307/258106>.

pías carreras.⁶³ Como resultado, pueden proteger las decisiones menos riesgosas para proteger y recompensar a los *agentes* y a ellos mismos.⁶⁴

Respecto a la separación de la propiedad y el control, Hill y Snell⁶⁵ descubrieron que la estructura de un consejo, conformado por integrantes *de casa*, surge cuando hay un deseo de controlar al interior. En el ámbito electoral esto se da cuando hay divergencia entre la ciudadanía (*principal colectivo*) y el OPLE (*agente colectivo*).⁶⁶

Es importante aclarar, que para este estudio se tomaron en cuenta muestras de personas consejeras “internos” todos aquellos que hubiesen trabajado en el OPLE de cualquier entidad federativa en cualquier otra área antes de ser designadas como consejeros, incluso aquellos provenientes de otro organismo electoral subnacional diferente de donde fueron designados.

b. Externos

Los consejeros que provienen de fuera de la organización pueden contribuir a las organizaciones debido a su objetividad para vigilar al *agente*, por la amplitud de su experiencia, y por sus contactos externos.⁶⁷ Esta objetividad hace que los consejeros externos sean críticos y que puedan representar mejor los intereses del *principal*.⁶⁸ Sin embargo, los consejeros externos pueden ser menos valiosos cuando las decisiones requieren una comprensión profunda de las capacidades de la organización, ya que pueden carecer de los conocimientos específicos de la organización que son necesarios para proporcionar decisiones bien informadas en estas situaciones.⁶⁹ Los hallaz-

⁶³ Ellstrand, A. E.; Tihany, L. y Johnson, J. L., “Board structure and international political risk”, *Academy of Management Journal*, vol. 45, núm. 4, 2002, pp. 769-777.

⁶⁴ Zahra, S. A. y Pearce, J. A., “Boards of directors and corporate financial performance: a review and integrative model”, *Journal of Management*, vol. 15, núm. 2, 1989, pp. 291-344.

⁶⁵ Hill, C. W. L. y Snell, S. A., “External control, corporate strategy, and firm performance in research intensive industries”, *Strategic Management Journal*, vol. 9, núm. 6, 1988, pp. 577-590.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Jensen, M. C. y Meckling, W. H., “Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure”, *Journal of Financial Economics*, vol. 3, núm. 4, 1976, pp. 305-360.

⁶⁸ Rechner, P. L. y Dalton, D. R., “CEO duality and organizational performance: a longitudinal analysis”, *Strategic Management Journal*, vol. 12, núm. 2, 1991, pp. 155-160.

⁶⁹ Baysinger, B. y Hoskisson, R. E., “The composition of boards of directors and strategic

gos de Johnson, Robert y Hoskisson⁷⁰ sugieren que los consejos dominados por individuos externos son más propensos a iniciar una reestructuración organizacional, es decir están más abiertos a los cambios y a ejercer un mayor control en la empresa. Por su parte, Judge y Zeithaml⁷¹ concluyeron que los consejos dominados por individuos internos tendían a estar menos involucrados en la planificación estratégica.

Tabla 6. Variable Procedencia en los 4 casos de estudio

Caso	Consejeros internos/ externos	Comentarios
Colima (se declaró la nulidad de la elección)	4 de los 7 consejeros son externos a los OPLES	Contrasta con la literatura revisada, ya que lo que se busca es que un mayor número de consejeros sean externos esto con el fin de aplicar mayor supervisión y control a la organización ⁷²
Monterrey (se declaró la nulidad de la elección)	4 de los 7 consejeros son externos a los OPLES	Se observa que un mayor número de consejeros externos, no necesariamente se traduce a un mejor desempeño cuando se habla de órganos electorales
Aguascalientes (se validó la elección)	Todos son internos	Es interesante notar que esta elección fue validada contando con todos los perfiles internos. Esto hace suponer que es mejor para los OPLE contar con perfiles que ya conocen la forma de trabajo del organismo ⁷³

control: effects on corporate strategy”, *The Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 1, 1990, pp. 72–87. <https://doi.org/10.2307/258106>.

⁷⁰ Johnson, R. A.; Robert E. y Hoskisson, M. A. H., “Board of director involvement in restructuring: the effects of board versus managerial controls and characteristics”, *Strategic Management Journal*, vol. 14, núm. 1, 1993, pp. 33-50.

⁷¹ Judge, W. Q. y Zeithaml, C. P., “Institutional and strategic choice perspectives on board involvement in the strategic decision process”, *Academy of Management Journal*, vol. 35, núm. 4, 1992, pp. 766-794.

⁷² Johnson, R. A.; Robert E. y Hoskisson, M. A. H., “Board of director involvement in restructuring: the effects of board versus managerial controls and characteristics”, *Strategic Management Journal*, vol. 14, núm. 1, 1993, pp. 33-50.

⁷³ Zahra, S. A. y Pearce, J. A., “Boards of directors and corporate financial performance: a review and integrative model”, *Journal of Management*, vol. 15, núm. 2, 1989, pp. 291-344.

Coahuila (se validó la elección)	4 de 7 consejeros son de procedencia interna	De igual forma, el hecho de que en este caso se cuente con mayor número de consejeros de adentro, es un factor para que la elección se haya validado, ya que tienen acceso a información relevante para la toma de decisiones ⁷⁴
----------------------------------	--	---

Fuente: elaboración propia.

Los resultados aquí obtenidos contrastan con la literatura revisada. Mientras que en las organizaciones de carácter privado se privilegia integrar consejos con perfiles externos, en los casos aquí analizados se observa que en los organismos electorales sucede lo contrario, pues se obtuvieron mejores resultados en elecciones cuando los consejos estaban integrados con una mayoría de personas internas al propio OPLE.

VI. Conclusiones

Frente al paradigma de la democracia mexicana, el desarrollo del campo electoral ha alcanzado un punto tal que, para su estudio, se vuelve necesario considerar nuevas estrategias epistemológicas con el fin de que el progreso de este campo continúe.

Aunque tradicionalmente el marco de la gobernanza ha sido utilizado en el ámbito económico, en este trabajo se utilizaron los conceptos, supuestos e ideas de este enfoque con el fin de conocer cuáles son las características del perfil de las personas que deben considerarse, para integrar los consejos generales de los OPLE, en términos de aportar control, vigilancia e incentivos, y así poder aspirar a mejorar el desempeño de estos organismos. No obstante, son necesarias futuras investigaciones que se aboquen a analizar, por ejemplo, las formas concretas en cómo se puede operacionalizar el desempeño de estos organismos electorales.

Género. El hecho de que los consejos generales de los OPLE se integren bajo el principio de paridad vertical y horizontal, como se observó en la muestra, contribuye a incrementar la legitimidad del propio organismo

⁷⁴ Baysinger, B. y Hoskisson, R. E., “The composition of boards of directors and strategic control: effects on corporate strategy”, *The Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 1, 1990, pp. 72–87. <https://doi.org/10.2307/258106>

electoral frente a sus partes interesadas (*stakeholdres*), lo que podría interpretarse como vigilancia hacia los OPLE; además incentiva la posibilidad de que otras mujeres puedan formar parte de esos órganos. Como se observa en 3 de los 4 casos existió una paridad en los consejos generarles. Esto hace suponer que el hecho de que haya una integración balanceada entre hombres y mujeres favorece a que el desempeño de los OPLE sea mejor, particularmente en cuanto al monitoreo y control de la organización.

Edad. Se constató que existe diversidad de edades entre los integrantes de los órganos colegiados electorales. Aunque esta diversidad de edades podría influir de forma positiva para que los OPLE afronten tareas complejas en cada una de las diferentes etapas del proceso electoral, no sucedería lo mismo cuando se busca mejorar otros aspectos del desempeño integral de los OPLE, por ejemplo, al influir para que las actuaciones del OPLE se apeguen a los principios electorales en materia electoral, por lo que se puede intuir que esta heterogeneidad no ayudaría a fortalecer el control hacia estos organismos. Esto se constata con los casos presentados, ya que se puede observar que el hecho de que haya perfiles más jóvenes no conlleva a que los OPLE hayan podido encarar de mejor manera tareas complejas o de control.

Grado de estudios. Existen situaciones coyunturales en todas las regiones del país que provocan que la planeación de los OPLE deba ser revisada y modificada constantemente. Al respecto, se observó que más de la mitad de la muestra cuenta con estudios de posgrado, con lo cual se puede inferir que los organismos electorales podrían realizar una planeación estratégica mejor diseñada y ejecutada, al ser vigilada esta por sus consejos generales. Sin embargo, de acuerdo a los casos expuestos, contrario a lo establecido por la literatura, el hecho de que los integrantes cuenten con un mayor grado de estudios no conlleva a que los servidores públicos ejerzan un mayor control al interior del OPLE, o a que este tenga un mayor desempeño.

Experiencia. En el campo electoral el entorno es muy dinámico y variable, por lo tanto, contar con perfiles que tengan experiencia suficiente (por ejemplo, personas que conozcan de diferentes sectores como la administración pública, la iniciativa privada o la academia) se vuelve fundamental para responder adecuadamente a las contingencias. Con los resultados de este trabajo se observa que más de la mitad de los integrantes de los consejos generales en todos los OPLE, están en posibilidades de proponer acciones de control que contrarresten posibles situaciones adversas. En cuanto a los casos, los resultados aquí mostrados no son concluyentes. Se puede ob-

servar que el hecho de que los perfiles de integrantes de los consejos cuenten con suficiente experiencia, no garantiza que haya un mejor desempeño de los OPLE. Por lo tanto, no se considera que el factor experiencia haya sido determinante para anular o validar una elección cerrada.

Especialidad. Frente a la diversidad de tareas que deben cumplir los OPLE, resulta necesario integrar a sus cuerpos colegiados con perfiles integrales que posean un nivel de especialidad suficiente (por ejemplo, al conocer de diferentes campos del conocimiento). En la muestra se encontró que más de la mitad de los consejeros y consejeras cuentan con un nivel diversificado de especialidad; por lo tanto, se asume que estos perfiles podrían aportar vigilancia y control a sus respectivos OPLE, aportando nuevas perspectivas y una mayor calidad en las opciones profesionales, lo que a su vez se traduciría en un mejor desempeño de los organismos. En los casos revisados, el grado de especialidad parece ser una variable importante para explicar el trabajo relacionado con la nulidad o la validación de las elecciones, esto es, de un mejor desempeño de los OPLE.

Consejeros internos y externos. El INE se ha inclinado por designar a perfiles externos para consejeros y consejeras, conforme al 60 % de la muestra. Por lo tanto, se asume que con la mayoría de las designaciones el Instituto busca que exista mayor vigilancia y objetividad en las decisiones que se toman en los órganos colegiados. Por eso se privilegian perfiles críticos y ajenos a la propia organización. También se intuye que estos perfiles *externos* ‘romperán’ con dinámicas y prácticas establecidas en los OPLE, dotando con esto de una visión novedosa a estos organismos electorales; también se espera que estos consejeros externos estarán más motivados a realizar cambios estructurales en los OPLE, con el fin de establecer mecanismos de vigilancia y monitoreo. Sin embargo, los resultados aquí obtenidos contrastan con la literatura revisada. Mientras que en las organizaciones de carácter privado se privilegia integrar consejos con perfiles externos, en los casos aquí analizados se observa que en los organismos electorales sucede lo contrario, pues se obtuvieron mejores resultados en elecciones cuando los consejos estaban integrados con una mayoría de personas internas al propio OPLE.

Los hallazgos aquí presentados permiten reflexionar sobre los criterios utilizados por el INE para integrar dichos consejos, y ofrecen una perspectiva a la ciudadanía que aspira a integrarlos, pues estos datos les permitirán

conocer las bases técnicas que ha adoptado este Instituto del año 2014 a la fecha.

Es cierto que el INE cuenta con procesos, evaluaciones y filtros bien diseñados, con los cuales se ha asegurado que los postulantes a integrar los consejos. No obstante, es fundamental que estas designaciones consideren no solamente atributos del propio perfil del postulante, también se vuelve necesario que, en primer lugar, se evalúe el contexto y se diagnostiquen las necesidades muy puntuales de cada entidad federativa. Lo anterior permitirá seleccionar no solamente a los mejores profesionales, sino también a aquellos perfiles que puedan responder de mejor manera a las situaciones particulares de cada región.

VII. Bibliografía

- Akerlof, G. A., “The market for ‘lemons’: quality uncertainty and the market mechanism”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, núm. 3, 1970, pp. 488–500. <https://doi.org/10.2307/1879431>
- Alonso, L. E., *La mirada cualitativa en sociología. Fundamentos*, 1998.
- Asamoah, J., “The concept of agency theory in electoral democracy”, *Journal of African Elections*, vol. 17, núm. 2, 2018, pp. 66-82. <https://doi.org/10.20940/JAE/2018/v17i2a4>
- Baysinger, B. y Hoskisson, R. E., “The composition of boards of directors and strategic control: effects on corporate strategy”, *The Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 1, 1990, pp. 72–87. <https://doi.org/10.2307/258106>
- Bergman, T. y Strøm, K., “Shifting dimensions of citizen control”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, núm. 2, 2004, pp. 89-113. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2004.00099.x>
- Berle, A. y Means, G., *The modern corporation and private property*, MacMillan, 1932.
- Daily, C. M. et al., “Corporate governance: decades of dialogue and data”, *The Academy of Management Review*, vol. 28, núm. 3, 2003, pp. 371-382. <https://doi.org/10.2307/30040727>
- Darmadi, S., “Do women in top management affect firm performance evidence from Indonesia? *Corporate Governance: the International Journal of Business in Society*, vol. 13, núm. 3, 2013, pp. 288-304.

- Canto, E. del y Silva-Silva, A., “Metodología cuantitativa: abordaje desde la complementariedad en ciencias sociales”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 3, núm. 141, 2013, pp. 25-34.
- Eisenhardt, K. M., “Agency theory: an assessment and review”, *The Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 1, 1989, pp. 57-74. <https://doi.org/10.2307/258191>
- Ellstrand, A. E.; Tihany, L. y Johnson, J. L., “Board structure and international political risk”, *Academy of Management Journal*, vol. 45, núm. 4, 2002, pp. 769-777.
- Fama, E. F. y Jensen, M. C., “Agency problems and residual claims”, *Journal of Law and Economics*, vol. 26, núm. 2, 1983, pp. 327-349.
- Finkelstein, S. y Hambrick, D., *Strategic leadership: top executives and their effects on organizations*, Minneapolis, West Publishing Company, 1996.
- Gaona-Domínguez, E. y Núñez-Torres, M. G., “Los costos económicos asociados al reconocimiento constitucional de los derechos políticos: el caso del derecho constitucional mexicano”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, vol. 1, núm. 32, 2022, pp. 272-292.
- García-Martín, C. J. y Herrero, B., “La mujer en los consejos de administración: evidencia para el mercado bursátil español”, *El trimestre económico*, vol. 86, núm. 342, 2019, pp. 235-264. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.790>
- García-Ramírez, E. C., *La reforma constitucional en materia electoral: un análisis crítico del diseño institucional de los organismos públicos locales electorales (OPLÉS)*, 2018. <http://hdl.handle.net/11651/2730>
- Ghoshal, S. y Moran, P., “Bad for practice: critique of transaction cost theory”, *Academy of Management Review*, vol. 21, núm. 1, 1996, pp. 13-47.
- Goodstein, J. y Boeker, W., “Turbulence at the top: a new perspective on governance structure changes and strategic change”, *Academy of Management Journal*, vol. 34, núm. 2, 1991, pp. 306-330.
- Hill, C. W. L. y Snell, S. A., “External control, corporate strategy, and firm performance in research intensive industries”, *Strategic Management Journal*, vol. 9, núm. 6, 1988, pp. 577-590.
- Hillman, A. J.; Shropshire, C. y Cannella, A. A., “Organizational predictors of women on corporate boards”, *Academy of Management Journal*, vol. 50, núm. 4, 2007, pp. 941-952.

- Hunt, S. D., *A general theory of competition*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. y Centro de Investigación de la Mujer en la Alta Dirección, *Mujeres en las empresas: impulsoras del cambio*, 2022. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/Mujeres-en-las-empresas-2022_Documento.pdf
- Jensen, M. C. y Meckling, W. H., “Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure”, *Journal of Financial Economic*, vol. 3, núm. 4, 1976, pp. 305-360.
- Johnson, R. A.; Robert E. y Hoskisson, M. A. H., “Board of director involvement in restructuring: the effects of board versus managerial controls and characteristics”, *Strategic Management Journal*, vol. 14, núm. 1, 1993, pp. 33-50.
- Judge, W. Q. y Zeithaml, C. P., “Institutional and strategic choice perspectives on board involvement in the strategic decision process”, *Academy of Management Journal*, vol. 35, núm. 4, 1992, pp. 766-794.
- Kaplan, S. N. y Reishus, D., “Outside directorship and corporate performance”, *Journal of Financial Economics*, vol. 27, núm. 2, 1990, pp. 389-410. [http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X\(90\)90061-4](http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X(90)90061-4)
- Kesner, I. F., “Directors’ stock ownership and organizational performance: an investigation of Fortune 500 companies”, *Journal of Management*, vol. 13, núm. 3, 1987, pp. 499-507.
- Lacayo Ojeda, M. H. y Tapia Sánchez, B., “La participación de las mujeres en niveles directivos y consejos de administración y su ventaja para las empresas”, *Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 1, núm. 26, 2022. <https://investigacion.fca.unam.mx/docs/memorias/2022/9.01.pdf>
- Lane, J., “The principal-agent approach to politics: policy implementation and public policy-making”, *Open Journal of Political Science*, vol. 3, núm. 2, 2013, pp. 85-89.
- Lang, J. R. y Lockhart, D. E., “Increased environmental uncertainty and changes in board linkage patterns”, *Academia of Management Journal*, vol. 33, núm. 1, 1990, pp. 106-128.
- Lorsch, J. W. y Maclaver, E., *Pawns or potentates: the reality of America’s corporate boards*, Harvard Business School Press, 1989.
- Lückerath-Rovers, M., “Women on boards and firm performance”, *Journal of Management and Governance*, vol. 17, núm. 1, 2013, pp. 491-509.

- Mahon, J. F. y Murray, E. A., "Strategic planning for regulated companies", *Strategic Management Journal*, vol. 2, núm. 3, 1981, pp. 251-262.
- Méndez de Hoyos, I.; Grömping, M.; Martínez i Coma, F. y Loza Otero, N., "Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad", *Región y Sociedad*, vol. 33, núm. 1, 2021.
- Méndez, I. y Loza, N., *Instituciones electorales, Opinión Pública y Poderes Políticos Locales en México*, FLACSO.
- Mendizabal, N., "La osadía en la investigación: el uso de los métodos mixtos en las ciencias sociales", *Espacio Abierto*, vol. 27, núm. 2, 2018, pp. 5-20.
- Meyer, D. J. y Meyer, J., "Measuring risk aversion", *Foundations and Trends in Microeconomics*, núm. 2, núm. 2, 2006, pp. 107-203.
- Mizruchi, M. S., "Who controls whom? An examination of the relation between management and boards of directors in large american corporations", *Academy of Management Review*, vol. 8, núm. 3, 1983, pp. 426-435.
- Pfeffer, J. y Salancik, G. R., *The external control of organizations: a resource dependence Perspective*, Nueva York, Harper and Row, 1978.
- Prahalad, C. K. y Hamel, G., "The core competence of the corporation", *Harvard Business Review*, vol. 68, núm. 3, 1990, pp. 79-91.
- Quintero-Castellanos, C. E., "Gobernanza y teoría de las organizaciones", *Perfiles latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, 2017, pp. 39-57. <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>
- Rabin, J. et al., *Handbook of public administration*, Boca Raton, Taylor y Francis, 2007.
- Randøy, T. y Nielsen, J., "Company performance, corporate governance, and CEO compensation in Norway and Sweden", *Journal of Management and Governance*, vol. 6, núm. 1, 2002, pp. 57-81.
- Rechner, P. L. y Dalton, D. R., "CEO duality and organizational performance: a longitudinal analysis", *Strategic Management Journal*, vol. 12, núm. 2, 1991, pp. 155-160.
- Rhoades, D. et al., "A meta-analysis of board leadership structure and financial performance: are two heads better than one?", *Corporate Governance: an International Review*, vol. 9, núm. 4, 2001, pp. 311-319.
- Romero-Ballivián, S., "A comparative perspective of local electoral management bodies in Latin America", *Latin American Policy*, vol. 12, núm. 2, 2021, pp. 424-441.

- Shleifer, A. y Vishny, R. W., “Large shareholders and corporate control”, *Journal of Political Economy*, vol. 94, núm. 3, 1986, pp. 461-488.
- Simon, H. A., *Models of man, social and rational*, John Wiley and Sons Inc, 1957.
- Singh, V. y Vinnicombe, S., “Why so few women directors in top UK boardrooms? Evidence and theoretical explanations”, *Corporate Governance*, vol. 12, núm. 4, 2004, pp. 479-489.
- Smith, K. G. y Grimm, C. M., “Environmental variation, strategic change and firm performance: a study of railroad deregulation”, *Strategic Management Journal*, vol. 8, núm. 1, 1987, pp. 363-376.
- Stake, R. E., *Investigación con estudios de casos*, Ediciones Morata, 1998.
- Strøm, K.; Wolfgang, C. M. y Torbjörn, B., *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, 2004.
- Ugalde, L. C., *Rendición de cuentas y democracia, el caso de México*, Instituto Federal Electoral, 2002.
- Vargas-González, P., “Nueva organización electoral subnacional (OPLES) y su repercusión en las elecciones locales en México”, *Ecuador Debate*, vol. 1, núm. 102, 2017, pp. 105-122. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13710/1/REXTN-ED102-08-Vargas.pdf>
- Vargas-Hernández, J., 2005, “Los procesos de transformación estratégica en relación con la evolución de las organizaciones”, *Estudios gerenciales*, vol. 1, núm. 94, 2017, 65-80. <https://www.redalyc.org/pdf/212/21209404.pdf>
- Villabella-Armengol, C. M., “Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones”, *Pasos hacia una Revolución en la Enseñanza del Derecho en el Sistema Romano-Germánico*, vol. 4, núm. 16, 2020, pp. 161-178. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6226/22a.pdf>
- Walsh, J. P., y Seward, J. K., “On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms”, *Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 3, pp. 421-458.
- Wegge, J., Roth, C., Neubach, B., Schmidt, K. H., y Kanfer, R., “Age and gender diversity as determinants of performance and health in a public organization: the role of task complexity and group size”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 93, núm. 6, 2008, pp. 1301-1313. doi: 10.1037/a0012680. PMID: 19025249.
- Westphal, J. D., “Board games: How CEOs adapt to increases in structural board independence from management”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 43, núm. 3, 1998, pp. 511-537. <https://doi.org/10.2307/2393674>

Zahra, S. A., y Pearce, J. A., “Boards of directors and corporate financial performance: a review and integrative model”, *Journal of Management*, vol. 15, núm. 2, 1989, pp. 291-344.

Zajac, E., y Westphal, J. D., “The social construction of market value: Institutionalization and learning perspectives on stock market reactions”, *American Sociological Review*, vol. 69, núm. 3, 2004, pp. 433-457.

Partidos políticos locales en Hidalgo: creación y permanencia en la competencia electoral

Local political parties in Hidalgo: creation and permanence in the electoral competition

Jovany Hernández López

 <https://orcid.org/0009-0001-5329-5450>

Centro de Estudios para la Democracia del Instituto
Estatad Electoral de Hidalgo México

Correo electrónico: jov_as29@hotmail.com

Recepción: 27 de marzo de 2024

Aceptación: 7 de junio de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19027>

Resumen: La conformación de partidos políticos locales, y la participación ciudadana hidalguense a través de estos, denotan un binomio en el cual, la interacción entre ambas figuras, resulta tener connotaciones que facilitan la posibilidad de creación, y de manera simultánea, desafíos para la permanencia de los primeros, en más de un proceso electoral, de tal forma que resulta relevante identificar las distintas aristas en el caso local del estado de Hidalgo, que se ha registrado desde el último proceso electoral local de renovación de ayuntamientos en 2020, en el que participaron por primera vez en su historia. A través de la presente investigación se busca, en un primer momento, describir el contexto nacional en el que compiten los partidos políticos locales frente a los partidos políticos nacionales, y la posibilidad, no sólo de mantener el registro, sino de ser un actor con posibilidades reales de ocupar cargos de elección popular. En un segundo momento, se pretende analizar el contexto partidista local del estado de Hidalgo; ya que, en 2018, se conformaron los primeros dos partidos políticos locales, y en 2019, derivado de la pérdida del registro nacional de dos partidos políticos, se sumaron

dos nuevos partidos políticos locales, dando con ello un total de 4 partidos políticos locales. En este sentido, es necesario describir la normativa, el proceso y los resultados electorales de los mismos como consecuencia del apoyo o desafecho ciudadano.

Palabras clave: partidos políticos locales, Hidalgo, competitividad electoral, organizaciones ciudadanas, elecciones.

Abstract: The formation of local political parties and the participation of Hidalgo citizens through them denote a binomial in which the interaction between both figures turns out to have connotations that facilitate the possibility of creation and, simultaneously, challenges for the permanence of the former, in more than one electoral process, so that it is relevant to identify the different aspects in the local case of the state of Hidalgo, which has been registered since the last local electoral process for the renewal of city councils in 2020, in which they participated for the first time in its history. For this purpose, through this research we seek, at first, to describe the national context in which local political parties compete against national political parties and the possibility of not only maintaining the registry but also being an actor with possibilities. Real opportunities to occupy elected positions. Likewise, in a second moment, it is intended to analyze the local partisan context of the State of Hidalgo, since in 2018 the first two local political parties were formed and in 2019, derived from the loss of the national registration of two political parties, two new ones were added. Local political parties, giving a total of 4 local political parties. In this sense, it is necessary to describe their electoral regulations, process and results because of citizen support or disaffection.

Keywords: local political parties, Hidalgo, electoral competitiveness, citizen organizations, elections.

Sumario: I. Introducción. II. Corrientes teóricas de creación de los partidos políticos. III. Marco jurídico del caso mexicano. IV. Los partidos políticos locales desde la perspectiva nacional. V. Partidos políticos locales en el estado de Hidalgo. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. Introducción

La relación de los partidos políticos con el modelo democrático representativo actual presenta un vínculo estrecho, a tal grado que la existencia de ese modelo tiene gran peso por la presencia de los primeros. Como seña-

la Duverger,¹ la génesis de los partidos políticos parte de las prerrogativas que fueron instauradas como resultado del parlamentarismo del siglo XIX, que tuvo énfasis en el sufragio popular, mismas que detonaron las asambleas legislativas y los grupos parlamentarios.

La maximización de los derechos político-electorales, que elevó el número de votantes, propició la necesidad de ordenar los modelos de representación de quien debiese ocupar un cargo público; por lo que las cúpulas partidistas comenzaron a aglutinar a las masas, conforme a los intereses e ideas afines a cada uno de estos grupos, los cuales dependían, en un sentido amplio, de la procedencia geográfica, clase social y la ideología política. A esto, Duverger denomina categorización endógena de los partidos políticos modernos.

A su vez, a diferencia de esta forma de categorización, se sitúa aquella que nace de actividades ajenas al parlamentarismo y de sus grupos internos, por medio de organizaciones como sindicatos, colectivos, sociedades de obreros —e inclusive la propia iglesia— cuyo medio para alcanzar sus fines se ven materializados en la constitución de partidos políticos, a esta categorización Duverger las nombra como exógenas.

Sin embargo, Janda² identifica algunos partidos políticos —principalmente, de países que se encontraban en vías de desarrollo— en los que no era posible ubicarlos dentro de las dos categorizaciones a las que hacía alusión Duverger, los cuales eran el resultado de la fusión entre dos o más partidos políticos o, en algunos casos, su nacimiento se dio por causa de una división interna de otro partido. A partir de entonces, surge un área de estudio, cimentada sobre la relación y el grado de influencia que tiene el sistema electoral, sobre la posibilidad de creación de partidos políticos, así como producto de las condiciones económicas, sociológicas políticas y por ende jurídicas de una nación.

A partir de lo anterior, es conveniente identificar las diversas corrientes teóricas en las cuales se concibe la figura de partido político, con el fin de contar con elementos explicativos que nos lleven a identificar las condiciones del contexto nacional, y particularmente del estado de Hidalgo, por el cual se precisan las circunstancias que han propiciado su formación, así

¹ Duverger, Maurice, 1987, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1987, p. 22.

² Janda, K., *Retrieving information for a comparative study of political parties. Approaches to the study of party organization*, 1968, pp. 159-216.

como aquellos factores que han limitado su permanencia en el contexto político local, toda vez que de los cuatro partidos locales que existían, actualmente solo sobrevive uno.

II. Corrientes teóricas de creación de los partidos políticos

Para agrupar la génesis de los partidos políticos, existen diversas clasificaciones que se han hecho —y que seguirán haciendo, dependiendo del interés en concreto que se busque analizar—. Para fines del presente trabajo, Palombara y Weiner³ explican el origen de los partidos políticos a partir de tres grandes categorías, que a continuación se enlistan. Dentro de cada una se agrupan las distintas posturas teóricas tomadas por los principales estudiosos de la materia, que servirán de base para contextualizar los fenómenos nacional y local del actual trabajo.

1. *Teorías institucionales*

Bajo la perspectiva institucional, se ubican las contribuciones que realizaron Duverger junto con Weber. Sostienen el nacimiento de un partido como resultado de las asambleas legislativas, propias de grupos selectos de notables que, al buscar conquistar y perpetuarse en el poder, recurren a la agrupación de las masas, como resultado de la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias.⁴ La coadyuvancia de los trabajos de Ostrogorski y Michels afirman esta idea, en la cual, la necesidad de ordenar y agrupar a las masas, fomenta la oligarquización de las dirigencias, las cuales se van separando de las bases; de ahí la postura que acompaña a toda organización social y política que, mientras más compleja y masiva, mayor es la probabilidad de que desarrollen tendencias oligárquicas.⁵ La razón por la que estos pequeños grupos comienzan a aglutinar a las masas, parte de la afinidad ideológica que persiguen, o al menos, en teoría, puede percibirse

³ Palombara, Joseph y Weiner, M., *The origin and development of political parties*, 1977.

⁴ Paoli Bolio, Francisco José, *Historia y teoría de los partidos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p. 7.

⁵ Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2a. ed., Buenos Aires, 2008, p. 2..

de tal forma, aunque también se presumen que la amistad o la necesidad de defender y promover sus intereses particulares sobre los del grupo en su conjunto, alienta que se manifiesten este tipo de surgimiento de partidos.

Para Weber un partido político se concibe como una forma de socialización, a través del reclutamiento formal, que tiene como fin el otorgamiento de poder a los dirigentes dentro de una asociación, por el que, a su vez, los miembros activos obtienen ventajas o beneficios personales. A esta postura, se suma Friedrich,⁶ quien define los partidos políticos como aquel grupo de seres humanos que mantiene una organización estable, con el objetivo de mantener, para sus líderes, el control de un gobierno y, en un futuro, otorgar a sus miembros ventajas por medio de ese control.

Ciertamente, la posición política que juegan los partidos políticos en la arena pública cobra mayor énfasis, cuando la pluralidad partidaria se encuentra controlada o limitada, sumado a la poca —o nula— participación del ciudadano común en los asuntos públicos; por lo que, la figura de estas élites con sus cuadros o masas, no siempre determina la voluntad de los segundos, generando a su vez un mayor control, que puede superar al propio partido y controlar al gobierno, siempre y cuando este se encuentre hospedado en algún cargo público de poder.

En este tenor, Sartori⁷ discute ampliamente el término “partido”, inicialmente como una facción o secta, de la cual la última es vista como una entidad negativa o sediciosa; pero que, con el paso del tiempo, llegaron a comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles, ni perturbadores del orden político. En consecuencia, aquel instrumento de organización formal que nace de las formaciones aristocráticas transita a la democracia, como lo justifica Michels⁸ por dos razones: a) la organización es el único medio para llevar a cabo la voluntad colectiva, y b) la organización implica la tendencia a la oligarquía.

⁶ Friedrich, Carl, J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

⁷ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, 2a. ed., España, Alianza Editorial, 2011.

⁸ Michels, Robert, *op. cit.*

2. Teorías históricas

En esta vertiente de origen y desarrollo de los partidos políticos, se sustenta que el modelo democrático no se concibe como un hecho aislado, sino más bien, es el resultado de la crisis de legitimidad y de participación suscitadas en un plano histórico. Bajo este supuesto se ubica el caso de Easton,⁹ quien considera que la génesis de un partido político es el resultado de una situación de interacción entre las demandas o presiones sociales (*inputs*), que daban como resultado la articulación a través de la coadyuvancia de dichos intereses particulares, materializando de esta forma la institucionalización formal de tales peticiones (*outputs*) por medio de la representación política. En este contexto, se enfatiza la idea de que los partidos políticos son un instrumento de la democracia, si bien no inherente, sí con un rol preponderante.

La transición histórica de la noción de partido se agrupa en, al menos, cuatro etapas. La primera de ellas se denomina “antipartidismo”, comprende de los siglos XVI al XVII, y se entiende como sinónimo de facción, el cual fue considerado como un hecho negativo, ya que la expresión y la representación de grupos que adquieren mayores roles de protagonismo —como lo fue el ascenso de la burguesía— debilitaba la unidad nacional controlada por la concepción organizada de ese periodo. De ahí que hayan sido considerados como algo antinatural.

La segunda etapa en la transición histórica de los partidos políticos comprende el siglo XVIII, en la cual la imagen de los partidos es vista como un mal necesario, en comparación con las tiranías que pudieran surgir si los partidos políticos fueran suprimidos. Sumado al efecto de la ampliación del voto a una mayor cantidad de sujetos, encontrarían en los partidos la integración de las demandas sociales como respuesta a los abusos de poder del sistema de gobierno en turno.

La tercera etapa se ubica en el siglo XIX, se aceptan y legalizan las organizaciones partidistas, para los comienzos del establecimiento de las elecciones modernas. El caso de Inglaterra —no así de Francia, ni de los Estados Unidos de Norteamérica— reconoció que los partidos eran considerados como insumos necesarios de todo gobierno representativo, aunque sólo aquellos ubicados dentro del marco jurídico podían acceder legítimamente

⁹ Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorroutu, 1996.

a la obtención del poder, y su funcionamiento se encontraría regulado por la norma, al ser mediadores entre el pueblo y el gobierno.

Finalmente, la etapa de constitucionalización de los partidos se dio a partir del siglo xx, reconociéndolos como entidades de carácter e interés público; dotándolos de derechos y obligaciones. Para el caso de Europa Occidental, los partidos se convirtieron en los protagonistas de la reconstrucción política, así como los impulsores del Estado de bienestar.¹⁰

3. Teorías desarrollistas

En lo relativo a esta categorización en la génesis de los partidos políticos, se parte de que el surgimiento se vincula con procesos globales de desarrollo y modernización que experimentan las naciones; por ejemplo, la figura del partido de masas se concibe como resultado de la Revolución Industrial.¹¹

En esta encrucijada, en la cual la sociedad experimenta cambios en algunos casos severos, propicia que la manera en la cual se lleva a cabo la relación entre ciudadanos y gobierno, sea el terreno propicio para que nuevos actores tomen un mayor protagonismo como intermediarios entre la población y los tomadores de decisiones; por lo que resulta imperante señalar que las coyunturas económicas, sociales y políticas, favorecen que estos nuevos actores materialicen dichas demandas con la instauración de partidos políticos, que pueden ir desde lo local, principalmente, hacia lo nacional.

En las democracias jóvenes, dada la falta de consolidación de las estructuras partidistas, se convierten en los lugares propicios para la formación de partidos, los cuales cuentan con la posibilidad de posicionar su agenda dentro del espacio público; por lo que, en menor medida, se puede conseguir un mayor posicionamiento en las democracias ya establecidas; con instituciones políticas consolidadas y con un marco jurídico que limita la poca o nula apertura a nuevas fuerzas u opciones políticas, que incentive su registro, así como su competitividad en los procesos electorales.¹²

¹⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Partidos políticos*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2012.

¹¹ Palombara, Joseph y Weiner, M., *The origin and development of political parties*, 1977, p. 515.

¹² Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Llegados hasta este punto, el aporte de los tipos de teorías que sirven para categorizar el origen de los partidos políticos, ayuda a tener una mayor claridad del tipo de instituciones partidistas que han sido creadas en nuestra nación. No así se respondería la pregunta central que nos llevaría a entender dicha clasificación en el plano nacional de México, y el contexto que se vive a nivel local en Hidalgo, por lo que se requiere de una mayor profundización que permita entender la transición histórica, a rango constitucional de la idea de partido, así como la injerencia de los factores socio-políticos que, en algunos casos, marcaron la pauta para fomentar o inhibir su acceso y su rol protagonista dentro del ámbito político.

III. Marco jurídico del caso mexicano

El contexto histórico que da forma a la normatividad vigente en un determinado territorio, parte de sucesos económicos, políticos y sociales que delinearon la estructura y que, en su caso, simbolizó la perpetuación en el poder de los grupos dominantes. A partir de ello, en el caso mexicano estuvo precedido por ochenta y cinco años de la existencia de un partido hegemónico y de la constante aparición y disolución de partidos políticos a los cuales les resultaba complejo mantener el registro, u obtener escaños de representación, como parte de las reglas electorales que mantenía el control y favorecía a la elite dominante.¹³

En México, durante muchos años los partidos políticos representaron la única vía a través de la cual los ciudadanos podían acceder al poder para ocupar algún cargo público, o recibir beneficios y privilegios al estar adheridos de manera formal en ellos. Al menos, en teoría, representan el vínculo para la representación de los intereses sociales.

A partir de 1908, los esporádicos intentos de creación de partidos políticos mostraban severas carencias, respecto a la definición de su estructura y la poca participación ciudadana en cuanto al elemento identitario por afinidad ideológica, por lo que eran vistos, más como organizaciones al servicio de un interés particular, que como parte de un interés colectivo.¹⁴ El único

¹³ Corona Nakamura, Luis Antonio, “Historial del marco jurídico de los partidos políticos en México”, Colombia, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 2016, p. 1.

¹⁴ Casar, María Amparo, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford University Press,

ejemplo de referente al que hacía alusión a la noción de partido fue el Partido Comunista, fundado en 1919.

El primer antecedente de reconocimiento jurídico de partido se dio con la Ley Electoral de 1911, donde se les solicitaba a sus fundadores celebrar una asamblea de, mínimo 100 ciudadanos, en la que se aprobara un programa político y de gobierno, así como llevar a cabo la elección de personas que representaran al partido.¹⁵

Posteriormente, la Ley Electoral de 1918 a 1946 facilitó la posibilidad de formación y participación de partidos en los comicios locales y nacionales, ya que no se requería un registro oficial, ni ningún tipo de aprobación de candidaturas, dejando abierta la posibilidad de llevar a cabo conformación de partidos locales y regionales, sumado a la posibilidad de postulación de candidaturas independientes. En este sentido, es conveniente precisar que, la laxitud de la apertura normativa representaba a su vez la posibilidad de no garantizar elecciones libres y competitivas.

En tal sentido, y como era de esperarse, la esporádica participación de partidos fue el común denominador, no así el caso del Partido Nacional Revolucionario (PNR), quien posteriormente sería el partido oficial y hegemónico que aglutinó a las elites y agrupaciones obreras y campesinas, transitando en 1938 a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y más tarde, en 1946, lo que hoy identificamos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La tendencia nominal en esa época de la historia política mexicana fue la participación de partidos, únicamente, para postular candidaturas de oposición al partido hegemónico, que en muchas ocasiones resultaba de la escisión de figuras políticas que no tenían cabida en las candidaturas del PRI y buscaban contender, ahora, fuera de dicho partido. Asimismo, se destaca al Partido Acción Nacional (PAN) como único ejemplo de una organización política de oposición subsistente de aquella época, y que continúa en nuestro tiempo.¹⁶

Si bien dentro del sistema político mexicano ya existían partidos políticos a mediados del siglo XX, estos se encontraban lejos de ser considerados como organizaciones constituidas de intermediación entre el gobierno y so-

2010.

¹⁵ Corona Nakamura, Luis Antonio, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶ Favela, Adriana y Mandujano Saúl, *Derecho electoral, visión práctica*, México, Limusa, 2013.

ciudad; por lo que parecían tener mayor semejanza a la idea de facciones,¹⁷ ya que no contaban con el elemento mínimo de postular candidatos para ocupar cargos de elección popular.

Finalmente, a través de la reforma electoral de 1977, se incorporó a rango constitucional la noción de partido político, como a continuación se precisa en el artículo 41:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1977).

Sumado a ello, a través de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se establecieron dos rutas a través de las cuales se le otorgaba reconocimiento legal a un partido: *a*) registro definitivo, cuando alcanzaba los 3000 afiliados en al menos la mitad de las entidades federativas, o cuando contaba con 300 afiliados en al menos la mitad de los distritos electorales, y *b*) registro condicionado, cuando las agrupaciones políticas demostraban haber realizado actividades políticas permanentes durante los 4 años anteriores a su solicitud de registro.¹⁸ Es conveniente precisar que,

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Esparza Martínez, Bernardino, *Partidos políticos, un paso de su formación política y jurídica*, México, Porrúa, 2005.

los partidos de nuevo registro, optaron hacerlo por la segunda vía, la de registro condicionado.

Para 1990, se adopta la figura de los partidos como medio de participación y vigilancia del nuevo organismo público autónomo, en sus decisiones, encargado de organizar las elecciones bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; por lo que en ese mismo año, se determinó que un partido podía perder el registro, ya fuera condicionado o definitivo, cuando en dos elecciones consecutivas federales no obtuvieran por lo menos el 1.5 % de la votación.¹⁹ En 1993, se reglamentó su financiamiento público, establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Para 1996, se robustecen las precisiones de financiamiento público y privado a las que tienen derecho los partidos políticos, garantizando una mayor equidad en la contienda, así como su acceso a los medios de comunicación social, de acuerdo con lo establecido en el COFIPE, situación que, en 2007, sería objeto de regulación, al controlarse los tiempos, así como los *spots* que emitían a través de radio y televisión, como consecuencia de la compleja elección presidencial de 2006.²⁰

A partir de la reforma electoral de 2014, se creó la Ley General de Partidos Políticos como ley secundaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene por objeto regular las disposiciones de los partidos políticos nacionales y locales, a la par de distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas.

Los principales elementos distintivos de esta reforma se distinguieron por la ampliación del número de afiliados y de asambleas para la constitución de los nuevos partidos políticos; considerando, al menos, 3000 militantes en, al menos, 20 entidades federativas; o bien, al menos 300 militantes, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales.

IV. Los partidos políticos locales desde la perspectiva nacional

Hasta antes de la reforma electoral de 2014, cada entidad federativa era la encargada de diseñar los requisitos mínimos que debían cumplir las organizaciones para constituirse como partido político local. Tal como lo señala

¹⁹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1990.

²⁰ Andrade, Eduardo, *Derecho electoral*, México, Oxford, 2010.

Van Bedolla,²¹ hasta antes de 2014, los requisitos de formación por entidad federativa eran los siguientes:

Tabla 1. Requisitos mínimos por entidad federativa para la formación de partidos locales hasta antes de la reforma electoral de 2014

<i>Estado</i>	<i>Umbral de afiliados total</i>	<i>Municipios mínimos</i>	<i>Umbral municipal</i>	<i>Distritos mínimos</i>	<i>Umbral distrital</i>	<i>Número mínimo de asambleas a celebrar</i>
Aguascalientes	-	-	-	-	-	-
Baja California	3,000	20	2,500	3	400	Asamblea constitutiva
Baja California Sur	0.50%	3	0.20%	-	-	3 municipios
Campeche	6,000	6	1,000	10	600	6 municipios o 10 distritos electorales
Chiapas	3 %	33%	3%	-	-	33 % de los municipios
Chihuahua	0.5 %	15	150	-	-	15 municipios
Coahuila	1.5 %	-	-	9	1.50%	9 distritos electorales
Colima	0.5 %	-	-	-	-	50 % +1 distritos electorales en 6 municipios
Distrito Federal	1.8 %	66 %	1.80 %	-	-	66 % de las delegaciones
Durango	2 %	66 %	2 %	-	-	66 % de los municipios
Guanajuato	11,500	50 %	500	50 %	500	50 % municipios o distritos electorales

²¹ Van Bedolla Ludwig, *Participación ciudadana y partidos políticos, Elecciones, justicia y democracia en México, fortalezas y debilidades del sistema electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, p. 181.

<i>Estado</i>	<i>Umbral de afiliados total</i>	<i>Municipios mínimos</i>	<i>Umbral municipal</i>	<i>Distritos mínimos</i>	<i>Umbral distrital</i>	<i>Número mínimo de asambleas a celebrar</i>
Guerrero	6,000	30	200	-	-	30 municipios
Hidalgo	25,000	66 %	250	-	-	66 % municipios o distritos electorales
Jalisco	1 %	33 %	1 %	-	-	33 % municipios
México	10,600	50 %	200	-	-	50 % +1 de los municipios
Michoacán	11,200	50 %	200	-	-	50 % de municipios
Morelos	2 %	66 %	2 %	-	-	66 % de municipios
Nayarit	2 %	-	-	50 % +1	2 %	50 % +1 de los distritos electorales
Nuevo León	4,000	15	30	-	-	15 municipios
Oaxaca	1.5 %	-	-	13	3 %	13 municipios
Puebla	0.11 %	-	-	100 %	0.11 %	100 % distritos electorales
Querétaro	1.5 %	10	1.50 %	-	-	10 municipios
Quintana Roo	15,000	-	-	10	1,500	10 distritos electorales
San Luis Potosí	2 %	66 %	1 %	-	-	No especifica
Sinaloa	1 %	10	1 %	-	-	10 municipios
Sonora	15,000	50 % +1	100	-	-	50 % + 1 municipio
Tabasco	21,000	12	1,750	12	1,500	12 municipios o 14 distritos electorales
Tamaulipas	5,000	50 % + 1	200	50 % + 1	400	50 % + 1 municipio
Tlaxcala	6,000	40	100	-	-	Asamblea constitutiva
Veracruz	1 %	66 %	1 %	-	-	66 % municipios

Estado	Umbral de afiliados total	Municipios mínimos	Umbral municipal	Distritos mínimos	Umbral distrital	Número mínimo de asambleas a celebrar
Yucatán	2,500	-	-	10	250	10 distritos electorales
Zacatecas	1 %	30	1 %	-	-	30 municipios
COFIPE	3000	20	0.26	200	300	Nacional o local

FUENTE: Van Bedolla Ludwig, *op. cit.*

En este sentido, hasta antes de la reforma electoral de 2014, se evidencia la compleja posibilidad de registro de un nuevo partido local, ya que, como se muestra en la tabla 1, dependía en gran medida de la regulación local. Lo anterior arrojó que, del periodo 1990 a 2016, el 13 % de los nuevos partidos a competir en una elección fueran partidos políticos locales frente al 87 % de los partidos políticos nacionales.²² Esto demuestra que la competencia electoral real se concentra mayoritariamente en los partidos nacionales, aprovechando la ventaja que tienen de recursos y redes de apoyo.

Tavits²³ afirma que, la creación y supervivencia de nuevos partidos, son más frecuentes en las democracias nuevas, mientras que en las democracias consolidadas se tiene menor espacio de creación, ya que suelen ser más estables, por lo que la posibilidad de formación depende de las barreras de entrada y desventaja de competencia, frente a los partidos políticos nacionales.

Como parte del fundamento legal, establecido en el artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), se señala que la ciudadanía interesada en constituirse como partido político local, deberá informarlo al Organismo Público Local (OPL) que corresponda, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de gubernatura. En 2022, en 15 entidades federativas, se inició el proceso para el aviso de intención, de las cuales se presentaron 156 organizaciones y, toda vez que los OPL resolvieron lo conducente, se determinó el registro de 25 nuevos partidos políticos locales; lo que representó que el 16 % logrará su cometido (INE, 2023).

²² Van Bedolla, Ludwig, p. 189.

²³ Tavis, Margit, "On the linkage between electoral volatility and party system instability", *European Journal of Political Research*, vol. 47, 2008, pp. 537-555.

El proceso de constitución, que precedió al aviso de intención, se muestra en la tabla 2:

Tabla 2. Procedencia de la notificación de intención de las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse en partidos locales en 2022

Entidad	Notificaciones	Procedentes	No procedentes	Desistimiento	Agendas presentadas
Baja California	13	6	6	1	2
Baja California Sur	5	2	3	0	2
Campeche	7	4	1	2	4
Colima	2	2	0	0	2
Chihuahua	10	6	2	2	6
Guerrero	16	10	2	4	11
Michoacán	17	7	4	6	8
Nayarit	4	1	2	1	1
Nuevo León	22	7	13	2	7
Queretaro	11	2	7	2	2
San Luis Potosí	8	3	5	0	3
Sinaloa	6	4	0	2	3
Sonora	7	3	0	4	3
Tlaxcala	17	14	3	0	10
Zacatecas	11	7	1	3	3
Total	156	78	49	29	67

FUENTE: INE, 2023.

El 50 % (78) de los avisos de intención presentados por las organizaciones interesadas en ser constituidas en partidos políticos locales, fueron declarados como procedentes por los OPL correspondientes; el 31 % fueron declarados como no procedentes, y el 19 % restante desistió de su consideración. Ahora bien, de los 78 avisos de intención que fueron declarados como procedentes, 67 organizaciones presentaron sus agendas de asambleas de tipo municipal o distrital, conforme al interés de cada organización.

En términos de lo establecido en el artículo 10 de la LGPP, la organización que pretenda constituirse en partido local deberá acreditar contar con

militantes de, cuando menos, dos terceras partes de los municipios o distritos —según su interés— de la entidad, además de que, el número total, no podrá ser menor al 0.26 % del padrón utilizado en la elección ordinaria inmediata anterior. Es preciso señalar que, en caso de que en alguna entidad federativa se registren dos o más organizaciones, se debe procurar y verificar que no se presente la doble afiliación, por lo que esta responsabilidad única corre por cuenta del Instituto Nacional Electoral (INE).

Para 2023, en 6 entidades federativas, 57 organizaciones presentaron su notificación de intención: 13 en Aguascalientes, 10 en Durango, 12 en Hidalgo, 10 en Oaxaca, 8 en Quintana Roo y 4 en Tamaulipas (INE, 2023), como consecuencia del proceso de renovación de gubernatura en las entidades mencionadas, llevado a cabo en 2022. De lo anterior, se obtuvo que fueron declaradas procedentes, el 47.36 % (27); no procedentes el 38.59 % (22), y en desistimiento, el 14.03 % restante. Con corte a junio de 2023, se tiene un avance a nivel nacional del 22.74 % (48) de asambleas realizadas con el *quórum* mínimo de las 100 % (211) asambleas mínimas requeridas, por lo que solamente 10 organizaciones de las 57 iniciales han comenzado a recabar las afiliaciones de ciudadanos.²⁴

V. Partidos políticos locales en el estado de Hidalgo

La historia en el registro de agrupaciones partidistas locales en el estado de Hidalgo es reciente, ya que a partir de 2018 se llevó a cabo la aprobación de las primeras fuerzas partidistas locales en la historia del estado.

El 17 de enero de 2017, la organización Ciudadanos Hidalguenses en Acción A.C. notificó, al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH), su intención en constituirse en partido político local. Del 5 de agosto de 2017 al 20 de enero de 2018, llevó a cabo 69 asambleas municipales, con la presencia de al menos el 0.26 % de afiliados al padrón electoral del municipio correspondiente, por lo que, en conjunto, fueron 7,850 personas ciudadanas, de las 5,275 mínimas. En la asamblea estatal constitutiva se presentaron 198 personas delegadas propietarias y suplentes, representando a 69 municipios, de los 84 que conforman la entidad. Posteriormente, el 31 de

²⁴ En las fuentes hay dos referencias de la misma fecha. No es posible localizar a cuál se refiere.

enero de 2018 presentó su solicitud formal de registro, acompañada de sus documentos básicos, listas de asistencia a las asambleas municipales, listas de afiliados del resto de la entidad y las manifestaciones formales de afiliación, junto con la copia de las credenciales para votar. Finalmente, el 10 de abril de 2018, a través del Acuerdo IEEH/CG/CHEA/001/2018, se aprobó el registro bajo el nombre de Podemos, surtiendo efectos a partir del 1o. de julio del mismo año.

El segundo caso de registro de partido político local en el estado de Hidalgo se dio a través de la Organización de Ciudadanos Hidalguenses Seamos Diferentes A.C., el 31 de enero de 2017, notificó al IEEH su intención de constituirse como partido político local. Del 29 de julio de 2017 al 29 de enero de 2018, realizó 56 asambleas municipales —cumpliendo con el mínimo— con el 0.26 % de afiliados inscritos en el padrón electoral. Asimismo, acreditó contar con 5,628 afiliados de los 5,275 mínimos requeridos. Posteriormente, el 29 de enero de 2018, llevó a cabo su asamblea estatal con la presencia de 74 personas delegadas y propietarias, representando a 56 municipios; en la asamblea se aprobaron sus documentos básicos por unanimidad de votos. Finalmente, el 10 de abril de 2018, a través del Acuerdo IEEH/CG/CHSD/002/2018, el Consejo General del IEEH aprobó su registro bajo la denominación Más Por Hidalgo, surtiendo efectos a partir del 1o. de julio del mismo año.

Los dos casos anteriores de organizaciones ciudadanas que lograron cumplir con su cometido, representan los únicos en la historia reciente del estado de Hidalgo; ya que, con posterioridad a las elecciones federales de 2018, los partidos nacionales Nueva Alianza y el Partido Encuentro Social perderían el registro nacional, al no alcanzar por sí solos el 3 % de la votación válida emitida, según el Dictamen INE/CG/1301/2018. Con base en lo anterior, conforme a los Lineamientos para el Ejercicio del Derecho que tienen los Otrora Partidos Políticos Nacionales para optar por el Registro como Partido Político Local aprobado por el Consejo General del INE, y toda vez que quedó firme al ser sujeto de impugnación el 21 de noviembre de 2018, el partido político Nueva Alianza presentó ante la Oficialía de Partes del IEEH su solicitud de registro como partido local, atendiendo con ello el artículo 5o. de los lineamientos, mismo que indica que tendrá que hacerse la solicitud en los 10 días posteriores a la aprobación de dichos lineamientos.

Asimismo, cumpliendo con lo mandatado en el artículo 5o. de los referidos lineamientos se indica que, el partido político nacional que busque convertirse en partido político local, deberá haber obtenido por lo menos el 3% de la votación válida emitida en la elección inmediata anterior, y haber postulado al menos la mitad de los municipios o distritos de la elección inmediata anterior. En la siguiente tabla se ilustran supuestos por ambos partidos.

Tabla 3.

Requisitos de registro de partido político nacional a partido político local

<i>Requisito</i>	<i>Partido Nueva Alianza</i>	<i>Partido Encuentro Social</i>
a) Haber obtenido el 3% de la votación válida emitida en la elección local inmediata anterior.	6.29 %	4.00 %
b) Haber postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos en la elección local inmediata anterior.	Postuló en 12 distritos electorales locales y en 6 lo hizo bajo candidatura común según el Acuerdo IEEH/CG/041/2018	Postuló en 12 distritos electorales locales y en 6 lo hizo bajo candidatura común según el Acuerdo IEEH/CG/041/2018

FUENTE: Acuerdo IEEH/CG/PNAH/03/2018 e IEEH/CG/R/003/2019

Es así como el partido Nueva Alianza Hidalgo obtuvo su registro a partir del 1o. de enero de 2019, de conformidad al Acuerdo IEEH/CG/PNAH/03/2018, aprobado en sesión de Consejo General del IEEH el 12 de diciembre de 2018, mientras que, el registro del Partido Encuentro Social Hidalgo, surtió efectos a partir del 1o. de mayo de 2019, de conformidad al Acuerdo IEEH/CG/R/003/2019 aprobado en sesión de Consejo General del IEEH el 10 de abril de 2019.

VI. Conclusiones

En México, los partidos políticos ocupan el último lugar de confianza que tienen los ciudadanos hacia las instituciones, esto significa que 8 de cada

10 mexicanos no confía en los partidos políticos.²⁵ De conformidad con la Encuesta de Cultura Cívica (ENCUCI), en su edición de 2020, implementada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el 82% de los mexicanos no se siente representado por los partidos políticos; situación que distancia la posibilidad de participación de la ciudadanía en este tipo de organizaciones políticas, ya que, como se hizo mención en el primer apartado del presente trabajo, los partidos políticos fungen como intermediarios entre la ciudadanía y el gobierno, sumado a que su figura nace de la aglutinación de las masas.

Resulta indispensable mirar el recorrido histórico de nuestro sistema político, enfocado hacia la figura de los partidos políticos; por ejemplo el efecto que trajo consigo la reforma electoral de 2014, que permitió poner “piso parejo” en las disparidades existentes en las entidades federativas, tanto para el número de requisitos como por el número mínimo de afiliados; de tal forma que, sin la creación de la Ley General de Partidos Políticos, el camino — de por sí complejo— no hubiese permitido que, en las elecciones de 2021, 69 partidos locales hubiesen podido contender en las elecciones locales de las entidades federativas. Al respecto, trasciende el caso de Morelos, donde compitieron 13 partidos locales frente a los partidos nacionales. La cifra de competencia de partidos locales, alcanzada en 2021, es considerada la más alta de la historia contemporánea de México; ya que, como referencia, entre el periodo de 1977 al 2000, únicamente se registraron 12 partidos locales; y del periodo 2000 al 2012, se contabilizaron 21 organizaciones políticas locales.

Otro elemento para considerar tiene relación con las aspiraciones fallidas de partidos políticos nacionales pequeños que, ante la imposibilidad de contender con la misma fuerza que los partidos mayoritarios de nuestro país, se les abre la posibilidad de mantener su registro a nivel local; tal como se expuso en el último apartado relativo al caso de Hidalgo, con los casos del partido político local Nueva Alianza Hidalgo, sumando 17 representaciones en el mismo número de entidades federativas, así como el Partido Encuentro Social, que sobrevivió en tres estados, entre ellos Hidalgo.

Si bien podemos evidenciar que, el camino para el registro de nuevos partidos políticos se ha visto impactado de manera positiva, lo cierto es

²⁵ *Encuesta Nacional de Cultura Cívica*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021.

que aún existen barreras estructurales en el número de requisitos que, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como tal deberán cumplir, así como disparidades en el acceso a una mayor competitividad electoral que enfrentan las organizaciones partidistas locales, frente a las estructuras mayormente robustas de capital político y financiero de los partidos nacionales.

Los partidos locales se han convertido en organizaciones efímeras. Las condiciones de competencia no parecen ser las mayormente propicias para fomentar su desarrollo, en 2021 los partidos nacionales, ya sea compitiendo de manera solitaria o en alianza entre ellos, fueron los más votados en los municipios donde hubo elección.²⁶ En el caso del estado de Hidalgo, respecto de los partidos Podemos y Más Por Hidalgo, que fueron los únicos en llevar a cabo el procedimiento desde “cero”, sólo el partido Podemos ganó un municipio de los 84 posibles, mientras que, el partido Más Por Hidalgo, no obtuvo la mayoría en ningún municipio.

En perspectiva nacional, para 2021, los partidos locales obtuvieron el 5.88% de los municipios (109 ayuntamientos).²⁷ Una estrategia recurrente es llevar a cabo alianzas con partidos nacionales; pero esta práctica únicamente sucede cuando han logrado sobrevivir al 3% de la votación válida emitida en su primera elección local de manera independiente, situación que difícilmente se logra. En el caso del estado de Hidalgo, de los 4 partidos locales que se tenía registro, únicamente uno logró mantenerlo el Partido Nueva Alianza Hidalgo, puntualizando que, si bien es una organización partidista local, su figura precede a su origen nacional.

En suma, la aparición de partidos políticos locales originados a partir de la sociedad civil representa el mínimo de casos; ya que, en varias ocasiones, nacen de la escisión de grupos internos de otros partidos nacionales, lo que les permite integrar al número mínimo de ciudadanos para la celebración de asambleas, y sostenerse con los recursos económicos necesarios, para, posteriormente, posicionar a sus candidatos, una vez que obtengan el registro. Lo real es que, si bien el filtro para la obtención de registro es complejo, aún tendría que considerarse la posibilidad de que estos puedan obtener la victoria electoral en la ocupación de cargos públicos, por lo que, el camino

²⁶ Rosiles Salas, Javier, "Partidos locales: ¿efervescencia ciudadana en las entidades federativas?", *Revista Nexos*, México, 2021.

²⁷ *Idem.*

hasta aquí expuesto, si bien parece favorecer y dar apertura a estos nuevos grupos, aún se tienen disparidades en su competencia frente a las demás opciones políticas; por lo que, la modificación de la normativa electoral, es un trabajo que requiere de la voluntad política de las organizaciones partidistas nacionales.

VII. Bibliografía

- Andrade, Eduardo, *Derecho Electoral*, México, Editorial Oxford, 2010.
- Andrea Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- Casar, María Amparo, *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1990.
- Corona Nakamura, Luis Antonio, “Historial del marco jurídico de los partidos políticos en México”, Colombia, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 2016.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1987.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorroutu, 1996.
- Encuesta Nacional de Cultura Cívica*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021.
- Esparza Martínez, Bernardino, *Partidos políticos, un paso de su formación política y jurídica*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- Favela, Adriana y Mandujano Saúl, *Derecho electoral, visión práctica*, México, Editorial Limusa, 2013.
- Friedrich, Carl J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- Instituto Nacional Electoral, *Quinto Informe sobre el Proceso de Registro de Partidos Políticos Locales 2022-2023*, México, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, junio de 2023.
- Instituto Nacional Electoral, *Segundo Informe sobre el Proceso de Registro de Partidos Políticos Locales 2023-2024*, México, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, junio de 2023.

- Janda, K., *Retrieving information for a comparative study of political parties. Approaches to the study of party organization*, 1968, pp. 159-216.
- Palombara, Joseph y Weiner, M., *The origin and development of political parties*, 1977.
- Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2a. ed., Buenos Aires, 2008.
- Paoli Bolio, Francisco José, *Historia y teoría de los partidos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- Rosiles Salas, Javier, *Partidos locales: ¿efervescencia ciudadana en las entidades federativas?*, México, Revista Nexos, 2021.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, 2a. ed., España, Alianza Editorial, 2011.
- Tavis, Margit, "On the linkage between electoral volatility and party system instability", *European Journal of Political Research*, vol. 47, 2008, pp. 537-555.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Partidos políticos*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2012.
- Van Bedolla, Ludwig, *Participación ciudadana y partidos políticos, Elecciones, justicia y democracia en México, fortalezas y debilidades del sistema electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020.

Observadores electorales: defensores de derechos humanos bajo ataque

Election observers: human right defenders under attack

Gerardo de Icaza¹

 <https://orcid.org/0009-0005-2117-7256>

Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA. México

Correo electrónico: gdeicaza@oas.org

Recepción: 15 de enero de 2024

Aceptación: 12 de agosto de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19252>

Resumen: Aquellas personas que actúan en favor de un (o varios) derecho(s) humano(s) son consideradas defensoras de derechos humanos. Los observadores/as electorales tienen el rol de velar por el respeto de los derechos a la participación política, a la libertad y seguridad personal, a la libre circulación, a la justicia, a la libertad de opinión y de expresión, a la reunión pacífica, a la asociación y la igualdad ante la ley. Dada su labor en la defensa de los derechos establecidos en el Sistema Interamericano y el Sistema Universal, constituyen actores clave para la defensa de la democracia. Los observadores/as son víctimas de violencia e intimidación, situación que ha incrementado en los últimos años, a consecuencia de la creciente polarización, desinformación e intolerancia que caracteriza a los procesos electorales. Por tal razón, los observadores/as electorales deben contar con mecanismos de protección efectivos. Su designación como defensores de derechos humanos por la Relatoría Especial de De-

¹ El autor desea agradecer y reconocer las contribuciones de Martín Ferreiro y Yerutí Méndez en la elaboración de este artículo.

rechos Humanos de las Naciones Unidas es un paso en la dirección correcta, pero no debe ser el último. El desafío a futuro es formalizar, consolidar y difundir el reconocimiento de los observadores/as como defensores/as de derechos humanos y fortalecer los mecanismos de protección de estos.

Palabras clave: observadores; observación; elecciones; electoral; OEA; defensores; derechos humanos; democracia.

Summary: People who act in favor of one (or several) human right(s) are considered human rights defenders. Electoral observers have the role of safeguarding the rights to political participation, liberty and personal security, liberty of movement, access to justice, freedom of opinion and expression, freedom of association with others, peaceful assembly, and equality before the law. Given their work in defense of the rights established in the Inter-American System and the Universal System, they are key actors in the defense of democracy. Observers are victims of violence and intimidation, a situation that has increased in recent years as a result of the growing polarization, misinformation, and intolerance that characterizes electoral processes. For this reason, electoral observers must have effective protection mechanisms. Their designation as human rights defenders by the United Nations Special Rapporteurs for Human Rights is a step in the right direction, but it should not be the last. The challenge for the future is to formalize, consolidate and disseminate the recognition of observers as human rights defenders and strengthen their protection mechanisms.

Keywords: observers; observation; elections; electoral; OEA; defenders; human rights; democracy.

Sumario: I. Introducción. II. Defensores/as de derechos humanos: quiénes son, qué hacen y cómo son protegidos. III. Observadores electorales: quiénes son, qué hacen y por qué deben ser protegidos. IV. Observadores/as bajo ataque. V. Observadores electorales como defensores de derechos humanos. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. Introducción

El mundo atraviesa hoy una etapa de marcado retroceso democrático. Así lo reflejan estudios como el índice de democracia del Economist Intelligen-

ce Unit (EIU),² según el cual sólo el 6.5 % de la población global vive hoy en democracias plenas. Este proceso de declive se hace visible en los repetidos ataques a las autoridades e instituciones electorales de distintos países, la persecución a la prensa libre nacional e internacional y los intentos por parte de diferentes líderes de perpetuarse en el poder. Existe, sin embargo, un síntoma de este debilitamiento democrático que es poco mencionado: los cada vez más frecuentes ataques a los observadores/as electorales.

La observación electoral es un procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones para constatar de manera directa, completa y exacta el desarrollo de un proceso electoral y el respeto a la voluntad popular.³ Como ha quedado establecido, la observación “tiene el potencial de elevar el nivel de integridad de los procesos electorales, impidiendo y revelando las irregularidades y el fraude, brindando recomendaciones para mejorar los procesos electorales”.⁴ Es claro, por lo tanto, que se trata de un ejercicio de control democrático fundamental, que debe ser especialmente protegido.

Sin embargo, en los últimos años, los observadores/as han sido víctimas, cada vez con más frecuencia, de distintas formas de violencia: prácticas de intimidación, acusaciones por parte de autoridades nacionales, amenazas, detenciones y, en algunos casos, violencia física y hasta tortura. Desde el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) hemos constatado repetidos casos de acoso, insultos, ataques a través de redes sociales, campañas de difamación y actos de intimidación contra observadores/as nacionales e internacionales en las Américas. Esta preocupante tendencia, sin embargo, no es sólo regional, sino global. En Rusia, los observadores/as independientes han sido sistemáticamente presionados e intimidados por el régimen; en Moldavia, se han registrado casos de observadores/as que fue-

² The Economist, “A new low for global democracy”, *The Economist*, febrero de 2022, <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>

³ Organización de los Estados Americanos, “Manual para las misiones de observación electoral de la OEA”, Organización de los Estados Americanos, Estados Unidos, marzo 2008, https://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf

⁴ Naciones Unidas, “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones”, Naciones Unidas, Estados Unidos, 27 de octubre de 2005, https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf

ron expulsados arbitrariamente del país; en Georgia, observadores/as internacionales fueron agredidos físicamente, y en Mozambique y Afganistán, se vieron asesinatos de observadores/as.

En este difícil escenario global, es importante resaltar que la observación electoral nacional debe ser entendida como el ejercicio de un derecho político y que, por lo tanto, debe ser protegida. Por su parte, la observación internacional también debe recibir protección, puesto que se trata de una herramienta clave para la defensa de múltiples derechos fundamentales: el derecho a participar en la vida política y pública; a la reunión y asociación pacíficas; a la libertad de opinión y expresión; a la igual protección ante la ley; a acceder a recursos efectivos cuando se violan los derechos electorales de una persona, entre otros.

Dada la importancia del ejercicio de observación para la salvaguarda de múltiples derechos fundamentales, cabe preguntarse: ¿Qué mecanismos existen para la protección de las y los observadores/as? La realidad es que la respuesta a esta pregunta varía de país en país. En algunos, existe regulación sobre la observación nacional e internacional y en otros, no. En algunos, existe un determinado marco de protección para los observadores/as y en otros, no. El marco jurídico suele ser *ad hoc* y es por ello, de hecho, que organizaciones como la OEA firman convenios estandarizados en todos los casos, en los que queda establecido a qué se compromete el Estado que recibe la misión en términos de acceso a la información y cuáles son las garantías de seguridad para los observadores/as.

En el difícil contexto actual y ante la falta de un marco de protección adecuado, cobra especial relevancia la reciente declaración conjunta de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de Naciones Unidas, Mary Lawlor, y el Relator Especial sobre el derecho de la libertad de reunión pacífica y asociación, Clément Nyaletsossi Voule, quienes resaltaron que los observadores/as electorales son defensores de derechos humanos y que, como tales, deben tener protección de los Estados.⁵ Los relatores reconocieron el valor de la observación para la defensa de los derechos políticos de la ciudadanía y alertaron sobre las prác-

⁵ United Nations Human Rights Special Procedures, “The Situation of Election Observers as Human Rights Defenders”, *UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders*, Suiza, United Nations Human Rights Special Procedures, 27 de octubre de 2022, <https://srdefenders.org/information/the-situation-of-election-observers-as-human-rights-defenders%E2%99%BC/>

ticas intimidatorias y violentas de las que son víctimas los observadores/as. Asimismo, llamaron a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para garantizar que las organizaciones observadoras puedan hacer su trabajo de manera efectiva y estén protegidas de cualquier tipo de violencia, amenaza, retaliación, discriminación, presión o decisión arbitraria.

Este pronunciamiento es de suma importancia, dado que, actualmente, muchos observadores/as no son conscientes de que su labor los constituye en defensores de derechos humanos y que, como tales, son acreedores de medidas de protección, tanto a nivel nacional como internacional. Ello es fundamental para que puedan desempeñar sus labores de manera independiente y sin temor a represalias, contribuyendo así al tan necesario fortalecimiento de nuestras democracias.

Siguiendo la línea planteada recientemente por los relatores Lawlor y Nyaletsossi Voule, en el presente ensayo nos proponemos, en primer lugar, dar cuenta de la importancia de la observación electoral como herramienta de protección y salvaguarda de derechos fundamentales. Para ello, en las secciones B y C haremos un breve repaso por la genealogía y naturaleza de la defensa de los derechos humanos, así como por la observación electoral, para demostrar que esta última es una forma de aquella.

A continuación, en la sección D, trataremos de demostrar por qué son necesarias medidas de protección más efectivas para los observadores/as electorales, para lo cual pondremos el foco en los ataques y amenazas que los mismos han sufrido en los últimos años. En la sección E, analizaremos la importancia de la reciente declaración de los citados relatores, y exploraremos cuál es el impacto práctico y legal que tiene el reconocimiento de los observadores/as electorales como defensores de derechos humanos. Por último, en las conclusiones presentaremos, de manera sintética, los puntos más relevantes del ensayo.

II. Defensores/as de derechos humanos: quiénes son, qué hacen y cómo son protegidos

Para poder abordar las razones por las cuales los observadores/as electorales deben ser considerados defensores/as de derechos humanos es preciso explicar quiénes son estos últimos. La definición más genérica indica que son defensores de derechos humanos todos aquellos que actúen en favor de

un derecho (o varios derechos) humano(s) de un individuo o un grupo.⁶ Antes de entrar en mayor detalle, cabe recordar que los derechos humanos son derechos y libertades fundamentales, universales, indivisibles e interdependientes que tenemos todas las personas por el mero hecho de existir.⁷ Fueron codificados formalmente por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH),⁸ proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París en 1948. Siguiendo lo establecido por la DUDH, los derechos humanos se dividen en:

Derechos civiles y políticos: los cuales buscan garantizar nuestra capacidad para participar en la vida civil y política en condiciones de igualdad e incluyen: el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la privacidad, el derecho a la libertad de expresión, y el derecho a participar en política.

Derechos económicos sociales y culturales: los cuales refieren a las condiciones de vida de las personas e incluyen el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda y al trabajo.

Podemos decir entonces que defensoras de derechos humanos son todas aquellas personas que, individualmente o junto con otras, se esfuerzan en promover y proteger los derechos civiles y políticos o en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.⁹ Pueden actuar con un enfoque universal o estar concentrados en la defensa de colectivos específicos, como indígenas, mujeres, niños o minorías raciales, que por alguna razón resultan especialmente vulnerables.

Los defensores/as de derechos humanos actúan en escenarios de los más diversos: tanto en regímenes autoritarios como en Estados democráti-

⁶ Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, “Acerca de los defensores de los derechos humanos”. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>

⁷ Amnistía Internacional, “Los derechos humanos”. Amnistía Internacional. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-humanos/>

⁸ Naciones Unidas, “La Declaración Universal de Derechos Humanos”, Naciones Unidas, Francia, 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁹ Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, “Acerca de los defensores de los derechos humanos”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>

cos, en contextos pacíficos como en aquellos de conflicto armado, en países desarrollados como en naciones pauperizadas. Pueden, asimismo, desempeñarse en el ámbito nacional, enfocándose en la defensa de los derechos humanos en sus propios países e interactuando principalmente con autoridades locales, o desarrollar su actividad con un alcance regional o inclusive global.¹⁰

Para que una persona se constituya como defensora de derechos humanos no existe requisito de edad, de género, de formación profesional ni de nacionalidad. Además, la defensa de los derechos fundamentales puede hacerse a título individual o desde distintas plataformas: organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales u organizaciones del sector privado.

A esta altura, el lector probablemente haya advertido que todas las características que hemos enunciado sobre los defensores/as de derechos humanos son propias también de los observadores/as electorales. Otra característica que tienen en común ambos grupos es que su trabajo contribuye a la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos. Las tareas de control, vigilancia y reporte que llevan adelante son claves para prevenir violaciones a estos acuerdos. Volveremos sobre este punto más adelante.

La profunda importancia y la visibilidad que tiene el trabajo que llevan adelante los defensores/as de derechos humanos, a la vez que les genera reconocimiento social, les expone a distintas formas de violencia y presión. Esto también, es un punto en común con los observadores/as.

El tipo de desafío y el grado de peligro que enfrentan los defensores/as de derechos humanos varía según el contexto, pero con demasiada frecuencia son víctimas de agresiones, amenazas, acciones legales orientadas a intimidarlos, operaciones ilegales de inteligencia, violaciones de sus domicilios y hasta asesinatos y desapariciones forzadas, por parte de actores que buscan impedir su labor.¹¹ Existen, además, otras formas indirectas de obstaculizar su trabajo como puede ser la negativa por parte del Estado a entregar información que debe ser pública, las restricciones al financiamiento de las

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas”, Organización de los Estados Americanos. <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>

organizaciones de derechos humanos y la falta de reconocimiento legal a las mismas.¹²

Fue en razón de estos ataques que progresivamente se fueron desarrollando marcos normativos y mecanismos institucionales de protección que, si bien lamentablemente no pueden garantizar la integridad de los defensores/as de derechos humanos ni el ejercicio de sus funciones libre de presiones, si prevén una serie de respuestas frente a este tipo de amenazas. En el marco del sistema universal, la “Declaración sobre los defensores de Derechos Humanos” y el establecimiento de la relatoría especial en la materia fueron sin lugar a duda dos hitos trascendentales.¹³

La declaración incluye medidas específicas para los defensores/as y establece el derecho a buscar la protección de los derechos fundamentales a nivel nacional e internacional. Además, afirma que los Estados tienen la responsabilidad de promover estos derechos, así como ofrecer recursos judiciales efectivos a quienes creen que se han violado los suyos y desarrollar investigaciones oportunas e imparciales en estos casos. En cuanto a la Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, esta cumple con su mandato mediante la presentación de informes anuales ante el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las tendencias y la evolución de la situación de los defensores/as de derechos fundamentales. Asimismo, lleva adelante visitas a distintos países y realiza solicitudes de urgencia a los diferentes Estados cuando lo considera necesario.

Más allá de la Declaración y la creación de la relatoría especializada en el marco de las Naciones Unidas, ha habido otras innovaciones a escala regional que también vale la pena destacar:¹⁴ la creación de la Unidad de Defensores de Derechos Humanos¹⁵ en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH (2001); el establecimiento de la Relatoría Especial para los Defensores de Derechos Humanos en el marco de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (2004);

¹² *Idem.*

¹³ Resolución 2000/61, *Comisión de Derechos Humanos*, abril de 2000.

¹⁴ International Federation for Human Rights, *Human Rights Defenders*, International Federation for Human Rights. <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/>

¹⁵ Hoy reconvertida en la Oficina del Relator sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos.

la redacción de las Directrices sobre Defensores de Derechos Humanos (2004),¹⁶ en el marco de la Unión Europea (UE); y la Declaración del Comité de Ministros sobre las acciones del Consejo de Europa para proteger a los defensores de derechos humanos y proteger sus actividades (2008).¹⁷

En el caso específico del sistema interamericano, la CIDH ha reconocido el derecho a, de manera libre y efectiva, promover y defender las libertades y derechos ya reconocidos, y también aquellos nuevos cuya formulación está siendo todavía debatida.¹⁸ De acuerdo con la Comisión, los Estados tienen el deber no sólo de evitar ellos mismos cometer violaciones a los derechos de los defensores, sino también de protegerlos frente a los riesgos que enfrentan, reconociendo la importancia que tienen en una sociedad democrática.¹⁹

Es interesante resaltar que la CIDH tiene facultades para dictar medidas cautelares y solicitar medidas provisionales con el objeto de brindar protección a defensores o defensoras de derechos humanos que estén siendo victimizadas o cuyos derechos estén siendo vulnerados. De hecho, la Comisión ha desempeñado un rol activo en este sentido, habiendo dictado más de 20 medidas cautelares en los últimos 4 años.

Todos estos mecanismos, tanto los de alcance universal como aquellos regionales, configuran un marco institucional que, aunque perfectible, brinda canales de protección a las y los defensores de derechos humanos. Como veremos, los observadores electorales no han contado con este tipo de amparo normativo/institucional.

¹⁶ The Diplomatic Service of the European Union, “EU Guidelines on Human Rights Defenders”, European Union External Action, 21 de junio de 2016. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-guidelines-human-rights-defenders_en?etrans=es

¹⁷ Council of Europe, “Declaration of the Committee of Ministers on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities”, Council of Europe, 6 de febrero de 2008. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3e52

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas”, Organización de los Estados Americanos. <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021. https://www.oas.org/es/cidh/r/dddh/guias/GuiaPractica_DefensoresDDHH-v3_SPA.pdf

III. Observadores electorales: quiénes son, qué hacen y por qué deben ser protegidos

1. ¿Qué entendemos por observación electoral?

La “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones”,²⁰ adoptada en 2005 en la sede principal de las Naciones Unidas,²¹ define a la observación electoral como la “sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis”.

Los observadores/as electorales evalúan el período preelectoral, el día de las elecciones y el período poselectoral mediante una observación completa y a largo plazo, utilizando distintas metodologías.²² Examinan, además, las condiciones que inciden sobre el derecho a votar y a ser votado. El trabajo de los observadores/as electorales, siempre que sea posible, se centra en la elaboración de recomendaciones para mejorar la integridad y la eficacia del proceso electoral.²³

Los observadores y observadoras electorales, sean nacionales o internacionales, tienen el mandato de respetar las leyes del país en que se celebran los comicios, así como a las autoridades nacionales, incluidos los órganos electorales. Además, deben llevar adelante sus labores de manera tal que

²⁰ Naciones Unidas, “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones”, Naciones Unidas, Estados Unidos, 27 de octubre de 2005. https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf

²¹ Inicialmente, la declaración fue suscrita por 22 organizaciones no gubernamentales, entre las que se encontraban el Centro Carter, el National Democratic Institute (NDI), la International Foundation for Electoral Systems (IFES) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

²² Naciones Unidas, “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones”, Naciones Unidas, Estados Unidos, 27 de octubre de 2005. https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf

²³ *Idem.*

propicien el respeto y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.²⁴

Cuando los observadores y observadoras pertenecen al propio país en que se están llevando adelante las elecciones, la observación debe ser entendida como un mecanismo de control ciudadano y una forma de ejercicio de los propios derechos políticos. Cuando la observación es internacional, se trata de una herramienta de promoción democrática y de salvaguarda de los derechos políticos fundamentales. Este tipo de ejercicio de veeduría busca, asimismo, beneficiar al país que celebra las elecciones y a su ciudadanía, ya que ofrece una mirada externa, técnica e imparcial del proceso sobre cuya base se pueden realizar mejoras. La observación es también valiosa para la comunidad internacional, dado que permite profundizar el conocimiento sobre los sistemas electorales y genera información sobre las mejores prácticas en la materia.

Es importante, sin embargo, distinguir el trabajo de observación imparcial y técnico, de otros instrumentos de seguimiento electoral que, aunque en la superficie puedan parecer similares, tienen en realidad una naturaleza diferente. Como hemos señalado en el pasado,²⁵ un ejemplo claro de ello son los programas de invitados del órgano electoral, bajo los cuáles distintas personalidades son convocadas para acompañar la elección, pero siguiendo la agenda que definen las autoridades nacionales, lo que les quita independencia. Lo mismo puede decirse de los invitados de los partidos políticos, cuyas observaciones están siempre condicionadas por el vínculo con la organización que los ha invitado.

En cuanto a las delegaciones diplomáticas, si bien sirven para proveer información sobre los comicios a sus respectivas capitales, no cuentan con las metodologías ni el conocimiento técnico que se requiere para una observación a rigurosa y a profundidad. Por último, existen también los “falsos observadores”: organizaciones que se presentan como imparciales y técnicas, pero que en verdad tienen por único objetivo legitimar el proceso electoral que han de observar y que antes de que este siquiera comience ya tienen discursos e informes predefinidos para avalar los comicios.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Icaza, Gerardo de, “Observación, acompañamiento y falsa observación”, *Excelsior*, México, 30 de mayo de 2018. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/observacion-acompanamiento-y-falsa-observacion/1242233>

Los observadores electorales a los que se hace referencia en este artículo, aquellos que verdaderamente contribuyen a la protección de los derechos políticos, llevan adelante una labor de naturaleza distinta. En primer lugar, cuentan con absoluta libertad de movimiento y garantías de acceso a la información, por lo que están en posición de dar a conocer sus observaciones sin ceder a ningún tipo de intento de censura previa ni condicionamiento. Por otro lado, procuran llevar adelante un análisis técnico, que haga posible una evaluación rigurosa y sistemática del proceso electoral. Además, salvo que el contexto y las condiciones de seguridad lo impidan, su trabajo es público y sus observaciones se dan a conocer tanto a las autoridades como a la ciudadanía. Por último, en el desarrollo de sus funciones, no están interesados en cuáles son los resultados, sino en que éstos se procesen y comuniquen de manera transparente.

2. Orígenes de la observación electoral

La observación electoral surgió como una herramienta de promoción democrática en el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial. Era este un tiempo en que progresivamente la defensa de los principios democráticos iba ganando fuerza en la agenda de la comunidad internacional y en el que se consolidaba el mandato de celebración de elecciones libres y transparentes. Así se evidenció, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), cuyo artículo 21 estableció:

“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”²⁶

Casi en simultáneo, la carta de la OEA afirmaba que la democracia representativa era condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que la organización tendría como propósito su consolidación.²⁷ Unos pocos años más tarde, los principios de participación

²⁶ Naciones Unidas, “La Declaración Universal de Derechos Humanos”, Naciones Unidas, Francia, 10 de diciembre de 1948, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

²⁷ Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Managua”, adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

política y elecciones libres se consolidarían también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁸ En este quedó establecido que todos los ciudadanos debían gozar sin restricciones de los de derechos de:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

Fue en este contexto particular, en el que la democracia empezaba a consolidarse como una aspiración, que tendrían lugar los primeros ejercicios de monitoreo electoral. Las Naciones Unidas comenzó dando seguimiento a elecciones en territorios en fideicomiso. En 1948 una comisión especial supervisó los comicios en la parte sur de Corea, controlada entonces por los Estados Unidos, y en 1956 un comisionado de la organización monitoreó el referéndum de integración a Ghana en la Togolandia británica.²⁹

La OEA, por su parte, incursionó en este campo a partir de 1962. En aquel año, la Secretaría General de la organización envió tres expertos a observar las elecciones presidenciales de Costa Rica³⁰ y de la República Dominicana.³¹ A estas primeras misiones siguieron otras en Honduras y Nicaragua en 1963. En 1964, la Secretaría del Commonwealth comenzó con misiones en territorios controlados por Gran Bretaña.

El grado de profesionalización de estos ejercicios y su rigor metodológico eran todavía limitados.³² Además, la observación electoral, sobre todo

²⁸ Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, Naciones Unidas, 23 de marzo de 1976. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

²⁹ The Electoral Knowledge Network, “International Election Observation”, The Electoral Knowledge Network. https://aceproject.org/ace-en/focus/international-election-observation/copy_of_default

³⁰ Organización de los Estados Americanos, “Informe Misión de Observación Electoral en Costa Rica de 1962”, Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/eom-database/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=164>

³¹ Organización de los Estados Americanos, “Informe Misión de Observación Electoral en República Dominicana de 1962”. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/EOMDatabase/moeInfo.aspx?Lang=en&Id=294>

³² Kelley, Judith, *Monitoring democracy: When election observation works, and why it*

aquella de carácter internacional, no era todavía un ejercicio frecuente. Fue recién en la segunda mitad de la década de los ochenta, que esta actividad proliferó, al tiempo que regímenes otrora autoritarios, tanto en Europa como en América Latina, iniciaban sus transiciones hacia la democracia.

En 1984, el International Human Rights Law Group produjo la primera guía para la observación de elecciones,³³ la cual enfatizaba el valor de este tipo de ejercicios para la promoción de los derechos humanos.³⁴ A finales de los ochenta, los Estados Unidos comenzaría a apoyar más decididamente los esfuerzos de observación en América Central, el Caribe y Europa del Este, a través de organizaciones norteamericanas como el National Democratic Institute (NDI), International Republican Institute (IRI) y posteriormente el Centro Carter.

Progresivamente, las distintas organizaciones fueron ampliando su capacidad para llevar adelante ejercicios de monitoreo electoral. En 1989, en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, se resolvió realizar ejercicios de observación en los Estados miembros,³⁵ De modo similar, ese mismo año, la Asamblea General de la OEA recomendó formalmente el envío de Misiones de Observación Electoral (MOE) a los países de la organización³⁶ y un año más tarde se solicitaría la creación de la Unidad de Promoción de la Democracia, la cual quedaría encargada de estas misiones. Por su parte, la Organización de la Unidad Africana hizo su primera incursión en observación electoral durante las elecciones de Namibia de 1989.³⁷

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) continuó profundizando su trabajo en este campo con la observación de las elecciones en Nicara-

often fails, New Jersey, Princeton University Press, 2012.

³³ Garber, Larry, "Guidelines for International Election Observing", The International Human Rights Law Group, United States. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAV556.pdf

³⁴ The Electoral Knowledge Network, "International Election Observation", The Electoral Knowledge Network. https://aceproject.org/ace-en/focus/international-election-observation/copy_of_default

³⁵ Kelley, Judith, *op. cit.*

³⁶ Organización de los Estados Americanos, Resolución AG/RES. 963 (XIX-0/89) – AG/RES. 1024 (XIX-0/89), Estados Unidos, 22 de diciembre de 1989. <http://www.oas.org/en/sla/docs/ag03803E01.pdf>

³⁷ The Electoral Knowledge Network, "International election observation", The Electoral Knowledge Network. https://aceproject.org/ace-en/focus/international-election-observation/copy_of_default

gua en 1990 y en Haití en 1991. Ese mismo año, se designó al subsecretario de asuntos políticos como el punto focal para asistencia electoral y se creó la División de Asistencia Electoral al interior de la ONU.³⁸

La elección de 1990 en Nicaragua fue también un punto de inflexión en la historia de observación de la OEA. La organización desplegó una misión que contó con 433 observadores, un número significativamente mayor al de anteriores despliegues y amplió el alcance de la observación más allá del día de la elección. A partir de entonces se inició la “segunda generación” de las MOES/OEA caracterizadas por una presencia en terreno más numerosa y más extendida en el tiempo.

En estos años comenzaron a ganar visibilidad también las organizaciones dedicadas a la observación nacional. El caso más conocido fue el del *National Citizens' Movement for Free Elections* (NAMFREL) de Filipinas, que reclutó más de 500.000 voluntarios/as para cubrir las elecciones presidenciales de 1986.³⁹ Asimismo, en Chile, en ocasión del referéndum sobre la continuidad de Pinochet, en 1988, la organización apartidaria CIVITAS organizó un conteo muestral para verificar los resultados oficiales y lo mismo hicieron asociaciones de corte religioso en las elecciones presidenciales de Panamá de 1989, las cuales acabarían siendo anuladas por el dictador Noriega.⁴⁰

A partir de los 90, con el fin de la guerra fría, se dio el incremento más significativo en el número de misiones de observación electoral y de organizaciones involucradas en este tipo de ejercicios.⁴¹ A las instituciones internacionales ya mencionadas se agregaría otras como la Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) y el Parlamento Europeo. A ellas se sumaría más adelante el International Foundation for Electoral Systems (IFES), la Asian Network for Free Elections (ANFREL), la Economic Community of West African States (ECOWAS), la South African Development Community y la *Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humana-*

³⁸ *Idem.*

³⁹ National Citizens' Movement for Free Elections, “Namfrel History”, National Citizens' Movement for Free Elections, Philippines. <https://namfrel.org.ph/aboutus/history.htm>

⁴⁰ National Democratic Institute for International Affairs, “How Domestic Organizations Monitor Elections”, National Democratic Institute for International Affairs, 1995. <https://www.ndi.org/sites/default/files/Domestic-Election-Monitoring-AtoZ-ENG.pdf>

⁴¹ Judith, Kelley, *op. cit.*

nos, como órgano especializado de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE).⁴²

También surgieron nuevas organizaciones dedicadas a la observación electoral doméstica. En Bulgaria, la Bulgarian Association for Fair Elections (BAFE) movilizó 8.000 personas para los comicios legislativos de 1990⁴³. En Rumania, la Romanian Pro Democracy Association monitoreó activamente las elecciones de 1992 y lo propio hizo la Albanian Society for Free Elections and Democratic Culture en los comicios del mismo año en Albania, así como en el plebiscito constitucional de 1994.⁴⁴ Iniciativas similares se vieron en esta década en Namibia, Benin, Zambia, Kenya, Bangladesh, Paraguay y Yemen.⁴⁵

Hacia principios del año 2000, la observación electoral ya era una práctica extendida e inclusive líderes autoritarios se veían forzados a aceptar este tipo de ejercicios ante la presión tanto internacional como de la propia ciudadanía. En estos años comenzó, además, un período de creciente profesionalización y estandarización de las misiones. Las distintas organizaciones dedicadas a la observación comenzaron reuniones periódicas para el intercambio de buenas prácticas en la materia y para fijar estándares y pautas de trabajo. Así, en 2005, 22 organizaciones,⁴⁶ incluyendo la OEA,

⁴² *Idem.*

⁴³ National Democratic Institute for International Affairs, “How Domestic Organizations Monitor Elections”. National Democratic Institute for International Affairs, 1995. <https://www.ndi.org/sites/default/files/Domestic-Election-Monitoring-AtoZ-ENG.pdf>

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Unión Africana, Asamblea Parlamentaria-Consejo de Europa (PACE), Asociación de Administradores Electorales de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelandia (PIAN-ZEA), Centro Carter, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Comisión europea por la democracia a través de la ley (Comisión de Venecia), Comisión Europea, Comunidad del África Meridional para el Desarrollo-Foro Parlamentario (SADC-PF), Foro de las Islas del Pacífico, IFES, Instituto Electoral del África Meridional (EISA), Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), Instituto Republicano Internacional (IRI), Secretariado de Naciones Unidas, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización de la Seguridad y Cooperación en Europa, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/ODIHR), Red Asiática para la Celebración de Elecciones Libres (ANFREL), Red Europea de Organizaciones de Observación Electoral (ENEMO), Secretaría del Commonwealth, Servicios Internacionales de Reforma Electoral (ERIS), Unión Interparlamentaria (IPU), y Asociación Estadounidense de Ex-Congresistas (USAFMC).

subscribieron la “Declaración de principios para la observación internacional de elecciones”.⁴⁷ Si bien este no se trató de un documento legalmente vinculante, sí fijó una serie de estándares y principios mínimos que las entidades que subscribieron la declaración se comprometieron a respetar en aras de garantizar una observación imparcial, transparente y de calidad.

Fue en estos momentos también que las distintas organizaciones comenzaron a enfocarse en el desarrollo de metodologías que permitieran analizar las elecciones de forma integral y sistemática. En el caso de la OEA, esta publicó un primer manual de criterios para la observación en 2008, que fue seguido por un Manual para las Misiones de Observación en ese mismo año. Ambos documentos se construyeron sobre la base de los derechos fundamentales consagrados en los instrumentos del Sistema Interamericano y del Sistema Universal. Posteriormente, la organización desarrolló una serie de instrumentos para observar aspectos específicos de los procesos electorales, tales como: la participación política de mujeres, el financiamiento de las campañas políticas, el funcionamiento de los sistemas de justicia electoral, el uso de tecnología electoral, la participación política de pueblos indígenas, y los ejercicios de democracia directa.

La OEA no estuvo sola en los esfuerzos por profesionalizar la observación. La Unión Europea desarrolló su propio manual, el cual abarca también aspectos como el registro de electores, el uso de tecnología, el financiamiento de candidaturas y la participación de electores con discapacidad. Del mismo modo, el Carter Center, NDI y las demás organizaciones dedicadas a la observación elaboraron sus propias metodologías. Estos instrumentos han hecho posible el despliegue de misiones que puedan observar los procesos electorales de forma integral, sistemática y objetiva. Esto les permite, además, realizar un estudio serio y con base en evidencias documentadas de los procesos electorales, así como disponer de criterios de comparabilidad de elecciones dentro de un mismo país y entre distintos países.

⁴⁷ Naciones Unidas, “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones”. Naciones Unidas, Estados Unidos, 27 de octubre de 2005. https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf

3. La importancia de proteger a los observadores/as electorales

El repaso que hemos hecho por la génesis de la observación electoral y la defensa de los derechos humanos nos permite ahora abordar con mayor claridad uno de los puntos centrales de este ensayo: el argumento sobre la necesidad de brindar protección a los observadores/as electorales. Hay varias razones por las que los Estados deben desarrollar mecanismos que salvaguarden la integridad de quienes se dedican a la observación electoral, así como garantizar que puedan desempeñar esta función libre de presiones y restricciones indebidas.

La primera razón es que la observación, sobre todo de carácter nacional, constituye un mecanismo de control fundamental: es un instrumento clave para que la ciudadanía pueda cerciorarse de que ese procedimiento central de toda democracia que son las elecciones sea llevado adelante de manera transparente. En este sentido, la observación debe ser pensada en sí misma como una forma de participación política y de libre asociación, y debe como tal ser protegida.

En segundo lugar, como habíamos adelantado, los observadores/as electorales deben ser considerados, por la naturaleza de su trabajo, defensores/as de derechos humanos. Dijimos ya que estos últimos son todas aquellas personas que de manera individual o como parte de un colectivo se esfuerzan en promover y proteger los derechos fundamentales de una persona o grupo. Pues bien, el trabajo de los observadores/as es inobjetablemente crucial para la defensa de los derechos políticos y civiles de la ciudadanía. De hecho, todo ejercicio de observación profesional y de calidad toma en consideración si en el marco del proceso electoral se respetan distintos derechos, como se detallan en la tabla 1 a continuación.

Tabla 1. Derechos que protege la observación electoral

Derecho a la participación política ⁴⁸	Incluye el derecho a votar y ser elegido
Derecho a la libertad y a la seguridad personales ⁴⁹	Incluye el derecho a no ser sometido a detenciones arbitrarias
Derecho a la libre circulación ⁵⁰	Incluye el derecho a circular libremente por el territorio de un Estado en el que se resida legalmente
Derecho a la justicia ⁵¹	Incluye el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial
Derecho a la libertad de opinión y de expresión ⁵²	Incluye el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole
Derecho de reunión pacífica ⁵³	
Derecho de asociación ⁵⁴	Incluye el derecho a fundar y a afiliarse a partidos políticos
Derecho a la igualdad ante la ley ⁵⁵	Implica la prohibición de toda discriminación y la garantía de medidas de protección contra cualquier discriminación “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole

⁴⁸ Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Naciones Unidas, 23 de marzo de 1976. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>, artículo 25.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 9o.

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 12.

⁵¹ *Ibidem*, artículo 14.

⁵² *Ibidem*, artículo 19.

⁵³ *Ibidem*, artículo 21.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 22.

⁵⁵ *Ibidem*, artículo 26.

En su calidad de defensores/as de derechos humanos, los observadores/as actúan tanto en democracias plenas como en aquellas en construcción, en regiones pacíficas o atravesadas por conflictos y en países con distinto grado de desarrollo económico. Igualmente, pueden desarrollar sus actividades tanto en el ámbito nacional como internacional.

Es importante resaltar, por otra parte, que, si bien la labor de los observadores/as se enfoca de manera directa en monitorear el respeto a los derechos civiles y políticos, también contribuye —de manera quizás más indirecta pero no por ello menos efectiva— a la protección de todos los derechos fundamentales. Ello es así porque, como hemos enfatizado, la observación es en última instancia una herramienta de promoción de la democracia y es este el único régimen que, por definición, está comprometido con la defensa de todos los derechos humanos. Como se ha señalado en el pasado,⁵⁶ el respeto por los derechos fundamentales es un elemento esencial de la democracia⁵⁷ y, a su vez, la democracia proporciona el fundamento necesario para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos. Además, los mecanismos democráticos permiten a la ciudadanía remover a aquellos gobiernos que transgreden sus derechos, posibilidad que no tienen quienes viven en sistemas de tipo autoritario.

Es cierto que la observación electoral se enfoca en el análisis de uno de los varios elementos que definen a un sistema democrático:⁵⁸ la celebración de elecciones periódicas, libres y transparentes. Sin embargo, este es esencial. Sin comicios competitivos y confiables no hay régimen democrático que se sostenga: puede que estos no sean suficientes, pero sí son

⁵⁶ Almagro, Luis y Icaza, Gerardo de (coord.), *Derecho internacional de la democracia*, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch, 2020.

⁵⁷ Naciones Unidas, “La democracia y los derechos humanos”, Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/events/democracyday/2008/pdf/DEMOCRACIAYDERECHOSHUMANOSDEFINITIVO.pdf>

⁵⁸ Organización de los Estados Americanos, “Carta Democrática Interamericana”, Organización de los Estados Americanos, 11 de septiembre de 2001. https://www.oas.org/dil/esp/carta_democratica_interamericana_11sep2001.pdf

La Carta Democrática Interamericana enuncia en su artículo 3 cinco elementos esenciales de la democracia representativa: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

absolutamente necesarios. Es por eso que la labor de los observadores y observadoras es tan valiosa.

A pesar de ello, en la actualidad, quienes contribuyen a la promoción de la democracia y los derechos fundamentales desde la observación no siempre cuentan con mecanismos de protección adecuados. De hecho, hasta la reciente declaración de los relatores Lawlor y Nyaletsossi Voule, no había un reconocimiento expreso de los observadores/as como defensores de derechos humanos, por lo que no estaban alcanzados por los instrumentos internacionales de protección que rigen para estos últimos.

Como señalamos en la introducción, a nivel nacional, algunos países tienen regulación sobre la observación nacional e internacional y otros, no. En algunos, existe un determinado marco de resguardo para los observadores/as y en otros, no. El marco jurídico suele ser ad hoc y es por ello que, organizaciones como la OEA o la UE firman convenios estandarizados para cada misión, en los que quedan establecidas cuáles son las garantías de seguridad que se brindará a los observadores/as. Es preciso señalar, sin embargo, que no todas las organizaciones, o mejor dicho, pocas organizaciones de observación nacional cuentan con el peso institucional para demandar las mismas garantías que se proveen a los organismos internacionales.

En el sistema interamericano, han existido dos pronunciamientos recientes en los que se aborda la responsabilidad de los Estados de velar por la seguridad de las y los observadores electorales. Por un lado, la Declaración de la Cumbre de las Américas, celebrada en 2022, reconoció “[...]la importancia de las misiones de observación electoral, conducidas bajo los principios de objetividad, imparcialidad, transparencia, independencia, respeto a la soberanía y con acceso a la información respetando los procedimientos establecidos en la normativa del Sistema Interamericano, incluyendo la Carta Democrática Interamericana, y que no comprometa la independencia de las misiones, asegurando los Estados las condiciones de seguridad de los observadores electorales, para que puedan desempeñar sus funciones de manera independiente y segura”.⁵⁹ Por otro lado, la Asamblea General de la

⁵⁹ Organización de los Estados Americanos, “Plan de Acción Interamericano sobre Gobernabilidad Democrática”, IX Cumbre de las Américas. Organización de los Estados Americanos, Estados Unidos. http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/CMBRS02295S02.pdf

OEA de ese mismo año resolvió⁶⁰ “[i]nstar a los Estados Miembros a adoptar las medidas necesarias para asegurar las condiciones de seguridad de los observadores electorales, para que puedan desempeñar sus funciones de manera independiente y segura”.

A pesar de los avances recientes, la falta de instrumentos universales de protección continúa siendo una problemática que requiere ser abordada. Como veremos a continuación, recientemente se ha ido fortaleciendo una tendencia de ataque e intimidación a observadores y observadoras, tanto en América Latina como a nivel global.

IV. Observadores/as bajo ataque

En los últimos años, la política ha estado marcada por la polarización, las divisiones, los enfrentamientos, la desinformación, y la intolerancia. En este contexto, han aumentado también los ataques contra defensores/as de derechos humanos y particularmente contra los observadores/as electorales. Es importante notar que no nos referimos a críticas o reproches a la labor de estos —los cuales podrían ser equivocados, pero no por ello ilegítimos—, sino a intentos deliberados de intimidar, condicionar, coaccionar o dañar a aquellos que trabajan en pos de la democracia y los derechos fundamentales.

Los ataques han sido variados en su naturaleza y en su intensidad. En líneas generales, podemos decir que se han visto casos de observadores/as, nacionales e internacionales a los que se les ha negado la acreditación, a los que se ha amenazado con quitarles el reconocimiento legal de su organización, a los que se ha presionado mediante el bloqueo del financiamiento externo y a los que se ha sometido a campañas de difamación o noticias falsas. En ocasiones los ataques han escalado hasta llegar a detenciones arbitrarias, impedimentos a la libre circulación, violencia física, tortura y hasta asesinatos.

Las víctimas de este tipo de acciones no son sólo aquellas que sufren los ataques de manera directa, sino también las otras organizaciones de ob-

⁶⁰ Declaraciones y resoluciones adoptadas por la Asamblea General, AG/RES.2989 (LII-O/22), Perú, Organización de los Estados Americanos, https://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_22/AG08673E03.docx

servación, que ven condicionado su trabajo por el miedo de que en el futuro ellas también puedan ser objeto de este tipo de maniobras. En otras palabras, estos ataques generan un clima de incertidumbre y temor, que impacta en todos aquellos que se dedican a la observación. Los observadores/as nacionales son particularmente vulnerables dado que, aun luego de concluido el proceso electoral, permanecen en el país y pueden ser objeto de nuevas represalias.

Es en este contexto que en 2021, desde el Departamento para la Cooperación y Observación de la OEA se elevó esta preocupante situación ante el Comité de Convocantes de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones con el objetivo de recopilar datos sobre las condiciones en que trabajan los distintos grupos de observación electoral nacional e internacional y para buscar de manera conjunta, un mecanismo de protección de los observadores/as electorales en su calidad de defensores de derechos humanos. Las y los integrantes del Comité coincidieron con que existe una crisis global que afecta las condiciones de seguridad de las y los observadores y ultimadamente, perjudica el trabajo de la observación electoral.

En agosto de 2022, la OEA remitió una encuesta a 25 organizaciones de observación nacional en las Américas para analizar sus experiencias y condiciones de trabajo. De las 18 organizaciones de 13 países⁶¹ que respondieron a la encuesta se revela que los marcos normativos nacionales son heterogéneos y que el trabajo de observación electoral nacional no está regulado en todos los casos, lo cual dificulta el trabajo y alcance de las organizaciones que desean llevar a cabo esta labor. De la encuesta además se destacan los siguientes datos:

- El 66 % reportó que a sus observadores se les impidió ingresar o permanecer en los lugares de votación a pesar de contar con acreditación oficial.
- El 50 % reportó dificultades para adquirir su acreditación como observador/a electoral nacional.
- El 38 % indicó que el acceso a información sobre el proceso electoral había sido impedido o limitado para personas de su organización.

⁶¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela.

- El 33 % señaló que se había vulnerado la libre circulación de sus observadores/as.
- El 33 % reportó acoso, insultos, agresiones y amenazas a través de redes sociales, además de agresiones físicas reales, ambiente laboral hostil, campañas de desprestigio y hostigamiento en sus domicilios por parte de grupos policiales y paramilitares.

Por otra parte, la Red Global de Monitores Electorales Nacionales (GN-DEM, por sus siglas en inglés) realizó una encuesta a 41 organizaciones en 26 países que representan a África, Asia, Europa y América Latina. De las 41 organizaciones:

- El 39% informó que, si bien los observadores/as ciudadanos están reconocidos en los marcos legales de sus países, los requisitos de acreditación no se aplicaron de manera equitativa, objetiva y uniforme a todos los grupos durante las elecciones nacionales más recientes;
- Un 20% adicional de los encuestados informó que su acreditación había sido denegada o revocada durante un proceso electoral en los últimos cinco años;
- El 54 % indicó que sus observadores/as han experimentado violencia, intimidación o acoso, y el 32 % manifestó que sus observadores/as han sido objeto de acoso en línea, amenazas, incitación al odio o incitación a la violencia.
- El 29 % indicó que se le impidió acceder a información relacionada con el proceso electoral, incluido el acceso al registro de votantes, datos de financiamiento de campañas, información de calificación de boletas, quejas electorales e información sobre la composición y nominación de los funcionarios de mesa, entre otros.

Un repaso por todos los ataques a observadores/as que se han registrado en los últimos años excedería el propósito y la extensión de este texto, por lo que nos referiremos sólo a algunos casos concretos para ilustrar la tendencia a la que nos hemos referido. En nuestra región, por ejemplo, las Misiones de la OEA han sido víctimas de distintos tipos de acusaciones y campañas de difamación, entre ellas denuncias de supuesta complicidad

de las Misiones para gestar golpes de estado,⁶² campañas de desinformación centradas en declaraciones atribuidas apócrifamente a autoridades de la institución,⁶³ o intentos de empañar y desacreditar a jefes/as de Misión, incluso por países ajenos al Estado anfitrión.⁶⁴

Desafortunadamente, la OEA no es la única institución que ha sido blanco de este tipo de ataques en la región. En Venezuela, el dictador Maduro acusó de espías y de enemigos del país a los miembros de la Misión de Observación de la Unión Europea para las elecciones regionales de 2021.⁶⁵ Existieron también casos de campañas en redes sociales que buscaron obstaculizar el trabajo de los observadores del Commonwealth.⁶⁶

Las instituciones que realizan observación nacional también han sido víctimas de ataques, incluyendo amenazas por parte de partidos políticos para intimidarlos y obstaculizar su labor,⁶⁷ o la cancelación arbitraria de su personería jurídica por parte de instituciones del Estado.⁶⁸ En Cuba,

⁶² Europa Press Internacional, “El MAS de Evo Morales rechaza la presencia de observadores de la OEA durante las elecciones de septiembre”. Europa Press Internacional, España, 9 de julio de 2020. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-mas-evo-morales-rechaza-presencia-observadores-oea-elecciones-septiembre-20200709221228.html>

Morning Star, “Dominica accuses OAS of plotting coup to install compliant regime”. Morning Star. <https://morningstaronline.co.uk/article/w/dominica-accuses-oas-plotting-coup-install-compliant-regime>

⁶³ Guerra, Rayanderson, “Capas das revistas ‘Época’, ‘Veja’ e ‘Exame’ com declarações de diretor da OEA sobre fraudes nas urnas são FAKE”, O Globo, Brasil, 17 de septiembre de 2018. <https://oglobo.globo.com/fato-ou-fake/capas-das-revistas-epoca-veja-exame-com-declaracoes-de-diretor-da-oea-sobre-fraudes-nas-urnas-sao-fake-23106581>

⁶⁴ La nueva comuna, “La extraña designación de María Eugenia Vidal en El Salvador”. La nueva comuna. <https://www.lanuevacomuna.com/la-extrana-designacion-de-maria-eugenia-vidal-en-el-salvador/>

⁶⁵ Agencia AFP, “Nicolás Maduro trata de ‘espías’ a observadores electorales de la Unión Europea”, Radio RCN, 28 de noviembre de 2021. <https://www.rcnradio.com/internacional/nicolas-maduro-trata-de-espias-observadores-electorales-de-la-union-europea>

⁶⁶ Organización de los Estados Americanos, “Misión de Observación Electoral en Dominica de 2022”. Organización de los Estados Americanos, Dominica, 8 de diciembre de 2022. <https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=450&MissionId=537>

⁶⁷ Rojas, Alex, “Partido Líder señalado de intimidar observadores electorales”, *Prensa Libre*, Guatemala, 23 de julio de 2015. <https://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/partido-lider-sealado-de-intimidadas-observadores-electorales/>

⁶⁸ Castillo, Houston, “El Parlamento de Nicaragua cancela de un golpe a 25 organizaciones sin fines de lucro”, *Voz de América*, Nicaragua, 17 de marzo de 2022. <https://www.vo>

por ejemplo, observadores/as ciudadanos fueron directamente detenidos por su labor de vigilancia y control.⁶⁹

Cabe notar, sin embargo, que esta preocupante tendencia que observamos en la región no es exclusiva de ella: se da a nivel global. En Zimbabue, por ejemplo, después de las elecciones del 29 de marzo de 2008, y en un contexto de violencia electoral creciente, los líderes y el personal de la Red de Apoyo Electoral de Zimbabue (ZESN) fueron detenidos e interrogados por la policía, la cual allanó sus oficinas y atacó a sus observadores/as,⁷⁰ Uno de ellos murió. En Rusia, desde 2011, las intimidaciones y ataques a las pocas organizaciones de observación independiente son moneda corriente.⁷¹ En Georgia, en octubre de 2016, mientras supervisaban las elecciones parlamentarias del 8 de octubre, tres representantes de una misión de observación electoral desplegada conjuntamente por el Comité Noruego de Helsinki (NHC), la Asociación Internacional para los Derechos Humanos (IPHR), el Centro de Estudios Electorales Internacionales (IESC) y la Plataforma Europea para las Elecciones Democráticas (EPDE), fueron golpeados

zdeamerica.com/a/el-parlamento-de-nicaragua-cancela-de-un-golpe-a-25-organizaciones-sin-fines-de-lucro/6489805.html

⁶⁹ Rojas, Luis Felipe, “Detenciones y amenazas a votantes y observadores marcan elecciones en Cuba”. Radio Televisión Martí, Cuba, 12 de marzo de 2018. <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/cuba-detenciones-amenazas-votantes-observadores-marcen-elecciones/163927.html>

⁷⁰ The Zimbabwean, “Zimbabwe: ZESN Observers flee homes as violence escalates - Mt Darwin East”, *The Zimbabwean*, Zimbabwe, 14 de mayo de 2008. <https://reliefweb.int/report/zimbabwe/zimbabwe-zesn-observers-flee-homes-violence-escalates-mt-darwin-east#:~:text=Zimbabwe%3A%20ZESN%20Observers%20flee%20homes%20as%20violence%20escalates%20%2D%20Mt%20Darwin%20East,-News%20and%20Press&text=ZESN%20observers%20in%20Mt%20Darwin,the%20March%202008%20harmonised%20election>

Human Rights Watch, “Bullets for each of you”. Human Rights Watch, 9 de junio de 2008. <https://www.hrw.org/report/2008/06/09/bullets-each-you/state-sponsored-violence-zimbabwes-march-29-elections>

⁷¹ Osborn, Andrew, “Kremlin supporters pressure Russian election observers before vote”. Reuters, 16 de marzo de 2018. <https://www.reuters.com/article/us-russia-election-monitor/kremlin-supporters-pressure-russian-election-observers-before-vote-idUSKCN1GS1TX>

Human Rights Watch, “Russia: Stop Harassing Election Monitors, Release Demonstrators”, *Human Rights Watch*, Rusia, 5 de diciembre de 2011. <https://www.hrw.org/news/2011/12/05/russia-stop-harassing-election-monitors-release-demonstrators#>

y sus teléfonos móviles confiscados.⁷² En Afganistán, en octubre de 2019, dos observadores electorales fueron asesinados, 20 heridos, 26 arrestados y otros golpeados y amenazados durante las elecciones presidenciales del 28 de septiembre. En Mozambique, también en octubre de 2019, el Dr. Anastácio Matavel, un destacado observador ciudadano no partidista y activista comunitario, fue asesinado en un tiroteo desde un vehículo en marcha por agentes del servicio de policía del país.⁷³

Como dijimos, estos son sólo algunos de muchos ejemplos recopilados. Es innegable que, en línea con el retroceso democrático que estamos viviendo a nivel global, hay una intensificación de los ataques a los observadores/as, cuyo compromiso con la calidad y la transparencia electoral resulta poco conveniente para ciertas figuras y grupos con aspiraciones autoritarias.

Es en este contexto es que se da la reciente declaración de los relatores Lawlor y Nyaletsossi Voule, la cual no podría haber sido más oportuna.

V. Observadores electorales como defensores de derechos humanos

El 27 de octubre de 2022, fecha en que se cumplieron 17 años de la firma de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elec-

⁷² International Partnership for Human Rights, “Georgia: Attack on international election observers must be properly investigated”. International Partnership for Human Rights, 21 de diciembre de 2016. <https://www.iphronline.org/investigate-georgia-attack-international-election-observers-20161221.html>

Norwegian Helsinki Committee, “The Attack on International Election Observers Must Be Properly Investigated”, *Norwegian Helsinki Committee*, 6 de diciembre de 2016. <https://www.nhc.no/en/the-attack-on-international-election-observers-must-be-properly-investigated/>

⁷³ Campaign & Advocacy, “Joint statement: CSOS condemn targeting killing of afghan activist and call for justice”. Asian Network for Free Elections, Afganistán, 24 de diciembre de 2020. <https://anfrel.org/joint-statement-csos-condemn-targeting-killing-of-afghan-activist-and-call-for-justice/>

Anfrel, “Statement: anfrel condemns killing of afghan election observer, calls for justice”, *Asian Network for Free Elections*, Afganistán, 18 de octubre de 2019. <https://anfrel.org/statement-anfrel-condemns-killing-of-afghan-election-observer-calls-for-justice/>

Shah, Ahmad, “Two observers killed, many beaten on polling day”, *Pajhwok Afghan News Kabul Province*, 17 de octubre de 2017. <https://elections.pajhwok.com/en/2019/10/17/two-observers-killed-many-beaten-polling-day>

ciones, la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Mary Lawlor, y el Relator Especial sobre el Derecho de la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación, Clément Nyaletsossi Voule, emitieron una declaración conjunta respecto de la situación de los observadores/as electorales.⁷⁴ Este documento es de gran importancia por varios motivos.

En primer lugar, porque plantea la necesidad de proteger a los observadores/as en tanto defensores de derechos humanos y en tanto ciudadanos que están ejerciendo el derecho a asociación. Es importante reiterar que este es el primer reconocimiento externo de la observación como herramienta de defensa de los derechos fundamentales.

La declaración es sumamente relevante también porque reconoce y denuncia ante toda la comunidad internacional la intensificación de los ataques contra los observadores/as:

“Los observadores electorales tanto nacionales como internacionales han informado de un aumento significativo en la gravedad y la escala de los ataques contra ellos, que van desde el acoso, las acusaciones falsas, la difamación y las amenazas; a la vulneración de su derecho a la libre circulación, detención, expulsión y violencia física.”⁷⁵

Por último, la declaración es valiosa también porque les recuerda a los Estados miembros de las Naciones Unidas que no sólo tienen la obligación negativa de no atacar a los observadores, sino también la obligación positiva de garantizar las condiciones para que estos pueda ejercer su labor libre de presiones y coacciones:

Se insta a los Estados Miembros a tomar todas las medidas necesarias para establecer las condiciones que permitan a los observadores electorales nacionales e internacionales realizar su trabajo de manera efectiva y protegerlos de cualquier violencia, amenaza, represalia, discriminación adversa, presión o cualquier otra acción arbitraria como consecuencia del ejercicio legítimo de sus derechos y libertades.

⁷⁴ United Nations Human Rights Special Procedures. “The situation of election observers as human rights defenders”, *UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders*, United Nations Human Rights Special Procedures, Suiza, 27 de octubre de 2022. <https://srdefenders.org/information/the-situation-of-election-observers-as-human-rights-defenders%EF%BF%BC/>

⁷⁵ *Idem.*

En cuanto a los efectos de esta declaración, el punto más importante es que le da una avenida de protección jurídica a los observadores/as. En muchos países, e inclusive a nivel internacional, existen mecanismos de defensa jurídica para los defensores/as de derechos humanos que pasarían a estar al alcance de quienes se dedican a la observación.

También es relevante destacar que, a partir de esta declaración, representantes de otras instituciones, como es el caso de Josep Borell, Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, prontamente han hecho eco de ella, afirmando expresamente que “los observadores electorales deben ser considerados lo que realmente son: defensores de los derechos humanos”.⁷⁶

Además, en lo que refiere a los observadores/as internacionales, la declaración genera para los Estados obligaciones que van más allá de lo acordado con la organización u organizaciones responsables de las misiones de observación: genera obligaciones frente a los países de donde provienen los miembros de las misiones. Si partimos de la base de que los observadores/as son defensores/as de derechos humanos que están ejerciendo un rol específico en un país, el Estado que los recibe tiene obligaciones en materia de derechos humanos frente al país de origen de los observadores/as y debe responder por cualquier amenaza a su integridad física.

Por todos estos motivos, la reciente declaración de Nyaletsossi Voule y Lawlor es de gran importancia y debe ser ampliamente divulgada y adoptada.

VI. Conclusiones

La observación electoral nacional e internacional tiene el rol fundamental de velar por el cumplimiento de distintos derechos establecidos en el sistema interamericano y el sistema universal. Tienen la responsabilidad de denunciar sobre casos que atestiguan de restricciones a los derechos a la participación política, a la libertad y seguridad personal, a la libre circula-

⁷⁶ Borrell, Josep, “Defending democracy – at home and abroad”, *European Union External Action*, 10 de diciembre de 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/defending-democracy---home-and-abroad_en

ción, a la justicia, a la libertad de opinión y de expresión, a la reunión pacífica, a la asociación y la igualdad ante la ley. Por otro lado, en una era en que circulan numerosas versiones de los hechos, la observación electoral técnica, objetiva, imparcial y exacta es un instrumento fundamental para combatir la desinformación y evitar narrativas que buscan cambiar la historia de lo que realmente ocurrió durante un proceso electoral con el propósito de validar actos fraudulentos.

La observación electoral nacional es un mecanismo de participación política de vigilancia del poder y de cuidado del respeto de la voluntad popular. Es una labor digna y extremadamente necesaria. De manera similar, la observación internacional aporta un cúmulo de experiencia invaluable, así como una gran capacidad técnica que ayuda a los órganos electorales a mejorar los servicios que proveen a la población. Además, estos últimos ponen en el foco de las instancias supranacionales aquellas denuncias sobre limitaciones y restricciones de derechos consagrados en los instrumentos internacionales.

Por lo anterior y todo lo desarrollado en este ensayo, es fundamental que las y los observadores electorales puedan continuar llevando a cabo su trabajo independiente, técnico y bajo las plenas garantías de seguridad. Si bien es responsabilidad de los Estados otorgar las garantías de libre movimiento, acceso a la información y seguridad, es igual de importante que todos los partidos y actores políticos, tanto del oficialismo como de oposición, protejan su labor.

Si bien la declaración de los relatores es un paso en la dirección correcta, este no debe ser el último. El desafío a futuro es formalizar, consolidar y difundir el reconocimiento de los observadores/as como defensores/as de derechos humanos y continuar trabajando en el fortalecimiento de los mecanismos de protección de estos.

Lo anterior también servirá para reiterar el mensaje, claro y fuerte, dirigido a aquellos regímenes e instituciones que atacan a la observación electoral de que no podrán intimidar o disuadir a quienes nos dedicamos a la observación electoral a que hagamos el trabajo de manera correcta. Seguiremos observando lo que tenemos derecho de observar y seguiremos pronunciándonos en momentos en que haya que denunciar restricciones a los derechos que defendemos.

VII. Bibliografía

- Agencia AFB, “Nicolás Maduro trata de «espías» a observadores electorales de la Unión Europea”, *Radio RCN*, 28 de noviembre de 2021. <https://www.rcnradio.com/internacional/nicolas-maduro-trata-de-espias-observadores-electorales-de-la-union-europea>
- Almagro, Luis y Icaza, Gerardo de (coords.), *Derecho internacional de la democracia*, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch, 2020.
- Amnistía Internacional, “Los derechos humanos”, *Amnistía Internacional*. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-humanos/>
- Anfrel, “Statement: anfrel condemns killing of afghan election observer, calls for justice”, *Asian Network for Free Elections*, Afganistán, 18 de octubre de 2019. <https://anfrel.org/statement-anfrel-condemns-killing-of-afghan-election-observer-calls-for-justice/>
- Borrell, Josep, “Defending democracy – at home and abroad”, *European Union External Action*, 10 de diciembre de 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/defending-democracy---home-and-abroad_en
- Campaign & Advocacy, “Joint statement: csos condemn targeting killing of afghan activist and call for justice”, *Asian Network for Free Elections*, Afganistán, 24 de diciembre de 2020. <https://anfrel.org/joint-statement-csos-condemn-targeting-killing-of-afghan-activist-and-call-for-justice/>
- Castillo, Houston, “El Parlamento de Nicaragua cancela de un golpe a 25 organizaciones sin fines de lucro”, *Voz de América*, Nicaragua, 17 de marzo de 2022. <https://www.vozdeamerica.com/a/el-parlamento-de-nicaragua-cancela-de-un-golpe-a-25-organizaciones-sin-fines-de-lucro/6489805.html>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021. https://www.oas.org/es/cidh/r/dddh/guias/GuiaPractica_DefensoresDDHH-v3_SPA.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas”, Organización de los Estados Americanos. <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>
- Council Of Europe, “Declaration of the Committee of Ministers on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities”, Council of Europe,

- 6 de febrero de 2008. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3e52
- Declaraciones y resoluciones adoptadas por la Asamblea General, AG/RES.2989 (LII-O/22). Organización de los Estados Americanos, Perú, https://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_22/AG08673E03.docx
- Europa Press Internacional, “El MAS de Evo Morales rechaza la presencia de observadores de la OEA durante las elecciones de septiembre”, Europa Press Internacional, España, 9 de julio de 2020. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-mas-evo-morales-rechaza-presencia-observadores-oea-elecciones-septiembre-20200709221228.html>
- Garber, Larry, “Guidelines for International Election Observing”, The International Human Rights Law Group, United States. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAV556.pdf
- Guerra, Rayanderson, “Capas das revistas ‘Época’, ‘Veja’ e ‘Exame’ com declarações de diretor da OEA sobre fraudes nas urnas são FAKE”, O Globo, Brasil, 17 de septiembre de 2018. <https://oglobo.globo.com/fato-ou-fake/capas-das-revistas-epoca-veja-exame-com-declaracoes-de-diretor-da-oea-sobre-fraudes-nas-urnas-sao-fake-23106581>
- Human Rights Watch, “Bullets for each of you”, Human Rights Watch, 9 de junio de 2008. <https://www.hrw.org/report/2008/06/09/bullets-each-you/state-sponsored-violence-zimbabwes-march-29-elections>
- Human Rights Watch, “Russia: Stop harassing election monitors, release demonstrators”, Human Rights Watch, Rusia, 5 de diciembre de 2011. <https://www.hrw.org/news/2011/12/05/russia-stop-harassing-election-monitors-release-demonstrators#>
- Icaza, Gerardo, “Observación, acompañamiento y falsa observación”, *Excelsior*, México, 30 de mayo de 2018. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/observacion-acompanamiento-y-falsa-observacion/1242233>
- International Federation for Human Rights, “Human rights defenders”, International Federation for Human Rights. <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/>
- International Partnership for Human Rights, “Georgia: Attack on international election observers must be properly investigated”, International Partnership for Human Rights, 21 de diciembre de 2016. <https://www.iphronline.org/investigate-georgia-attack-international-election-observers-20161221.html>

- Judith, Kelley, *Monitoring democracy: When election observation works, and Why It Often Fails*, New Jersey, Princeton University Press, 2012.
- La Nueva Comuna, “La extraña designación de María Eugenia Vidal en El Salvador”, *La nueva comuna*. <https://www.lanuevacomuna.com/la-extrana-designacion-de-maria-eugenia-vidal-en-el-salvador/>
- Morning Star, “Dominica accuses OAS of plotting coup to install compliant regime”, *Morning Star*. <https://morningstaronline.co.uk/article/w/dominica-accuses-oas-plotting-coup-install-compliant-regime>
- Naciones Unidas, “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones”, Naciones Unidas, Estados Unidos, 27 de octubre de 2005. https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf
- Naciones Unidas, “La Declaración Universal de Derechos Humanos”, Naciones Unidas, Francia, 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas, “La democracia y los derechos humanos”, Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/events/democracyday/2008/pdf/DEMOCRACIAYDERECHOSHUMANOSDEFINITIVO.pdf>
- National Citizens’ Movement For Free Elections, “Namfrel History”. National Citizens’ Movement for Free Elections, Philippines. <https://namfrel.org.ph/aboutus/history.htm>
- National Democratic Institute For International Affairs, “How domestic organizations monitor elections”. National Democratic Institute for International Affairs, 1995. <https://www.ndi.org/sites/default/files/Domestic-Election-Monitoring-AtoZ-ENG.pdf>
- Norwegian Helsinki Committee, “The attack on international election observers must be properly investigated”. Norwegian Helsinki Committee, 6 de diciembre de 2016. <https://www.nhc.no/en/the-attack-on-international-election-observers-must-be-properly-investigated/>
- Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, Naciones Unidas, 23 de marzo de 1976. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>, artículos 9, 12, 14, 19, 21, 22, 25 y 26.
- Organización de los Estados Americanos, “Carta Democrática Interamericana”, Organización de los Estados Americanos, 11 de

- septiembre de 2001. https://www.oas.org/dil/esp/carta_democratica_interamericana_11sep2001.pdf
- Organización de los Estados Americanos, “Informe Misión de Observación Electoral en Costa Rica de 1962”, Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/eomdatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=164>
- Organización de los Estados Americanos, “Informe Misión de Observación Electoral en República Dominicana de 1962”, Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/EOMDatabase/moeInfo.aspx?Lang=en&Id=294>
- Organización de los Estados Americanos, “Manual para las misiones de observación electoral de la OEA”, Organización de los Estados Americanos, Estados Unidos, marzo 2008. https://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf
- Organización de los Estados Americanos, “Misión de Observación Electoral en Dominica de 2022”, Organización de los Estados Americanos, Dominica, 8 de diciembre de 2022. <https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=450&MissionId=537>
- Organización de los Estados Americanos, “Plan de Acción Interamericano sobre Gobernabilidad Democrática”, ix Cumbre de las Américas, Organización de los Estados Americanos, Estados Unidos. http://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/CMBRS02295S02.pdf
- Organización de los Estados Americanos, Resolución AG/RES. 963 (XIX-0/89) – AG/RES. 1024 (XIX-0/89), Estados Unidos, 22 de diciembre de 1989. <http://www.oas.org/en/sla/docs/ag03803E01.pdf>
- Osborn, Andrew, “Kremlin supporters pressure Russian election observers before vote”, *Reuters*, 16 de marzo de 2018. <https://www.reuters.com/article/us-russia-election-monitor/kremlin-supporters-pressure-russian-election-observers-before-vote-idUSKCN1GS1TX>
- Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, “Protocolo de Managua”, adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.
- Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, “Acerca de los defensores de los derechos humanos”. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>
- Resolución 2000/61, *Comisión de Derechos Humanos*, abril de 2000.

- Rojas, Alex, “Partido líder señalado de intimidar observadores electorales”, *Prensa Libre*, Guatemala, 23 de julio de 2015. <https://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/partido-lider-sealado-de-intimidadas-observadores-electorales/>
- Rojas, Luis Felipe, “Detenciones y amenazas a votantes y observadores marcan elecciones en Cuba”, Radio Televisión Martí, Cuba, 12 de marzo de 2018. <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/cuba-detenciones-amenazas-votantes-observadores-marcan-elecciones/163927.html>
- Shah, Ahmad, “Two observers killed, many beaten on polling day”, Pajhwok Afghan News Kabul Province, 17 de octubre de 2017. <https://elections.pajhwok.com/en/2019/10/17/two-observers-killed-many-beaten-polling-day>
- The Diplomatic Service of the European Union, “EU Guidelines on Human Rights Defenders”, European Union External Action, 21 de junio de 2016. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-guidelines-human-rights-defenders_en?etrans=es
- The Economist, “A new low for global democracy”, *The Economist*, febrero de 2022. <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>
- The Electoral Knowledge Network, “International election observation”, The Electoral Knowledge Network. https://aceproject.org/ace-en/focus/international-election-observation/copy_of_default
- The Zimbabwean, “Zimbabwe: ZESN Observers flee homes as violence escalates - Mt Darwin East”, The Zimbabwean, Zimbabwe, 14 de mayo de 2008. <https://reliefweb.int/report/zimbabwe/zimbabwe-zesn-observers-flee-homes-violence-escalates-mt-darwin-east#:~:text=Zimbabwe%3A%20ZESN%20Observers%20flee%20homes%20as%20violence%20escalates%20%2D%20Mt%20Darwin%20East,-News%20and%20Press&text=ZESN%20observers%20in%20Mt%20Darwin,the%20March%202008%20harmonised%20election>
- United Nations Human Rights Special Procedures, “The Situation of Election Observers as Human Rights Defenders”, *UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders*. United Nations Human Rights Special Procedures, Suiza, 27 de octubre de 2022. <https://srdefenders.org/information/the-situation-of-election-observers-as-human-rights-defenders%EF%BF%BC/>

Estudios monográficos

El plan B electoral: ¿equidad, austeridad o incertidumbre?

The electoral plan B: equity, austerity, or uncertainty?

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

 <https://orcid.org/0009-0005-3891-649X>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México

Correo electrónico: felipe.fuentes@te.gob.mx

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19362>

Sumario: I. Introducción. II. ¿Cuáles son las afectaciones al modelo de fiscalización? III. ¿Se neutraliza el régimen sancionador electoral? IV. ¿Los medios de impugnación propuestos por la nueva Ley son adecuados para brindar una tutela efectiva en este ámbito? V. Consideraciones finales.

I. Introducción

Como, posiblemente, el lector ya leyó en este compendio —o si aún no lo hace, tendré yo la distinción de precisarlo en primera instancia— el 24 de febrero de 2023 tuve el honor de participar en el foro denominado “El plan B electoral: ¿Equidad, austeridad o incertidumbre?”, realizado bajo el auspicio y dirección del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

A dicha convocatoria respondimos afirmativamente un gran número de expertos en la materia electoral, quienes nos congregamos en la fecha

mencionada, con la trascendente misión de analizar las modificaciones normativas, consecuencias prácticas e implicaciones en distintos campos de las ciencias sociales, que conllevarían las reformas a diferentes leyes de naturaleza electoral, o bien, con una marcada incidencia en ella, publicadas por el ejecutivo federal en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 27 de diciembre de 2022 —por lo que hace a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas— y el 2 de marzo de 2023, por lo que hace a las restantes cuatro.¹

La invitación que me fue extendida preveía mi participación en la mesa número 3, que versaría sobre la equidad en las contiendas. Asimismo, en dicha misiva, me fueron especificadas las preguntas guía de la discusión, las cuáles reproduzco para efectos didácticos —una vez más, le solicito me dispense si he sido reiterativo—:

- ¿Ofrecen las nuevas disposiciones un piso parejo entre quienes contienden por acceder al poder, y quienes compiten desde él?
- ¿Cuáles son las afectaciones al modelo de fiscalización?
- ¿Se neutraliza el régimen sancionador electoral?
- ¿Qué impacto tendrán las reformas en la calificación de las elecciones y en la propensión a multiplicar causales de nulidad?
- ¿Los medios de impugnación, propuestos por la nueva Ley, son adecuados para brindar una tutela efectiva en este ámbito?

Lo primero que destacué en el evento, que es origen y motivo de estas memorias —y que debo ahora refrendar por vía escrita— es que, todo lo expresado por mi persona debe tenerse como una mera reflexión, así como una descripción *prima facie* del contenido de la reforma, sin que ello implique en forma alguna un prejuizgamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma en particular.

Lo anterior, debido a que, en mi calidad de magistrado integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el realizar un pronunciamiento apresurado de esa naturaleza, podría

¹ A saber, las reformas a Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la expedición de la nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

constituir causa de impedimento o, incluso, materia de responsabilidad administrativa, ante la posible llegada al TEPJF de casos en los que se cuestione la validez de alguna de sus porciones normativas.

En ese tenor, y de la misma forma que lo hice frente a todas y todos quienes nos acompañaban —de manera presencial y virtual— en aquella fecha, debo pedirle en este momento a usted, estimado lector o lectora, que guarde en mi favor la misma consideración; tomando lo aquí plasmado como lo que es: una reflexión para efectos académicos, así como una descripción holística y superficial de algunos aspectos de la reforma coloquialmente bautizada como “el plan B”.

En ese entendido, las líneas que se exponen a continuación, *de ninguna manera* pretenden configurar un pronunciamiento anticipado o acercarse siquiera a un análisis jurídicamente profundo o exhaustivo sobre la validez de alguna de las reglas que fueron modificadas por el legislador ordinario. Tampoco representan una postura institucional, sino solo el reflejo de una opinión de carácter estrictamente personal.

Una vez sentado lo anterior, en el foro procedí a destacar un punto que me parece muy relevante y que, aunque nos parezca evidente en la actualidad, no hay desperdicio en recordarlo, particularmente a las generaciones de votantes más jóvenes: México ha transitado en estos últimos treinta años de un sistema político protagonizado por un partido único, el cual detentaba el control absoluto de los tres poderes del Estado, así como de los tres niveles de gobierno, a uno, en el que la voluntad ciudadana es capaz de modificar la composición de los órganos públicos cada tres años, mediante la celebración de comicios libres y auténticos.

Como sabemos, esa transición hacia una auténtica democracia en nuestro país requirió de la construcción de un sistema electoral robusto en términos normativos; pero —y lo más importante—, precisó de la fundación y fortalecimiento paulatino de instituciones altamente especializadas, y cuya autonomía frente a los demás poderes del Estado estuviera plenamente garantizada, tanto de hecho como de derecho, con el fin de que, los derechos político-electorales consagrados en favor de la ciudadanía en el texto constitucional, adquirieran efectividad.

Así, a diferencia de lo que sucede en materia electoral en otras latitudes, donde los gobiernos desempeñan un rol central en la organización y desarrollo de los procesos electorales, en México, la autonomía —entendida, en términos lisos y llanos, como la extracción y separación absoluta de la

función electoral del poder ejecutivo— se erigió como el presupuesto indispensable para asegurar la existencia de un árbitro imparcial, que llevara a la realidad el mandato constitucional de celebrar elecciones justas y competitivas en nuestro país.

Ahora bien, debo destacar que, el proceso de fortalecimiento institucional que ha dado origen a nuestro actual sistema electoral fue el resultado de sucesivas reformas de rango legal y constitucional impulsadas de manera preponderante por las fracciones políticas de oposición, las cuales, además, fueron diseñadas a partir de un diálogo amplio con diversos sectores de la sociedad civil organizada, la academia y los funcionarios expertos en el ámbito.

Los resultados que han dado las dos instituciones electorales especializadas previstas en nuestra norma fundante, es decir, el actual Instituto Nacional Electoral (INE) —anterior Instituto Federal Electoral o IFE— y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —anterior Tribunal Federal Electoral o TRIFE—, son palpables.

En efecto, debemos reconocerlo: en buena parte ha sido gracias a ambas instituciones; a su correcto, efectivo, imparcial y profesional proceder durante todos estos años, lo que ha garantizado tres condiciones que son consustanciales a cualquier democracia consolidada: *a)* la alternancia en todos los poderes y niveles de gobierno; *b)* la pluralidad de idearios y banderas políticas en la composición de todos los órganos de poder público, y *c)* el respeto de las minorías y la representación efectiva de grupos en situación de vulnerabilidad.

En el México de las instituciones electorales autónomas, la alternancia es la regla y ya no la excepción; la pluralidad es la constante y no una mera concesión del partido en el poder; el respeto, inclusión y la representatividad de los grupos históricamente excluidos de la toma de decisiones, es una realidad y ya no una aspiración.

El TEPJF ha emitido sentencias paradigmáticas que han hecho posibles esas condiciones, a través de la salvaguarda de los principios rectores de la materia electoral; cumpliendo y haciendo cumplir las reglas que prevé nuestro sistema jurídico y, por supuesto, mediante el establecimiento de un cúmulo de acciones afirmativas que han cerrado brechas o aminorando los desequilibrios que persisten entre diversos grupos de nuestra sociedad.

Sobre esto último, debo recordar, de manera destacada, la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados, por virtud de la cual la Sala Superior del TE-

PJF ordenó la postulación de siete mujeres a gobernadoras, de las quince entidades federativas que estaban a disputa ese año, o bien, la resolución SUP-JDC-74/2023, la cual ordenó la observancia del principio de alternancia de género en la conformación de la quinteta para la presidencia del INE, por citar dos ejemplos recientes.

Asimismo, hemos otorgado voz a las comunidades originarias, al haber reservado, en un primer momento, trece distritos y posteriormente veintinueve para la postulación de personas que posean un vínculo con alguna comunidad originaria;² o bien, la resolución SUP-RAP-21/2021 y acumulados que, a partir del reconocimiento de nuestra calidad de nación migrante, otorgó representación a los mexicanos residentes en el extranjero.

De nueva cuenta, México se encuentra inmerso en un ciclo de cambios normativos en materia comicial, tras la aprobación y publicación del paquete de reformas que componen el ya mencionado “plan b”, las cuales pretenden modificar, entre otros aspectos, la estructura operacional y administrativa del INE, el modelo de comunicación política, centralizar aún más la labor fiscalizadora en la autoridad administrativa nacional, simplificar el sistema de medios de impugnación, etcétera.

En el foro, destaqué que el espíritu de estas reformas ha sido, en buena medida, reducir los supuestos altos costos que representa la organización de elecciones en México, así como aminorar el gasto destinado al mantenimiento de un robusto andamiaje humano y material que poseen las autoridades electorales, para el desempeño de sus funciones. Todo ello, bajo la insignia de la llamada “austeridad republicana”, impulsada por el gobierno federal en turno.

Si bien coincidí en que no debe permitirse el despilfarro de recursos en ninguna instancia del sector público —incluidas las autoridades electorales—, el ahorro financiero no puede erigirse como una justificación o política válida. Cuando sobrepasa el umbral que hace posible el buen funcionamiento de un órgano, en especial, el de aquellas instancias de las que depende la materialización de nuestra democracia.

En ese sentido, expresé mi convencimiento de que México debe continuar apostando por la inversión de recursos de todo tipo en favor de su sistema democrático, con el fin de lograr su continuo mejoramiento. Y es

² Véanse las resoluciones SUP-RAP-726/2017 y acumulados, así como la SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

que, precisamente, considero indispensable entender nuestro sistema electoral como una *inversión* que hace posible la paz social en el ámbito político, así como la transición ordenada del poder público que marca nuestra Constitución, y que representa la piedra angular de nuestra convivencia.

El buen funcionamiento de todo el sistema electoral representa una tarea fundamental que atañe y debe preocupar a toda sociedad; pues, de dicho sistema, depende en buena medida el desarrollo de cualquier país en términos generales, en tanto que no puede alcanzarse la plena prosperidad económica, social o cultural, ahí donde no existe estabilidad política que la haga viable, donde las libertades más básicas se encuentran coartadas, y donde la legitimidad de los órganos políticos, encargados de la toma de decisiones, se encuentra en duda, como consecuencia de elecciones carentes de fiabilidad.

Una vez abordado brevemente el proceso democratizador de nuestro país, el buen desempeño de las autoridades electorales que la garantizan, y la necesidad de entender el gasto en nuestro sistema electoral como una inversión —tres puntos que, aunque ya sean ampliamente conocidos, estimé que no debían obviarse—, abordé tema de la mesa de la que fui parte: el impacto del plan b en la equidad en la contienda.

Partí de una concepción genérica y amplia de la equidad en la contienda, entendida como aquel conjunto de condiciones mínimas que propician una competencia electoral justa; pero sin que nulifique el margen de acción o decisión que debe darse, en el marco de una auténtica rivalidad por alcanzar el poder público. En ese sentido, se trata, por un lado, de preservar las condiciones de competencia, al mismo tiempo de otorgar una igualdad de oportunidades —o *chancengleichheit* como lo define la doctrina alemana— a todos los actores políticos para que dicha competencia sea real.³

Una vez sentado lo anterior, abordé lo relativo al posible impacto de la reforma en materia de fiscalización, en relación con el régimen sancionador electoral, y abordé las modificaciones en torno al sistema de medios de impugnación.

³ “Condiciones de equidad en la contienda. ACE Project”, en *Partidos y candidatos*. <https://aceproject.org/main/espanol/pc/pc21.htm>

II. ¿Cuáles son las afectaciones al modelo de fiscalización?

1. La autonomía técnica de la UTF

Como es ampliamente conocido, dentro de la complejidad orgánica y estructural, propia de los Estados contemporáneos, existen instancias cuya actividad o funciones revisten un carácter eminentemente técnico; por lo que, la toma de decisiones a su interior debe desarrollarse de manera metódica y con base en parámetros objetivos, mientras otros órganos admiten —o requieren— de una visión de carácter subjetivo en su dirección.

En ese contexto, la autonomía de aquellos órganos que deben operar de manera objetiva resulta fundamental y debe garantizarse permanentemente, tanto a nivel externo, respecto de otras instituciones o actores con los que entra en contacto constantemente, como al interior de una misma institución, con el fin de asegurar que su organización, regulación y procedimientos sean efectivos y adecuados para la consecución de los propósitos para los cuales fue creado.

En el foro, resalté la importancia de que la Unidad Técnica de Fiscalización, como órgano eminentemente técnico dentro de la estructura del INE, goce de autonomía técnica para garantizar el desempeño libre y objetivo de sus funciones —incluso de los propios Consejeros del INE—, pues, en mi concepción, dichas labores constituyen la base para la operación de nuestro sistema de fiscalización y, en última instancia, de la equidad en la contienda en términos financieros.

Dicha autonomía técnica se encontraba prevista y garantizada en el plano normativo por la propia calidad de esta área, como una Unidad Técnica. Sin embargo, el artículo 192, numeral dos, de la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) modifica dicho *status* y dispone textualmente que, la Comisión de Fiscalización, contará con una Dirección Ejecutiva de Fiscalización para el cumplimiento de sus funciones; la cual, además, estará adscrita al Consejo General del INE.

En ese sentido, el paso de Unidad Técnica de Fiscalización a Dirección Ejecutiva, así como su adscripción directa al Consejo General parecería implicar una posible pérdida de su autonomía técnica por mandato legislativo. Ante ello, es conveniente preguntarnos si, bajo esas condiciones, esta importante área será capaz de mantenerse libre de todo influjo ajeno a los parámetros objetivos con los que debe operar; particularmente frente

a los Consejeros. Esa fue la pregunta que hice al público y que estimo toral: ¿Tendrá la nueva Dirección Ejecutiva autonomía frente a los Consejeros?

2. *El secreto ministerial como limitante a la facultad investigadora del INE*

Para asegurar una auténtica equidad en la contienda, resulta fundamental que los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización o de cualquier otra índole, llevados a cabo ante la existencia de una posible irregularidad, cuenten con un sólido caudal probatorio, producto de una exhaustiva investigación de la autoridad electoral.

A partir de dicha premisa, en el foro resalté el hecho de que, al ejercer sus facultades de investigación, en algunos casos la autoridad electoral administrativa requiere coordinarse con otras instituciones del Estado mexicano; particularmente, con el fin de obtener información en poder de éstas, que resulta relevante para el esclarecimiento de hechos, con un impacto directo o indirecto en el ámbito comicial.

Por regla general, las instituciones de una República federal están compelidas a coordinarse entre sí. Sin embargo, lo cierto es que, en ocasiones, las autoridades electorales han enfrentado obstáculos o barreras para efectuar con diligencia sus investigaciones, debido a la negativa de otras instancias públicas o privadas.

Sobre este punto, conviene recordar los célebres casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, así como el importante papel que jugó el TEPJF para lograr que, distintas instituciones, entregaran al INE información indispensable para indagar sobre la omisión del PRI y de la alianza PAN-PVEM, respectivamente, de reportar cuantiosos recursos financieros destinados a las campañas presidenciales de sus candidatos, en el proceso electoral 1999-2000.

Particularmente, en el caso de *Amigos de Fox*, vale la pena repasar que fue el TEPJF quien, ante la negativa de distintas instituciones financieras y gubernamentales, de atender diversos requerimientos de información formulados por el INE, al amparo de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, emitió la sentencia SUP-RAP-050/2001, dentro de la cual estableció que el IFE es una autoridad hacendaria que persigue fines fiscales a la hora de revisar las finanzas de los partidos políticos, derribando así el impedimento que constituyeron los secretos bancario, fiduciario y fiscal, alegados por las

instituciones financieras involucradas.⁴ Ciertamente, sin dicha resolución, la acreditación de los hechos denunciados hubiese sido imposible.

Con todo lo anterior en mente, en el foro recordé que, de manera análoga a esos dos casos, el TEPJF emitió hace poco la sentencia SUP-JE-263/2021, en la cual ordenó a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, entregarle al INE diversa información relacionada con una carpeta de investigación originada tras la publicación de un video en el que aparecen dos personas, una entregando y otra recibiendo sobres que contienen presuntamente efectivo, para ser destinado con fines electorales. En este asunto, el TEPJF consideró que el secreto ministerial no es oponible al INE, dadas las amplias facultades constitucionales y legales que posee en materia de fiscalización.

El artículo 190, numeral 3, de la reforma a la LGIPE preservó la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal frente a la facultad fiscalizadora; sin embargo, pasó por alto la inclusión de la inoponibilidad del secreto ministerial. Por ello, expresé que la reforma ha dejado pasar una valiosa oportunidad para avanzar en ese sentido, y apunté que pareciera haber “quedado coja” en esta parte.

Llamé a la reflexión sobre este hecho, a la luz del reciente criterio de la Sala Superior antes reseñado, poniendo énfasis en la necesidad de que las autoridades electorales estén en posibilidad de acceder a toda la información que sea necesaria y relevante, para sustanciar y resolver un determinado caso.

3. La centralización de la función fiscalizadora

Desde la reforma constitucional de 2014, que nacionalizó la función electoral, México ha experimentado una tendencia hacia la centralización de diversas labores, originalmente desempeñadas por los institutos locales, en favor del INE. En materia de fiscalización, es menester recordar que la autoridad administrativa nacional asumió la responsabilidad de, prácticamente, la totalidad de la función fiscalizadora dentro y fuera de los procesos electo-

⁴ Murayama, Ciro, “El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox”, en Zavala Arredondo, Marco Antonio y Zertuche Muñoz, Fernando, *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pp. 319-329. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5015/15.pdf>

rales; sin importar el origen del recurso público por auditar —es decir, sea federal o local—. Sin embargo, desde ese entonces, a los institutos electorales locales les fue reservada la tarea de vigilar los ingresos y gastos de las agrupaciones políticas en formación. En específico, los organismos públicos locales electorales (OPLES) continúan supervisando financieramente a los siguientes sujetos:

- Partidos políticos locales en formación.
- Agrupaciones políticas locales.
- Observadores electorales locales.
- Liquidaciones de partidos políticos locales.

En el foro señalé que, el denominado “Plan b”, pareciera llevar a una mayor centralización de la función fiscalizadora en favor del INE, al tener que encargarse —ahora también— de la revisión y vigilancia de los ingresos y gastos de dichas agrupaciones políticas locales, en proceso de formación o extinción.

Asimismo, precisé que, bajo el artículo 32, párrafo 2, inciso f) del nuevo ordenamiento jurídico, el sistema de coordinación entre el INE y los OPLES en materia de fiscalización, solo será posible mediante la emisión de un acuerdo delegatorio del Consejo General, debidamente justificado y aprobado por mayoría calificada de ocho de sus once integrantes.

Bajo este esquema, pareciera que la cooperación entre la autoridad nacional y los institutos locales se torna totalmente excepcional, y estaría limitada a la voluntad del Consejo General bajo circunstancias extraordinarias; situación que, más allá de su conveniencia —o no— en términos técnicos u operativos, implica desplazar la lógica federalista que rige el actuar institucional de nuestro país.

Por su parte, apunté de manera descriptiva el hecho de que, con motivo de dicha centralización, la reforma desaparece las áreas dedicadas a la fiscalización dentro de los OPLES, y les impide contar con una estructura especializada y permanente en la materia, a menos de que tenga lugar la emisión del mencionado acuerdo delegatorio del Consejo General del INE que los habilite a realizar dichas funciones.

En este sentido, llamé a la reflexión sobre la existencia de una contradicción aparente del legislador, quien, por un lado, prevé la posibilidad de que el INE y los OPLES se coordinen en virtud de un acuerdo delega-

torio; pero, por otro, pareciera impedir a los institutos electorales locales que cuenten con el personal capacitado necesario para llevar a cabo dichas labores, en caso de que sea necesario, lo cual abre paso a importantes interrogantes de naturaleza práctica como: ¿quién capacitará a los funcionarios que contrate el OPLE para cumplir con el acuerdo delegatorio? ¿La autoridad nacional tendrá que enviar a funcionarios para dicho proceso de capacitación? ¿Cuánto tiempo tomará estructurar el área —tomando en cuenta que la construcción de instituciones no es un proceso sencillo ni rápido—? Y, por último, ¿cómo afectará esto en las capacidades y desempeño de la propia autoridad electoral nacional a corto o mediano plazo, si es que se celebran esos acuerdos delegatorios?

4. Transferencias de recursos entre comités estatales y nacionales, y limitación de la facultad reglamentaria e interpretativa de las autoridades electorales

El artículo 150, numeral 11, del Reglamento de Fiscalización, establece la prohibición de que los Comités Nacionales de los partidos políticos realicen transferencias a sus pares estatales y viceversa. De la lectura del artículo 23, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) reformada, se tiene que, las transferencias de recursos entre Comités Ejecutivos Estatales y el Comité Ejecutivo Nacional son jurídicamente permisibles, bajo dos condiciones:

- Que dichos recursos formen parte del patrimonio del partido político en cuestión.
- Que estén destinados a un fin lícito.

De esta forma, pareciera que la reforma busca superar, por vía del mandato legislativo, una limitante reglamentaria establecida por la autoridad electoral administrativa nacional con el fin de identificar, de manera sencilla y precisa en términos contables, el origen y el destino de los recursos públicos. Esto, ya que, en el pasado, el INE se ha enfrentado al reto de rastrear y registrar los recursos que se transfieren entre comités estatales y nacionales.

Sobre lo anterior, cabe recordar que el INE identificó, en 2020, distorsiones en la contabilidad de un partido político, como consecuencia de los déficits y superávits que se generaban artificialmente debido a las diversas transferencias realizadas entre el Comité Ejecutivo Nacional y los estatales; circunstancia que dificultó, en el plano técnico-contable, la revisión de la procedencia y erogación de esos recursos públicos.⁵

En el foro expresé que, en nuestro país, como en cualquier otra democracia en la que los partidos políticos despliegan sus actividades en diferentes ámbitos —municipal, regional o general— existe una realidad innegable: las instancias partidistas nacionales y locales se coordinan permanentemente como mera estrategia política y programática; resalté que ese hecho no puede negarse, ni debe pasarse por alto, pues forma parte del desarrollo natural y la vida cotidiana de los partidos políticos.

En ese sentido, estimé que las autoridades electorales son las que deben explorar nuevas soluciones, e introducir las técnicas contables pertinentes para, por un lado, reconocer esa realidad y estar a la altura de ella, y, por otro, cumplir ahora con el mandato del legislador al respecto, tras la introducción de este nuevo enunciado normativo, al que he hecho referencia en párrafos anteriores.

En efecto, la adaptación de las autoridades electorales a la realidad, en casos como el anterior, es un elemento fundamental para el continuo desarrollo de nuestro sistema democrático, y para la aplicación efectiva del marco normativo ante la aparición constante de retos inéditos, como el surgimiento de nuevas modalidades en la comisión de irregularidades por parte de los actores políticos; como todas las autoridades electorales hemos observado, cada que un nuevo proceso electoral tiene lugar.

El artículo 12, numeral 2, último párrafo, de la LGIPE dispone que, las normas en materia de fiscalización, así como las relativas al registro

⁵ “Informe que por instrucciones del Consejero Presidente, rinde la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Instituto Nacional Electoral”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

de candidaturas, precampañas y campañas, será interpretadas de *manera estricta* por todas las autoridades electorales. Por su parte, el artículo 59, numeral 2 de la LGPP reformada prohíbe al INE la emisión de normas generales o reglamentarias de fiscalización, durante el transcurso de los procesos electorales.

A la luz de estas disposiciones, manifesté que, aparentemente, la reforma busca limitar el margen interpretativo y de acción de las autoridades electorales, llamando a la reflexión sobre las implicaciones que esto tendría en la capacidad de adaptación y respuesta de las instituciones encargadas de salvaguardar los derechos político-electorales y el respeto al orden jurídico comicial.

5. Uso de remanentes en ejercicios fiscales y procesos electorales futuros

Sobre este tópico, inicié recordando que, la Sala Superior, emitió en su oportunidad la resolución SUP-RAP-758/2017, por virtud de la cual razonó, sobre la base de una interpretación armónica del marco jurídico vigente, que los partidos políticos como entidades de interés público se encuentran sujetos a los principios que regulan el gasto público, como lo son los de economía, austeridad, racionalidad y anualidad del presupuesto.

Además, el máximo tribunal en la materia consideró que, al ser ejecutores del gasto público, los institutos políticos están obligados a realizar los reintegros de sus remanentes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que no están contemplados dentro de las excepciones señaladas en las leyes hacendarias y presupuestales para estos efectos.

Por su parte, el artículo 150, numerales 3, 4 y 5 del Reglamento de Fiscalización establece el procedimiento y destino que deben seguir los remanentes de los partidos políticos, con el fin último de ser reintegrados a la Tesorería de la Federación. En este rubro la reforma parecería introducir cambios sustanciales, pues en su artículo 25, numeral 1, inciso d) de la LGPP, dispone que los partidos políticos podrán utilizar los remanentes de financiamiento público y privado en ejercicios fiscales sucesivos y comicios locales o federales futuros.

Ante esta nueva disposición, consideré pertinente llamar a la reflexión del público y de los panelistas sobre sí, la permisión relativa a que los partidos políticos generen ahorros mediante sus remanentes, implicaría

una afectación al principio de equidad en la contienda. Lo anterior, ya que, a primera vista, podría inferirse que los partidos que mayores prerrogativas reciban estarán en mejor posición de “guardar” y administrar dichos recursos de cara a procesos comiciales futuros, en detrimento de aquellos institutos políticos que no cuenten con esos recursos remanentes.

De igual forma, apunté el hecho de que la reforma no expresa claramente si los recursos públicos pueden combinarse; a saber, si los remanentes provenientes de recursos públicos entregados para gasto ordinario pueden juntarse con los remanentes de recursos otorgados para su erogación, dentro de los procesos electorales. Este es un aspecto que también debe reflexionarse, pues debemos de tomar en cuenta que existe un etiquetamiento de recursos que debe respetarse, además de que, el otorgamiento y ejercicio de financiamiento público se rige por una temporalidad específica, bajo el principio de anualidad.

6. Prohibición de retirar candidaturas por omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña y campaña

En su artículo 229, numeral 4, de la LGIPE, la reforma eliminó la posibilidad de que los precandidatos puedan ser sancionados con la cancelación o pérdida de su registro, en caso de que rebasen el tope de gastos de precampaña fijado por la autoridad electoral; ahora establecen que solo serán sancionados en términos de lo establecido por la propia ley.

Sobre este tema, señalé que esta nueva disposición pareciera romper con varios principios en materia de fiscalización, ya que podría abrir la puerta a que no se vigile el origen y destino de los recursos que erogan quienes realizan una precampaña.

Recordé que, durante el proceso electoral 2020-2021, estuvieron en boga en la prensa dos sentencias emitidas por la Sala Superior —SUP-RAP-108 y acumulados, así como la SUP-JDC-623/2021 y acumulados—, por virtud de las cuales se canceló el registro de dos candidatos a la gubernatura de los estados de Guerrero y Michoacán, por haber omitido la entrega de sus informes de precampaña, con base en el argumento de que, en los estatutos del partido que los postulaba, no estaba prevista la existencia de una etapa de precampaña.

Sin embargo, lo cierto en esos asuntos fue que, tanto el INE como el TEPJF constataron en su momento la erogación de recursos por parte de dichos

actores políticos, que no habían sido debidamente notificados a la autoridad electoral. Ante dicha problemática y a la luz de la nueva disposición, pregunté a los presentes en el evento: ¿es válido no respetar la fiscalización, al mismo tiempo que se ata de manos al órgano que tiene la posibilidad y capacidad de velar efectivamente por los principios en la materia, al limitar su facultad reglamentaria e interpretativa?

Una vez más, señalé que todas estas aristas deben meditararse, y expresé mi deseo de que el legislador reflexione sobre ellas, de modo que realice los ajustes normativos necesarios para salvaguardar el principio de equidad en la contienda.

III. ¿Se neutraliza el régimen sancionador electoral?

1. Acotación de los actos anticipados de precampaña y campaña

Aparentemente, la reforma acota la acreditación de los actos anticipados de precampaña y campaña en *dos aspectos de sumo interés*: a) en cuanto al elemento temporal, ya que indica que sólo pueden realizarse a partir del comienzo del proceso electoral —y hasta antes de la etapa de precampaña y campaña, según corresponda—, por lo que pareciera que “no cuenta” lo que pasó previo a su inicio, y b) respecto al elemento subjetivo, pues establece que sólo se considerarán las manifestaciones expresas, directas y explícitas, echando abajo la doctrina judicial que el Tribunal Electoral ha construido en torno a los llamados “equivalentes funcionales”.

Por cuanto hace al *primer punto*, la reforma al artículo 3o. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que, los actos anticipados de *precampaña*⁶ y de *cam-*

⁶ La ley remite al artículo 227, el cual refiere que: “1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido. 2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular. 3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria

paña,⁷ serán aquellos que se realicen durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas⁸ o de las campañas,⁹ según corresponda.

Así, estimo que la reforma pareciera desentenderse de lo que pudiera suceder previo al inicio formal del proceso electoral; pero que, dada su cercanía, colocaría en una situación de riesgo la equidad en la contienda.

Lo anterior resulta importante porque hemos observado que, aún no ha iniciado el proceso electoral federal 2023-2024, y ya existen algunas personas que han sido señaladas como aspirantes a la Presidencia de la República; incluso en la Sala Superior del Tribunal Electoral han llegado asuntos derivados de denuncias por actos anticipados, y que hemos analizado, para determinar si tienen —o no— alguna incidencia en las condiciones equitativas en que debe desarrollarse la elección.

Ahora bien, sobre el *segundo punto*, la reforma exige pronunciamientos enteramente explícitos, al disponer que se actualizará la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, cuando los hechos o las manifestaciones “contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto

respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido”.

⁷ La ley remite al artículo 242, el cual refiere que: “1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. 2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. 3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”.

⁸ Previo a la reforma se establecían como actos anticipados de precampaña, las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso, que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

⁹ Previo a la reforma se establecían, como actos anticipados de campaña, los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

en contra o a favor de una precandidatura”, o “promuevan directa y explícitamente el voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o soliciten directa y explícitamente a la ciudadanía cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido”, respectivamente.

Al respecto, conviene recordar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que, no todas las actividades de proselitismo realizadas por los aspirantes, militancia, precandidaturas o candidaturas, fuera de los tiempos previstos para la precampaña y la campaña, pueden ser considerados, necesariamente, como actos anticipados, pues es necesario que se presente en las conductas el *elemento subjetivo* de la infracción.

En principio, para tener por actualizado el elemento subjetivo, es necesaria la existencia de un mensaje que haga un llamamiento inequívoco a votar por determinada opción política o, en su caso, a no votar por otra, esto es, a partir de “manifestaciones explícitas o inequívocas”.¹⁰

Sin embargo, en la Sala Superior hemos construido una sólida doctrina judicial, en la que establecimos que, el análisis de las autoridades sobre los elementos del mensaje, no puede reducirse únicamente a una tarea aislada y mecánica de revisión formal de palabras o signos —que indiquen “vota por X”—, sino que su estudio debe determinar si existe un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”; es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto, o si las expresiones emitidas estén parafraseadas de forma tal que, el mensaje que se envía, es el mismo, es decir, “vota por X”.

En aras de maximizar la libertad de expresión y garantizar una evaluación objetiva de los mensajes, las equivalencias funcionales deben estar debidamente motivadas y justificadas. Como metodología para su análisis, indicamos que la o el operador jurídico debe: *a)* precisar la expresión objeto de análisis; *b)* señalar la expresión que se utiliza como parámetro de la equivalencia, es decir, su equivalente explícito, y *c)* justificar la correspondencia del significado, considerando que esta debe ser inequívoca, objetiva y natural.

¹⁰ Jurisprudencia 4/2018, ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

De acuerdo con nuestra experiencia jurisdiccional, la doctrina descrita ha permitido: *a)* acotar la discrecionalidad y generar certeza sobre los actos que se estiman ilícitos, *b)* maximizar el debate público, y *c)* facilitar el cumplimiento de los fines de los partidos políticos, así como el diseño de su estrategia electoral y el desarrollo de sus actividades.

No obstante, *la reforma pareciera dar un paso atrás en este aspecto* al exigir que los posicionamientos anticipados solo se actualicen a partir de pronunciamientos directos y explícitos, lo que, desde luego, podría traducirse en un margen de impunidad y una consecuente afectación a la equidad en la contienda.

En el evento, también compartí una reflexión general en relación con la *viabilidad del actual modelo de comunicación política* y sostuve que éste debe evolucionar.

Recordemos que la reforma de 2007 dispuso una serie de reglas para que, los partidos políticos, tuvieran acceso a los medios de comunicación. En específico, dejó a cargo del entonces Instituto Federal Electoral el control y distribución de los tiempos del Estado en radio y televisión; a su vez, prohibió a los institutos políticos la contratación de espacios en tales medios, por sí o a través de terceros.

En mi consideración, la reforma fue necesaria en su momento. Sin embargo ya no tiene razón de ser, porque en la actualidad se traduce en una comunicación política anquilosada. Hoy, las redes sociales son la plataforma en que los entes políticos hacen campaña, por lo que estimo que debemos ir más allá y permitir una comunicación fluida entre candidaturas y ciudadanía.

Como ciudadanía, debemos exigir, a los actores políticos que pretenden acceder a un espacio de poder, que nos transmitan su ideología y la forma en que su actuar en el cargo público se traducirá en un beneficio para la sociedad; es decir, que la propaganda electoral incluya contenidos claros y de calidad.

Para aportar a la reflexión, señalaría que debemos analizar si, tras décadas de una evolución del sistema electoral, del entendimiento de los partidos políticos y de la madurez en la participación ciudadana, *es factible optar por un enfoque liberal*, en el que se maximice la libertad de expresión y, ante la presentación de denuncias por un posible posicionamiento anticipado, se valoren los hechos denunciados en cada caso concreto, *siempre con miras a proteger la equidad en la contienda*; esto es, lograr un equilibrio entre

el libre intercambio de ideas y el piso parejo para todas aquellas personas aspirantes a las candidaturas.

Confío en que, a través de este enfoque liberal, podemos maximizar tanto la libertad de expresión, como la equidad en la contienda, entendida como ese cúmulo de condiciones que hacen posible una competencia justa, sin entorpecer o anular la libertad ni el margen de acción que deben tener las opciones políticas en un proceso.

2. Imposibilidad de requerir a personas o entes que ejerzan periodismo fuera de proceso electoral

En esta temática, la reforma establece la incompetencia de autoridades electorales para requerir a personas, entes o cualquier otra figura que ejerza el periodismo, libertad de expresión y derecho de información, en cualquier medio convencional o digital, fuera de los procesos electorales.

De cierta manera, la reforma pareciera ir en la línea de lo que la Sala Superior ha definido como la presunción de licitud al ejercicio periodístico. Los criterios del Tribunal Electoral han establecido que, esa presunción, admite prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.¹¹

Sin embargo, me parece que tendríamos que reflexionar si, en este rubro, la reforma *limita la actividad de vigilancia fuera de proceso electoral, lo que podría dar lugar a simulaciones o manipulaciones*; lo anterior sin dudar de la capacidad ética de los medios periodísticos. Además, la reforma suprime la posibilidad de imponer medidas cautelares, las cuales son un instrumento valioso para acotar los efectos perniciosos de un acto, en tanto se resuelve el fondo.

IV. ¿Los medios de impugnación propuestos por la nueva ley son adecuados para brindar una tutela efectiva en este ámbito?

La reforma otorga una nueva legislación para la tramitación y sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral; pasamos de tener una

¹¹ Jurisprudencia 15/2018, PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.”

lista amplia de vías —RRV, JIN, REC, RAP, REP, JRC, JDC, JLI y JE—¹² a que los supuestos de procedencia se agrupen en solo cuatro de ellas —RRV, JLI, JRC y JE—. ¹³

Desde mi perspectiva, la simplificación de los medios de impugnación, con litigios más sencillos, puede implicar un beneficio importante, pues la cantidad de vías previstas antes de la reforma propiciaban en mayor medida la existencia de confusión en los justiciables.

En la Sala Superior advertimos, desde hace bastante tiempo, que la pluralidad de opciones que el sistema jurídico mexicano ofrecía a quienes intervienen en las controversias electorales, podía provocar que equivocaran el juicio o recurso, por lo que reencauzamos la impugnación a la vía procedente, a fin de hacer efectiva la garantía de acceso efectivo a la justicia.¹⁴

En mi convicción, esta simplificación de vías en conjunto con el aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas en el ámbito electoral permitirá resolver, con mayor rapidez, los juicios, ahorrar recursos materiales y humanos, facilitar a la ciudadanía el acceso real y efectivo a la justicia, y transparencia total del expediente.

Sin embargo, observo que *la reforma perdió la oportunidad para que, desde el ámbito legislativo, se fijaran reglas claras a favor de los particulares y obligaciones para los órganos de justicia, en materia de justicia digital.*

La relevancia del juicio en línea radica en que permite armonizar al menos dos derechos: de acceso a la justicia, así como a las tecnologías de la información y comunicación, previstos en los artículos 6° y 17 de la Constitución general, respectivamente; sin dejar de cumplir con los requisitos procesales exigidos por la ley procesal electoral.

La reforma solo prevé, de manera genérica, que el Tribunal Electoral implementará un sistema informático de justicia en línea a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar los medios de impugnación previstos en la nueva legislación,

¹² Recurso de revisión, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, recurso de apelación, recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, juicio de revisión constitucional electoral, juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, juicio laboral y juicio electoral.

¹³ Recurso de revisión, juicio laboral, juicio de revisión constitucional electoral y juicio electoral.

¹⁴ Jurisprudencia 1/97, MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA.

los cuales se podrán interponer y tramitar en todas sus etapas mediante dicho sistema, conforme a lo siguiente:

- Proveerá de un certificado de firma electrónica avanzada a quien así lo solicite.
- Correo electrónico como medio de notificación.
- El portal del Sistema del Juicio en Línea se pondrá a disposición de la ciudadanía, partidos y agrupaciones políticas, en el cual las partes podrán consultar el expediente electrónico, recibir notificaciones, atender los requerimientos.
- Las partes podrán adjuntar archivos electrónicos autenticados con su firma electrónica para acreditar cualquier hecho o personería, pero deben estar a las reglas generales y particulares previstas en esta Ley sobre el ofrecimiento y admisión de pruebas.

Lo positivo de la reforma es que permite, al Tribunal Electoral, aprovechar la experiencia que hemos adquirido en la tramitación del juicio en línea, pues ya contamos con la plataforma y su efectividad ha sido probada por los justiciables. Es un hecho conocido que la Sala Superior tuvo la necesidad de resolver el tema de la falta de regulación legal del juicio en línea a través de la emisión de Acuerdos Generales, en los que detallamos los mecanismos que tendrían que seguirse para la presentación, sustanciación y resolución de los medios de impugnación, así como la celebración de audiencias y sesiones públicas.

- Los primeros pasos nos llevaron a la digitalización de 100,000 expedientes, y a la emisión del Acuerdo General 3/2020, por medio del cual se estableció el uso de la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación para suscribir acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite.
- Posteriormente, a través de los Acuerdos Generales 4/200 y 5/2020, autorizamos la celebración de sesiones públicas para la resolución de los medios de impugnación por el sistema de videoconferencias, así como la presentación en línea de las demandas de los recursos de reconsideración (REC) y de revisión del procedimiento especial sancionador (REP).

- Finalmente, con el Acuerdo General 7/2020, aprobamos la implementación y desarrollo del juicio en línea para la interposición de la totalidad de los medios de impugnación en materia electoral.

Al respecto, estimo que la lógica del Tribunal Electoral coincide con la reflexión del académico y abogado británico *Richard Susskind*,¹⁵ en cuanto a mantener una mentalidad abierta, porque si bien hay algunos escépticos en torno a la introducción de los avances tecnológicos en la función jurisdiccional, nadie puede negar que actualmente existe una mayor aceptación, que en febrero de 2020, entre servidoras y servidores públicos judiciales, y entre la propia ciudadanía, de que nuestra labor como tribunales se realizará de manera diferente en los próximos años.¹⁶

El autor resalta que los avances de la justicia digital a nivel mundial pueden clasificarse en dos categorías:

- Los tribunales que han automatizado sus procesos, llevando su actuar cotidiano de la esfera real a la virtual. En la cúspide de esa automatización se encuentra el juicio en línea.
 - Los juicios en línea son plataformas que lo que hacen es llevar lo físico al plano digital. Las partes siguen presentando sus demandas, las notificaciones se practican vía electrónica, las pruebas son ofrecidas por vía electrónica también. Es decir, los procesos son los mismos, pero llevados en diferente modalidad.
- Aquellos que han construido *auténticos tribunales online*, es decir, plataformas que van más allá de sólo automatizar procesos ya existentes dentro de los tribunales, sino que crean nuevos procedimientos judiciales y que, en algunos casos, pueden resolver casos mediante inteligencia artificial.
 - Estos tribunales *online*, como los define Susskind, *funcionan en diferentes etapas* y tienen como objetivo *primordial prevenir el conflicto jurídico*.

¹⁵ Autor de obras como “Tribunales online y la Justicia del futuro” y “El abogado del mañana”, ambas publicadas en 2020.

¹⁶ “El futuro de los tribunales”, en *The practice*. <https://theppractice.law.harvard.edu/article/the-future-of-courts/>

- En primer lugar, si las partes tienen un conflicto, entran al sistema de tribunal *online* y describen el problema que les aqueja (fase de diagnóstico).
- Inmediatamente, el sistema les ofrece información y les da un panorama sobre quién podría tener la razón jurídica de manera preliminar.
- Si las partes no llegan a un acuerdo, se despliega una fase de mediación, donde un funcionario de juzgado o personal certificado se pone en contacto con las partes, con el fin de mediar y que puedan alcanzar un acuerdo (fase de mediación).
- Si no se alcanza el acuerdo esperado, entonces se abre, propiamente, la fase de juicio en línea, en la que las partes establecen la relación procesal con un juez que resolverá su caso. Todo esto, de modo virtual: con audiencias por videoconferencia, notificaciones por correo electrónico o a través de la plataforma, etc.

Desde los inicios de la implementación del sistema de juicio en línea, las acciones en el Tribunal atendieron a la finalidad de privilegiar el acceso a una justicia cercana, y aprovechar las oportunidades que nos ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación para modernizar el sistema de impartición de justicia en materia electoral.

Así, la Unión Europea, el Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, llevan tiempo advirtiendo a los Estados que el acceso a la justicia “exige garantizar la existencia de métodos alternativos de resolución, así como la digitalización de procedimientos y gestión en juzgados y tribunales”¹⁷

Asimismo, un informe la Comisión Europea subrayó que, el primer factor constatado para la mejora de la calidad de un sistema judicial en términos de eficiencia, es la *modernización de los medios informáticos*; en particular de los sistemas de gestión procesal.¹⁸ Si tuviéramos que enlis-

¹⁷ Vilalta Nicuesa, Aura Esther, “El acceso a la justicia en tiempos del Covid-19”, en *The Conversation*, 29 de abril de 2020. <https://theconversation.com/el-acceso-a-la-justicia-en-tiempos-del-covid-19-136975>

¹⁸ Comisión Europea (2017), FICHAS TEMÁTICAS DEL SEMESTRE EUROPEO EFICACIA DE LOS SISTEMAS JUDICIALES. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en_0.pdf

tar las *principales virtudes* del juicio en línea, a partir de la implementación en el TEPJF, serían las siguientes:

- Recursos: El juicio en línea permite un correcto aprovechamiento de los recursos y la transparencia en las actuaciones del Tribunal.
- Ciberseguridad: El juicio en línea garantiza la ciberseguridad al proteger y resguardar en todo momento la confidencialidad de los usuarios, pues gracias a la FIREL o alguna otra *e.firma* sólo puede ingresar la persona autorizada para ello. El sistema está blindado, porque:
 - Autentifica la identidad de servidores públicos y de usuarios externos.
 - Asegura la inviolabilidad de los documentos que se alojan en el sistema.
 - Evita la impresión de documentos para ser firmados de manera autógrafa para remitirlos de forma digitalizada con posterioridad.
 - Reemplaza a la firma autógrafa, pero la firma electrónica tiene el mismo valor.
- Soporte técnico permanente: En el proceso de ingreso al sistema, las personas usuarias tienen el apoyo, por parte del área de soporte técnico, para resolver las dudas o inquietudes que les presenten además de que se encuentra disponible para consultar y descargar el “Manual del Usuario”, donde se detalla de manera clara, sencilla e ilustrada, cómo pueden obtener una cuenta y acceder al sistema.¹⁹
- Celeridad en los procesos: Su implementación tuvo un impacto significativo en la expeditéz de la impartición de la justicia electoral y elevó su calidad, al hacerla accesible a las personas, sin tener que acudir físicamente al TEPJF.
- Independencia tecnológica: Un logro importante de emplear la tecnología en el quehacer, tanto jurídico como administrativo en el TEPJF, es que, las plataformas con que contamos se desarrollan dentro de nuestra área de sistemas, con lo cual contribuimos al adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos que tenemos asignados.

¹⁹ El autor Richard Susskind habla de “servicios extendidos de los poderes judiciales”, como aquellos que son (o deberían ser) ofrecidos por los tribunales para guiar a las personas durante su proceso, los cuales podrían ser especialmente útiles en sistemas en donde existe la figura de la autorrepresentación y así incrementar el acceso a la justicia.

- Expediente electrónico: Actualmente, en el TEPJF, a través del Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SISGA) es posible seguir la cronología de un expediente, desde el aviso de interposición del medio de impugnación que lo origina, la integración de constancias, el turno a alguna de las magistraturas, el informe que rinde la autoridad responsable, la sustanciación en la ponencia respectiva, el momento en el que ha sido circulado el proyecto de sentencia, si ha sido listado para su resolución, si forma parte del aviso de sesión pública, el sentido de su resolución y, finalmente, su ingreso al archivo jurisdiccional.
- Es importante señalar que, el expediente electrónico es para uso interno y externo, esto último a través del sistema del juicio en línea.
- Por tanto, las partes que así lo deseen, pueden interactuar con su contenido, lo cual lo convierte en un expediente electrónico avanzado.

Para finalizar, enlistaré un par de rubros que no abordó la reforma electoral, y estimo que el Tribunal Electoral tendrá que resolver, en aras de optimizar el mencionado sistema de juicio en línea, ya que la falta de legislación sobre el uso de las tecnologías de la información en la impartición de justicia electoral, no puede ser una barrera para su óptimo desarrollo:

- Hubiera sido positivo que el legislador estableciera directrices en la nueva Ley de Medios, para valorar pruebas aportadas digitalmente, así como para el desahogo de pruebas periciales, testimoniales y la confesional, por mencionar algunos ejemplos.
 - Actualmente, el sistema del juicio en línea, en cuanto al tema probatorio, está regulado de la misma manera como la SCJN reguló el amparo en línea.
 - Sin embargo, este aspecto sólo está previsto a nivel de Acuerdo General. En ese contexto, lo deseable hubiera sido que el legislador estableciera la forma en la que debería proceder el juzgador, si existe duda sobre la autenticidad de alguna documental pública, o bien, si se cuestiona alguna constancia digitalizada que se ofrece como original.
 - También, hubiera sido pertinente que el legislador estableciera en la nueva Ley de Medios las reglas para el desahogo de pruebas me-

- diante videoconferencias; por ejemplo, para el caso de los juicios laborales, para las audiencias de pruebas y alegatos.
- Otro aspecto que el legislador pasó por alto es el relativo a evidencias digitales; es decir, aquellas que surgen como datos electrónicos: conversaciones de WhatsApp, transacciones electrónicas —*compras en línea o movimientos bancarios virtuales*—, ubicaciones geográficas a través de sistemas como GPS, el contenido de un disco duro de una computadora o en una nube, o bien, un software malicioso conocido como *malware*, por mencionar algunos ejemplos.
 - Recordemos que toda actividad en internet y en medios electrónicos deja una huella que debe ser rastreable y que, quizás, puede ser ofrecida como prueba en un proceso judicial.
 - Quizás, también hubiera sido conveniente que el legislador previera la posibilidad de que existieran certificaciones digitales por medio de un código QR o un código de barras, que pudieran realizar las autoridades competentes o los notarios públicos, a fin de que estos documentos cuando se envíen por medios digitales no pierdan esa calidad, como sucede, por ejemplo, con los documentos físicos.
 - Hubiera sido deseable que el legislador previera mecanismos para asegurar que todas las personas sin distinción tuvieran acceso a internet.
 - Por ejemplo, ordenando normativamente que, en las oficinas de la autoridad administrativa electoral, o bien, en las de los tribunales electorales locales, existan módulos con equipo de cómputo y conexión a Internet para poder ingresar al sistema de juicio en línea.

En mi opinión, estas preguntas exigen un mismo punto de partida: necesitamos reglas claras, modernas, dinámicas y que garanticen una justicia pronta y completa.

El actual reto que enfrentan las autoridades electorales radica en evaluar la totalidad de los mecanismos a su alcance, para dar continuidad a la impartición de justicia; precisamente, en este contexto, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) —definidas como el conjunto de tecnologías que permiten el acceso, producción, tratamiento y comunicación de información de manera ágil, instantánea, digitalizada—, reducen la brecha entre justicia y ciudadanía.

V. Consideraciones finales

Finalmente, no quisiera dejar de reconocer la labor de la UNAM en la organización de estos foros y en el fomento de la divulgación de la materia electoral, la promoción de la cultura democrática y de los derechos político-electorales.

Sin duda, todos los aspectos abordados dentro de las diferentes memorias que integran este compendio, constituyen los puntos de mayor relevancia y discusión en relación al nuevo ciclo de reformas electorales coloquialmente conocidas como el “Plan b”, por lo que, este trabajo, constituye una aportación valiosa de cara a la sociedad; para que ésta conozca, a través de las opiniones de los principales especialistas en la materia, cuáles son los principales retos que podría enfrentar nuestro sistema político-electoral a futuro bajo este nuevo orden jurídico.

Además, debo resaltar que la organización del foro y la elaboración de la presente memoria se da en un inmejorable escenario, ya que la Máxima Casa de Estudios se ha caracterizado por ir a la vanguardia en cuestiones que interesan al país, y siempre se posiciona como una institución promotora del diálogo constructivo en torno a las temáticas electorales.

Destaco la importancia del diálogo abierto con el sector académico, pues toda autoridad electoral debe conocer la lente bajo la cual la academia observa los desafíos que tiene la democracia y las propuestas de solución que se plantean.

Cualquier cambio al orden jurídico en materia político electoral debe estar orientado hacia una dirección inequívoca: elevar los estándares democráticos de nuestro país. En el caso del Tribunal Electoral serán nuestros precedentes y nuestra experiencia lo que pondremos sobre la mesa para enriquecer cualquier cambio a futuro.

Reflexiones sobre los planes A y B en materia electoral

Reflections on plans A and B in electoral matters

Jaime Cárdenas-Gracia

 <https://orcid.org/0000-0001-7566-2429>

Universidad Nacional Autónoma de México

Correo electrónico: jaicardenas@aol.com

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19429>

Sumario: I. Introducción. II. El plan A. III. El plan B.
IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. Introducción

Nuestra sociedad se encuentra dividida y polarizada. Casi cualquier tema o proyecto que propone el actual gobierno es contestado por la oposición y sectores afines a ella. Igual ocurre con las propuestas de la oposición, que tienen inmediata respuesta desde el gobierno. No existe entendimiento posible. Algunos aluden a un pasado político reciente, donde había acuerdos y diálogo; y a un presente donde no hay colaboración ni cooperación política entre las fuerzas políticas porque, a juicio del gobierno en turno, nos situamos en un proceso de transformación, donde no caben medias tintas que impidan realizar el proyecto político a favor de la mayoría de los sectores sociales, y no a favor de los privilegiados de siempre.

Los integrantes de la oposición al gobierno en funciones, y algunos académicos e intelectuales, señalan, respecto a las reformas en materia electoral, que éstas siempre han sido producto del consenso, al menos desde el inicio de la transición a la democracia. Por nuestra parte, estimamos que habría que hacer un estudio minucioso de las reformas electorales des-

de los años setenta y ochenta del siglo pasado y las del presente, tanto de las constitucionales como de las legales, donde con toda seguridad nos percataremos de que no siempre existió ese consenso, que ahora se pregona. Por ejemplo, la reforma de 1989 y 1990, que dio origen al Instituto Federal Electoral, fue pactada entre el PRI y el PAN, pero la izquierda formal e informal quedó excluida. Otro caso fue la importante reforma de 1996 que, a nivel constitucional, tuvo el consenso; pero en la legislación secundaria, éste ya no existió; y el COFIPE de aquella época sólo fue aprobado por los legisladores del PRI. Las últimas reformas constitucionales y legales importantes —las del 2014— fueron pactadas por los partidos del “Pacto por México”, pero la izquierda que apoyaba a López Obrador —PT y el naciente Morena— fue excluido de esas modificaciones jurídicas. Esto es, el consenso no siempre se ha dado en las últimas décadas, o no ha sido satisfactorio del todo.

Es importante apuntar lo anterior porque, en el diseño de las reglas y de las instituciones electorales, han existido posturas alternativas a las dominantes que no fueron tomadas en cuenta en los momentos de aprobación de las reformas electorales; ya que no tuvieron la influencia —ni la fuerza política— para prosperar. Ahora, esas posturas, otrora desdeñadas, son las que están en el poder y han impulsado los coloquialmente llamados planes “A” y “B” en materia electoral.

Para ilustración de mis comentarios y, sin ser exhaustivo, recuerdo lo que se planteaba en mis tiempos de consejero electoral del IFE —1996-2003— por parte de esas voces, en ese entonces minoritarias: decían que las atribuciones con las que contaba la Secretaría Ejecutiva del IFE eran excesivas y debían ser reducidas —la misma figura de secretario ejecutivo se estimaba como una cuña de la Secretaría de Gobernación, pensada de esa manera por el PRI para compensar la salida del Secretario de Gobernación del organismo—; que era importante integrar en una sola instancia a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, con la de Capacitación Electoral, así como a la estructura desconcentrada, que a esas direcciones correspondía (ello fue parte de un estudio contratado externamente por el entonces IFE, que se denominó “Auditoría administrativa”); que la Junta General Ejecutiva privaba de atribuciones al Consejo General en el ámbito administrativo, siendo que el Consejo General es el órgano superior de dirección; pero que, en algunas materias de las que conocía la Junta, no lo era, lo que se apreciaba inconstitucional; que la ley, que había aprobado el PRI en 1996,

no desarrollaba la clasificación constitucional prevista en el artículo 41 de la ley fundamental, para que las instancias del entonces IFE se dividieran y se normaran legislativamente en los ámbitos de dirección, ejecutivos, técnicos, y de vigilancia; y no como ocurría, que se dividían, por mandato de ley, en centrales y desconcentrados; y que, de acuerdo con los encuentros que algunos consejeros tuvimos en esos días con el líder opositor, López Obrador, los consejeros electorales y principales servidores públicos del anterior IFE nos debíamos reducir sensiblemente el salario y las prestaciones, porque a ese dirigente le parecían insostenibles —llegó en más de una ocasión a enojarse muchísimo con nuestras percepciones—.

Ahora, el partido/movimiento del líder López Obrador está en el poder presidencial, y sus dirigentes tienen una idea del diseño, organización y funcionamiento de las autoridades electorales que no fue la dominante en el pasado; pero que, en este tiempo, lo es por la fuerza política que ostentan. Los denominados planes “A” y “B” son, simplemente, el traslado de esas ideas y nociones que provienen de antaño, y que fueron mencionadas en sus textos.

En nuestro caso, entendemos que los planes “A” y “B” en materia electoral implican una visión alternativa a las que se establecieron el paradigma que pervivió en el mundo electoral por muchos años en nuestro país. Efectivamente, se trata de un cambio de paradigma que es consecuencia de la nueva situación política, la que llegó al poder en 2018.

A nuestro juicio ¿cómo era el paradigma electoral dominante antes de 2018? Consistía en las siguientes notas: *a)* lo más importante en materia electoral ya se había realizado después de un largo proceso de transformación electoral, iniciado desde los años setentas del siglo xx; *b)* el modelo electoral construido requería de algunos ajustes, pero no grandes reformas; *c)* el modelo electoral había posibilitado la transición a la democracia y, en la actualidad, vivimos en un régimen democrático que debía, en todo caso, ser consolidado; *d)* las instituciones electorales vigentes eran óptimas —eficientes, eficaces y poco costosas, dado el beneficio resultante para la sociedad—, y *e)* los cambios constitucionales y legales que requería México debían darse en otros ámbitos, pero no en los espacios electorales.

Por eso, ante el cuestionamiento del actual gobierno al sistema electoral, las reacciones políticas, sociales y académicas se manifestaron abiertamente en defensa del vigente modelo electoral. Desde nuestro punto de vista, el *slogan* “el INE no se toca”, que desea paralizar la realidad, carece de sen-

tido. Cualquier institución es susceptible de cambios. Convengo que esos cambios deben ser razonables y deben estar justificados, pues no siempre las transformaciones mejoran lo que se ha tenido.

Seguramente en el futuro habrá nuevas nociones y concepciones que sustituirán al paradigma que ha comenzado a construirse a partir de 2018, y que hoy es el dominante.

Consideramos que cabe seguir pidiendo una reflexión minuciosa y ponderada sobre los cambios impulsados por los planes “A” y “B”, aunque el primero haya fracasado por no contar, tanto Morena como sus aliados, con las mayorías parlamentarias para aprobar las reformas constitucionales en la materia; y el segundo, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo invalidó, dado que en el Congreso mexicano, principalmente en la Cámara de Diputados, se infringieron de manera grave los procedimientos parlamentarios.

II. El plan A

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de fecha 28 de abril de 2022, el titular del poder Ejecutivo Federal propuso reformar los artículos 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116, y 122 de la Constitución.¹ En la iniciativa se planteó reformular el sistema electoral mexicano.² La iniciativa es conocida ahora como el “Plan A”. Los principales objetivos de esa iniciativa consistían en: reducir el alto costo de las autoridades electorales y de los procesos electorales en México; garantizar, en mayor medida, los principios de certeza, imparcialidad y austeridad en las funciones electorales, así como evitar el control indebido que los partidos ejercen sobre las titularidades de las instancias electorales.

Para lograr los citados fines, entre otros temas, se propuso: eliminar el financiamiento público para actividades ordinarias; derogar los órganos y tribunales electorales en las entidades federativas, así como la estructura distrital del vigente INE; reducir el número de diputados y de senadores;

¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 28 de abril 2022 (núm. 6012-x1).

² Parte de estas reflexiones las formulé en: Cárdenas Gracia, Jaime, “La iniciativa de reforma constitucional electoral promovida por el presidente de la República”, *Revista Hechos y Derechos*, núm. 68, marzo-abril de 2022.

disminuir el número de diputados en las legislaturas locales y de regidores en municipios y alcaldías; elegir a los consejeros y magistrados por voto popular; e introducir el voto electrónico.

Además de los anteriores propósitos, se contempló, entre otros aspectos que, en los procesos de revocación de mandato baste el 33 % de participación de ciudadanos inscritos en la lista nominal para que el ejercicio sea vinculante; que se prohibía que las autoridades electorales intervengan en la vida interna de los partidos para resolver sobre nombramientos de dirigentes y candidatos; y se insistía en una legislación secundaria única, para regular los procesos electorales, de consulta y de revocación de mandato.

El “Plan A” no logró aprobarse en el Congreso, al no recibir el apoyo parlamentario necesario, y la reforma constitucional electoral no fue posible. Desde mi punto de vista —una perspectiva teórica—, la iniciativa constitucional del presidente en materia electoral, tiene méritos y deméritos.

Entre los méritos, destaco su interés en reducir el costo electoral y partidista en México, y la elección por voto popular de las autoridades electorales. Entre sus deméritos menciono la reducción de tiempos en radio y televisión para favorecer a las empresas de la televisión y la radio; la disminución en la integración de la Cámara de Senadores que favorecerá a los partidos mayoritarios; la omisión por no señalar que, la confección de listas para elegir diputados, senadores, legisladores locales y regidores será a través de un sistema de listas abiertas y no cerradas; y la omisión para que, en la postulación de los candidatos de cada poder a los cargos electorales —consejeros y magistrados—, se fundamente en las capacidades de los candidatos, y no en motivos subjetivos y/o discrecionales.

Los méritos de la propuesta respecto al costo electoral están a la vista. Las autoridades electorales con el transcurso del tiempo han ido creciendo burocráticamente, y ello ha implicado un gasto público que, desgraciadamente, no ha estado sujeto a criterios de austeridad —en descargo, las autoridades electorales suelen defenderse precisando que esa gran burocracia es producto de atribuciones crecientes que se les han ido confirmando reforma electoral tras reforma electoral, lo que es parcialmente cierto—. Los salarios y prestaciones en el INE y en el Tribunal Electoral, tanto a sus titulares como a personal, son más elevados en comparación con los salarios y prestaciones que se reciben la administración pública federal. A lo anterior se suma el gran costo de las autoridades electorales de las entidades federativas —institutos y tribunales electorales—.

La propuesta del presidente indicaba que, al elegirse a los 300 diputados mediante el sistema de listas de representación proporcional por entidad federativa, la estructura distrital ordinaria del actual INE carecía de razón de ser. No obstante, estimo que se debe tener cuidado para que, en los procesos electorales, las atribuciones que desempeñan los actuales servidores electorales distritales sean asumidas por personal capacitado, y no por personal carente de experiencia en la organización electoral.

En cuanto al modelo de financiamiento público, desde que, en 1996, se introdujo con sus elementos actuales, ha sido cuestionado por distintos sectores sociales y políticos de todo el arco ideológico. A todos esos sectores les parece muy alto y sumamente dispendioso. En la iniciativa se sostenía que, ese financiamiento público, ha servido para mantener burocracias partidistas que suelen, en muchas ocasiones, no tener razón de ser. Por eso, se señalaba que el financiamiento para actividades ordinarias de los partidos debía apoyarse —según el sentido de la iniciativa— en las donaciones de militantes y simpatizantes, y no en recursos públicos, provenientes del erario.

La elección por voto ciudadano de los titulares de las instancias electorales ha sido menospreciada por los críticos del actual gobierno. Desde mi punto de vista, se trata de uno de los grandes méritos de la iniciativa presidencial. El actual método de nombramiento es profundamente *partidocrático*, y evita que personas ajenas al círculo de los partidos, puedan ser nombrados funcionarios electorales. La integración *partidocrática* de los titulares de las instancias electorales facilita la captura y control de los órganos electorales por los partidos.

En otros trabajos me he pronunciado por el método de elección popular para elegir a los titulares de los órganos electorales.³ Para que los órganos electorales de nuestro país ganen legitimidad, es necesario transformar el método de elección de consejeros y magistrados electorales. Actualmente, la determinación corresponde a los partidos —grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados— en el caso de los consejeros y, en el caso de los magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los partidos —grupos parlamentarios en el Senado de la República—. En ambos casos, se trata de nombramientos que obedecen a la lógica de las cuotas

³ Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

de los partidos y que suelen favorecer a los partidos con mayor representación en las Cámaras. El esquema vigente propicia que, tanto los consejeros como los magistrados electorales sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos. El método de designación debe ser cambiado por otro donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones democráticas.

Entre los deméritos de la propuesta de reforma constitucional electoral, considero que, la iniciativa de disminuir los tiempos de radio y televisión para fines electorales, buscaba favorecer a concesionarios de la radio y la televisión. En ese apartado, la iniciativa constitucional era condescendiente con los medios privados, que no han sabido estar históricamente del lado de los procesos democráticos. Si se consideraba en la propuesta que existe un exceso de tiempo de radio y televisión en los procesos electorales para que los partidos transmitan *spots*, por qué no se propuso destinar más tiempo a los debates con el tiempo que actualmente se dispone.

La iniciativa también reivindicaba disminuir el número de senadores (de 128 a 96), para que existieran tres senadores por entidad federativa. A mi juicio, esta propuesta favorece a las dos fuerzas políticas mayoritarias, las que tendrían bajo su control el Senado de la República. En esta parte, la iniciativa no me parece una modificación constitucional que estimule el pluralismo político.

En cuanto a la integración de la Cámara de Diputados por listas estatales, estimo que, la conformación de ellas para que fuese más democrático el proceso, debiera estar en manos de los ciudadanos y no de las nomenclaturas de los partidos. Es decir, la iniciativa reforma constitucional debió decir que, el orden de los candidatos en las listas en cada entidad federativa, se definiría en última instancia por los ciudadanos mediante el sistema de listas abiertas. Ello, para profundizar en la democracia interna de los partidos y reducir el peso de las dirigencias partidistas.

Respecto a que cada poder público —legislativo, ejecutivo y judicial— haría propuestas para la elección ciudadana de consejeros y magistrados electorales, estimo que sería conveniente si, previamente a la elección ciudadana, los candidatos por cada poder público fuesen el resultado de concursos de méritos. Los mejores de esos concursos de oposición serían los que deberían ser propuestos por cada poder público, como candidatos a consejeros y magistrados para, posteriormente, ser elegidos por la socie-

dad. Lo anterior, con la finalidad de evitar que razones arbitrarias o subjetivas definieran esas candidaturas.

La iniciativa constitucional del presidente de la República —o “plan A”— pretendía rediseñar de manera amplia el modelo electoral de México. No era una iniciativa cualquiera ni una propuesta de reforma electoral como otras. Me parece que exigía, de la sociedad y de los partidos, un análisis profundo. Era una propuesta que debía estudiarse ampliamente por todos. Sin embargo, la oposición consideró no estudiar seriamente la iniciativa de reforma constitucional electoral, seguramente porque el modelo electoral vigente es funcional a sus intereses. En los discursos está bien hablar de reducción del financiamiento público o del costo de las instituciones electorales; pero en los hechos no. En los discursos —o en la crítica política— se puede sostener la parcialidad de consejeros y magistrados electorales; pero, para la oposición, no hay motivos que justifiquen un cambio en los métodos *partidocráticos* de designación o elección, que están hoy vigentes.

III. El plan B

El “plan B” consistió en iniciativas de reforma de ley secundaria, por parte del titular del Ejecutivo, al Congreso de la Unión, una vez que el “plan A” fue rechazado.⁴ El “plan B” comprendió las siguientes disposiciones legislativas: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023. Previamente, el Plan B se integró con modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas que fueron publicadas anteriormente, en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de diciembre de 2022.

Al conocer de las acciones de inconstitucionalidad en contra en contra de las disposiciones legales que conformaron el “plan B”, los días 8 de mayo y 22 de junio de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo invalidó

⁴ Parte de estas reflexiones las formulé en: Cárdenas Gracia, Jaime, “La reforma electoral: las objeciones del Senador Monreal al Plan “B””, *Revista Hechos y Derechos*, núm. 73, enero-febrero de 2023.

en su totalidad por violaciones parlamentarias de carácter procedimental, sin que nuestro máximo tribunal entrara al fondo de los asuntos, que fueron reformados en las leyes del “plan B” por la mayoría de los legisladores de Morena y sus aliados.

Los objetivos de las reformas legales del “plan B” consistieron, entre otros, en: reducir el tamaño burocrático del INE, compactando o eliminando instancias ejecutivas a nivel central, local y distrital; limitar los privilegios salariales y en prestaciones de los altos servidores públicos del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; derogar a la Junta General Ejecutiva; redefinir las competencias del Secretario Ejecutivo del INE; proponer una nueva regulación en materia de propaganda gubernamental; reducir el número de comisiones previstas en ley del Consejo General del INE; introducir nuevas reglas respecto al voto en el extranjero; posibilitar la participación de los discapacitados en los procesos electorales; permitir el voto de las personas privadas de su libertad; establecer otra concepción de la votación válida emitida; autorizar un sistema electoral nacional; limitar las facultades interpretativas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, fortalecer, los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos en relación y oposición con los principios de democracia interna.

Entre los temas del “plan B” que despertaron abundantes críticas, está el concerniente a la propaganda gubernamental. Las reformas a la legislación en materia de propaganda gubernamental, publicadas en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 2022, acotaban lo que ha significado, en el derecho electoral mexicano, la propaganda gubernamental. Para el “plan B”, no constituye propaganda gubernamental la información de interés público que realizan los servidores públicos y que es difundida en cualquier formato, en forma gratuita y en el ejercicio de su libertad de expresión, para manifestar opiniones de interés general. En mi consideración, siempre he pensado que la prohibición del artículo 134 no es absoluta —no debe ser entendida como una regla sino como un principio— y debe respetar los derechos fundamentales a la expresión y a la información de los servidores públicos; y que, caso por caso, debe determinarse si existen o no transgresiones a la equidad y a la neutralidad electoral, cuando los servidores públicos ejercen sus derechos constitucionales.

En otros trabajos ya he señalado que, nuestra Constitución y la legislación secundaria, no aludieron a la publicidad gubernamental sino a la propaganda gubernamental, lo que fue un desacierto desde el punto de vista de lo que significa “propaganda”.⁵ En el pasado reciente —en los sexenios previos—, la “propaganda gubernamental” se realizaba mediante la contratación millonaria de espacios en los medios de comunicación para violar los principios de equidad electoral, y con ello, violentar los derechos a la información y la libertad de expresión. Los principios constitucionales sobre propaganda gubernamental, previstos en el párrafo octavo del artículo 134 y 41 constitucionales, repetidos en la legislación electoral y en la legislación sobre revocación de mandato, nacieron en contra de esa propaganda comprada y se olvidaron de establecer parámetros que brindarán certeza sobre lo que se puede informar por parte de los gobiernos. La preocupación legislativa y jurisprudencial previa a este gobierno era, fundamentalmente, para contener el gasto millonario en la materia, y por eso, no se atendieron con suficiencia los temas sobre lo que puede o no informar un gobierno durante una campaña electoral o, durante el periodo de veda, en el procedimiento de revocación de mandato.

El marco jurídico que se debe discutir —ello aún está pendiente— debe ser uno que se ocupe de la publicidad gubernamental y su relación con la equidad y la neutralidad en los procesos electorales y en los procedimientos de democracia directa-participativa, pero no únicamente esto; es fundamental que, la contratación de publicidad gubernamental, no sea un instrumento de control del gobierno para acallar voces críticas, y que con ello no se permita a la autoridad electoral, indirecta e indebidamente, limitar las libertades de expresión y el derecho a la información, como muchas veces ha ocurrido en nuestro caso.⁶

⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *Las trampas de la publicidad oficial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019 y Cárdenas Gracia, Jaime, “Análisis crítico de la aplicación de la revocación de mandato en México”, *Revista Crítica Jurídica*, México, nueva época, núm. 4, 2022, pp. 122-172. Ver también: http://www.grijalvo.com/Goebbels/Once_principios_de_la_propaganda.htm. En esta misma tesitura ver el clásico de: Bernays, Edward, *Propaganda. Cómo manipular la opinión en democracia*, Buenos Aires, Melusina, Libros del Zorzal, 2016.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011, párrafo 33.

En este gobierno, la “propaganda gubernamental” no se realiza como en el pasado, a través de una millonaria contratación pública en medios electrónicos privados y digitales, muchas veces encubierta y opaca, sino mediante conferencias de prensa matutinas —“Mañaneras”— y a través de los medios electrónicos de comunicación pública, además del uso de las redes sociales. En este sexenio, ha disminuido sensiblemente el presupuesto para propaganda gubernamental contratada.

En México, la relación entre medios, Estado y sociedad nunca ha sido democrática.⁷ Por el contrario, hemos vivido en México una dictadura mediática: los medios impresos, digitales y electrónicos reproducían los puntos de vista de los gobiernos del pasado y de los sectores dominantes-hegemónicos, y no había existido ningún pluralismo de medios, ni en los medios.⁸ En este sexenio, ante la disminución sensible en el gasto de propaganda gubernamental contratada, los medios privados de comunicación; de aliados del gobierno, se han transformado en sus adversarios —tal vez, en sus únicos adversarios reales— y reclaman los principios del pluralismo y del derecho a la información, lo que, en términos generales, antes no practicaban.

Hoy en día, los operadores políticos y mediáticos opuestos al gobierno en turno, han avasallado a sectores sociales mayoritarios; han impuesto las supuestas reglas de la deliberación pública en su beneficio, para que sólo las voces y posiciones dominantes prevalezcan —las de los poderes fácticos que desean regresar a la situación previa a la de este gobierno— y, de manera intencionada, han presentado esa interpretación de la realidad como la realidad misma. Por su parte, los críticos al actual gobierno sostienen que, el que se encuentra en turno, emplea la propaganda a su disposición, y principalmente las conferencias mañaneras, para apuntalar el proyecto de la Cuarta Transformación; lo que, desde luego, es verdad.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en revisión 308/2020 el 8 de septiembre de 2021, declaró inconstitucionales e inconvencionales algunos preceptos de la Ley General de Comunicación Social porque esa legislación no previó un entramado normativo suficientemente preciso, con el fin de tutelar los principios

⁷ Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coords.), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

⁸ Sobre las posibilidades de una nueva relación medios-gobierno véase: Sosa Plata, Gabriel, “Radio, televisión y telecomunicaciones en 2019”, *SinEmbargo*, 1 de enero de 2019.

del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los órganos de gobierno que ahí mismo se precisan. En el mismo sentido, acerca de la necesaria determinación de los principios sobre publicidad gubernamental contenidos en la Constitución o en las leyes, se ha pronunciado la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión.

Las prohibiciones a la difusión de la publicidad gubernamental no podrían servir para:

- 1) Afectar de modo indirecto la libertad de expresión en una sociedad.
- 2) Reducir los niveles de deliberación pública en la sociedad, del derecho a la información y de la rendición de cuentas.
- 3) Emplear las prohibiciones a la publicidad gubernamental para promover la opacidad en la gestión pública.
- 4) Utilizar esas prohibiciones indeterminadas para tratar discriminatoriamente a segmentos de la población, o
- 5) Darle, a las prohibiciones genéricas de difusión de la propaganda gubernamental un carácter absoluto y tajante, sin ponderación alguna, para menoscabar los derechos humanos de la parte dogmática o los principios de la parte orgánica de una Constitución.

Hasta la fecha, no han delimitado, ni legislativa ni administrativamente con precisión, lo siguiente:

- 1) ¿Qué es y qué no es la propaganda gubernamental prohibida?
- 2) Si toda información gubernamental pública es propaganda gubernamental, aunque no sea contratada en medios privados de comunicación social.
- 3) Los parámetros para auxiliar en la ponderación entre las prohibiciones de difusión de la propaganda gubernamental y los derechos a la libertad de expresión, derecho a la información, acceso a la información, rendición de cuentas, entre otros.
- 4) Los parámetros para armonizar las prohibiciones de difusión de la propaganda gubernamental, con los derechos humanos a la libertad de expresión y el derecho a la información.

- 5) Los parámetros específicos sobre prohibición de la difusión de propaganda gubernamental en un procedimiento de revocación de mandato, y su distinción con las reglas de prohibición de difusión de propaganda gubernamental, en los procesos electorales de democracia representativa.
- 6) La distinción entre propaganda gubernamental contratada y no contratada, difundida en medios públicos y/o en medios privados.
- 7) Los parámetros sobre la difusión de la propaganda gubernamental en conferencias de prensa; particularmente, en el caso mexicano, donde diariamente existen conferencias de prensa por parte del presidente de la República, y no se sabe con precisión qué se debe y qué no se debe difundir en ellas: ¿Cómo deben comprenderse y qué alcance deben tener los derechos y obligaciones del Presidente de la República, relacionados con la libertad de expresión para ejercer su encargo; el derecho a la información, que debe garantizar a los mexicanos sobre los asuntos públicos; la rendición de cuentas, que debe proporcionar para fundar y motivar sus decisiones ante la sociedad; la transparencia, de la que debe estar revestida su función pública; el acceso a la información a los mexicanos sobre los asuntos del gobierno, y otros, que son inherentes al ejercicio de las competencias presidenciales con los principios normativos indeterminados, que prohíben la propaganda gubernamental?
- 8) Los parámetros sobre la prohibición de la propaganda gubernamental y las competencias de los gobernantes. En el caso del presidente de la República, respecto a las competencias que le confiere el artículo 89 constitucional y otras normas constitucionales y legales.
- 9) Los parámetros sobre las actividades públicas de los gobernantes, como las giras, y la prohibición de difusión de la propaganda gubernamental.
- 10) Los parámetros sobre prohibición de la difusión de propaganda gubernamental respecto a las obras o proyectos fundamentales de un gobierno que toda la sociedad conoce de antemano. ¿Significa la prohibición de difusión de propaganda gubernamental una veda informativa absoluta o una relativa?

Desde mi punto de vista, las omisiones mencionadas son violatorias de derechos humanos y de los principios constitucionales y convencionales

relacionados con la libertad de expresión, los derechos a la información y a la deliberación, la rendición de cuentas, entre otros. Cabe señalar que, esa indeterminación jurídica, y la ausencia de realización de un *test* de proporcionalidad por parte del Consejo General del INE, han propiciado la inhibición de la libertad de expresión de los servidores públicos, y con ello, han afectado el derecho a la información y las obligaciones de transparencia, y a la rendición de cuentas de los gobiernos.⁹

Otro tema polémico del “plan B” estuvo vinculado al carácter permanente o temporal de las instancias distritales del INE. En el “plan A”, se proponía reducir el número de los servidores públicos de carrera en los Consejos Distritales, a uno de los ahora cinco existentes. Desde luego, la propuesta requería más precisión porque, un elemento fundamental para la organización y capacitación electoral, entraña contar con órganos electorales distritales integrados de carácter permanente. No obstante, se trata de un asunto a discusión, y lo importante consiste en determinar si, con el diseño propuesto en el “plan B”, se ponían en riesgo los procesos electorales. En este punto, la intención del “plan B” consistió en reducir el tamaño burocrático del INE. ¿Cuál debe ser la conformación burocrática adecuada en los consejos distritales que garantice los principios de austeridad republicana, pero que, al mismo tiempo, no ponga en riesgo la realización de los comicios? Dada la declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte al “plan B”, esa pregunta no fue contestada, pero no deja de ser pertinente. De acuerdo con el “plan B”, el Consejo General del INE tendría que determinar con responsabilidad, y con base en estudios técnicos y de conformidad con la ley, si las oficinas en los distritos electorales eran permanentes o temporales. La flexibilidad en el diseño institucional no implica por sí misma inconstitucionalidad. La Constitución no ordena diseños rígidos, más allá de lo que ella misma establece.

También fue materia de debate la disminución que, las comisiones permanentes del Consejo General del INE; situación que, a juicio de los opositores del “plan B”, violentaba la certeza jurídica. Aquí, debe decirse que la Constitución no señala un número mínimo o máximo de Comisiones del Consejo General como se hizo en 1996, cuando se previó expre-

⁹ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431 y ss. Véase también: Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 289 y ss.

samente en el texto constitucional a la Comisión de Fiscalización. En su historia, el Consejo General ha contado con un número variable de comisiones permanentes y temporales. El “plan B” proponía que, exclusivamente, se mantuvieran como permanentes 7 de las 9 hoy existentes, lo que según los redactores del “plan B” no impediría al Consejo General crear, mediante acuerdo, todas las comisiones temporales que se consideren fundamentales para el desempeño de sus funciones. La Constitución confiere las principales facultades del INE a su órgano superior de dirección, que es el Consejo General, y las comisiones son instrumento o brazo del Consejo General; lo que entraña que, a través del Consejo, todas las atribuciones fundamentales son realizables, ya sea por sí mismo, o a través de las comisiones temporales que decida crear, además de las que la ley considera permanentes.

En un tema muy interesante, el “plan B” reconocía el derecho de voto de las personas sujetas a prisión preventiva. Debe decirse que, durante los dos últimos años, ha habido resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que señalan la incompatibilidad del artículo 38 fracción II de nuestra Constitución con el principio de presunción de inocencia contemplado en el artículo 20 constitucional, y con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que, sólo por condena, se puede suspender o restringir a una persona sus derechos políticos.¹⁰ De igual manera, el artículo 38, fracción II, de la Constitución, es incompatible con el artículo 29, párrafo segundo, de nuestra carta magna, según la reforma publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, así como con el artículo 1o. de nuestra ley fundamental.

Estimamos que, el artículo 38, fracción II, de la Constitución, no es admisible dentro del Estado constitucional y democrático de derecho y que, la orientación progresiva en la interpretación, argumentación y aplicación

¹⁰ Véase, por ejemplo, la resolución dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado en donde se exponen los antecedentes histórico-constitucionales del problema; el conflicto de los principios constitucionales contemplados en el artículo 20 y 38 fracción II de la Constitución —la presunción de inocencia vs. la restricción constitucional para ejercer el voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva—; describe el test de proporcionalidad elaborado por el Tribunal Electoral en la materia; añade razonamientos derivados del derecho internacional de los derechos humanos; se argumenta constitucional y convencionalmente; desarrolla los principios de progresividad y de no regresividad; y, se alude a los efectos de la resolución dictada por el Tribunal Electoral en el caso concreto.

de los derechos humanos debe prevalecer, sobre las concepciones restrictivas respecto a ellos.

Igualmente, el “plan B” reconocía el derecho al voto de las personas con discapacidad permanente o en estado de postración. En rechazo a la modificación legal, se dijo que vulneraba los principios de libertad y secrecía del sufragio, porque permitía votar a esas personas en sus domicilios. Consideramos que esa apreciación es incorrecta, porque el “plan B” ordenaba al INE a garantizar que, el ejercicio del derecho al voto de esas personas, se realizara mediante el respeto irrestricto de distintos principios constitucionales, entre ellos, el de libertad y secrecía del sufragio.

En todo caso, nos parece más importante determinar si las personas con discapacidad fueron consultadas previamente, lo que al parecer no ocurrió. Por esa razón, las disposiciones al respecto en el “plan B”, al no haber sido sometidas al punto de vista de las personas con discapacidad, merecían ser estimadas como inconstitucionales e inconvencionales.

El “plan B” reguló progresivamente el voto de los mexicanos en el extranjero. Se consideró que ello podría ser violatorio de derechos humanos, porque se previó para unas cuantas elecciones. Estimamos que, en México, las reformas de los últimos años incrementado las posibilidades de los ciudadanos que votan fuera del territorio nacional. Cuando se introdujo, por primera vez, el voto de los mexicanos en el extranjero, nuestros compatriotas podían votar, exclusivamente, en la elección presidencial. Ahora, la norma legal permite que puedan votar en la elección del presidente, de las senadurías, y de las gubernaturas de las entidades federativas, cuando así lo reconozcan las Constituciones locales.

Los adversarios al “plan B” estimaron que, su regulación en torno al voto en el extranjero, restringía las tres modalidades de sufragio que actualmente existen, lo que afectaba al principio de progresividad. Ese razonamiento nos parece falaz porque sólo toma en cuenta los aspectos cuantitativos, pero no los cualitativos. Que existan ahora tres modalidades para votar en el extranjero no significa que la autoridad esté maximizando las posibilidades del sufragio. Al establecerse en el “plan B” que, los residentes en el extranjero únicamente votarían por internet, se favorecía en gran medida que, los que así lo decidieran, lo hagan en mayor medida que en el presente, entre otros motivos por la accesibilidad del instrumento, además de que se le facilitarán al INE las condiciones de organización y capacitación, para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos en esta modalidad. No exis-

tía, por tanto, una violación al principio de progresividad sino lo contrario, una maximización de los derechos.

En materia de género, una de las cuestiones que se criticó del “plan B”, fue la nueva redacción del artículo 5o. de la Ley General de Partidos Políticos, que establecía que se debía respetar, en todo momento, la autodeterminación y autoorganización de los partidos. Se entendió, incorrectamente, que se podía violentar el principio de paridad consagrado en el artículo 41, fracción I, de la Constitución. Sin embargo, el “plan B”, no indicaba que los principios de autodeterminación y autoorganización estarían por encima —o en contra— del principio de paridad de género. Los procedimientos para la postulación de candidaturas en los partidos deberán respetar el principio de paridad de género; pero con respeto a los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos. Es decir, desde mi punto de vista, los partidos políticos estarían obligados, en todo momento, a cumplir los principios constitucionales y convencionales; pero lo deben hacer desde su autonomía interna. Las autoridades electorales no deben intervenir en la vida interna de los partidos sin justificación constitucional y legal.

En otro cuestionamiento, sin razones suficientes, se criticó el artículo 2o., numeral 3, de la nueva Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que estableció que, el orden jurídico, debería interpretarse de conformidad con la Constitución, violentaba el bloque de constitucionalidad, pues éste se integra también a los tratados en materia de derechos humanos. La objeción carecía de fundamento, dado que el artículo 1o. de la Constitución incorpora expresamente a los tratados dentro de los bloques y parámetros de regularidad constitucional y convencional. De esta suerte, el que se haya omitido en el “plan B” la mención expresa a los tratados no significa, en sí mismo, que las autoridades electorales los dejarían de considerar y aplicar en sus determinaciones, ya que los mismos están previstos expresamente en la Constitución; esa objeción al “plan B” implicaba una falacia de conclusión *inatimente*, que se denomina también *non sequitur*, la que consiste en extraer una conclusión que no se sigue de las premisas, tal como las conclusiones que no se obtienen razonablemente, de las pruebas o de las premisas aportadas y ofrecidas.¹¹

De igual manera, se objetó por los opositores al “plan B” que el artículo 6o., párrafo cuarto, de la Ley General de Medios de Impugnación en Mate-

¹¹ Weston, Anthony, *Las claves de la argumentación*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 131.

ria Electoral, y los artículos 217 y 218, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, incorporaban limitaciones a la autonomía del Tribunal Electoral para resolver, con plena jurisdicción, en contra de lo establecido en el artículo 99 de la Constitución. El señalamiento no tenía una base sólida, pues el artículo 60. de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral sólo indica que, el Tribunal Electoral, puede resolver la inaplicación de leyes en materia electoral y que esas resoluciones serán para el caso concreto —porque sólo la Corte puede dictar resoluciones con efectos generales al conocer de acciones de inconstitucionalidad—; los artículos 217 y 218 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal aluden a la obligatoriedad para el Tribunal Electoral de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, lo que siempre ha sido así, y a que el Tribunal Electoral se abstuviera de conocer asuntos de los que conozca la Corte en ejercicio de sus competencias constitucionales. Es decir, las modificaciones legales del “plan B” en este punto, preservaban el artículo 99 de la Constitución y resolvían algunas diferencias que han existido entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral en el ejercicio de sus atribuciones.

Una objeción correcta, así lo consideramos, al “plan B”, indicó que el artículo 41, numeral 4, de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral requería ajustes para que las diputaciones y senadurías se validen antes del inicio del mes de agosto de la elección, y no violentar el artículo 65 de la Constitución. Efectivamente, ese precepto de la Ley Suprema, en su primer párrafo, señala que, cuando el presidente de la República inicie su encargo, el Congreso de la Unión debe reunirse a partir del primero de agosto, y el numeral 4, del artículo 41, de la nueva Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral del “plan B” no contempló ese supuesto —el inicio del sexenio en donde el Congreso debe estar instalado el primero de agosto del año de la elección—. En este sentido, el Congreso de la Unión debió hacer de inmediato la modificación correspondiente.

Una reforma polémica del “plan B” determinó un mecanismo de sustitución del secretario ejecutivo en funciones del INE. Se dijo que se violentaba el artículo 41 de la Constitución. Al entrar en vigor el “plan B”, el secretario ejecutivo cesó en sus funciones. Posteriormente un juez federal ordenó que el funcionario permaneciera en el cargo, hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera las acciones de inconstitucionalidad en contra del “plan B”. No obstante, los hechos y las razones

esgrimidas, estimamos que no eran acertadas por lo siguiente: *a)* el artículo 41 de la Constitución no establece, de manera expresa, un mecanismo de sustitución del secretario ejecutivo; *b)* existe contemplado, en el artículo 41 de la Constitución, un mecanismo expreso para el nombramiento, pero no para la sustitución; *c)* la reforma secundaria o “plan B” modifica las facultades de la secretaria ejecutiva; y es por ello que, la persona actualmente en el encargo, cesa en sus funciones y, *d)* el artículo décimo transitorio de la reforma no señalaba que, el nombramiento del nuevo secretario se hiciera en contravención al procedimiento previsto en la Constitución, pues sólo indicaba la temporalidad para que el Consejo General hiciera la aprobación correspondiente del nuevo funcionario denominado secretario ejecutivo que tendría nuevas competencias. En este sentido, resultaba muy aventurado señalar que existía una violación constitucional. Desde luego que los derechos laborales del secretario ejecutivo que estaba en funciones, para efectos de liquidación e indemnización, así como los otros derechos que le correspondan, debían ser salvaguardados.

Un tema muy discutido del “plan B” fueron los límites a los salarios de consejeros y magistrados. Se dijo, por los opositores a la reforma, que se violentaba el artículo 116, fracción III, de la Constitución, porque las remuneraciones no pueden ser disminuidas durante el encargo. Esta aseveración toma en cuenta sólo una parte de la Constitución; pero no su texto íntegro; además de que, en el caso de los consejeros electorales, desde las reformas constitucionales y legales de 2014, ya no es aplicable la asimilación a ministros de la Corte, disposición de carácter previo que estuvo vigente entre 1996 a 2014. En este punto, la objeción al “plan B” no se hacía cargo integral de lo contemplado en el artículo 127 de la ley fundamental —reforma publicada desde 2009—, pues los artículos que protegen los salarios de los jueces, en los artículos 94, y 116, fracción III, de la Constitución, deben ser ponderados en relación con el artículo 127 de nuestra carta magna.

El 24 de agosto de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma y adición a los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución. Es una reforma para señalar los salarios máximos de los servidores públicos y la obligación de presentar desglosadas todas las prestaciones y retribuciones que reciben en los respectivos presupuestos de egresos. La obligación se extiende a todos los poderes y niveles de gobierno y se indica que ningún servidor público podrá tener remuneraciones superiores al presidente de la República. Desgraciadamente en los artículos

transitorios de la reforma se permite, antes de la entrada en vigor del decreto de 2009, que servidores públicos con remuneraciones superiores a las del presidente continúen con ellas. La reforma de 2009 fue un paso para cambios más ambiciosos que estamos viviendo y que establecen condiciones estrictas de austeridad republicana, no sólo respecto a la reducción substancial de las remuneraciones de los servidores públicos, sino en todos los gastos gubernamentales.

Las fracciones II y III del artículo 127 de la Constitución —reformada en 2009— indican que, ningún servidor público, puede recibir una remuneración superior a la del presidente de la República; la fracción III señala que, ningún servidor público, puede recibir una remuneración mayor a la de su superior jerárquico, salvo en caso de servidores públicos que desempeñen varios empleos públicos, o su remuneración sea consecuencia de las condiciones generales de trabajo derivado un trabajo técnico calificado o especializado, podrán recibir una remuneración adicional a la que no exceda el 50 % fijado para el presidente de la República.

La fracción III del artículo 127 constitucional se ha interpretado, de manera indebida, por los quejosos en los amparos y las instituciones que han promovido acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en contra de la legislación secundaria en materia de remuneraciones, pues en ellos se argumenta ganar el tope de lo que gana el presidente, más un 50 % adicional. El decreto de reforma constitucional, publicado el 24 de agosto de 2009, en sus artículos transitorios primero y tercero, fue muy claro al respecto. El primero transitorio señala que, las disposiciones que contravengan el Decreto de reforma constitucional, quedan sin efecto. El tercero transitorio expresa que, los servidores públicos que estuvieren en funciones antes de la entrada en vigor del Decreto —25 de agosto de 2009— seguirán percibiendo sus remuneraciones, aunque sean superiores a las del presidente de la República; a *contrario sensu*, los que hubiesen sido designados después del 25 de agosto de 2009, deberán ajustarse a la reforma y no ganar más que lo establecido para el presidente de la república.

En la fracción II del artículo 127 constitucional se promueve la austeridad republicana, y es un mecanismo de control sobre todos los servidores públicos de la nación, para evitar la voracidad resultante del patrimonialismo presupuestal, principalmente de los titulares de poderes públicos y órganos constitucionales autónomos.

Los ordenamientos en materia de remuneraciones han sido masivamente impugnados, mediante amparos por los altos servidores públicos, principalmente del Poder Judicial Federal y de los órganos constitucionales autónomos. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 —la decisión se publicó el 19 de julio de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*—. En esta sentencia, la Corte determinó que, ciertos preceptos de la Ley Federal de Remuneraciones, que ya había sido reformada, eran inconstitucionales porque el Congreso no estableció criterios objetivos para fijar la remuneración del Presidente de la República y del resto de los servidores públicos que tomaran en cuenta el grado de responsabilidad y el nivel jerárquico.¹² En consecuencia declaró la invalidez de los artículos 6o., párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como el párrafo último, y artículo 7, párrafo primero, fracciones I, incisos a), II y IV de la Ley Federal de Remuneraciones, así como los artículos 217 *Bis* y 217 *Ter* del Código Penal, por las ambigüedades e indeterminaciones de los tipos penales.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido profundamente polémica, porque privilegió las altas prestaciones de los ministros, magistrados y jueces federales y de la alta burocracia, en demérito de los principios republicanos de austeridad y del contenido del decreto constitucional, publicado el 24 de agosto de 2009. Los criterios “objetivos” que propuso expresan el elitismo de la alta burocracia mexicana. Entre esos, no existen criterios variables que tengan relación con los niveles de pobreza y desigualdad de amplios sectores de la sociedad mexicana, o con el salario mínimo que reciben millones de mexicanos.

El conflicto entre el presidente López Obrador y la alta burocracia no está cerrado. El 19 de mayo de 2021, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que ha sido impugnada y que se encuentra en estudio por el poder judicial

¹² La Corte, a modo de ejemplo, propuso criterios como los siguientes: funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto; independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico; especialización; riesgo asociado al desempeño de las funciones; costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público; índice inflacionario; costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado; posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés; y, la integración de un órgano constitucional autónomo que defina lineamientos y fórmulas de cálculo.

federal. En el espacio político, López Obrador y los que defienden la concepción de la austeridad, seguirán empleando las razones aledañas al republicanismo para atacar, política y electoralmente, una y otra vez a la élite burocrática nacional.

Una objeción adicional al “plan B” se refirió a la creación de un “Sistema Nacional Electoral”; se dijo que ese sistema es inconstitucional y contra-venía lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, base V, apartado A de la Constitución. Pensamos que la crítica era desacertada. El “Sistema Nacional Electoral” es un mecanismo de coordinación, organización y funcionamiento entre las diversas instancias de autoridad del Instituto Nacional Electoral, con las autoridades que conforman los institutos electorales locales. La propia Constitución delega en la ley lo concerniente a la organización y funcionamiento de los órganos electorales, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. En ningún momento, la Constitución prohíbe, expresa o implícitamente, la instalación de un “Sistema Nacional Electoral” para efectos de coordinación electoral.

Tal vez, uno de los asuntos más polémicos del “plan B” fue la eliminación de instancias en el INE y en el Tribunal Electoral. Desde luego, si las instancias eliminadas se encuentran contempladas en la Constitución, la modificación es inconstitucional; pero si se redujeran o, derogaran otras instancias previstas en normas secundarias, en principio encontramos que no hay inconstitucionalidad alguna, salvo que la supresión de áreas burocráticas comportara un grave riesgo para la organización de los procesos electorales. La reforma del “plan B” perseguía reducir el burocratismo, principalmente en el INE, lo que ha provocado enormes resistencias internas y externas.

Se mencionó por los objetores al “plan B” que la reestructura del INE afectaría laboralmente a los integrantes del Servicio Profesional Electoral, porque muchos de ellos perderían el empleo. En ello se tiene razón. Sin embargo, una reestructura como la propuesta estaba obligada a garantizar con escrúpulo los derechos laborales y a la seguridad social de los servidores públicos que se vean afectados con las medidas. La reestructura en sí misma no es inconstitucional. Sus consecuencias pueden serlo si no se satisfacen plenamente los derechos de los servidores públicos.

En otro asunto, se argumentó en contra del “plan B” que, la licencia obligatoria de los legisladores que se postulan a la reelección carece de base

constitucional. Desde mi punto de vista, no se tiene razón, pues el fundamento constitucional se encuentra en el artículo 35, fracción II, de la Constitución. La ley fundamental indica en ese precepto que le corresponde a la ley establecer las condiciones y requisitos para tener derecho a ser votado. Además, la reforma es razonable y constitucional porque busca garantizar la equidad entre los candidatos que buscan reelegirse —que éstos no cuenten con mayores recursos— respecto de los candidatos que no provienen del poder legislativo o del poder formal establecido.

En contra del “plan B” se señaló, sobre la noción “votación válida emitida”, que era cuestionable que incluyera a los candidatos independientes y a los partidos que pierden el registro de la deducción de votos. Estimamos que ese cambio del “plan B” es adecuado. El primero, porque los votos efectivamente se emitieron, y el segundo, porque la Constitución no contiene una definición al respecto. Además, y porque seguramente, la finalidad de esta reforma es proteger a los partidos con menor número de votos, para efectos de que mantengan su registro legal y cuenten con más posibilidades de representación en el poder legislativo; situación que, desde mi punto de vista, es loable, porque el sistema electoral mexicano tiende a sobrerrepresentar en sí mismo a los partidos mayoritarios —sistema mixto no equilibrado y cláusula de sobrerrepresentación del 8 %—.

IV. Conclusiones

Los planes “A” y “B” en materia electoral no pueden ser prejudiciados como ocurrencias de última hora. Tal como comenté en la introducción de este breve ensayo, desde antiguo existieron planteamientos alternativos a lo que, por mucho tiempo, dominó y conformó la legislación electoral mexicana. Esas formulaciones fueron sistemáticamente rechazadas —las que provenían del entonces dirigente Andrés Manuel López Obrador y de sus aliados políticos— por los que tuvieron el poder y la influencia política (se atendía al PRD, pero no a López Obrador). Sobre esas propuestas y por parte de los otrora gobernantes, no existió ningún ánimo de inclusión a lo que se consideraba el radicalismo del actual presidente de la República. Si ahora los que fueron desoídos ocupan el poder político, no debe asombrarnos, desde el conocimiento de la historia electoral reciente, que quieran ver materializadas sus preocupaciones de antaño en la ley.

Desde luego que, sobre los Planes “A” y “B”, existen aspectos que deben seguir siendo objeto de reflexiones y de estudio. En particular, rechazo la manera en que se procesó legislativamente el “Plan B” en la Cámara de Diputados, con atropello y olvido de los procedimientos deliberativos en las comisiones legislativas y en el pleno. La reforma se aprobó en la Cámara baja mediante el poco democrático método del mayoriteo, con escasa o nula deliberación parlamentaria, y eso debería tener una consecuencia jurídica de invalidez (como la tuvo). La Suprema Corte hizo un estudio minucioso sobre los procedimientos legislativos y sobre los efectos que éstos tienen cuando no se respetan las reglas del discurso democrático, que tienen fundamento en la Constitución y en los Tratados. A consecuencia de ello, declaró la invalidez constitucional del “Plan B”. En México, las infracciones a las reglas del discurso democrático, la ausencia de transparencia y máxima publicidad en el procedimiento legislativo, en comisiones, órganos de gobierno y en el Pleno, debería ser causa, en todos los casos, de invalidez de las leyes y motivo de responsabilidad jurídica y política para los legisladores.

Un tema muy trascendente del “Plan B” fue la propuesta para que, los consejos distritales, redujeran su tamaño y poderlos considerar, a juicio del Consejo general del INE, instancias no permanentes. Debemos preguntarnos si, con un esquema como el aprobado por el “Plan B”, se pueden organizar —o no— las elecciones de manera exitosa. Desde nuestro punto de vista, se deben aportar elementos más que suficientes para acreditar cuál es la estructura distrital ideal —eficiente, eficaz, respetuosa de la austeridad republicana—. Para mí, esta debería ser una de las cuestiones torales para debatir en el futuro.

Por tanto, no cabe duda que la discusión sobre los planes “A” y “B” exige más ponderación y estudio, aunque éstos no hayan sido aprobados o se encuentren invalidados. Esos planes no son enteramente deleznable: representan una concepción alternativa a la que fue por muchos años la dominante en nuestro país. En cuanto al futuro, no sabremos si habrá un “Plan C”, como el que ha anunciado el presidente de la República. Como todos advertimos, ello dependerá de los resultados electorales de 2024.

V. Bibliografía

- Bernays, Edward, *Propaganda. Cómo manipular la opinión en democracia*, Buenos Aires, Melusina-Libros del Zorzal, 2016.
- Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003.
- Cárdenas Gracia, Jaime, “La reforma electoral: las objeciones del Senador Monreal al Plan B”, *Revista Hechos y Derechos*, núm. 73, enero-febrero de 2023.
- Cárdenas Gracia, Jaime, “Análisis crítico de la aplicación de la revocación de mandato en México”, *Revista Crítica Jurídica*, México, nueva época, núm. 4, 2022, pp. 122-172.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Las trampas de la publicidad oficial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011.
- Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coords.), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Sosa Plata, Gabriel, “Radio, televisión y telecomunicaciones en 2019”, *Sin-Embargo*, 1 de enero de 2019.
- Weston, Anthony, *Las claves de la argumentación*, Barcelona, Ariel, 1998.

**Algunas implicaciones de la propaganda gubernamental en materia electoral.
Un contraste aproximativo entre la interpretación legislativa y la judicial**

Implications of government propaganda in electoral law. An approximative contrast between legislative and judiciary interpretation

Luis Espíndola Morales

 <https://orcid.org/0009-0005-5231-1374>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México

Correo electrónico: luisespindolam27@gmail.com

José Miguel Hoyos Ayala

 <https://orcid.org/0009-0003-8370-4336>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México

Correo electrónico: jose.hoyosa@te.gob.mx

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19431>

Sumario: I. Breve preludeo. II. Construcción jurisprudencial en torno a la propaganda gubernamental. III. El estado de cosas. IV. ¿Qué establecía la reforma respecto de la propaganda gubernamental? V. Breve análisis comparativo. VI. Cuestionamientos que surgen a partir de los conceptos. VII. ¿Cuáles son algunos retos ante estos escenarios? VIII. Algunas consideraciones finales. IX. Bibliografía.

I. Breve preludeo

El modelo de comunicación política en México tiene sus bases fundamentales en las reformas constitucionales de 2007 y de 2014, en las que se establecieron los principios, reglas e instituciones que lo enmarcan.

Algunos aspectos distintivos del actual modelo tuvieron que ver con la asignación de los tiempos de radio y televisión a los partidos políticos y candidaturas independientes en proporción a su fuerza electoral, la facultad exclusiva del entonces Instituto Federal Electoral —actualmente Instituto Nacional Electoral— de administrar los tiempos de radio y televisión, que corresponden tanto a los competidores políticos como a las autoridades electorales, así como la obligación de todas las concesionarias de radio y televisión de transmitir, sin costo alguno y en los tiempos establecidos por la autoridad electoral, los referidos mensajes.

Este modelo buscó equilibrar el acceso a radio y televisión de todos los intervinientes. Un aspecto importante para garantizar equidad consistió en limitar la participación del gobierno en los procesos comiciales, con lo que —con excepción de la información relacionada con educación, salud, protección civil y las de difusión a cargo de las autoridades electorales— quedó constitucionalmente proscrita la difusión de cualquier comunicación que constituyera propaganda gubernamental en la etapa de campañas, para evitar una ventaja indebida a través de la promoción personalizada de servidores públicos, o a partir del apoyo expreso o velado a un partido político o candidatura.

Es, particularmente, en la difusión de propaganda gubernamental en la que enfocaremos el presente estudio, a partir de realizar un contraste entre la interpretación judicial y el tratamiento legislativo en materia de comunicación social, que se ha venido realizando en los últimos años.

Al momento en que se escriben las presentes líneas, se han activado y resuelto algunos mecanismos de control constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN o Corte), en contra de diversas disposiciones normativas que fueron reformadas, tanto de la Ley General de Comunicación Social (LGCS) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2022,¹ como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Elec-

¹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0

torales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGMIME), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 2 de marzo 2023.²

En especial, adquiere relevancia la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, en la que el ministro instructor determinó suspender las reformas realizadas en diciembre del año pasado a la LGCS y a la LGRA, únicamente respecto de los procesos electorales locales en curso en el Estado de México y en Coahuila,³ así como la diversa acción 71/2023 y acumulada, y la controversia constitucional 261/2023, en la que el ministro instructor también determinó la suspensión⁴ del decreto, publicado en marzo de este año.⁵

Es importante resaltar que, la referida acción de inconstitucionalidad, fue resuelta por el pleno de la Corte en sesión de 8 de mayo, en la que sustancialmente declaró la invalidez de las leyes controvertidas por violaciones graves al procedimiento legislativo.⁶ De esta manera, al quedar expulsadas del sistema jurídico las disposiciones correspondientes a la referida reforma, las bases normativas anteriores serán las que estarán vigentes para los próximos procesos electivos.

Así, el presente trabajo busca identificar la definición y alcances que se han ido construyendo, vía jurisprudencial y legislativa, del concepto de propaganda gubernamental en materia electoral. Finalmente, se realizarán algunas reflexiones sobre su naturaleza, finalidad y alcances.

Nuestras aportaciones se ciñen a determinaciones y postulados que ya constituyen información pública, puesto que involucran sentencias

² https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0

³ El incidente de suspensión se abrió dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 37/2023.

⁴ Toda la documentación relacionada con las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales iniciadas para impugnar los decretos de 27 de diciembre de 2022 y 2 de marzo de 2023 se pueden consultar en el micrositio creado por la SCJN para dar publicidad a dichos procesos. <https://www.scjn.gob.mx/rpe/>

⁵ En atención a este último supuesto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió el acuerdo general 1/2023 en el cual determinó suspender la aplicabilidad de la LGMIME publicada este año, en tanto siga vigente la suspensión señalada.

⁶ <https://www.scjn.gob.mx/video/sesiones-pleno>

que constituyen pronunciamientos oficiales. Por lo tanto, no implican prejuzgamientos respecto del marco normativo vigente.

II. Construcción jurisprudencial en torno a la propaganda gubernamental

El artículo 41, base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) establece lo siguiente:

*Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.*⁷

Por su parte, el diverso 134, párrafo octavo, de la Constitución dispone lo siguiente:

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*⁸

Ambas disposiciones fueron introducidas con motivo del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de noviembre de 2007, y fueron el resultado de exigencias de la oposición, fundadas en los reclamos de campañas de difusión de propaganda realizadas por parte del gobierno

⁷ Cursivas añadidas.

⁸ Cursivas añadidas.

de la República, en el marco del proceso federal para elegir a la persona titular del poder ejecutivo federal.⁹

De hecho, la prohibición temporal de difundir propaganda gubernamental no sólo rigió para los procesos de renovación de los poderes públicos electos por el voto popular, sino que también se retomó en el artículo 35, fracción VIII, numeral 4, y fracción IX, numeral 7, de la Constitución, respecto de los procesos de consulta popular y de revocación de mandato.

Como podemos observar, estas reformas constitucionales tuvieron como objetivo contribuir a la integridad de las elecciones, a partir de mecanismos que buscaran garantizar, de mejor manera, los principios de imparcialidad y neutralidad conforme a los que deben conducirse las personas del servicio público, para efectos de evitar incidir negativamente en los comicios, al emplear indebidamente el aparato de comunicación social para desequilibrar la competencia, en favor o en contra de alguna de las opciones políticas.

Ahora, si bien es cierto que existe prohibición de difusión de propaganda gubernamental, tanto en las campañas electorales como en los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, lo cierto es que en ni en el texto constitucional ni en la legislación secundaria se definieron los alcances de este concepto, por lo que su configuración se ha ido construyendo vía jurisprudencial, por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. *Propaganda gubernamental*

Inicialmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contempló esta propaganda como la difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.¹⁰

⁹ Villa Berger, Patricia, *La propaganda gubernamental durante campañas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, p. 32 y 33.

¹⁰ Sentencias Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019.

Entonces, encontramos una primera aproximación que atiende, tanto a la calidad de los entes que la emiten, como al contenido propiamente dicho de la propaganda.

La Sala Superior también ha enfatizado que, dicha propaganda, es una vertiente de comunicación gubernamental, cuya finalidad o intención¹¹ consiste en publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar el convencimiento, la simpatía, la adhesión o la aceptación de la población.

En este punto, se pone de manifiesto un elemento subjetivo. Mientras que, en los demás ejercicios de comunicación gubernamental se busca, exclusivamente, informar sobre una situación concreta o difundir los elementos necesarios para el ejercicio de derechos o el acceso a programas públicos, la propaganda gubernamental sí reúne características que la dirigen a posicionar socialmente las acciones gubernamentales, con el fin de obtener una calificación ciudadana favorable (adhesión, aceptación o consenso de la población).¹²

En atención a estos elementos, la Sala Superior ha sistematizado sus pronunciamientos en torno a la figura de la propaganda gubernamental y la definió como

toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impreso, audiovisual o electrónico) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.¹³

¹¹ Sentencias Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

¹² En este sentido se excluye del concepto de *propaganda gubernamental* cualquier *información* pública o gubernamental que tenga un contenido neutro y una finalidad ilustrativa o meramente comunicativa. Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado.

¹³ Esta definición fue construida recientemente por la Sala Superior en la sentencia de treinta y uno de marzo, emitida dentro de los expedientes SUP-REP-142/2019 y acumulado y fue retomada por la Sala Especializada al resolver el SRE-PSC-69/2019 mediante sentencia del nueve de abril.

Al respecto, existen limitaciones o prohibiciones aplicables a los ejercicios de comunicación gubernamental:¹⁴

- *Influencia electoral.* Ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
- *Temporalidad.* Conforme a los artículos constitucionales que han sido citados al inicio de este análisis, la propaganda gubernamental no puede difundirse dentro de las campañas electorales, de los tres días previos a la jornada y en el día de la elección misma; tampoco puede difundirse dentro de los procesos de consulta popular y revocación de mandato, desde la emisión de la convocatoria correspondiente y hasta el día de la votación.¹⁵
- *Contenido institucional.* Por último, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.

Con base en lo expuesto, se puede sostener que la línea jurisprudencial desarrollada por la Sala Superior atiende preponderantemente al contenido de la propaganda gubernamental, y no a los factores externos que la generaron.

La propia Sala Superior ha sostenido que, al analizar ejercicios de propaganda que puedan constituir ejercicios prohibidos por tener un carácter personalizado y no institucional, no es exigible que se acredite que provino necesariamente de un ente público o estar financiada con recursos públicos. Lo anterior, porque estrechar ese margen de consideración podría generar un menoscabo a los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral,¹⁶ puesto que permitiría la difusión de contenidos vedados, por atender únicamente a una verificación formal del ente que los emitió.

¹⁴ Sentencia Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

¹⁵ Artículos 41, fracción III, Apartado C, y 35, fracciones VIII, numeral 4, y IX, numeral 7, de la Constitución.

¹⁶ Sentencia Sala Regional Especializada del Poder Judicial de la Federación. SRE-PSC-188/2018.

Por tanto, la calificación de *propaganda gubernamental* atiende a dos factores:

- *Contenido*. Logros o acciones de gobierno.
- *Finalidad*. Adhesión, aceptación, consenso o empatía, todo lo cual busca mejorar la percepción ciudadana del actuar del gobierno en turno.

Estas precisiones resultan vitales para garantizar una tutela efectiva del principio constitucional de equidad en la competencia electoral en una doble vertiente.

La primera, para identificar si estamos ante contenidos que la propia Constitución prohíbe difundir durante las campañas electorales y los procesos de participación ciudadana (consultas populares y revocación de mandato a nivel federal).

La segunda, porque si bien la misma Constitución establece que se encuentra prohibida la promoción personalizada de las personas servidoras públicas, sólo se puede dar cuando se difunde propaganda gubernamental. Esto es, para poder analizar si se actualiza la indebida promoción personalizada de una persona servidora pública, es una precondition ineludible que se establezca si, el mensaje o contenido analizado, puede calificarse como propaganda gubernamental.

2. *Promoción personalizada*

El artículo 134, párrafo octavo, de nuestra Constitución, establece el deber de que la propaganda gubernamental que se emita tenga un carácter institucional; un párrafo que tiene incidencia e impacto en distintas materias del derecho, como la administrativa, la penal y la electoral.¹⁷

En lo relativo al ámbito electoral, la Sala Superior ha identificado dos tópicos: uno, de carácter enunciativo, que se limita a especificar lo que deberá entenderse como propaganda del Estado, y otro que dispone la prohibición

¹⁷ Criterio sostenido por la Sala Superior en la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2018 y por la Primera Sala de la Suprema Corte, en la tesis XVI/2018 de rubro “REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 52, marzo 2018, tomo I, página 1102.

de emplear dicha propaganda para la promoción personalizada de personas en el servicio público.¹⁸

Esa prohibición constitucional busca tutelar el principio de equidad en la contienda, en torno al cual se ha construido el modelo de comunicación y competencia política en nuestro país; aunado a que constituye una regla de actuación para las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en la configuración y difusión de la propaganda gubernamental que emitan, para no influir en los procesos de renovación del poder público.

Al respecto, la Sala Superior ha definido¹⁹ que, no toda propaganda gubernamental que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de una persona servidora pública, puede catalogarse como promoción personalizada, puesto que se debe analizar si, los elementos que la contienen, constituyen una verdadera vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales.

Con base en ello, de conformidad con el criterio de la Sala Superior, la infracción a la disposición constitucional en análisis se configura cuando se satisfagan estos elementos²⁰:

- *Personal*. Supone la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública.
- *Objetivo*. Impone el análisis del contenido del mensaje para determinar si de manera efectiva revela el ejercicio prohibido de promoción personalizada.
- *Temporal*. Impone presumir que la propaganda emitida dentro de un proceso electoral tuvo el propósito de incidir en la contienda, sin excluir que la infracción puede suscitarse fuera del mismo, caso en el cual se deberá analizar su proximidad con el debate para determinar la incidencia o influencia correspondiente.

En torno al elemento objetivo, la misma Sala Superior ha definido líneas de análisis respecto de eventos masivos en los que no se rinden informes

¹⁸ Sentencia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-REP-37/2019 y acumulados.

¹⁹ Sentencia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-RAP-43/2009.

²⁰ Jurisprudencia de la Sala Superior 12/2015, PROPAGANDA PERSONALIZADA. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

de gobierno, pero donde sí se difunde propaganda gubernamental, conforme a los siguientes factores.

La promoción personalizada constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otras cuestiones:

- Describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido quien ejerce el cargo público.
- Haga mención a las presuntas cualidades de dicha persona.
- Refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado.
- Señale planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo.
- Se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral.
- Se mencione algún proceso de selección de candidaturas de un partido político.

En este punto, se puede observar cómo la línea jurisprudencial de Sala Superior ha llegado a abordar supuestos muy específicos, tendentes a evidenciar mecanismos de promoción personalizada en los que, no necesariamente, se plantee una exaltación individual o particular de la persona que los emite, sino que se dirigen a escudriñar la probable existencia de posicionamientos electorales velados en los que, la identificación o el sentido de pertenencia de la persona servidora pública con una opción política, conduzca a la utilización de la propaganda gubernamental en su beneficio, lo cual excede y desnaturaliza el carácter institucional que exige la Constitución.

Así, a fin de establecer criterios objetivos de análisis en estos casos, la Sala definió, como ejercicios vedados, la emisión de mensajes con contenidos como los siguientes:

- Contrastar el ejercicio de gobierno con períodos anteriores.
- Buscar la aprobación del desempeño de la persona servidora pública mediante el *uso discursivo de la primera persona del plural* (nosotros) a lo largo del mensaje correspondiente.

- Que del análisis integral del discurso se observe, más allá de una finalidad informativa, la intención de asociar personalmente a la persona servidora pública con el trabajo gubernamental realizado.

3. Informes de labores

La LGCS²¹ y la LGIPE²² establecen una condición excepcional para la calificación de la propaganda gubernamental, cuando se trate de informes de actividades. Contempla que estos informes anuales de las personas servidoras públicas, y los mensajes que se empleen para darlos a conocer, no serán considerados como *comunicación social* o propaganda, siempre que su difusión:

- Se limite a una vez al año.
- Se realice en medios con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad de la persona servidora pública.
- Se limite a los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- Se realice fuera del período de campañas electorales.
- En ningún caso tenga fines electorales.²³

La emisión y difusión de este tipo de mensajes o propaganda tienen una limitación por doble vía en la materia electoral: temporal y material.²⁴

- *Temporal*. Los mensajes no se pueden difundir dentro de la etapa de campaña electoral de los procesos.

²¹ Artículo 14.

²² Artículo 242.5. El artículo transitorio Vigésimo Tercero que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el veintitrés de mayo de dos mil catorce contempla que la vigencia de este artículo culminaría con la expedición de la LGCS, pero al resolver el expediente SUP-REP-160/2020 la Sala Superior determinó que el contenido del artículo citado fue recogido en el 14 de la Ley de Comunicación que ha sido citado, por lo cual el mandato que contiene fue reiterado por el Congreso de la Unión.

²³ El artículo 5, inciso f) de la LGCS dispone como principios rectores la objetividad y la imparcialidad como medida para tutelar el principio de equidad en materia electoral.

²⁴ Esta clasificación fue sostenida por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-164/2020 y se retomó al resolver el diverso SUP-REP-286/2021.

- *Material*. El contenido del mensaje no debe tener elementos objetivos que permitan concluir una finalidad electoral expresa o inequívoca.

Así, la Sala Superior²⁵ ha señalado que estas limitaciones buscan que, los mensajes relacionados con la difusión y rendición de informes de actividades de las personas servidoras públicas, constituyan ejercicios *auténticos, genuinos y veraces*.

A fin de verificar estas características, se debe atender al contenido de la propaganda involucrada, la cual debe versar sobre acciones y actividades realizadas en el ejercicio del cargo, por parte de la persona servidora pública involucrada.

Esas acciones deben guardar relación con las facultades o atribuciones que el marco normativo aplicable confiere a dicha persona, además de que las actividades o gestiones informadas deben poder consultarse por medios *ciertos, verificables y abiertos*.

Con base en estas condiciones, la limitación material de los informes de actividades se traduce en que, lo informado, represente un genuino ejercicio de transparencia y rendición de cuentas asociado a metas o programas gubernamentales preexistentes; por ello, está proscrito que sean utilizados como mecanismos para enaltecer la imagen o cualidades de la persona servidora pública.

Existe una metodología para determinar si estos ejercicios se encuentran dentro de los márgenes permitidos:²⁶

- *Valoración conjunta*. El elemento personal, objetivo y temporal de los mensajes se debe analizar de manera conjunta. Solo un análisis integral permite resolver si la rendición de un informe o la propaganda asociada es auténtica (si cumple criterios temporales, geográficos y de influencia en el proceso electoral).
- *Contenido del informe*. Un ejercicio auténtico de informe se da si se posiciona, de manera genérica o específica, la actividad realizada por la persona servidora pública. Para tal efecto, basta con enunciar las acti-

²⁵ Sentencias Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-REP-3/2015 y acumulados, así como SUP-REP-643/2017.

²⁶ Sentencia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-RAP-643/2017.

vidades desplegadas, sin que pueda exigirse un desglose o detalle pormenorizado de cada una de las acciones desplegadas durante el año de labores que se informa. En este punto, el análisis se basa de los siguientes criterios:

- 1) *Contenido contextual*. Se debe analizar la imagen y voz de la persona servidora pública, en relación con las actividades materia del informe. Basta con acreditar la correlación entre las actividades desplegadas y su cargo, por lo que no es exigible un deber de contar con información detallada de manera escrupulosa para tal efecto.
- 2) *Carácter preponderante o secundario*. Este criterio impone analizar el nivel de exposición en los mensajes o propaganda por parte de la persona servidora pública. Su figura y voz deben ocupar un plano secundario.

A este respecto, no basta con un análisis superficial o laxo para constatar su mayor o menor presencia en los mensajes; lo importante es verificar si el contenido del mensaje o la propaganda guarda relación con las actividades que se informan.

En caso de advertir que los mecanismos de difusión — mensajes o propaganda— no guardan relación con las acciones que el marco normativo asigna a la persona servidora pública involucrada, y que son materia del informe, se pondría en evidencia un ejercicio que incumple con el límite material establecido para su contenido.

- *Temporalidad del informe*. Ni la legislación, ni la jurisprudencia, imponen que, en los mensajes o propaganda de los informes, se señalen datos específicos de su rendición, como día, hora o lugar, motivo por el cual no es dable exigir dichos requisitos en su contenido.

Con base en lo expuesto, la línea jurisprudencial ha establecido un ámbito de lo jurídicamente prohibido en materia de propaganda gubernamental sobre informes de labores,²⁷ consistente en que, dichos ejercicios, no se utilicen fraudulentamente para la promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

En este punto, se debe resaltar una cuestión toral para el presente trabajo: a diferencia de cualquier otra comunicación gubernamental en la que, para poder calificarla como propaganda se debe acreditar el *contenido* —logros

²⁷ Así lo denominó la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-164/2020.

y acciones— y la *finalidad* —adhesión, aceptación o consenso— que han sido expuestos, en los casos que se estudie el contenido de mensajes o propaganda de informes de labores, se presupone —o se da por sentado— que estamos ante propaganda gubernamental, puesto que el objetivo de ese ejercicios es, precisamente, plantear frente a la opinión pública la labor realizada en el desempeño de cargos públicos, con el ánimo de que la gestión correspondiente se valore de manera positiva.

Así, en estos casos, la propaganda gubernamental se encuentra implícita dentro de la labor que se analiza, y lo que puede constituir una infracción es que, lo que se busque de manera velada, sea la promoción personalizada de la persona servidora pública involucrada, conforme a los cánones aquí descritos.

III. El estado de cosas

Hasta aquí hemos podido advertir que, la construcción jurisprudencial en torno a la interpretación del concepto constitucional de propaganda gubernamental, se ha desarrollado de manera preponderante en tres ámbitos:

1. *Prohibición de su difusión*

En los períodos establecidos por la Constitución (campañas y etapa de discusión en procesos de participación ciudadana), la difusión de propaganda gubernamental se encuentra prohibida de manera total.

Esto pone de manifiesto el carácter eminentemente *propagandístico* de este mecanismo de comunicación gubernamental, lo cual excluye su ánimo informativo para encuadrar en un espectro de búsqueda del convencimiento ciudadano.

Desde luego, este tipo de ejercicios no son, por sí mismos, contrarios a lo que un gobierno democrático puede realizar de cara a posicionar su gestión; pero se justifica su proscripción en el momento más álgido de debate y de contraste de posturas, en cualquier mecanismo de participación ciudadana, a fin de que la maquinaria de la administración pública no desequilibre la balanza, en detrimento de la posibilidad de votar en libertad.

2. *Difusión amplia, pero con carácter institucional*

Otra vertiente en la que se despliega la propaganda gubernamental es la que se desarrolla en todos aquellos momentos en que, su difusión, no se encuentra expresamente prohibida.

En estos momentos, la difusión es amplia y se encuentra permitida, pero lo que se sanciona es la falta de apego a los cánones para su emisión. Esto es, el desapego a la obligación de que la propaganda sea institucional genera un menoscabo basado en la personalización de las acciones gubernamentales.

Se desincentiva el conocimiento público del actuar de las instituciones del Estado para entrar en una dinámica de personalización o individualización de un trabajo que corresponde a todos los órganos, dependencias y áreas del quehacer gubernamental.

3. Los informes de actividades

Dentro de los períodos en que la difusión de la propaganda gubernamental está permitida, las personas del servicio público pueden publicitar las actividades que realizaron con motivo de su cargo durante el año anterior a su informe.

En este caso, el análisis de los límites al contenido de la propaganda electoral es muy específico.

Diverso a lo que pudiera suceder en otros supuestos, la personalización de la propaganda no atiende a la mayor o menor exposición de la voz o la imagen de quien la emite, sino a verificar su nivel de correspondencia o no con las acciones que se informan.

IV. ¿Qué establecía la reforma respecto de la propaganda gubernamental?

Una vez que se ha delimitado un panorama amplio respecto de la figura jurídica que nos ocupa, es preciso identificar en qué medida los decretos de reformas, adiciones y emisiones de nuevas leyes del 27 de diciembre de 2022 —la cual, como precisamos anteriormente, fue declarada inválida por la Corte por vicios en el procedimiento legislativo— y la referente al decreto de 2 de marzo del presente año —que, al momento de escribir las presentes

líneas, se encuentra en trámite ante la misma Corte— modifican el estado de cosas apuntado.

1. *Definición*²⁸

Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, o mediante el uso de tiempos oficiales, por un ente público, con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o logros relacionados con sus fines; información de interés público tendiente al bienestar de la población o a estimular acciones de la ciudadanía para ejercer derechos, obligaciones o acceder a beneficios, bienes o servicios públicos, a través de cualquier medio de comunicación. Sus características deben ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la CPEUM.

No constituyen propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas.

Tampoco constituye propaganda gubernamental la información de interés público que realicen las personas servidoras públicas, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difundida en cualquier formato de manera gratuita.

2. *Elementos que la integran*

- *Formas de comunicación.* Escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones.
- *Presupuesto para la calificación como propaganda gubernamental.* Uso de recursos públicos, en dos supuestos:
 - 1) Recursos etiquetados para la emisión de propaganda gubernamental.
 - 2) Uso de tiempos oficiales.
- *Medios comisivos.* Contempla cualquier medio de comunicación como susceptible de difundir propaganda gubernamental.
- *Contenido que sí constituye propaganda gubernamental.* Dos supuestos:

²⁸ Artículos 209, 449.1, incisos c y e, LGIPE; 4, fracción VIII Bis, LGCS; 49, fracción XI, LGRA; y 2.6 LGMIME.

- 1) Quehacer, acciones o logros relacionados con los fines de los entes públicos.
 - 2) Información de interés público tendiente al bienestar de la población o a estimular acciones de la ciudadanía para ejercer sus derechos, obligaciones o acceder a beneficios, bienes o servicios públicos.
- *Contenido que no constituye propaganda gubernamental.* Dos supuestos:
 - 1) Manifestaciones de personas servidoras públicas que realicen en ejercicio de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas.
 - 2) Información de interés público conforme a lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - *Límite objetivo a su emisión y difusión.* Artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución.

V. Breve análisis comparativo

Un estudio conjunto de la línea jurisprudencial que se ha desarrollado, pone de manifiesto tanto elementos coincidentes como diferencias con la definición legislativa, la cual, si bien resultó invalidada por la Corte, ello atendió a la constatación de vicios legislativos, por lo que resulta de especial interés —al menos, por motivos académicos— un ejercicio de contraste entre el entendimiento legislativo y el judicial sobre el contenido o fondo relacionado con la propaganda gubernamental, y sus implicaciones en materia política o electoral.

A continuación, realizaremos un breve contraste entre las coincidencias y las diferencias entre ambas visiones.

1. Coincidencias

Tanto en la definición pretendida por el Poder Legislativo, como en la línea jurisprudencial de la Sala Superior, se establece un amplio espectro de formas de comunicación de la propaganda gubernamental; por lo cual, no sólo los mensajes escritos pueden configurarla, sino que también se contempla una multiplicidad de elementos comunicativos, visuales y auditivos, que la pueden contener.

Lo mismo sucede con los medios comisivos de infracciones, que involucran a dicha figura. La definición establece, en los términos más amplios, que *cualquier medio de comunicación* es susceptible de su difusión, motivo por el cual se enmarca en el diseño construido por la Sala Superior, en el cual se contempla —inclusive— el Internet, en términos generales, y las redes sociales, en aspectos particulares.

Una coincidencia fundamental se materializa en el hecho de que, la definición adoptada a partir de la reforma, refrenda el carácter del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución, como un límite objetivo al contenido de la propaganda gubernamental.

Ello constituye el reconocimiento expreso del Congreso de la Unión de que, al trabajo legislativo apuntado, le subyace el deber irrestricto de atender al marco de acción constitucional.

Si bien es cierto que no resulta técnicamente necesario que una ley reconozca la supremacía constitucional, para que esta irradie en la totalidad del sistema jurídico en cuestión, lo cierto es que, el hecho de que el órgano legislativo hubiera remitido de manera expresa al referido párrafo octavo del 134, sirve como una herramienta interpretativa, definida directamente por el Poder Legislativo para establecer los alcances de la definición que nos ocupa.

2. Diferencias

También existen dos grupos de diferencias fundamentales entre la definición en estudio, y la línea jurisprudencial de la Sala Superior referidas a qué es —y qué no es— propaganda gubernamental.

En el concepto legislativo en estudio, se liga de manera aparentemente inescindible la calificación de propaganda gubernamental a que *se empleen recursos públicos*, tanto para su emisión —recursos etiquetados con tal fin—, como para su difusión —uso de tiempos oficiales—.

Esto es distinto a las determinaciones judiciales en las que, como ha sido expuesto, de manera clara se ha definido que, para la existencia de esta propaganda, no es exigible que se acredite que provino necesariamente de un ente público, o que se financió con recursos públicos.

En términos de contenido, resulta relevante el hecho de que, la definición legislativa, excluye de ser calificada como propaganda gubernamental a las

expresiones de personas servidoras públicas *en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas*.

En esta visión sobre lo que debe entenderse como propaganda gubernamental, el Poder Legislativo atendió a la calidad de quien emite los mensajes, más que a su contenido, para definir lo que no es susceptible de merecer la calificación apuntada. Este enfoque contrasta con el de la Sala Superior, donde el centro del análisis ha sido, precisamente, el contenido de los mensajes y el contexto en que estos se emiten.

Por otro lado, el Poder Legislativo también excluye, como propaganda gubernamental, la *información de interés público*, un concepto abierto que el Tribunal Electoral ha venido delineando a través de las excepciones constitucionales en la resolución de casos concretos y que, por tanto, excede los alcances de este análisis comparativo.

A. Decreto interpretativo

El 17 de marzo de 2022 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Ese decreto materializó la competencia constitucional²⁹ de interpretación legislativa que corresponde al Congreso de la Unión, en el cual se buscó dotar de contenido al concepto de propaganda gubernamental, en términos sustancialmente análogos a los sostenidos en la reforma.

A este respecto, en la acción de inconstitucionalidad 46/2022, la SCJN determinó invalidar, por mayoría calificada, el ejercicio interpretativo en cuestión; sin embargo, dicha determinación no atendió al contenido de la interpretación realizada, sino únicamente al criterio temporal consistente en que, las modificaciones fundamentales a leyes electorales, no pueden emitirse dentro del período de veda constitucional,³⁰ de noventa días anteriores al inicio de los procesos electorales correspondientes.

²⁹ Artículo 72, inciso f), de la Constitución.

³⁰ Artículo 105, fracción II, de la Constitución.

No obstante, con anterioridad a la determinación de la SCJN, al resolver el expediente, la Sala Superior se pronunció en torno al contenido de la referida interpretación legislativa y, esencialmente, estableció que la Constitución no vincula la emisión de propaganda gubernamental con el uso de recursos públicos, ni excluye a las personas servidoras públicas de su emisión.

En lo que a este trabajo corresponde, es importante resaltar que, dicha determinación y las posteriores que en ella se apoyaron, constituyen un precedente relevante para efectos del análisis que los órganos jurisdiccionales deberán realizar respecto al marco normativo y jurisprudencial, encaminado a la materialización de los mandatos constitucionales en materia de la naturaleza, alcances, limitaciones y prohibiciones en materia de propaganda gubernamental, y sus implicaciones en la garantía de los principios de equidad y neutralidad en materia electoral.

Un ejemplo de esta cuestión es lo resuelto en el SRE-PSC-7/2023, en el cual, la Sala Regional Especializada, emitió un pronunciamiento respecto a la aplicabilidad de la definición de propaganda gubernamental prevista en la LGCS, tanto a la luz de la veda temporal para su emisión respecto de procesos electorales locales que se encuentran en curso en el presente año, como respecto del precedente de la Sala Superior que ha sido citado.

VI. Cuestionamientos que surgen a partir de los conceptos

Con base en lo hasta expuesto hasta el momento, surgen algunos cuestionamientos que los órganos jurisdiccionales deberemos atender en la delimitación de propaganda gubernamental y su incidencia en materia electoral.

Algunos de estos planteamientos son los siguientes:

- 1) ¿La definición de propaganda gubernamental se ajusta al límite objetivo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución, que tutela el principio de equidad en la competencia?
- 2) Visto a la luz de ese límite objetivo, ¿el concepto de propaganda gubernamental está inescindiblemente ligado al uso de recursos públicos o constituye una vertiente de ese tipo de propaganda?

En este punto, es muy importante que no se pierda de vista que, en el artículo 449.1, inciso d), de la LGIPE se establece que, el uso in-

debido de recursos públicos, se ciñe a un criterio temporal de inicio del proceso electoral.

- 3) ¿La información gubernamental, que contiene elementos necesarios para el ejercicio de derechos fundamentales de la ciudadanía, puede ser contemplado como propaganda gubernamental? ¿Se ajusta dicha definición al límite objetivo previsto en la Constitución?

Recordemos que, según se ha detallado en este trabajo, la propaganda gubernamental tiene la finalidad de generar adhesión o aceptación de la ciudadanía, por lo cual adquiere una relevancia toral definir si, la *información* gubernamental que establece datos necesarios para que las personas ejerzan sus derechos, puede ser calificada como tal, con todas las implicaciones que ello tiene, en términos de las restricciones constitucionales que existen para su difusión.

- 4) ¿Las obligaciones que nuestro ordenamiento prevé en materia de transparencia son susceptibles de reglamentar lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución?

Recordemos que en la definición legislativa de propaganda gubernamental se estableció que no podría calificarse como tal la *información de interés público que realicen las personas servidoras públicas, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, por lo cual es necesario plantearse la cuestión de si esa remisión es válida dentro de la materia electoral.

¿Las personas servidoras públicas ejercen la libertad de expresión en ejercicio de su cargo? ¿Nada de lo que digan en ejercicio de su cargo podrá calificarse como propaganda gubernamental o los mensajes deben sujetarse al límite objetivo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución?

Esta cuestión enfrenta la teoría clásica de justificación de los derechos fundamentales, mediante la cual su titularidad corresponde a las personas gobernadas, y aparece más acotada o delimitada a quienes ejercen el poder público, lo cual deberá someterse a análisis a la luz del trabajo legislativo que hemos estudiado.

- 5) ¿Esta definición de propaganda gubernamental permite diferenciarla de la información gubernamental en sentido amplio?

Parece baladí, pero en esta cuestión radica la esencia y guía de que todo concepto, alcances y prohibiciones en materia de propaganda

gubernamental, debe ajustarse y ser acorde con los parámetros establecidos en el artículo 134, párrafo octavo, de nuestra Constitución.

- 6) ¿Toda definición sobre propaganda gubernamental admite una sola interpretación? ¿Es susceptible de garantizar un ejercicio de interpretación conforme, que tenga como base una deferencia al ejercicio legislativo?

Hay que tener siempre presente que, un eventual ejercicio de control de constitucionalidad de la definición anunciada, deberá agotar la verificación de su posible interpretación conforme con la Constitución, que nos obliga a escoger aquella interpretación que haga acorde a la disposición con la norma fundamental, en caso de haberla.

VII. ¿Cuáles son algunos retos ante estos escenarios?

A la luz de lo expuesto, en lo relativo al tema de propaganda gubernamental y electoral, se identifican algunos retos puntuales:

- 1) Identificar si los alcances del concepto de *propaganda gubernamental* son compatibles con la línea jurisprudencial, establecida por la Sala Superior.
- 2) En caso negativo, identificar si la inconsistencia impone ejercicios de control de constitucionalidad, o admiten ejercicios interpretativos de integración de la labor en ambas sedes.
- 3) Establecer, de manera clara, la diferencia entre *propaganda gubernamental* e *información gubernamental*, de modo que se puedan hacer previsibles los límites establecidos en la Constitución para la comunicación política.
- 4) Precisar el ámbito o alcances sobre la aplicabilidad de la LGCS, tomando en cuenta que no se trata de una legislación electoral en sentido estricto, sino que su regulación impacta en una multiplicidad de materias.
- 5) Tener siempre presente que la ley cuenta con una presunción de constitucionalidad y que, en caso de probables conflictos con el marco de regularidad, se debe atender al principio de deferencia legislativa y a privilegiar mecanismos como la interpretación conforme, dejando como *última ratio* los ejercicios de inaplicación al caso concreto.

VIII. Algunas consideraciones finales

El Poder Legislativo y el Judicial se han dado a la tarea de delimitar, cada uno conforme a sus atribuciones, lo que debe entenderse por propaganda gubernamental, y más especialmente, en lo tocante a sus implicaciones dentro de los procesos electorales. En ambos casos, la guía de actuación debe ser, siempre, nuestra Constitución.

En la medida en que el Poder Legislativo y el Judicial ejerzan sus facultades con apego a nuestra carta fundamental, se garantizará la voluntad del pueblo por sobre cualquier autoridad, a través de los propios medios de control que la propia Constitución prevé.

En este punto, es esencial no perder de vista que, las limitaciones en materia de difusión de propaganda gubernamental en periodo de campañas, atendieron a los reclamos de imparcialidad, neutralidad y equidad en las contiendas electorales y que, cualquier desviación que pretenda una deriva distinta a dicho mandato, debe contar con una respuesta que permita la preservación del orden constitucional.

Para ello, es necesario contar tanto con un diseño normativo que permita desenvolver y materializar plenamente la voluntad del Constituyente, como con instituciones sólidas, cuyas determinaciones sean plenamente reconocidas y acatadas por todas y todos los competidores electorales.

Uno de los grandes retos que tienen las autoridades electorales radica, precisamente, en las limitaciones que la ley les impone para desarrollar a plenitud sus atribuciones. Ejemplo de ello es la imposibilidad de sancionar a determinados sujetos a los que la normatividad electoral otorga un tratamiento especial. Nos referimos a la falta de atribuciones de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral para imponer sanciones a personas servidoras públicas, extranjeras, ministros de culto religioso y titulares de notarías.

Si respecto de este tipo de personas, la ley electoral y su interpretación condicionan a la autoridad jurisdiccional a emitir *sentencias declarativas*, esto es, a tener por demostrada la infracción; pero de ninguna manera a sancionar (por ser una labor reservada a sus superiores jerárquicos o a los Congresos de los estados en el caso de las gubernaturas), surge la pregunta: ¿cómo inhibir o disuadir infracciones en materia de propaganda gubernamental, cuando las personas del servicio público no pueden

ser sancionadas por la propia autoridad electoral? Nos parece que, en este punto, el legislativo debe tener la respuesta.

Esta reflexión también se relaciona con el trato igualitario que deben tener las personas justiciables al momento de cometer una falta electoral. ¿Es acorde con el acceso igualitario a la justicia el hecho de que la autoridad tenga facultades para sancionar a todo tipo de sujetos, excepto a personas servidoras públicas? ¿La regulación en este sentido genera percepción de impunidad y de incumplimiento del Estado constitucional y democrático de derecho? Me parece que este vacío legislativo debe ser regulado, si lo que se quiere es garantizar la celebración de elecciones íntegras.

Otro aspecto fundamental en materia de propaganda gubernamental y promoción personalizada tiene que ver con los mecanismos de regulación y, eventualmente de colaboración, cuando se trate de propaganda difundida a través de redes sociales.

Nos parece que las empresas administradoras de redes sociales deben prestar la colaboración necesaria e inmediata que toda autoridad del Estado mexicano le requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, sin que para ello medie obstáculo o justificación relacionada con la sede o el domicilio de dicha empresa, ya que ésta, como ente global, constituye una unidad económica con domicilio en México, y por tanto, se encuentra sujeta, como cualquier otra empresa, a cumplir con las leyes de nuestro país que le vinculan.

Por otra parte, consideramos de especial atención la homologación normativa del procedimiento especial sancionador de modo que, tanto entidades federativas como autoridades de la federación, se sujeten a bases mínimas que les permitan orientar dicho procedimiento.

Así, es importante reflexionar sobre la posibilidad de que, respecto de las impugnaciones que deriven de las sentencias dictadas por tribunales electorales estatales, sea la Sala Especializada la que, en segunda instancia, conozca de dichas impugnaciones y, por su parte, sea la Sala Superior, como órgano cúspide del sistema jurisdiccional electoral nacional, la que funja como órgano de cierre que otorgue definitividad y firmeza a la cadena impugnativa mediante ejercicios de interpretación constitucional, en materia de derechos humanos, en ejercicio de su facultad de atracción o para sentar criterios relevantes.

Del mismo modo, dada la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador, consideramos imprescindibles reformas legales, tal y como ac-

tualmente sucede en materia de amparo, para limitar el reenvío para efectos de los medios de impugnación que se conocen en revisión.

Lo anterior porque, cuando dichos reenvíos se llevan a cabo en varias ocasiones, en los hechos se desnaturaliza la finalidad del procedimiento especial sancionador, el cual debe ser resuelto en breve término y, cuando se trata de faltas cometidas en el curso de los procesos electorales, deben resolverse preferentemente dentro del mismo.

Por ello, consideramos que, limitar el reenvío jurisdiccional y favorecer la resolución de los casos en definitiva y, en su caso, en plenitud de jurisdicción, abona a la garantía de impartición de justicia pronta y completa.

Acorde con lo anterior, creemos que, de la misma forma que existe un plazo perentorio para que la Sala Especializada conozca y resuelva las quejas motivo del procedimiento, es esencial que exista regulación que fije un plazo cierto para la resolución del recurso que se interponga en contra de las sentencias que emita dicho órgano jurisdiccional. La resolución pronta y definitiva de los recursos en última instancia, con un plazo perentorio establecido por el órgano legislativo, abonaría en mucho a la solución y definición de casos de esta naturaleza, no solamente en garantía de las personas justiciables, sino en la salvaguarda de los principios rectores del proceso electoral, en el que se sancionarían con mayor prontitud y oportunidad las faltas electorales, lo que contribuiría a la depuración de las elecciones.

En lo referente al dictado, tanto de medidas cautelares como de protección, las mismas deberían pasar de sede administrativa a sede jurisdiccional. Debido a la naturaleza sumarísima y especializada del dictado de estas medidas, estamos convencidos de que, su dictado por la autoridad judicial, abona a la garantía de impartición efectiva de la justicia, y permite que la autoridad administrativa electoral enfoque sus esfuerzos a los fines para los que fue creada; uno de ellos —pero no por ello el único— relacionado con la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana.

En el mismo sentido, consideramos fundamental la revaloración de la facultad de la Sala Especializada para emitir, con autorización de la Sala Superior, criterios interpretativos relevantes, opiniones consultivas, tesis y jurisprudencia en la materia; lo cual permitiría, precisamente, sistematizar, dar claridad, homologar y unificar criterios sobre las temáticas de su competencia.

En armonía con lo anterior, consideramos viable la integración de criterios relevantes sobre todas las temáticas que se conocen a través de este procedimiento, tanto por parte de institutos y tribunales estatales electorales, como de la Sala Especializada, la Sala Superior y la Corte, a fin de integrar metabuscadores a partir de los cuales sea posible conocer los diversos casos y criterios interpretativos sobre temáticas comunes.

Todo esto abonaría a la transparencia del quehacer institucional, a la coherencia criterial, así como al enriquecimiento y fortalecimiento de un diálogo jurisdiccional que abonaría a la integración, migración y contraste de visiones sobre la solución de casos, en una materia que nos es común.

En suma, existen muchos y variados retos que están implicados en la construcción de criterios sobre materias de diversa índole, que atañen al procedimiento especial sancionador. El presente trabajo excedería de tal propósito, por lo que aquí solamente incluimos aquellos que pueden tocar con los alcances de la propaganda gubernamental, que es la temática que se aborda, y la formas normativas u orgánicas que, eventualmente, pueden contribuir a mejorar lo ya alcanzado. Todos ellos, con voluntad y convicción institucional pueden —y deben— evolucionar y fortalecerse, en aras de garantizar mejores condiciones de integridad electoral.

IX. Bibliografía

Criterio sostenido por la Sala Superior en la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2018 y por la Primera Sala de la Suprema Corte, en la tesis XVI/2018 de rubro “REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 52, marzo 2018, tomo I, página 1102.

Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado.

Sentencia Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

Sentencia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-RAP-643/2017.

Sentencias Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019.

Sentencia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-REP-37/2019 y acumulados

Sentencias Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

Sentencias Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-REP-3/2015 y acumulados, así como SUP-REP-643/2017.

Sentencia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-RAP-43/2009.

Villa Berger, Patricia, *La propaganda gubernamental durante campañas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

El plan B de la reforma electoral y su impacto en los OPLE y en las elecciones locales

The plan B of the electoral reform and its impact on the OPLE and local elections

Oswaldo **Chacón Rojas**

 <https://orcid.org/0000-0003-1252-9422>

Universidad Autónoma de Chiapas. México

Correo electrónico: o_chacon@yahoo.com

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19433>

Sumario: I. El *antifederalismo* sin sustento de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral de abril de 2022. II. El “Plan B” y su impacto al federalismo electoral mexicano. III. Reflexión final.

I. El *antifederalismo* sin sustento de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral de abril de 2022

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, presentada por el presidente López Obrador, fue una oportunidad del movimiento que él encabeza de cumplir con el mandato que recibieron en las urnas de abaratar el costo de la vida institucional del país. Su presentación fue un acto de congruencia con lo que ofrecieron y comprometieron en campaña. Los partidos de oposición y gran parte de la academia tuvieron otra lectura sobre la presentación de la iniciativa, la cual fue vista como un riesgo para las condiciones de equidad y confiabilidad que hasta ahora han alcanzado nuestros comicios. La iniciativa tenía un marcado *antifederalismo*, pues planteaba

la desaparición de los organismos públicos locales electorales (OPLE), y su sustitución por un modelo centralizado a través de una figura denominada Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC). La propuesta implicaba la absorción total de la organización de los comicios locales por parte de una autoridad nacional. Para justificar la propuesta, se ofrecieron tres argumentos que están presentes en la exposición de motivos de la iniciativa. Primero, la supuesta falta de confiabilidad de los OPLE, al ser instituciones *secuestradas* por los gobiernos de los estados. Segundo, la supuesta falta de utilidad de estos organismos, puesto que, derivado del sistema competencial emanado de la reforma de 2014, las instituciones electorales de los estados realizan muy pocas funciones, y las tareas trascendentales de las elecciones locales las realiza el Instituto Nacional Electoral (INE). Tercero, la necesidad de generar ahorros, lo cual se conseguiría con la desaparición de los OPLE —trece mil millones de pesos aproximadamente—. Las tres razones se basaron en prejuicios y suposiciones; no sobre datos y análisis claros y objetivos, tal y como exponemos a continuación.

1. Primer argumento: “En los últimos años, los actos de estas autoridades se han caracterizado, por su falta de apego a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad que son propios de la función electoral”

Al respecto, cabe señalar que hay, quizá, un elemento para suponerlo, pero también hay suficiente evidencia empírica que debilita esa afirmación. La reforma de 2014 buscaba justamente restar margen de captura a los gobernadores sobre las instituciones electorales locales, por lo que ahí se estableció que, bajo el nuevo sistema nacional de elecciones, sería el nuevo INE el órgano que designaría a los integrantes de los nuevos OPLE, que los podría destituir, y que generaría lineamientos generales obligatorios para elecciones locales sobre los aspectos más trascendentes de los comicios en las entidades de la República. Sin embargo, no se resolvieron aspectos que podrían poner en riesgo la independencia de los OPLE; principalmente el tema de su presupuesto, el cual está sujeto a las negociaciones que hagan con los poderes locales. Sin embargo, eso es mera suposición, pues hay evidencias que dan cuenta del avance en materia de autonomía e independencia de los OPLE a partir de la reforma de 2014. Uno de los indicadores más importantes es el incremento exponencial en el número de alternancias en los cargos

de elección popular disputados en los estados en los últimos años. Como resultado de los comicios organizados por los OPLE, alrededor del 60 % de las elecciones realizadas desde 2014, ya sean municipales, legislativas o de gubernaturas, han estado marcadas por la alternancia. Por ejemplo, de las elecciones de gubernatura, celebradas entre 2015 y 2022, ha habido 30 alternancias, lo que evidencia que desde los OPLE se ha garantizado la competitividad y que todos los partidos políticos han ganado cargos como nunca. Si bien los resultados son consecuencia de diversos factores, estos números no hubiesen sido posibles si las autoridades locales no fuesen cada vez más autónomas e independientes.

Otra evidencia del avance de la autonomía del árbitro electoral local es que prácticamente la mitad de los OPLE han tenido que acudir a instancias jurisdiccionales para resolver la falta de recursos presupuestales en las elecciones locales. Esta judicialización de los presupuestos no se había presentado antes de la reforma de 2014. De allí que pueda advertirse que la falta de recursos presupuestales suficientes se relacione con la molestia de gobiernos locales ante las decisiones y actuaciones cada vez más independientes e imparciales de los OPLE.

Asimismo, el modelo actual contempla mecanismos de control institucional para encauzar y contener la acción humana en el ejercicio del poder arbitral electoral local. Y este es otro dato que descalifica el argumento del control gubernamental. Más que apostar a la autocorrección, se apuesta a la vía correctiva institucional; ahí están los casos de Puebla, Chiapas, Colima, Hidalgo, Morelos u otros en los que, derivado de la acreditación de actuaciones irregulares, el propio modelo generó la medicina a través de la facultad de remoción de consejerías que tiene el INE.

2. Segundo argumento: “El INE, desde su creación hasta la fecha, ha ido ejerciendo cada vez más su facultad de atracción sobre las funciones de los OPLE, al grado de realizar o verificar prácticamente todas las actividades significativas que corresponden formalmente a dichos órganos, salvo la investigación y sustanciación de quejas; el registro de candidatos, cómputos y declaración de validez”

Aquí se señala que los OPLE hacen muy poco, y que eventualmente un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) podría absorber las funcio-

nes del INE y de los OPLE. Sin embargo, existen datos que acreditan que, con las elecciones concurrentes y la implementación de la casilla única, el INE juega un rol de liderazgo en las tareas de capacitación y organización electoral, pero que se complementa con las responsabilidades que cada OPLE tiene encomendadas desde la Constitución. Es falso que ambas instituciones hagan lo mismo y que pueda incluso hablarse de una duplicidad de funciones. Los OPLE, en coordinación con el INE, han rendido buenas cuentas a la sociedad, pues el profesionalismo y transparencia con el que se han organizado las elecciones ha contribuido a la generación de confianza en los resultados, y, por ende, de paz y estabilidad social en los estados y municipios. Bajo este modelo se han organizado 57 elecciones para gubernaturas (55 ordinarias y 2 extraordinarias), 153 para la renovación de los ayuntamientos de las entidades y 99 para elegir las diputaciones de los congresos locales. En esas elecciones, los OPLE han hecho posible la elección democrática y legítima de 55,336 cargos que han estado en contienda en los últimos 8 años: 55 gubernaturas, 3296 diputaciones, 5932 presidencias municipales, 5562 sindicaturas y 40,491 regidurías. Lo anterior sin contar otro tipo de cargos locales de ciertas entidades, como las presidencias de comunidad o las concejalías. Ahora bien, con base en datos objetivos, es conveniente revisar la viabilidad de que el INEC asuma totalmente las siguientes actividades que actualmente realizan los OPLE en los 2471 municipios, 646 distritos y 32 estados que conforman la República mexicana.

Registro de candidaturas. Desde 2015, en las elecciones locales organizadas por los 32 OPLE de la República, se han registrado cerca de 700,000 candidaturas para ocupar cargos de gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos; en el pasado proceso electoral coincidente 2020-2021, a más de 257,000 candidaturas. Este trabajo conlleva la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas; el registro de coaliciones y de candidaturas comunes de partidos políticos; la observancia del principio de paridad en la integración de las candidaturas; el cumplimiento de la cuota de juventudes, de cuotas a favor de la representación indígena, de la diversidad sexual, entre otras condiciones necesarias para integrar los registros. En este contexto, ¿podría el INEC, con la estructura del INE actual, acreditar oportunamente las cerca de 260,000 candidaturas registradas por los OPLE en el proceso concurrente de 2021?

Actividades de conteo, sellado y agrupamiento de boletas. De 2015 a 2022 los OPLE han impreso 676,451,998 piezas de documentación electoral, entre

boletas, actas y cuadernillos electorales. Solo en las elecciones concurrentes de 2021, los 32 OPLE realizaron la tarea de contar, sellar y enfajillar más de 210,617,601 boletas electorales cuyo manejo conlleva la vigilancia de su diseño e impresión, el seguimiento y resguardo de su traslado en primera instancia a la entidad, y posteriormente a las bodegas distritales y municipales locales para su resguardo. Bajo este esquema, volvemos a la misma pregunta, ¿podría el INEC, con la estructura actual del INE, realizar el conteo, sellado y agrupamiento de más de 210 millones y medio de boletas electorales que se utilizan en 32 estados para elegir cargos locales? Esto, sin considerar que esta cifra aumentará en 2024, debido al incremento de la ciudadanía en la lista nominal.

Seguimiento a la jornada electoral. En el proceso electoral de 2021 se instalaron 2,225 órganos colegiados (entre consejos municipales y distritales), en los que hubo 13,696 personas designadas como consejeras y consejeros electorales que se encargaron de vigilar la legalidad de las elecciones locales. Asimismo, en el proceso electoral concurrente 2020-2021, los OPLE reclutaron, capacitaron y coordinaron el trabajo de más de 41,000 capacitadores y asistentes electorales locales (CAEL) y Supervisores Electorales Locales (SEL), en 15 entidades que celebraron elecciones locales. En este punto, es preciso señalar que los procesos electorales no solo contienen aspectos técnicos, también implican la toma de decisiones en los órganos colegiados, lo que es fundamental en situaciones urgentes que exijan su intervención. De acuerdo con lo señalado, ¿podría el INEC realizar el acompañamiento, vigilancia y monitoreo oportuno de las jornadas electorales locales con su estructura material, humana y financiera actual? Bajo la actual conformación del INE, ¿tendría la capacidad el INEC de tomar decisiones que den respuesta inmediata a las necesidades que van surgiendo en la jornada electoral de los comicios locales (estatales y municipales)?

Mecanismos oportunos de recolección de paquetes electorales. Bajo el modelo actual, en elecciones concurrentes se llevan a cabo dos operativos de recolección de paquetes una vez que el electorado ha emitido su sufragio la noche de la jornada electoral, uno para las elecciones federales y otro para las elecciones locales. Para las modalidades de los mecanismos de recolección, hay que tomar en cuenta el listado de casillas que se atenderán, el número de paquetes electorales que se recolectarán, las rutas de recolección y traslado, el personal que se requerirá, así como los medios de transporte y de comunicación a utilizar. Tomando como referencia el proceso

electoral 2021, en donde se instalaron más de 162,000 casillas en el país, y suponiendo que el INEC tuviera la facultad de recolectar ya no solo los paquetes federales, sino también los locales, ¿aseguraría el INEC, con la actual estructura humana y financiera del INE, la entrega eficiente y segura de los paquetes electorales en las sedes respectivas dentro de los plazos establecidos en la norma?

Resguardo de paquetes y materiales electorales. Lo primordial para el resguardo es contar con instalaciones y equipamiento adecuado. ¿Podría el INEC, con la estructura material vigente del INE, garantizar la seguridad de toda la documentación electoral generada en elecciones concurrentes con las locales? La respuesta de nueva cuenta es negativa. Por ejemplo, en el proceso electoral coincidente de 2021 se integraron 272,000 paquetes electorales locales y más de 162,000 federales; y aun cuando por casilla se integrase un solo paquete local, representaría la necesidad del INEC de contratar espacios más grandes que aseguren el almacenamiento y buen manejo de los materiales. Tan solo en las elecciones concurrentes de 2021, los OPLE resguardaron la documentación electoral en 4899 bodegas especialmente dispuestas para ello (que cumplen características de inviolabilidad), en las que también se resguarda la documentación al concluir la elección.

Oportunidad en la generación de resultados. Al término de la jornada electoral, la prioridad es el resguardo de los votos y de las actas de los paquetes electorales, por lo que se trasladan a las sedes municipales e inmediatamente se capturan los datos correspondientes en el Programa de Resultados Preliminares (PREP), un sistema oportuno que brinda información preliminar pero fidedigna, para generar certeza y confianza en la ciudadanía. ¿Podría el INEC, con la estructura material, financiera y humana que actualmente tiene el INE, tener la capacidad operativa para dar el seguimiento adecuado antes, durante y después de la jornada electoral, de tal manera que se garantice el traslado oportuno de los paquetes electorales y la captura de actas en el sistema PREP?

Seguridad e inmediatez de los cómputos. El miércoles siguiente a la jornada electoral se llevan a cabo las sesiones de cómputos para el cotejo de actas y, en su caso, el recuento de votos para transparentar y validar la elección. Concentrar los cómputos en una sola sede distrital supondría una dificultad tremenda, pues se complicaría el pleno dominio de los procedimientos y actividades que deben desarrollarse. Un modelo de cómputos centralizados retrasaría estas actividades y originaría la necesidad de listas de espera

para celebrar cada cómputo; y más aún en escenarios de recuento de votos. Sin embargo, lo más importante de este punto no es solo la necesidad de que el INEC tenga que aumentar sus recursos materiales, humanos y por lo tanto financieros, para lograr computar los resultados de todas las elecciones. Esto va más allá, porque se comprometería lo más importante de una elección, su validez, debido a que, entre más tardado es un cómputo, más aumenta la presión, la molestia e incertidumbre de la ciudadanía, lo que puede originar contextos de violencia. Por ejemplo, el conflicto que pudiera surgir en el cómputo de un solo municipio podría extenderse a los demás cómputos distritales locales o federales que se celebren en la misma sede, y con ello también incrementaría la posibilidad de que existan nulidades en las elecciones.

Procedimientos sancionadores. Los OPLE se encargan de sustanciar (investigar) y —en algunas entidades— resolver las quejas y denuncias que presentan los partidos políticos o la ciudadanía durante los procesos electorales. El mecanismo jurídico para atender estas quejas durante los procesos electorales, y para denunciar la violencia política contra las mujeres en razón de género en cualquier tiempo, es el procedimiento especial sancionador, el cual prevé plazos breves para su resolución, y faculta a los OPLE a emitir medidas cautelares para proteger y evitar la vulneración de derechos durante la contienda. En las elecciones concurrentes de 2021, los OPLE iniciaron y sustanciaron 7977 procedimientos especiales sancionadores e impusieron 1897 medidas cautelares. Los OPLE también investigan y resuelven de manera permanente denuncias sobre posibles infracciones a las normas electorales en procedimientos ordinarios sancionadores. En estos procedimientos, los OPLE también están facultados para emitir medidas cautelares, con el fin de evitar un daño irreparable en el ejercicio de los derechos político-electorales. Para 2021, los OPLE iniciaron y sustanciaron 1419 procedimientos ordinarios sancionadores, y se impusieron 69 medidas cautelares. Con estas cifras, sería imposible pensar que, con la estructura actual del INE, el INEC podría atender los procedimientos sancionadores de todas las entidades federativas.

3. Tercer argumento: “con la eliminación de los OPLE se dejarían de erogar cuantiosos recursos que actualmente se gastan en las estructuras de los órganos electorales... cada año se gastan más de 13,000 millones de pesos para sostener a los OPLE”

Respecto del argumento del ahorro de 13,000 millones de pesos que representaría la extinción de los OPLE, hay que aclarar que la mitad de esos recursos corresponden al financiamiento público para partidos políticos, por lo que su análisis debe darse en cuerda separada. De la otra mitad, 2500 millones de pesos están relacionados con actividades de procesos electorales locales, y los 4000 millones de pesos restantes a la estructura y al gasto corriente, conceptos que necesariamente tendrían que erogarse ya sea desde los OPLE o desde alguna otra autoridad nacional, como el posible INEC. Es posible abaratar el costo de las elecciones, pero los ajustes deben hacerse a partir de diagnósticos técnicos y objetivos que no arriesguen las tareas sustantivas. La propuesta de un modelo centralista no abarataría, en ningún modo, el costo de las elecciones, pero sí pondría en riesgo la confianza de diversas actividades del proceso electoral, principalmente de las relacionadas con la generación de resultados oportunos y con la seguridad e inmediatez de las sesiones de cómputos electorales municipales y distritales.

II. El “Plan B” y su impacto al federalismo electoral mexicano

Puesto que la reforma constitucional electoral no contó con los votos suficientes para ser aprobada, inmediatamente se presentó, y se votó, un paquete de reformas a leyes secundarias, principalmente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y a la Ley General de Partidos Políticos. Al ser leyes generales, su observancia es general en el territorio nacional y tienen por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el INE y los OPLE. Las leyes generales son aplicables a las elecciones en los ámbitos local y federal respecto de las materias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En el artículo 2o. de la LGIPE se establece que esta ley reglamenta las normas constitucionales relativas a: c) Las reglas comunes a los procesos elec-

torales federales y locales y, d) La integración de los organismos electorales. Por lo tanto, ¿en qué parte el federalismo electoral mexicano y, en particular los OPLE, pudieran verse impactados por reformas a la LGIPE? Haremos un análisis en tres rubros. Primero, los aspectos de elecciones locales que no pueden reformarse a través de leyes generales por estar contemplados en la CPEUM. Segundo, lo que podía haberse modificado por esa vía, pero no fue contemplado en el “Plan B”. Finalmente, los aspectos que sí fueron tocados por la reforma y que impactan negativamente al federalismo electoral mexicano.

1. Aspectos de OPLE y elecciones locales que no se podían modificarse vía reforma a leyes secundarias por estar contemplados en la Constitución

Hay que asentar que mediante reformas a leyes secundarias no se puede contrariar lo que se encuentra establecido en la Constitución. Estos son los aspectos que no podían tocarse vía reformas legales, y que, por lo mismo, no fueron contempladas en el plan B.

El organismo competente para organizar elecciones locales. Los artículos 41 y el 116 de la CPEUM establecen que el INE y los OPLE tienen atribuciones y competencias exclusivas en la organización de comicios locales. Los OPLE seguirían subsistiendo porque el fundamento de su existencia es constitucional. Son autoridad local en la materia electoral, en los términos que establece la CPEUM. Esto no puede ser modificado porque se encuentra establecido en la CPEUM.

La facultad del INE para designar y destituir consejeros o consejeras de los OPLE. El artículo 41, apartado C, de la CPEUM establece que corresponde al INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución. Esto no pudiera ser alterado a través de reformas legales.

La integración de los OPLE. En el artículo 16, fracción IV, numeral 1, de la CPEUM se determina que los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz; cada partido político contará con un repre-

sentante en dicho órgano. La integración no puede ser modificada vía legal, porque se encuentra establecida en la CPEUM.

La duración del cargo de consejero o consejera de OPLE. En el artículo 116, numeral 3, de la CPEUM se establece que los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos. El periodo no puede ser modificado vía reforma legal porque se halla establecido en la CPEUM.

Requisitos mínimos de elegibilidad para ser consejero o consejera de OPLE. En el artículo 116, numeral 2, de la CPEUM se establece que los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

Las atribuciones y competencias mínimas de los OPLE. Estas figuran en la propia CPEUM. En el apartado B del artículo 41 constitucional se establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales: la capacitación electoral; la geografía electoral; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. En el apartado C se establece que en las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y la producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo; resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior; organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.

La fecha de la elección local. En el artículo 116, IV, constitucional se determina que la jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

El periodo de restricción para ocupar otro cargo después de ser consejero o consejera de OPLE. En el numeral 4 del artículo 116 de la CPEUM se determina que los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo. Además, (numeral 4) concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

2. Aspectos de OPLE o elecciones locales que sí podían modificarse vía reforma legal, pero que no fueron contemplados en el “Plan B”

El mecanismo de designación de consejerías de OPLE. El artículo 41, apartado C, de la CPEUM establece que corresponde al INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, pero a diferencia del mecanismo de designación de consejeros del INE, que sí está detallado en la CPEUM, el procedimiento de designación de consejeros de OPLE se dejó al desarrollo de la ley. En el artículo 116 de la CPEUM se establece que el consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del INE, en los términos previstos por la ley. En el artículo 101 de la LGIPE se establece lo relacionado al proceso de elección de los consejeros, el cual sí pudo haber sido modificado en la iniciativa del “plan B”, pero no se hizo.

1. Para la elección del consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, se observará lo siguiente:

a) El Consejo General del Instituto emitirá convocatoria pública para cada entidad federativa que corresponda, en la que deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, plazos del proceso de designación, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir;

b) La Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales tendrá a su cargo el desarrollo, vigilancia y la conducción del proceso de designación;

c) La inscripción y entrega de documentos para el proceso de designación se hará en cada entidad federativa o ante la Secretaría del Consejo General. Para la difusión del proceso y recepción de documentación de los aspirantes, la Comisión se auxiliará de los órganos desconcentrados del Instituto en las treinta y dos entidades federativas;

d) La Comisión podrá allegarse de información complementaria para el desarrollo del proceso de designación de las propuestas de integración de cada uno de los consejos locales de los Organismos Públicos Locales. En todos los casos, las personas contenidas en las propuestas deberán cumplir con los requisitos que establece la Constitución y esta Ley;

e) La Comisión presentará al Consejo General del Instituto una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa;

f) Cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes;

g) Las listas que contengan las propuestas deberán ser comunicadas al Consejo General del Instituto con una anticipación no menor a setenta y dos horas previas a la sesión que corresponda;

h) El Consejo General del Instituto designará por mayoría de ocho votos al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, especificando el periodo para el que son designados, y

i) El Consejo General del Instituto deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y el equivalente en la entidad federativa, así como comunicar a las autoridades locales dicha designación.

El procedimiento de remoción de los consejeros o consejeras de los OPLE, el cual se encuentra establecido en los artículos 102 y 103 de la LGIPE, no en la CPEUM, por lo que pudo haber sido modificado con el “Plan B”, pero no se hizo.

2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves:

a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;

b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;

d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

e) Emitir opinión pública que implique prejuizar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;

f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y

g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

Artículo 103.

1. El Secretario Ejecutivo del Instituto, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, cuando tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causas de procedencia de la remoción y considere que existen elementos de prueba, notificará al consejero local electoral de que se trate.

2. En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; los actos u omisiones que se le imputen, las consecuencias posibles y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor. La notificación a que se refiere este párrafo se practicará de manera personal. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días.

3. Concluida la audiencia, se concederá al Consejero Electoral un plazo de diez días para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

4. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, el Secretario Ejecutivo, dentro de los veinte días siguientes someterá el dictamen con proyecto de resolución al Consejo General del Instituto.

5. La remoción requerirá de ocho votos del Consejo General del Instituto, el cual deberá notificar la resolución correspondiente y ejecutar la remoción, sin perjuicio de cualquier otra sanción a que hubiere lugar de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Mayores requisitos para ser consejero o consejera de OPLE. En el artículo 116, numeral 2, de la CPEUM se establecen requisitos mínimos para ser consejero o consejera de OPLE, pero el resto de los requisitos están en la ley, por lo que sí podían ser modificados. En el artículo 100, numeral 2, de la LGIPE se establece el resto de los requisitos de elegibilidad:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;
- c) Tener más de 30 años de edad al día de la designación;
- d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;
- g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;
- h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;
- i) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;
- j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecre-

tario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y

k) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

3. Aspectos contemplados en el “Plan B” que impactan negativamente en los OPLE y elecciones locales

De entrada, hay que advertir que los OPLE no son instituciones homogéneas, sino que tienen marcadas diferencias que obedecen a las distintas realidades y tradiciones presentes en cada entidad de la República. En consecuencia, el impacto del “plan B” en la estructura y la operatividad de los OPLE es diferente en cada estado, puesto que no hay una estructura modelo, sino que son consecuencia de las características de cada entidad y de las costumbres del poder que prevalecen en cada una de ellas. El “plan B” impacta en el ámbito de la estructura y organización interna de los OPLE de distintas maneras. Pero en general, contempla modificaciones que limitan su integración operativa, al sujetar y restringir órganos de dirección a una composición de una estructura máxima dividida en dos áreas: organización, capacitación electoral y educación cívica, y administración, prerrogativas y asuntos jurídicos. Al respecto, hay OPLE con estructuras muy básicas, que prácticamente no se verían impactados por esta disposición. Por el contrario, también hay OPLE que, en función de las necesidades estatales, cuentan con una diversidad más amplia de direcciones ejecutivas y que, por lo tanto, resentirían enormemente el impacto de la reforma en su estructura.

La mayoría de los OPLE no cuentan con órganos desconcentrados permanentes, y la prohibición de contar con estructura municipal o distrital permanente no les impactará. Sin embargo, sí hay OPLE que desde hace tiempo cuentan con dicha estructura en función de sus necesidades operativas y que, sin lugar a duda, se verán afectados. Otra cuestión es que gran parte de los OPLE no tienen facultades para sancionar los procedimientos administrativos iniciados por violaciones a las reglas electorales; sin embargo, hay OPLE que mantienen esa función y que se verán mermados por esta reforma que ahora restringe la facultad sancionatoria.

El “plan B” también limita la posibilidad de desarrollar urnas electrónicas, pues no se podrán destinar recursos para su diseño, implementación y mantenimiento. Si bien la mayoría de los OPLE no cuentan con estos instrumentos, hay algunos que cuentan con una enorme tradición en el uso y aplicación de esta modalidad.

Respecto a las sesiones de cómputos locales, en el “plan B” se pretende que los consejos sesionen a partir de las 18:00 horas del día de la jornada electoral, una vez que se empiezan a recibir los paquetes electorales; esto a diferencia de la LGIPE, que establece que los cómputos deben realizarse el miércoles siguiente al del día de la jornada comicial. Existen OPLE que ya realizan los cómputos de esa manera —como el de la CDMX—. Sin embargo, la gran mayoría no lo hace así, y por sus características geográficas y operativas hay inquietud respecto a si podrán darse las condiciones para llevarse a cabo el mismo día de las elecciones.

Hay opiniones en el sentido de que el impacto y daño de la reforma es esencialmente contra el INE; pero difiero de esa aseveración. Al respecto, habría que comenzar por decir que, desde la reforma constitucional de 2014, los calendarios electorales se homologaron para ser coincidentes en una misma fecha de jornada electoral federal y local. Desde entonces, desaparecieron las casillas dobles o espejo y se instaló la casilla única; lo que significa que, aún y cuando el mismo día se eligen cargos federales y locales, y que la organización de dichos comicios corresponde a instancias diferentes, ambas elecciones son operadas por la misma casilla. Es el mismo funcionariado que recibe los votos, que los cuenta y que llena las actas de elecciones de cargos federales y locales. Asimismo, ambas elecciones se organizan con base en la misma lista nominal de electores, mientras que las actividades de integración de la casilla y del padrón electoral le competen al INE. Por lo tanto, si se acepta el diagnóstico presentado por el INE, relativo a que el impacto de la reforma electoral afecta su capacidad operativa para integrar casillas y el padrón electoral, se acepta también en automático que la afectación a la viabilidad y confiabilidad de las elecciones no es nada más a los comicios federales, sino también a los locales, que son competencia de los OPLE.

Derivado de lo anterior, en el ámbito de su competencia, los OPLE presentaron medios de impugnación en contra del llamado “plan B”. En doce de ellos hubo acuerdo y consenso para presentar controversias constitucionales en contra la Ley General de Comunicación Social, por la invasión

de competencias advertida en el artículo 26, que señala que las entidades federativas deben homologar las disposiciones locales para que el límite del gasto de comunicación social no rebase el 0.1 por ciento del presupuesto de egresos anual que corresponda. En 16 OPLE hubo acuerdo y consenso para presentar juicios electorales en contra del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE, de la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. De igual modo, 16 OPLE presentaron controversias constitucionales en contra del segundo bloque de reformas aprobadas en el “plan B”.

Una de las razones de los OPLE para promover medios de impugnación en contra de las reformas a la LGIPE es la preocupación de que estas autoridades electorales locales únicamente puedan ejercer las facultades que expresa y literalmente se establezcan en las leyes, y las que el INE les otorgue mediante acuerdos, con lo que se restringe su capacidad de emitir criterios en elecciones locales, relacionados, sobre todo, con garantizar el respeto a los derechos político-electorales de la ciudadanía y la progresividad de los derechos humanos. Lo anterior también impacta en el proceso de postulación de candidaturas, pues la reforma establece que las normas que regulen el proceso de postulación son facultad exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que dicha materia no podrá ser regulada por acuerdos, lineamientos o reglamentos que, por jerarquía normativa, están subordinados a la ley. Con esto, los OPLE se verán impedidos para emitir lineamientos que garanticen la paridad de género y para implementar acciones afirmativas a favor de la representación política de distintos grupos de la población en situación de vulnerabilidad. Esto reduce significativamente su autonomía y la posibilidad de que, como garantes de derechos fundamentales, apliquen el principio de progresividad.

Los congresos de los estados deberán actuar con diligencia para armonizar su legislación secundaria conforme al “plan B”. Para tal efecto, tienen hasta 90 días antes del inicio de los procesos electorales locales, fecha que es distinta en cada estado. Lo más oportuno sería esperar a que las instancias jurisdiccionales competentes resuelvan las impugnaciones, para evitar que ocurra la experiencia de Chiapas en 2020, en la que se abrogó el Código de Elecciones y Participación Ciudadana y se creó Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que implicaba la compactación y desaparición de áreas del OPLE chiapaneco. Aunque meses después la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, como consecuencia de la acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas, invalidó el Decreto por falta de consulta a las comunidades indígenas y afroamericanas, y ordenó la “reviviscencia” del código electoral anterior, con la consecuencia de un desbarajuste propiciado por la organización interna de la institución. La experiencia aconseja esperar a los congresos locales. Y de llegar a presentarse la fase de adecuaciones normativas locales, hacemos votos para que en esta fase prevalezca el diálogo entre las y los legisladores locales y los OPLE, con la finalidad de que se tomen decisiones informadas, que beneficien el fortalecimiento de la democracia en los estados, y que estén basadas en los datos técnicos y objetivos.

III. Reflexión final

Tras este análisis concluimos que mucho de lo contemplado en el “plan B” de la reforma electoral impactaba negativamente al federalismo electoral mexicano. También, buena parte de la reforma era innecesaria, porque no generaba los ahorros prometidos, y porque los retos de nuestra democracia electoral no están en su modelo organizativo. Este aspecto no debería ser la principal preocupación de la agenda legislativa electoral, pues mejorar la calidad de las elecciones implica atajar las principales amenazas a la integridad del sistema, relacionadas con el fenómeno del dinero ilícito y del clientelismo. Más allá de dilemas en torno al federalismo y al populismo —en mi opinión—, ahora mismo el dilema real de este país no es el que obliga a elegir entre centralismo y federalismo, sino el que obliga a elegir entre mejor o peor democracia. O, dicho de otra manera: pudiéramos contar con un modelo centralista a la brasileña, y con un modelo federalista como el norteamericano, pero no veo qué parte del problema del clientelismo electoral, el financiamiento ilegal, la cooptación de ciudadanos electorales e, incluso, el coste del modelo se resuelva sustituyendo un modelo federalista por un centralista. El “plan B” careció de este norte. Además, obvió la trascendencia de que en una reforma electoral se maximicen los espacios de diálogo, para escuchar al mayor número de actores y actrices posibles, llegar al debate legislativo con diagnósticos más certeros, y no tomar decisiones con base en falsos supuestos. Y principalmente, escuchar no solo a políticos, a las burocracias electorales y a los académicos, sino a la ciudadanía, que es en quien

descansa finalmente la operatividad de una elección, y a quienes siempre se deja al margen del análisis y la discusión. Cualquier propuesta que se ponga sobre la mesa debería considerar, en primer lugar, si facilita las tareas de la ciudadanía, al participar como integrantes de los consejos municipales y distritales, como asistentes y capacitadores electorales, como funcionarios de casilla responsables de contar, sumar votos y trasladar actas y paquetes. Por supuesto que ello implicaría acercar las mesas de análisis a la ciudadanía, lo cual podría lograrse con foros regionales, locales o distritales en la discusión de futuras reformas. Como dice el clásico refrán, “*no por mucho madrugar amanece más temprano*”. Y la historia nos dice que en asuntos públicos relevantes, como son las reglas de acceso al poder político, la prisa nunca ha sido una buena consejera. Esto último, me parece, ha sido la gran lección tras la experiencia efímera del “plan B”.

El desarreglo de las nulidades electorales: el caso de la violación a los principios constitucionales de laicidad y separación de las iglesias y el Estado

The disorder of electoral nullities: the case of violations of the constitutional principles of secularism and separation of churches and state

Javier Martín Reyes

 <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>

Universidad Nacional Autónoma de México. México

Correo electrónico: javier.martin@unam.mx

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.18756>

Sumario: I. Introducción. II. Primer problema: una causal de nulidad ambigua. III. Segundo problema: una causal de nulidad imposible de actualizarse (e incoherente). IV. La argumentación de la Sala para el caso concreto. V. De vuelta al mismo problema: la imposible nulidad. VI. Algunos problemas adiciones de la sentencia. VII. A manera de conclusión. VIII. Bibliografía.

I. Introducción

A lo largo de su historia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha anulado diversas elecciones en las que se ha acreditado una violación a los principios constitucionales de laicidad y de separación de las iglesias y el Estado. Si bien la consistencia no ha sido una de las principales fortalezas de la máxima autoridad jurisdiccional en

la materia,¹ lo cierto es que —por lo menos durante sus primeras dos integraciones (1996 a 2006 y 2006 a 2016) — sí había logrado construir una sólida línea jurisprudencial frente a este tipo de violaciones.² En términos generales, el TEPJF había otorgado un peso particularmente alto a los principios laicidad y de separación de las iglesias y el Estado, al grado en que prácticamente cualquier violación a dichos principios, podía generar —casi de forma casi automática— la nulidad de una elección.

Un ejemplo sirve para ilustrar el espíritu general de la línea jurisprudencial que dominó durante muchos años en la justicia electoral. Al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-69/2003, la Sala Superior confirmó, por unanimidad de votos, la nulidad de la elección en el ayuntamiento de Tepotzotlán, Estado de México. En dicho litigio quedó acreditado, entre otras cuestiones, que el candidato a presidente municipal postulado por el Partido Acción Nacional (PAN), usó el “símbolo religioso de la cruz” en su propaganda electoral —dípticos y carteles— desde el inicio

¹ Véanse, por mencionar algunos ejemplos, los trabajos contenidos en las compilaciones: Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades electorales vs. la reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009; Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *La (in) justicia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016; así como Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2021.

² Entre los trabajos que analizan el desarrollo de esta línea, así como algunas de las sentencias que forma parte de ella, se encuentran Atienza Rodríguez, Manuel, *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral: casos Tanetze, García Flores y Yuurécuaro*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009; Báez Silva, Carlos y González Oropeza, Manuel, “Utilización de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda de los partidos y agrupaciones políticas nacionales”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, núm. 5, 2010, pp. 63-128; Del Río Salcedo, Jaime, “La tutela jurisdiccional del principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias en el contexto de los procesos electorales”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, núm. 10, 2012, pp. 355-382; Orozco Henríquez, José de Jesús, “Laicidad y elecciones” en Salazar Ugarte, Pedro y Capdevielle, Pauline (coords.) *Para entender y pensar la laicidad III. Colección Jorge Carpizo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Cátedra Extraordinaria Benito Juárez sobre Laicidad; Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013; así como Trejo Osornio, Luis Alberto, *De urnas, sotanas y jueces. Nulidad de elecciones por vulneración del principio de laicidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

de su campaña y hasta la jornada electoral, lo cual se estimó como una violación sustancial, generalizada y determinante para el resultado de una elección en la que, la diferencia entre el primer y segundo lugar, fue del 4.34 %.

No obstante, posteriormente el TEPJF comenzó a abandonar esta línea jurisprudencial. Y quizá sea justo decir que uno de los más marcados puntos de inflexión lo podemos localizar en la sentencia dictada por la Sala Superior, en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016, acumulados. En dicha resolución, cuatro de los seis magistrados que entonces integraban la Sala³ votaron a favor de confirmar la validez de la elección de Gobernador en el estado de Aguascalientes, en la cual Martín Orozco Sandoval, candidato del PAN, venció por un estrecho margen (2.92 %) a Lorena Martínez Rodríguez, abanderada de la coalición “Aguascalientes Grande y para Todos”, conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y el partido Nueva Alianza (NA).

El resultado de la sentencia es un tanto paradójico. Todos y cada uno de los integrantes de la Sala Superior reconocieron que diversos ministros de culto tuvieron una injerencia indebida en la elección de Gobernador. La Sala tuvo “por acreditada de manera plena la existencia de una intervención del Obispo de Aguascalientes, así como de algunos ministros de culto religiosos en el proceso electoral”.⁴ Fue claro, para decirlo pronto, que miembros de la iglesia católica violaron los principios constitucionales de laicidad y de separación del Estado y las iglesias. Y, sin embargo, para cuatro magistrados, las anteriores irregularidades no fueron ni graves ni determinantes para el resultado de la elección.

Estamos, pues, frente a uno de los no pocos casos en los que, el TEPJF, ha optado por la fórmula del “sí pero no”: aceptar la existencia de diver-

³ Votaron a favor del resolutivo relevante —en el cual se confirma la validez de la elección de Gobernador de Aguascalientes— los magistrados Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar (ponente), Pedro Esteban Penagos López, así como el magistrado presidente Constanancio Carrasco Daza. Votaron en contra de dicho resolutivo la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y el magistrado Flavio Galván Rivera, quienes formularon votos particulares. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior). Juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016, acumulados. Sentencia. 19 de octubre de 2016.

⁴ Véanse, en particular, las consideraciones contenidas en el apartado “Análisis de la cuestión fáctica y determinación de los hechos probados”. *Ibidem*, pp. 241-249.

sas violaciones constitucionales durante comicios; pero negarse a anular o invalidar la elección en cuestión. Se trata de una fórmula un tanto problemática —en buena medida, porque suele dejar un sabor agrisado entre las partes y los observadores externos—;⁵ pero que resulta compatible con el entendimiento general que se ha construido en torno a las nulidades electorales. Salvo excepciones,⁶ tanto en la judicatura como en la academia se reconoce que la nulidad o invalidez de una elección es una medida extrema, que sólo ha de decretarse cuando las irregularidades presentan una serie de características especiales (gravedad, sistematicidad, *determinancia*,⁷ etcétera) que varían dependiendo del tipo de causal de nulidad que se estudie.⁸

La determinación a la que llegó la mayoría en el caso Aguascalientes no es, por tanto, problemática en sí misma. Lo que resulta desconcertante —por decir lo menos— son los argumentos que se emplean en la sentencia para llegar a esta conclusión, y su consistencia con los propios precedentes de la Sala Superior. En el presente artículo mostraré que, la posición mayoritaria: (i) es incoherente en términos internos; (ii) se encuentra alejada de la línea jurisprudencial, que hasta ese momento había construido la Sala Superior para casos relacionados con la violación a los principios constitucionales de laicidad y de separación de las iglesias y el Estado, y (iii) está peleada con la evidencia empírica disponible, para el momento que se dictó la sentencia. En pocas palabras, estamos frente a una sentencia deficiente

⁵ Véase, por ejemplo, el trabajo de Espinosa Silis, Arturo y Vázquez Sánchez, Paula Sofía “¿Los árboles o el bosque? Sobre la sentencia del TEPJF y el dictamen de validez de la elección presidencial 2012”, texto inédito.

⁶ Como lo sería, precisamente, la referida línea jurisprudencial construida para los casos en los que se acredita la violación a los principios constitucionales de laicidad y de separación de las iglesias y el Estado.

⁷ Aunque, en puridad, el término “*determinancia*” no existe, lo utilizo a lo largo de este texto pues, para bien y para mal, se encuentra plenamente instalado en el vocabulario de la justicia electoral mexicana.

⁸ En el ámbito académico, destaca el trabajo Ackerman, John. M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p.53. quien parte de una premisa por demás controversial —y, creo, equivocada—, pero relativamente clara, esto es, que “mucho más grave que anular equivocadamente una elección limpia, sería la validación de una elección fraudulenta”. Sobre los problemas de esta posición, especialmente en el contexto de la elección presidencial de 2012, véase Martín Reyes, Javier, “Ante la duda... ¿anula?”, *Animal Político*, México, Ciudad de México, 23 de julio de 2012. <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitadas/ante-la-duda-anula>

en términos argumentativos y que, por desgracia, deja un mal precedente en no pocas cuestiones jurídicas de la mayor relevancia para la laicidad y la justicia electoral de nuestro país.

II. Primer problema: una causal de nulidad ambigua

1. El punto de partida: tres causales de nulidad (parecidas, pero con rasgos propios)

Los problemas argumentativos de la sentencia comienzan desde la especificación de lo que quizá era el parámetro normativo más importante para la resolución del caso: la causal de nulidad. Aunque los demandantes hicieron valer una causal en particular,⁹ la Sala Superior construyó una causal de nulidad *ad hoc* para resolver el asunto, misma que tuvo como efecto el hacer prácticamente imposible que se anulara la elección de gobernador. Dicha causal *ad hoc* fue producto de dos estrategias argumentativas: (i) la mezcla y confusión de tres causales de nulidad diferentes —una de base jurisprudencial, otra contemplada expresamente en la Constitución y una más establecida en la legislación electoral de Aguascalientes—, y (ii) la racionalización de diversos precedentes relacionados con elecciones anuladas en las que se violaron los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias. En este apartado me concentro en (i), mientras que en el subsecuente abordó lo concerniente a (ii).

⁹ En la demanda de juicio de nulidad, Morena citó expresamente la “causal genérica” de nulidad, contenida en el artículo 352 del Código Electoral de Aguascalientes; precepto que señala que es causa de nulidad que “en la etapa de preparación de la elección o de la jornada electoral se cometan por el partido político, coalición o por el candidato independiente [...] en forma generalizada [...] violaciones sustanciales tales como que se ejerza violencia de servidores públicos, de tal manera que provoque temor o afecta la libertad y esos hechos sean determinantes para el resultado de la elección”. En la demanda de Morena se especifica, además, que “en el proceso electoral [...] se suscitaron sustanciales, sistemáticas, generalizadas y determinantes *violaciones a principio constitucional* de separación iglesia—Estado”; y que “en el presente juicio de nulidad se demostrará y será evidenciada [...] la violación al *Principio Constitucional* de separación Iglesia Estado, violación sistemática y substancial que [...] resultó ilegítimamente determinante para el resultado del proceso electoral” (énfasis añadido). Agradezco a Alan Capetillo Salas por facilitarme este documento.

En la sentencia, se confunden y mezclan causales de nulidad distintas no sólo en su fuente, sino también en su estructura. En aras de la claridad, conviene distinguir y tener presente las características particulares de las siguientes causales de nulidad:

- *Causal de nulidad por “violación a principios constitucionales”*: Esta causal tiene un origen netamente jurisprudencial y resulta aplicable, en principio, a cualquier elección, toda vez que se deriva de la interpretación de disposiciones de orden constitucional. De conformidad con esta causal, una elección puede declararse nula o inválida cuando (i) se planteen hechos que se estimen violatorios de algún principio o norma constitucional, o parámetro de derecho internacional aplicable —mismos que, según el criterio de la Sala Superior, constituyen *violaciones sustanciales o irregularidades graves*—; (ii) dichas violaciones o irregularidades estén *plenamente acreditadas*; (iii) se constate el grado de afectación que ellas produjeron dentro del proceso electoral, y (iv) sean *cuantitativa o cualitativa* *determinantes* para el resultado de la elección.¹⁰
- *Causales “específicas” de nulidad expresamente contempladas en la Constitución*: La base de estas causales se encuentra en el artículo 41 de la Constitución, mismo que establece las bases de un sistema de nulidades, aplicable para elecciones federales y locales, en tres supuestos específicos: (i) rebase de tope de gastos de campaña; (ii) compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televi-

¹⁰ Quizá la sentencia que define con mayor claridad los elementos de la nulidad por violaciones a principios constitucionales, sea la correspondiente al juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012, en la cual se controversió la validez de la elección presidencial de 2012. En dicha sentencia, la Sala Superior estableció lo siguiente: “Los elementos o condiciones de la invalidez o nulidad de la elección por violación de principios constitucionales son: a) Que se aduzca el planteamiento de un hecho que se estime violatorio de algún principio o norma constitucional, o parámetro de derecho internacional aplicable (violaciones sustanciales o irregularidades graves); b) Que tales violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas; c) Que se constate el grado de afectación que la violación al principio o norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable haya producido dentro del proceso electoral, y d) Que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativa *determinantes* para el resultado de la elección”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior). Juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012. Sentencia. 30 de agosto de 2012, pp. 65-66.

sión, y (iii) recepción o uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos. El propio artículo 41 señala que la nulidad procede cuando se trate de violaciones (a) *graves*; (b) *dolosas*; (c) *determinantes y acreditadas de manera “objetiva y material”*. Asimismo, el artículo 41 constitucional especifica que, sólo para estos tres supuestos, las violaciones se *presumirán*¹¹ como determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al 5 %, y que en caso de nulidad se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar “la persona sancionada”.¹² Es importante señalar, además, que la legislación secundaria en efecto desarrolla los elementos de estas causales de nulidad: lo que ha de entenderse por violaciones graves, conductas dolosas, etcétera.¹³ Como

¹¹ Ciertamente este no es el espacio idóneo para discutir las particularidades de las causales “específicas” de nulidad, pero creo que vale la pena apuntar que éstas no son —como algunos han afirmado— una suerte de causales de “nulidad automática”. El artículo 41 simplemente establece una presunción legal: cuando el margen entre primero y segundo lugar es menor al 5 %, la carga de la prueba ya no recae en la parte que solicita la nulidad de la elección; esto es, corresponde a la contraparte demostrar que las irregularidades *no* fueron determinantes para el resultado de la elección. Esta posición ha sido expresamente adoptada por la Sala Superior del TEPJF al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017. Sobre los usos —y abusos— de las presunciones en el derecho continental, véase el trabajo de Gama Leyva, Raymundo, “Concepciones y tipología de las presunciones en el derecho constitucional”, *Revista de Estudios de la Justicia*, núm. 19. pp. 65-89.

¹² El artículo 41, base VI, párrafos tercero a quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala literalmente lo siguiente: “La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: *a)* Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; *b)* Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; *c)* Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

¹³ El artículo 78 bis, numerales 4 y 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece lo siguiente: “Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados. 5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resul-

es evidente, se trata de causales que nada tienen que ver con la violación a los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias; pero que, como más adelante mostraré, por alguna razón —que nunca se especifica en la sentencia— terminaron siendo relevantes para la argumentación de la Sala Superior.

- *Causal “genérica” de nulidad contemplada en la legislación electoral de Aguascalientes*: Esta causal encuentra su sustento en el artículo 352, fracción II, del Código Electoral del Estado de Aguascalientes,¹⁴ y resulta aplicable a todas las elecciones locales (gobernador, diputados de mayoría relativa y ayuntamientos). Se trata, en general, de una causal de nulidad relativamente acotada, aunque con consecuencias más estrictas. En primer lugar, contiene un elemento subjetivo, pues señala que los hechos que potencialmente pueden actualizar la causal de nulidad han de ser cometidos por “el *partido político, coalición* o por el *candidato independiente*” triunfador. En segundo lugar, la legislación local establece que procederá la nulidad cuando estos hechos constituyan: (i) violaciones *sustanciales*; (ii) *generalizadas*, y (iii) *determinantes*, del tal forma que (iv) “*se provoque temor o afecte la libertad*”. Finalmente, es importante señalar que la legislación de Aguascalientes establece que, cuando se actualice la causal genérica, en la elección extraordinaria no podrá participar la persona sancionada.¹⁵

tados del proceso electoral”. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>

¹⁴ El Código Electoral del Estado de Aguascalientes en dicho artículo establece lo siguiente: “ARTÍCULO 352.- Además, son causas de nulidad de la elección de Gobernador, de Diputado de mayoría relativa en un distrito electoral o de un Ayuntamiento en un Municipio, cuando en la etapa de preparación de la elección o de la jornada electoral se cometan por el partido político, coalición o por el candidato independiente que obtenga la constancia de mayoría, cualquiera de los siguientes hechos: [...] II. En forma generalizada se den violaciones sustanciales tales como que se ejerza violencia de servidores públicos, de tal manera que provoque temor o afecte la libertad y esos hechos sean determinantes para el resultado de la elección”. Código Electoral del Estado de Aguascalientes. <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-4-9.pdf>

¹⁵ En particular, el artículo 352, párrafo tercero, del Código Electoral del Estado de Aguascalientes establece lo siguiente: “En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”. Es importante destacar que esta disposición resulta aplicable a todas las causales de nulidad contempladas en la legislación de Aguascalientes. *Idem*.

Por supuesto, estas tres causales de nulidad comparten ciertos elementos —en particular, que las violaciones han de ser determinantes—; pero también es claro que contienen elementos y, más importante aún, consecuencias diferenciadas. Por ejemplo, es evidente que, en comparación con la causal de violaciones a principios constitucionales, las causales “específicas” son, en términos generales, mucho más estrictas tanto en su procedencia como en sus efectos. Por una parte, se exige un estándar probatorio más alto, esto es, que las violaciones estén *objetiva y materialmente* acreditadas; amén de que se exige que se trate de conductas *dolosas*, es decir “aquellas conductas con *pleno conocimiento de su carácter ilícito*, llevadas a cabo con la *intención* de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral”.¹⁶ Por otra parte, estas mayores exigencias vienen a ser compensadas de alguna forma por una presunción que facilita la acreditación de la *determinancia* —a saber, que las violaciones se presumirán como determinantes cuando la diferencia entre el primer y el segundo lugar sea menor al 5 %— y por el hecho de que las consecuencias claramente son más severas, puesto que se impide participar al candidato que haya cometido las violaciones —lo cual es consecuente con la exigencia de que se acredite el dolo en la comisión de las irregularidades—.

Todos estos parámetros —estándar probatorio reforzado, dolo, presunción de *determinancia*, penalidad adicional para el candidato infractor— no resultan aplicables a otras causales de nulidad, incluida la nulidad por violaciones a principios constitucionales. Pero tiene sentido que así sea. Vistos en su conjunto, estos requisitos tienen una clara racionalidad: las mayores exigencias en la acreditación de las irregularidades vienen aparejada con una mayor severidad en las consecuencias.

De igual forma, es claro que existen diferencias entre la causal “genérica” de nulidad contemplada en la legislación de Aguascalientes, por un lado, y las causales “específicas” y la causal por violación a principios constitucionales, por el otro. De entrada, las conductas que pueden actualizar la causal genérica local sólo pueden ser cometidas un número relativamente reducido de sujetos: partidos, coaliciones y candidatos independientes ganadores. Asimismo, esta causal exige que las irregularidades generen un efecto

¹⁶ Énfasis añadido. La definición de lo que ha de entenderse por conductas dolosas, para efecto de las causales constitucionales “específicas”, se encuentra desarrollado en el artículo 78 *bis*, párrafo 5, de la LGSMIME.

particular, esto es, que se “provoque temor o afecte la libertad” en los votantes. Este requisito no necesariamente aplica en las causales específicas de nulidad.¹⁷ Asimismo, la causal por violación a principios constitucionales es más amplia en el sentido de que las irregularidades que la actualizan pueden ser cometidas por un número indeterminado de sujetos, y no sólo por partidos, coaliciones y candidatos independientes ganadores.

Queda claro, pues, que existen claras diferencias entre estos tres tipos de causales de nulidad. Y, sin embargo, en la sentencia correspondiente a los juicios SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016, la Sala Superior confunde y mezcla estas tres causales. La manera en que la sentencia construye esta causal de nulidad “híbrida” es un buen ejemplo de la falta de claridad y coherencia que, en materia de nulidades, suele reinar en la justicia electoral. Veamos.

2. La (ambigua) causal de nulidad usada por la Sala Superior

Por alguna extraña razón, en el apartado de “Nulidad de elección por violación a principios”,¹⁸ la Sala comienza por referirse al “artículo 78 *bis* de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)”.¹⁹ Y digo extraño no tanto porque este artículo no exista (es claro que se trata de un mero *lapsus*, y que en realidad la Sala se refiere al artículo 78 bis de la LGSMIME, y no de la LGIPE); lo digo por el hecho de que, dicho artículo, desarrolla legislativamente los elementos de las causales constitucionales “es-

¹⁷ Piénsese, por ejemplo, en el hecho de que un rebase del tope de gastos de campaña o el uso de recursos de procedencia ilícita no generan, en principio, ni temor en el electorado, ni una afectación a su libertad, sino un desequilibrio en la equidad de la contienda.

¹⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior). Juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016, acumulados. Sentencia. 19 de octubre de 2016, pp. 206-214.

¹⁹ En la sentencia se dice literalmente lo siguiente: “El artículo 78 *bis* de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé, en lo que interesa, lo siguiente: a) Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI, del artículo 41 constitucional. b) Estas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material, se presumirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. c) Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación substancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso y sus resultados”. *Ibidem*, p. 207.

pecíficas” —rebase de tope de gastos de campaña, compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en medios de comunicación, o bien, uso de recursos públicos o de procedencia ilícita—, lo cual no tiene la menor relación con la cuestión que estudió la Sala Superior en la sentencia bajo análisis; esto es, la violación a los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias. Peor aún, las partes del artículo 78 *bis*, que se citan en la sentencia incluyen los relativo al (i) el estándar probatorio de dichas causales, y (ii) la presunción de *determinancia*. En pocas palabras: la Sala invoca, precisamente, algunos de los parámetros que *no* son aplicables a la causal de nulidad relevante para resolver el caso bajo estudio.

Posteriormente, en el mismo apartado, la Sala Superior parece rectificar, pues cita y desarrolla con cierto detalle los elementos que actualizan la causal de nulidad por violación a principios constitucionales.²⁰ Sin embargo, en el apartado subsecuente (“Regulación de la nulidad de elección de Gobernador en Aguascalientes”),²¹ las mezclas y confusiones continúan. Después de parafrasear el contenido del artículo 352 del código electoral local, la Sala Superior cierra el apartado con un párrafo que resulta difícil de comprender. Dice la Sala Superior lo siguiente: “Como se aprecia, la regulación en Aguascalientes coincide en sustancia a la regulación establecida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que le resultan aplicables lo razonado por esta Sala Superior respecto al tema.”²²

¿Qué quiso decir la Sala Superior con esto? Imposible saberlo. Olvidemos el tema de que, de nuevo, se cita la LGIPE cuando en realidad se quiere hacer referencia a la LGSMIME. El problema es que, la única coincidencia sustantiva entre la legislación federal y la legislación local citada por la Sala Superior en estos dos apartados, está relacionada con la regulación de las causales de nulidad “específicas” (rebase de tope de gastos, modelo de comunicación política, uso de recursos ilícitos); esto es, en causales irrelevantes para resolver la controversia.

En cambio, no hay manera de afirmar que exista una identidad sustantiva entre la regulación de las causales que sí resultaban potencialmente relevantes para la elección de gobernador en Aguascalientes: la causal por violaciones a principios constitucionales y la causal genérica local.

²⁰ Véanse las consideraciones de la sentencia. *Ibidem*, pp. 208-214.

²¹ Véanse las consideraciones de la sentencia. *Ibidem*, pp.214.

²² *Ibidem*, p. 216.

De entrada, la causal de nulidad por violación a principios constitucionales tiene una base estrictamente jurisprudencial, por lo que no está contemplada ni en la LGIPE, ni en la LGSMIME, ni en ninguna otra ley federal. Más importante aún: como he tratado mostrar puntualmente en este apartado, sí existen diferencias sustantivas entre la causal de nulidad por violación a principios constitucionales, y la causal genérica contenida en el artículo 352 de la ley electoral de Aguascalientes.

Esta ambigüedad no es un asunto menor. Significa, entre otras cosas, que la Sala Superior ni siquiera dejó en claro cuáles serían los elementos que tomaría en consideración para determinar si procedía o no anular la elección de gobernador en Aguascalientes. ¿Analizaría las irregularidades atribuidas a todo sujeto —como procede en la violación a principios— o sólo las cometidas por el candidato ganador —como se especifica en la legislación local—? ¿Verificaría que dichas irregularidades provocaron temor o afectaron la libertad de los votantes? Más aún, en caso de que se anulara la elección, ¿podría participar el “candidato sancionado”?

Por desgracia, es imposible responder a estas preguntas con base en las consideraciones de la Sala. Y quizá lo peor del asunto es que éste no es el mayor problema argumentativo relacionado con la forma en que se construyó la causal de nulidad. Como mostraré a continuación, en apartados subsecuentes de la sentencia se continuó con la construcción de una causal de nulidad aún más *ad hoc*, con poca coherencia interna, pero que parece seguir una lógica sencilla: hacer imposible que, en el caso concreto, se anulara la elección.

III. Segundo problema: una causal de nulidad imposible de actualizarse (e incoherente)

1. Las dos vías para anular una elección: entre la determinancia cualitativa y la cuantitativa

En el siguiente apartado de la sentencia,²³ la Sala Superior introduce una distinción fundamental. En esencia, la sentencia dice que, cuando se alegan violaciones a los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias,

²³ “Precedentes de este Tribunal Electoral en los que se ha juzgado la nulidad de la elec-

los juzgadores deben analizar si existió una “interacción activa” o una “coparticipación” entre una iglesia y un candidato. Por su importancia, conviene citar, *in extenso*, las consideraciones de la Sala:

Por cuanto hace a las violaciones al principio de laicidad, esta Sala Superior ha sostenido que constituyen una afectación especialmente grave cuando se materializa a través de una *interacción activa* entre la iglesia y el candidato o partido político beneficiado por el proselitismo indebido, hipótesis bajo la cual se ha considerado que las violaciones resultan determinantes desde la perspectiva cualitativa, *sin que se requiera acreditar una conducta sistemática y reiterada*. En efecto, esta Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han determinado en múltiples ocasiones que si en un determinado proceso electoral se presenta la *coparticipación* de la Iglesia —cualquiera que sea la religión— y un candidato o partido político, en un *acto religioso* en el que se pretende beneficiar específicamente a una de las opciones políticas contendientes en la elección, ello configura una *razón suficiente para declarar la nulidad* de una elección por violación a los principios de laicidad y de separación del Estado y las iglesias, al constituir una auténtica infracción electoral que atenta contra la libertad del sufragio y, por ende, tiene *implícita* una causa de nulidad.²⁴

Dicho de otro modo, cuando se presenta esta interacción o participación, la violación debe estimarse como determinante desde un punto de vista “cualitativo” y, más importante aún, opera una suerte de nulidad “automática”, toda vez que ya no resulta necesario verificar si se actualizan el resto de los elementos de la causal de nulidad; en particular, si las violaciones fueron sistemáticas y reiteradas.

¿Qué ha de entenderse por “interacción activa” o “coparticipación” entre iglesias y candidatos? Para responder a esta pregunta, en la sentencia se hace referencia a diversos precedentes²⁵ y se dice que hay tres tipos de conductas que evidencian esta interacción o coparticipación, a saber:

ción con motivo de la violación a los principios de laicidad y separación del Estado y las Iglesias”, *Ibidem*, pp. 217-226.

²⁴ *Ibidem*, pp. 217. Énfasis añadido.

²⁵ Véase la tabla contenida. *Ibidem*, pp. 218-219.

- Cuando el candidato ganador usa símbolos o elementos religiosos en su propaganda.
- Cuando el candidato ganador ejerce su libertad de expresión en materia religiosa con fines políticos en recintos como templos o iglesias.
- Cuando ministros de culto religioso hacen proselitismo a favor del candidato ganador.

En estos tres tipos de casos, según la Sala, opera esta suerte de nulidad “automática” o “implícita”. Ahora bien, ¿qué sucede cuando no se presenta esta “interacción” o “coparticipación”? Dicho de otra forma: ¿qué sucede si en una elección se violan los principios de laicidad y separación de Estado e iglesias, pero el candidato ganador no utiliza propaganda religiosa, ni emite mensajes políticos en los templos, ni recibe el apoyo de algún ministro de culto? De acuerdo con la sentencia, en esta hipótesis aún es posible anular una elección. Sin embargo, en este escenario se debe hacer un análisis “contextualizado” de las irregularidades, a fin de determinar si se actualiza el resto de los elementos de la causal de nulidad —esto es, si se trata de irregularidades graves, sistemáticas, generalizadas y determinantes—. De nuevo, vale la pena citar a detalle los argumentos de la Sala Superior:

En el supuesto de que la autoridad jurisdiccional no encuentre elementos suficientes que permitan suponer razonablemente la existencia de la mencionada colaboración o la realización de actos proselitistas, tal circunstancia debe ser considerada escrupulosamente al momento de emitir un pronunciamiento sobre la pretensión de nulidad de elección, pues dicho escenario genera la necesidad de que se acredite en el expediente la *gravedad* de las conductas denunciadas, a partir de su posible *impacto* en contra de la libertad del sufragio para favorecer o perjudicar en concreto a una de las opciones políticas contendientes; la *sistematicidad* y *generalidad* de las irregularidades alegadas, así como su posible *impacto irreparable* en la elección.

En efecto, en los precedentes descritos [...], esta Sala Superior sostuvo que la violación al principio de laicidad constituye una afectación grave cuando se genera a través de una interacción activa o proselitista entre iglesia (o sus miembros) y el candidato beneficiado (o su partido político), lo que basta para estimar que la violación es determinante desde la perspectiva cualitativa y, por ende, no es necesario acreditar una conducta sistemática y reiterada. Sin embargo, dichas razones no deben operar frente a un escenario diferenciado, es decir,

cuando son inexistentes los elementos para acreditar que alguna iglesia o ministro de culto religioso realizó proselitismo a favor o en contra de alguno de los candidatos o cuando hay incertidumbre en torno a la existencia de una relación entre el hecho religioso infractor y la candidatura supuestamente beneficiada, porque en ese caso el estudio del contexto y las circunstancias que rodearon los hechos tildados de irregulares es indispensable para resolver si se acredita el carácter *grave* y *determinante* de las violaciones estudiadas y, con ello, garantizar que no cualquier acto de expresión de la libertad religiosa —directa o indirectamente relacionada con temas electorales— pueda afectar de modo irreparable el desarrollo del proceso comicial, en detrimento de la democracia.²⁶

El criterio fijado por la Sala Superior es problemático por diversas razones, y me ocuparé de algunas de ellas en apartados subsecuentes. Lo que me interesa destacar aquí es que, pese a todo, al menos en esta parte, la sentencia es relativamente clara. Según el criterio de la mayoría de la Sala Superior, existen dos rutas para anular una elección por la violación a los principios de laicidad y de separación de Estado e iglesias. Por una parte, cuando se acredita la interacción o coparticipación entre iglesia y candidato (ganador), las violaciones son determinantes (desde un punto de vista cualitativo) y opera una nulidad “implícita”, por lo que ya no es necesario determinar si se cumple con el resto de los elementos de la causal; en particular, el carácter sistemático de las irregularidades. En cambio, cuando dicha interacción o coparticipación no se encuentra acreditada, entonces la nulidad sólo procede si se demuestra, en un análisis “contextual”, que las violaciones son graves, sistemáticas, generalizadas y determinantes.

IV. La argumentación de la Sala para el caso concreto

Pues bien, en el caso bajo estudio, la mayoría de la Sala Superior estimó que se actualizaba el segundo escenario, toda vez que “no se acreditó que dichos ciudadanos realizaran *proselitismo* a favor o en contra de candidato partido o asociación política alguna”.²⁷ Específicamente, la Sala razonó que “en ninguna de las conductas que se tuvieron por acreditadas se hizo *referencia*

²⁶ *Ibidem*, pp. 221-22. Énfasis añadido.

²⁷ *Ibidem*, p. 251.

expresamente a alguna candidatura o partido político en concreto”, esto es, “no se advierte que en la especie se realizara alguna alusión unívoca o específica a favor de Martín Orozco Sandoval”.²⁸

Hasta aquí, la argumentación de la Sala es consistente con el marco previamente expuesto. El problema es que, en vez de proceder a realizar un análisis a fin de determinar si las violaciones acreditadas actualizan los elementos de la causal de nulidad por violación a principios, la argumentación de la sentencia comienza a volverse francamente incoherente. De acuerdo con la Sala:

al no haber un nexo claro entre el hecho religioso irregular y el supuesto candidato beneficiado, lo cual justifica la necesidad de *considerar el contexto* social, político y electoral prevalente al momento en que se llevaron a cabo las conductas potencialmente infractoras, *para estar en condiciones de definir si las irregularidades efectivamente constituyeron proselitismo prohibido*, y, en su caso, determinar la gravedad de ello a partir del grado de afectación a los principios rectores de la materia electoral, así como definir si fueron o no determinantes para el desarrollo o el resultado de la elección.

Nótese cuán paradójico resulta lo anterior. Hasta este punto, la argumentación de la Sala Superior podría resumirse de la siguiente manera:

- 1) Desde un principio, la Sala enfatizó que, en el presente caso, no se acreditó una “interacción” o “coparticipación” entre ministros y el candidato ganador.
- 2) Lo anterior implica, necesariamente, que en el caso concreto no se acreditó la realización de proselitismo de un ministro a favor de un candidato, pues dicho proselitismo es, precisamente, una de las formas en que se puede acreditar la “interacción” o “coparticipación”.
- 3) En consecuencia, las violaciones acreditadas no se pueden considerar “cualitativamente determinantes” y, por ende, no se actualiza la causal de nulidad “implícita”.
- 4) Lo procedente, entonces, es analizar si se cumplen con todos los elementos que actualizan la causal de nulidad por violación a principios

²⁸ *Ibidem*, p. 252.

constitucionales; esto es, si las violaciones acreditadas pueden calificarse como sustanciales o graves, generalizadas y determinantes.

- 5) Y, llegado este punto, la Sala Superior dice que para determinar si se actualiza la causal de nulidad por violación a principios, es necesario analizar el contexto, a fin de determinar si las violaciones acreditadas... ¡constituyen proselitismo!²⁹

Evidentemente hay una tensión entre (2) y (5). Por una parte, si desde (2) ya se dijo que no se está frente a actos de proselitismo, entonces no hay forma de afirmar lo opuesto en (5), sin caer en una clara contradicción. Por otra parte, si en (2) se concluye que sí se está frente a actos proselitistas, entonces opera la nulidad implícita —en tanto se actualiza la *determinancia* cualitativa— y, en consecuencia, nunca se llega el análisis del paso (4).

¿Qué significa esto? Si nos tomamos en serio el criterio que la Sala Superior desarrolla en la sentencia, esto significa que prácticamente la única forma de anular una elección es mediante la acreditación de la *determinancia* cualitativa, esto es, cuando el “vínculo” o “coparticipación” se deriva de alguna de las tres conductas señaladas por la sala: (i) uso de símbolos religiosos en propaganda del candidato ganador; (ii) realización de declaraciones políticas en templos por parte de candidatos, o (iii) proselitismo de ministros de culto a favor del candidato ganador. Fuera de estos tres supuestos, parecería que es lógicamente imposible anular una elección y que, por ende, el esquema construido por la Sala Superior —según el cual hay dos vías para anular una elección— es en realidad superfluo. Lo que nos está diciendo la Sala, en realidad, es que la primera vía —esto es, la acreditación de un “vínculo” o “coparticipación” a través de alguna de las tres conductas— es la

²⁹ Véase, incluso, la forma en que la Sala Superior anuncia la conclusión de su análisis: “(...) si bien quedó acreditada la indebida intervención de los ministros de culto religioso durante el proceso electoral, la cual es contraria a los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias, dicha irregularidad *no se considera grave* en el caso concreto, pues carece de la fuerza suficiente para producir la invalidez de la elección de Gobernador, *al no traducirse en un acto de proselitismo* que afecte la libertad del sufragio o a la equidad de la contienda, por lo que *no resultó determinante* para el proceso electoral o para los resultados de la elección”. Más allá de la poca claridad con lo que se emplean los elementos de la causal, el elemento central en la argumentación de la Sala Superior es si se está frente o no a un acto proselitista. *Ibidem*, pp. 237-238.

única manera viable de anular una elección cuando se acreditan violaciones a los principios de laicidad y de separación del Estado y las iglesias.

V. De vuelta al mismo problema: la imposible nulidad

Ahora bien, más allá de la contradicción apuntada, lo cierto es que en la sentencia se hace una argumentación adicional, que vale la pena tener presente. Cuando la Sala Superior realiza lo que denomina un “análisis contextualizado”, parece sugerir que, en realidad, lo que distingue a las dos vías para acreditar la nulidad, es si hubo o no manifestaciones *expresas* a favor de un candidato, por parte de uno o varios ministros de culto. Por lo anterior, en la sentencia se procede a realizar un análisis para determinar cuán similares fueron el discurso del candidato del PAN, y las manifestaciones de diversos ministros de culto.

Más allá de que esta distinción —entre manifestaciones expresas y manifestaciones no expresas— no guarda armonía con la argumentación desarrollada previamente en la sentencia, lo que me interesa destacar aquí es que parecería que la Sala Superior admite la posibilidad de una elección se anule cuando no hay un claro acto de proselitismo. Como veremos, el problema es que el estándar establecido por la Sala es tan alto que, de alguna forma, termina por reafirmar la tesis de que la única forma de anular una elección es cuando se presentan manifestaciones expresas de apoyo. Veamos.

En esta parte de la sentencia,³⁰ la Sala Superior comienza reconociendo que, en efecto, existe una similitud entre el discurso del candidato del PAN y el de los ministros de culto de Aguascalientes. En palabras de la propia Sala Superior:

Se puede apreciar cierta *vinculación* entre la campaña de promoción ideológica y confesional desarrollada por los ministros de culto religioso con los posicionamientos del otrora candidato a Gobernador postulado por el Partido Acción Nacional y el propio partido político, en aspectos como su visión acerca del bien común; el respeto a la vida desde la concepción hasta la muerte natural; la familia; la libertad religiosa, y la libertad de enseñanza.³¹

³⁰ *Ibidem*, pp. 254-256.

³¹ *Ibidem*, p. 254.

A pesar de estas similitudes —enfanzadas con particular cuidado en los votos particulares de la magistrada Alanís y del magistrado Galván—, la Sala Superior consideró que el mensaje de los ministros de culto “entraña un grado de *ambigüedad* que implica que su intención pudo entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión, *al no ser un mensaje unívoco y preciso*”.³² (Nótese de nuevo la paradoja: a la Sala Superior le parece un poco extraño que un mensaje de apoyo implícito o tácito pueda tener cierto grado de ambigüedad, o que pueda ser interpretado de diversas formas).

Páginas más adelante, aparece el argumento central de la Sala Superior sobre este tema. De acuerdo con la sentencia, las declaraciones de los ministros de culto de la Iglesia católica pudieron ser interpretadas de diversa manera, ya que la candidata perdedora dijo, casi al final de la campaña, estar en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo. Asimismo, para la Sala Superior fue particularmente relevante que no sólo el PAN defendiera los valores de la familia. De acuerdo con la mayoría de los magistrados electorales, también debía considerarse que el Partido Encuentro Social (PES), así como un candidato independiente, defendían en sus plataformas a la “familia integral” o al “entorno familiar”. Dicho de otro modo, la Sala Superior argumenta que, quizá la campaña de los ministros de culto, en realidad tuvo la intención o el efecto de beneficiar al PRI, al PES o a la candidata independiente. En palabras de la Sala:

[...] no está demostrada una estrategia de integrantes de la iglesia católica para favorecer *específicamente* al Partido Acción Nacional y a su candidato, caracterizada por la supuesta *identidad* de postulados respecto de la mencionada postura ideológica, pues, como se ha demostrado, también puede alegarse que existió similitud en puntos esenciales de postulados con otras alternativas políticas en la

³² Específicamente, la mayoría señaló la coincidencia discursiva entre la campaña del PAN y la ilegal intervención de los ministros de “no necesariamente debe leerse como el producto de una estrategia ad hoc”, p. 254. Ello, pues si bien “algunos fieles pudieron entender que el mensaje de la iglesia implicaba un llamado al voto a favor del Partido Acción Nacional”, al no tener un “carácter unívoco o una direccionalidad única [...] admite razonablemente concluir que dicho mensaje también pudo entenderse como una invitación a votar por una o varias candidaturas que abanderaban también los valores de la iglesia”. *Ibidem*, pp. 257-258.

citada elección dado que diversos contendientes a la gubernatura del Estado coincidieron en lo medular con los supuestos valores expresados por el clero católico y que fueron hechos explícitos en la Carta Pastoral, circunstancia que corrobora la ambigüedad del mensaje difundido por la iglesia católica, en tanto existía un escenario de multiplicidad de candidaturas que pública y expresamente manifestaron su concordancia con el discurso de los ministros de culto religioso.³³

Olvidemos por un segundo que la candidata del PRI cambió su posición respecto al matrimonio igualitario, casi al final de la campaña electoral, y en buena medida para responder a la campaña de presión desatada por la iglesia y el Frente Nacional para la Familia. Olvidemos también que el PES y el candidato independiente fueron jugadores marginales en la elección (obtuvieron, respectivamente, el 1.5 % y el 2.7 % de los votos), o que las plataformas de éstos coinciden apenas tangencialmente con el discurso de los jerarcas católicos.

Concentrémonos en el criterio de la Sala Superior y sus implicaciones. Lo que nos dice la sentencia, en realidad, es que *la intervención de la Iglesia católica sólo es reprochable —en materia electoral— cuando existe plena coincidencia entre el discurso de los ministros de culto y el de un sólo candidato*. No es difícil ver por qué lo anterior es, por demás, problemático. En primer lugar, es difícil imaginar un escenario en el que efectivamente se presente este tipo de coincidencia plena. Sobre todo, porque en los discursos del clero y en documentos como las cartas pastorales suelen entremezclarse posiciones específicas —matrimonio igualitario, aborto, etcétera— con defensas genéricas de la “cultura de la democracia”, la “honestidad” o la “justicia”, etcétera.³⁴ Parece evidente, pues, que este tipo de llamados siempre guardarán al menos cierto grado de similitud con la mayoría —si no es que todas— las plataformas y discursos de los candidatos que compiten en cualquier elección. En esa medida, el criterio de la Sala nos lleva de vuelta al problema anteriormente apuntado: si los ministros de culto no mencionan el nombre *de un solo candidato o partido*, parece entonces que no habrá forma alguna de anular una elección.

³³ Énfasis añadido.

³⁴ Véase el contenido de la “Carta Pastoral con motivo de las elecciones del 5 de junio de 2016”, emitida por el Obispo de Aguascalientes. *Ibidem*, pp. 425-426.

En segundo lugar, el criterio de la Sala Superior es cuestionable, en la medida en que termina por desvirtuar la finalidad de los principios de laicidad y de separación del Estado y las iglesias. Lo que estos principios buscan, no es garantizar la equidad en las contiendas electorales, sino mantener una separación estricta entre las esferas política y religiosa y, con ello, garantizar un voto libre. El carácter laico del Estado mexicano busca, ante todo, que la religión se exprese libremente en la esfera privada de las personas, sin interferencia del Estado; pero que, al mismo tiempo, en la esfera pública sean las razones —y no los dogmas de la religión— las que guíen la deliberación pública.³⁵ En materia electoral, lo reprochable —y grave desde un punto de vista constitucional— es que la iglesia participe activamente en las elecciones; no que intervenga a favor de un solo candidato, como afirma la Sala Superior.

VI. Algunos problemas adicionales de la sentencia

En este apartado sólo apunto algunos de los problemas adicionales que es posible encontrar en la sentencia de la Sala Superior.

1. *Los (pocos) méritos del criterio*

Más allá de las contradicciones e incoherencias que he apuntado en los anteriores apartados, creo que es justo decir que el criterio desarrollado por la Sala Superior es francamente malo. Piénsese simplemente en cuán desproporcionados son los estándares que se emplean en una y otra vía. Si nos tomamos en serio el criterio de la Sala, entonces basta con que se acredite una sola manifestación expresa de apoyo por parte de un ministro de culto para anular una elección. No exagero: eso es lo que explícitamente dice la sentencia. Específicamente, en el apartado “Precedentes de este Tribunal Electoral en los que se ha juzgado la nulidad de elección con motivo de la

³⁵ Este punto lo hemos desarrollado con mayor detalle en Salazar Ugarte, Pedro, *et al.*, *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

violación a los principios de laicidad y separación del Estado y las Iglesias”,³⁶ la Sala Superior señala lo siguiente:

Esta Sala Superior ha sostenido que constituyen una afectación especialmente grave cuando se materializa a través de una interacción activa entre la iglesia y el candidato o partido político beneficiado por el proselitismo indebido, hipótesis bajo la cual se ha considerado que las violaciones resultan determinantes desde la perspectiva cualitativa, *sin que se requiera acreditar una conducta sistemática y reiterada*.

En efecto, esta Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han determinado en múltiples ocasiones que si en un determinado proceso electoral se presenta la coparticipación de la Iglesia —cualquiera que sea la religión— y un candidato o partido político, *en un acto religioso* en el que se pretende beneficiar específicamente a una de las opciones políticas contendientes en la elección, ello configura *una razón suficiente* para declarar la nulidad de una elección por violación a los principios de laicidad y de separación del Estado y las iglesias, al constituir una auténtica infracción electoral que atenta contra la libertad del sufragio y, por ende, tiene implícita una causa de nulidad.

En cambio, cuando no hay manifestaciones expresas, resulta prácticamente imposible anular una elección. Incluso si el margen es estrechísimo. Incluso si se acredita, como en el presente caso, que hubo una campaña sistemática y generalizada por parte de los más altos cargos de la Iglesia católica a fin de favorecer las posturas defendidas por el candidato del PAN.³⁷

Finalmente, creo que estamos frente a una sentencia que, por lo anterior, crea incentivos por demás perversos. El mensaje que manda la sentencia a los ministros de culto es claro: “no se preocupen por violar la Constitución —parece decir la Sala Superior—, nada más tengan cuidado en no decir expresamente el nombre de su candidato o partido, no vaya a ser que les anulen la elección”.

³⁶ Juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016, acumulados. Sentencia. p. 217

³⁷ Por razones de espacio no me es posible extenderme en lo concerniente a la sistematicidad y gravedad de las violaciones cometidas por los ministros de culto, pero creo que el voto particular de la magistrada Alanís, es particularmente atinado en este aspecto.

2. La (in)consistencia del criterio

Por otra parte, da la impresión de que el criterio desarrollado en los juicios SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016 no es del todo consistente con los precedentes de la propia Sala Superior. En este artículo me es posible analizar con detalle todos los precedentes citados por la propia Sala; pero basta un ejemplo para ilustrar el punto. De acuerdo con la sentencia, dos de los casos en los que operó la *determinancia* cualitativa —y, por ende, la nulidad “automática” — son el juicio SUP-JRC-69/2003, citado en la introducción del texto y el recurso SUP-REC-34/2003.³⁸ En el primer caso, se acreditó el “[u]so de una cruz en la propaganda electoral del candidato ganador”; mientras que, en el segundo, se corroboró el “[u]so de símbolos religiosos en la propaganda del candidato ganador”.

Pues bien, según la propia Sala, un ejemplo de lo contrario —esto es, de un caso en el que no operó la nulidad automática o implícita— es el SUP-REC-647/2015. Y, sin embargo, en ese caso se desplegaron conductas sustancialmente idénticas a las anteriormente referidas. De acuerdo con la propia Sala, en dicho caso

se acreditó la violación al principio de separación del Estado y las iglesias previsto en el artículo 130 constitucional en el caso, al haberse demostrado la elaboración de *propaganda electoral del candidato ganador con contenido religioso* (volantes que aludían a los horarios de celebración de misas dominicales) y la existencia de indicios sobre su probable repartición en diversos puntos del citado distrito electoral.

Estamos, pues, frente a tres casos que son sustancialmente idénticos en términos de la conducta que la Sala Superior estima jurídicamente relevante (uso de símbolos religiosos en la propaganda del candidato ganador). Y, sin embargo, sólo en dos casos, la elección se anuló.

Por lo anterior, creo que es justo decir que el ejercicio de sistematización que se realiza en la sentencia en comentario es poco convincente. La Sala Superior traza una línea de distinción —entre casos con “interacción activa”

³⁸ Véase el cuadro. Juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016, acumulados, pp. 218-219.

y casos en los que dicho elemento no existe— que simple y sencillamente no se compadece con los precedentes citados en la sentencia.

3. La desconexión de la justicia electoral y la evidencia empírica

Apunto aquí un problema recurrente, no sólo en esta sentencia, sino en la justicia electoral en general: hacer afirmaciones de hecho o de causalidad que no encuentran el más mínimo respaldo empírico. Véanse, por ejemplo, las siguientes afirmaciones de la Sala Superior, relacionadas con los *efectos* que tuvo la intervención del clero en la elección. De acuerdo con la Sala Superior,

en el caso[,] los ministros de culto religioso pretendieron posicionar una posición ideológica en el escenario electoral que coincidió con el posicionamiento público de una multiplicidad de candidaturas, el cual no colisionó con lo planteado expresamente por alguna de las opciones políticas contendientes, circunstancia que *diluyó en buena medida los efectos* que pudo haber tenido en la ciudadanía o el conjunto de electores creyente (en la fe católica) y no creyente, de ahí que se concluya que el mencionado discurso tuvo *efectos difusos* que *neutralizaron* su posible grado de riesgo al desarrollo del proceso electoral, o bien, al resultado del mismo.³⁹

Si una conducta tuvo —o no— efecto neto sobre el resultado de la elección es una pregunta empírica, que por lo mismo debe ser respondida con evidencia, no con meras intuiciones. Por eso resulta un tanto desconcertante que en la sentencia se afirme, sin más, que la ilegal intervención de la Iglesia católica tuvo un efecto “neutro” por el simple hecho de que, en algún punto de la contienda, la candidata del PRI se opuso al matrimonio igualitario, o porque los estatutos del PES también hablan de la importancia de la familia.

De hecho, la evidencia empírica que la Sala tenía disponible al momento de dictar la sentencia, sugiere que la religión es particularmente importante para la ciudadanía mexicana. Gracias a la *Encuesta Nacional de Religión, Secularización y Laicidad*,⁴⁰ para 2015 se sabía que:

³⁹ *Ibidem*, p. 262. Énfasis añadido.

⁴⁰ Los resultados de la encuesta están recopilados en Barrera Rosales, Paulina, *et al.*,

- *La religión es, para los mexicanos, bastante más importante que la política.* Por un lado, el 78.8 % de los mexicanos dice que la religión es muy importante (56.8 %) o algo importante (22.7 %) en su vida. En cambio, sólo el 41.6 % piensa que la política es muy importante (17.6 %) o algo importante (24 %) en su vida.
- *Los mexicanos confían más en la Iglesia que en las instituciones seculares.* En una escala en la que 0 es nula confianza y 10 es mucha confianza, la calificación promedio de la iglesia es 7.4; misma que se encuentra muy por encima de las calificaciones de los jueces y magistrados (5.34), los presidentes municipales (4.9), los diputados federales (4.7), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (5.1), el IFE-INE (5.6), los partidos políticos (4.5), los institutos electorales locales (5.4), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (6.3), los gobernadores (5.2) y el ejército (6.2).
- *Los mexicanos creen que la Iglesia tiene la respuesta adecuada tanto en temas morales como en sociales.* El 82.8 % de los mexicanos cree que la respuesta adecuada a los problemas y necesidades morales de las personas, mientras que el 72.1 % cree que la iglesia también tiene una respuesta adecuada para los problemas concretos de hoy en día en nuestro país.
- *La opinión de los sacerdotes cuenta —y mucho— para los mexicanos.* Una inmensa mayoría de los mexicanos (66.8 %) reconoce que se guía algo (39.4 %) o mucho (27.4 %) por las recomendaciones de los sacerdotes para tomar decisiones importantes en su vida. En contraste, son relativamente pocos los mexicanos para quienes las recomendaciones de los sacerdotes son poco (18.3 %) o nada (13.8 %) relevantes.

Asimismo, para ese momento existía una extensa literatura en las ciencias sociales, que ha documentado el efecto que tienen las opiniones de los ministros de culto en las preferencias de los votantes.⁴¹ No me detengo

Estado laico en un país religioso. Encuesta nacional de Religión, Secularización y Laicidad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

⁴¹ Como en muchas otras áreas del conocimiento de las ciencias sociales, los estudios más exhaustivos abordan el caso de los Estados Unidos. Por ejemplo, usando una encuesta nacional de católicos en Estados Unidos, se encontró que “los feligreses pertenecientes a parroquias con un pastor liberal son significativamente más liberales que sus homólogos de las parroquias con pastores moderados en una variedad de temas políticos y en su ideología

en los detalles de esta literatura, pero creo que lo anterior muestra cuán urgente es que, en los casos relacionados con la nulidad de elecciones —y en la justicia electoral en general—, los tribunales electorales comiencen a echar mano de la evidencia empírica generada por las ciencias sociales.

política” (Smith, Gregory A., “The Influence of Priests on the Political Attitudes of Roman Catholics”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 44, núm. 3, 2005, p. 301). Usando igualmente una encuesta nacional de católicos en los Estados Unidos, se llegó a la siguiente conclusión: “Más allá de la participación religiosa individual, los feligreses apoyan menos la pena de muerte en las parroquias donde el sacerdote se opone personalmente a la pena de muerte. Además, los efectos de la espiritualidad individual en las actitudes de la pena de muerte son más fuertes en las parroquias en las que el sacerdote está personalmente más opuesto a tal castigo. En otras palabras, el sacerdote parece influir en las actitudes de los feligreses sobre la pena de muerte a través de su posición estructural como mediador entre la jerarquía católica y los feligreses, como a través de su carácter como líder individual de la comunidad. En conjunto, estos hallazgos coinciden con investigaciones anteriores que demostraron las potentes influencias que los pastores y las congregaciones religiosas pueden ejercer en la formación de las actitudes de los miembros sobre diversas cuestiones sociopolíticas” (Bjarnason, Thoroddur y Welch, Michael R., “Father Knows Best: Parishes, Priests, and American Catholic Parishioners’ Attitudes Toward Capital Punishment”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 43, núm. 1, 2004, p. 115). Otros estudios han documentado cómo el proselitismo de la iglesia puede favorecer a ciertos candidatos. Después de analizar encuestas de la elección presidencial estadounidense de 2004 concluye que “[l]a incidencia y el sesgo partidista de los contactos políticos parece asociarse con niveles más altos de participación y apoyo a candidatos particulares. Aunque estas conclusiones deben ser vistas con cautela, tienden a apoyar la creencia generalizada de que la movilización de los votantes religiosos, a fin de cuentas, favoreció a Bush” (Green, John C., *The Faith Factor. How Religion Influences American Elections*, Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 2007, p. 165). Asimismo, hay estudios que muestran que el proselitismo de los ministros de culto tiene efectos en las preferencias de política pública (homosexualidad). Usando una encuesta nacional de latinos en Estados Unidos, encontraron que “la probabilidad de apoyar el matrimonio homosexual es aproximadamente 30 por ciento más bajas entre los encuestados que asisten a congregaciones en las que el sacerdote ha hablado sobre las leyes que rigen la homosexualidad, en comparación con otras personas. Más importante aún, algunos estudios han documentado que el proselitismo de ministros de culto tiene efectos en las preferencias de política pública (como el aborto) (Ellison, Christopher G., et al., “Religion and Attitudes Toward Same-Sex Marriage Among US Latinos” *Social Science Quarterly*, Estados Unidos, vol. 92, núm. 1, p. 50). Empleando también una encuesta nacional de latinos en Estados Unidos, encontraron que las expresiones pastorales de oposición al aborto [...] reducen significativamente las probabilidades de apoyar el aborto legalizado, como se esperaba” (Bartkowski, John P. et al., “Faith, Race-Ethnicity, and Public Policy Preferences: Religious Schemas and Abortion Attitudes Among US Latinos”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 51, núm. 2, p. 350).

De lo contrario, es posible dictar sentencias con afirmaciones de hecho y de causalidad, que no tienen mayor fundamento que la intuición, el sentido común o, peor aún, los sesgos personales de los juzgadores.

VII. A manera de conclusión

Por lo anteriormente expuesto, creo que es justo decir que, la sentencia dictada en los juicios SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016, es una resolución endeble en términos argumentativos, y que deja un mal precedente para la justicia electoral. Pero más allá del caso concreto, creo que esta sentencia nos dice mucho sobre un par de temas de mayor amplitud y trascendencia.

Por una parte, este asunto evidencia los problemas persistentes que ha tenido la justicia electoral en materia de nulidades. Parece que las contradicciones de hace más de una década siguen atormentando a la justicia electoral. Me explico. Uno de los mayores problemas de la calificación de 2006 fue que, el TEPJF, fue incapaz de definir y aplicar con claridad los parámetros a partir de los cuales se juzgó esa elección. Por ejemplo, la Sala Superior nunca dejó en claro si la llamada causal “abstracta” de nulidad —otra creación jurisprudencial del TEPJF— era o no aplicable a la elección presidencial, y el análisis sobre el efecto de dichas irregularidades está lleno de afirmaciones de hecho y de casualidad basadas en meras impresiones. A pesar de que el legislador democrático ha reformado la Constitución y la ley, a fin de brindar mayor certeza y *predecibilidad*, lo cierto es que la opacidad y la discrecionalidad siguen reinando en las nulidades electorales. La sentencia dictada en los juicios SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016 es prueba de este fracaso.

Por otra parte, creo que la sentencia también dice mucho sobre los problemas que enfrenta la laicidad en nuestro país. De nuevo, el legislador democrático ha introducido disposiciones constitucionales y legales que buscan reforzar la autonomía recíproca de las esferas electoral y religiosa. Y, sin embargo, las iglesias continúan incrementando su influencia en la arena electoral, especialmente en los ámbitos estatal y municipal.⁴²

⁴² Lo anterior es aún más paradójico si se considera que —como se alega en Martín Reyes, Javier, “¿Qué significa que México sea una República laica?” *Derecho en Acción*, 29 de junio de 2015. https://works.bepress.com/javier_martin/18/download/— la reforma constitucional

Es cierto que la nulidad de una elección debe ser siempre un último recurso, aplicable sólo cuando el resultado esté en duda. También es cierto que existen diferentes vías para sancionar las violaciones al principio de laicidad. Pero es difícil no quedarse con un mal sabor de boca después de leer la sentencia dictada en los juicios SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-3228/2016. En este caso, quedó plenamente acreditada una intervención sistemática por parte de la Iglesia católica en la elección de gobernador en Aguascalientes. Y si bien es debatible cuán determinante fue esta intervención para el resultado de la elección, lo cierto es que la propia Sala Superior ha anulado otras elecciones por conductas que se antojan bastante menos graves.⁴³

En suma, parece que, por sus deficiencias argumentativas, por el precedente que sienta y por su falta de correspondencia con decisiones previas, la sentencia dictada en los juicios SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-3228/2016 es una mala noticia para nuestra república laica y para nuestra justicia electoral.

VIII. Bibliografía

Ackerman, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Atienza Rodríguez, Manuel, *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral: casos Tanetze, García Flores y Yuurécuaro*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

Báez Silva, y Carlos, González Oropeza, Manuel “Utilización de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda de los partidos y agrupaciones políticas nacionales”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, vol. 1, núm. 5, 2010, pp. 63-128.

que terminó por definir a México como una “República laica” se dio en un contexto en el cual las principales amenazas a la laicidad vienen desde lo local.

⁴³ Piénsese, simplemente, que meses atrás la Sala anuló una elección por el mero hecho de que el Gobernador de Aguascalientes tuvo la ocurrencia de usar su autobús para llevar a votar a los miembros de su gabinete.

- Barrera Rosales, Paulina, *et al.*, *Estado laico en un país religioso. Encuesta nacional de Religión, Secularización y Laicidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Bartkowski, John P., *et al.*, “Faith, Race-Ethnicity, and Public Policy Preferences: Religious Schemas and Abortion Attitudes Among us Latinos”, en *Journal for the Scientific Study of Religion*, Estados Unidos, vol. 51, núm. 2, 2012, pp. 343-358.
- Bjarnason, Thoroddur, y WELCH, Michael R., “Father Knows Best: Parishes, Priests, and American Catholic Parishioners’ Attitudes Toward Capital Punishment”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 43, núm. 1, 2004, p. 103-118.
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes. <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-4-9.pdf>
- Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *La (in) justicia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.
- Córdova Vianello, Lorenzo, y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades electorales vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Del Río Salcedo, Jaime, “La tutela jurisdiccional del principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias en el contexto de los procesos electorales”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, núm. 10, 2012, pp. 355-382.
- Ellison, Christopher G, *et al.*, Religion and Attitudes Toward Same-Sex Marriage Among us Latinos, *Social Science Quarterly*, vol. 92, núm. 1, 2011, pp. 35-56.
- Espinosa Silis, Arturo y Vázquez Sánchez, Paula Sofía, “¿Los árboles o el bosque? Sobre la sentencia del TEPJF y el dictamen de validez de la elección presidencial 2012”, texto inédito.
- Gama Leyva, Raymundo, “Concepciones y tipología de las presunciones en el derecho constitucional”, *Revista de Estudios de la Justicia*, núm. 19, 2013 pp. 65-89.
- Gama Leyva, Raymundo, “Concepciones y tipología de las presunciones en el derecho constitucional”, *Revista de Estudios de la Justicia*, núm. 19, pp. 65-89.

- Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2021.
- Green, John C., *The Faith Factor. How Religion Influences American Elections*. Westport Connecticut, Praeger 2007.
- Ibarra Cárdenas, Jesús, *Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado. Los Cabos 2011*, México, TEPJE, 2014.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>
- Martín Reyes, Javier, “Ante la duda... ¿anula?”, *Animal Político*, México, Ciudad de México 23 de julio de 2012. <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/ante-la-duda-anula> (fecha de consulta: 7 de noviembre de 2023).
- Martín Reyes, Javier, “¿Qué significa que México sea una República laica?”, *Derecho en Acción*, 29 de junio de 2015. https://works.bepress.com/javier_martin/18/download/ (fecha de consulta: 7 de noviembre de 2023).
- Orozco Henríquez, José de Jesús, “Laicidad y elecciones” en Salazar Ugarte, Pedro, y Capdevielle, Pauline (coords.) *Para entender y pensar la laicidad III. Colección Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cátedra Extraordinaria Benito Juárez sobre Laicidad, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.
- Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- Smith, Gregory A., “The Influence of Priests on the Political Attitudes of Roman Catholics”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 44, núm. 3, 2005, pp. 291- 306.
- Trejo Osornio, Luis Alberto, *De urnas, sotanas y jueces. Nulidad de elecciones por vulneración del principio de laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior). Contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017. Sentencia. 7 de febrero de 2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior). Juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-327/2016 y SUP-JRC-328/2016, acumulados. Sentencia. 19 de octubre de 2016.

Poder Judicial del Estado de Aguascalientes (Sala Electoral y Administrativa). Recurso de nulidad SAE-RN-0144/2016. Sentencia. 12 de agosto de 2016.

Poder Judicial del Estado de Aguascalientes (Sala Electoral y Administrativa). Recurso de nulidad SAE-RN-0146/2016. Sentencia. 11 de agosto de 2016.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior). Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-69/2003. Sentencia. 26 de junio de 2003.

Las candidaturas no registradas y su efecto en el derecho electoral

The unregistered candidates and their effect on electoral law

Roberto Carlos Leal García

 <https://orcid.org/0000-0003-4457-1609>

Academia de Formación y Desarrollo Policial Puebla-
Iniciativa Mérida "General Ignacio Zaragoza". México

Correo electrónico: lic.lealgarcia@hotmail.com

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2024.21.17835>

Sumario: I. Introducción. II. El regreso de los fantasmas del pasado. III. Desarrollo histórico de las candidaturas no registradas. IV. Análisis legislativo respecto a las candidaturas no registradas. V. Estudio de las candidaturas no registradas. VI. Consideraciones finales. VII. Bibliografía.

I. Introducción

En el presente trabajo se menciona cómo se utilizan, en cada proceso electoral, nuevas formas de lograr que se evite el cumplimiento del marco normativo en la materia. En este caso se retomó una figura que se consideraba como superada, en el contexto actual que son las candidaturas no registradas.

El objetivo es hacer un análisis respecto de las elecciones inusitadas de personas, que sin ser postuladas por un partido político obtuvieron el triunfo, y como los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales,

no tuvieron uniformidad de criterios en su forma de actuar, y como se negó el derecho de estas personas de acceder al ejercicio de un cargo público, dando argumentos que no son del todo convincentes en las resoluciones emitidas por los tribunales, pero que son uniformes en el sentido de mencionar que al haber sido personas que no obtuvieron el registro como candidatos, no pueden acceder al ejercicio del cargo.

Si bien es cierto que, dentro del proceso electoral no cumplieron con los requisitos para ser registrados por institutos políticos o por la vía de candidatura independiente, también es real que obtuvieron un respaldo en las urnas y que se debe respetar la voluntad popular, toda vez que en los casos a estudio ninguno de ellos era inelegible para el ejercicio del cargo. No obstante no se cumplieron los requisitos de la autoridad administrativa, por la vía jurisdiccional se debió tutelar el derecho efectivo de sufragio, siendo este un desafío al actual Estado de derecho.

Debe mencionarse que es un trabajo descriptivo, cuyo propósito es evidenciar el conflicto de la falta de regulación de esta figura, ya que se realiza un estudio comparativo de las legislaciones del país. Se menciona el actuar de las autoridades en la materia y que, debido a la falta de uniformidad de criterios, evidenciaron que aún no se está preparado para llevar a cabo la calificación electoral de estos fenómenos, tanto por las autoridades administrativas como por las autoridades jurisdiccionales.

II. El regreso de los fantasmas del pasado

En los últimos años, se ha propugnado que México es un país que transita hacia la democracia, derivado que, desde el año 2000, se dio la alternancia política en el titular del Poder Ejecutivo federal; pero desde siempre esta nación se ha caracterizado por el nacimiento y muerte de innumerables partidos políticos, los cuales se considera que nacen para poder gozar de las prerrogativas otorgadas por formar parte de uno de los sistemas de organización de elecciones más caros en el mundo, ya que, en el caso de México, el costo del voto es aproximadamente de 16 dólares americanos, el cual resulta alto, situación que deslegitima aún más a los partidos políticos en México, ya que el ciudadano percibe que un buen porcentaje del costo del sufragio se debe a que nuestro país es corrupto y se gasta demasiado en

mecanismos de seguridad,¹ pero, por otro lado, las ciudadanas y ciudadanos que no desean una postulación por ningún instituto político, con una lista de requisitos extraordinarios busquen una candidatura a través de la vía independiente, que hoy en día ya no es tan buscada por las personas que aspiran a un cargo de elección popular, por ser notoriamente burocrática con la intención de desalentar la búsqueda de esta figura de postulación de candidatura para un cargo de elección popular, con la finalidad de fortalecer el actual sistema de partidos pero que provocó la promoción de este sesgo en el marco legal.

En este orden de ideas, se puede decir que el sistema político mexicano descansa sobre el principio de que, el sufragio es universal y que la voluntad ciudadana, debe expresarse en forma individual, por medio de voto libre y directo, es decir, sin que se ejerza presión ni intervenga intermediario alguno. Venustiano Carranza, al proponer al Congreso Constituyente lo anterior, afirmó:

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la Soberanía Nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo: porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder... siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que en la condición indispensable del ejército de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social.²

Sin embargo, dos notas que no pueden perderse de vista al hablar de democracia son: que siendo un fenómeno esencialmente político, es fundamentalmente un hecho jurídico, la democracia no es un asunto consuetudinario; es una cuestión de marcos jurídicos estructurados, lógicamente coherentes y constitucionalmente válidos, y al mismo tiempo, que siendo un asunto de partidos y grupos, es en lo básico, una cuestión

¹ Casas Reyes, Hugo Ernesto, 2014, *Partidos políticos locales en México “una interesante realidad en la política mexicana”*, Oaxaca de Juárez, n. a., p. 123.

² Sentencia SUP-JDC-713/2004. Actor: Augurio Santiago Garcia y otros. Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave. Autoridad sustanciadora: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 22 de diciembre de 2004, consultado el 05 de octubre de 2021. <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/sup-jdc-7132004>

de derechos que deben ser respetados y, en tal sentido, debe ofrecer un sistema para remediar las violaciones a la esfera de los derechos de las personas, los partidos y la sociedad.³ Pero por otro lado, existe una figura política que ha sido retomada, específicamente en el proceso federal 2020-2021, el cual fue concurrente en la mitad del país, que son las candidaturas no registradas, donde se ha demostrado que el actual sistema de partidos políticos debe de ser cambiado, porque estas muestras de verdadero deseo ciudadano pueden ser peligrosas, ya que no bastara la creación de nuevos institutos políticos, o la postulación obligada de candidaturas independientes, ya que la ciudadanía muestra su total respaldo hacia una persona con la intención y pretensión de ser gobernados y de ejercer de manera plena su derecho consagrado en los artículos 35 y 39 de la Constitución federal.

La interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite afirmar que, la finalidad del voto, es la elección de las y los representantes del pueblo, quien es el titular originario de la soberanía; de modo que el sufragio ciudadano debe producir sus efectos plenos, cuando reúna todos los requisitos legales, pues, para que los votos emitidos por la ciudadanía cumplan con su cometido en un Estado democrático de derecho, la interpretación jurídica debe orientarse hacia el surtimiento pleno de sus efectos de la voluntad popular expresada en el sufragio, y el principal es el de ser contado a favor de una candidatura. De este modo, si en la legislación se establece la posibilidad de votar por candidatos no registrados, debe concluirse, necesariamente, que este tipo de candidatos, en caso de obtener la mayoría de los votos, están en posibilidad jurídica de ocupar el cargo, porque sólo de esta manera se logra que los votos emitidos surtan los efectos conferidos por la constitución.⁴

Sin embargo, debe de mencionarse que la figura de la candidatura no registrada en el contexto actual abre peligros que no se han considerado, aunque la pretensión que se realizó en los fenómenos donde ocurrió es demostrar un camino hacia la democracia, que puede ser confundido y utilizado de manera indebida por grupos de presión, organizaciones políticas o incluso por el sector de la delincuencia organizada para acceder

³ Guerrero Aguirre. Francisco Javier, *El modelo sancionador de quejas y denuncias y el control de la legalidad electoral*, Xalapa, Veracruz, México, Instituto Electoral Veracruzano, 2013.

⁴ *Ibidem*, p. 115.

al poder y de esa manera lograr que se legitime un rompimiento del actual Estado de derecho. En su momento, la legislación podría, incluso, permitir que entren en la competencia electoral personas morales distintas a los partidos, pero que persigan fines políticos, así como personas físicas no organizadas o no afiliadas en torno a una persona moral. La Sala señala que el hecho de que los partidos políticos tengan entre sus objetivos, por mandato constitucional, la postulación de candidatos no excluye que lo puedan tener otras entidades o que pueda haber candidatos sin afiliación.⁵

De lo anterior se desprende que, por disposición constitucional, la finalidad fundamental del sufragio consiste en que los ciudadanos, en su calidad de titulares originarios de la soberanía, elijan a sus representantes mediante los cuales la ejercen.⁶ Cuatro casos se consideran relevantes en el proceso electoral que se vivió en tres municipios y una comunidad de la República mexicana, siendo el primero de ellos el municipio de Ahuehuetitla, estado de Puebla, el segundo de ellos San Pedro y San Pablo Teposcolula, estado de Oaxaca, el tercero de ellos en Cucurpé, estado de Sonora, y el último de ellos en San Antonio Tecuac, municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala; siendo que en los cuatro casos, estas personas buscaron ser candidatos por institutos políticos, pero todos les negaron este derecho, toda vez que por diversos motivos no accedieron a contender a cargo público por medio de la postulación de un instituto político.

Es importante resaltar la actuación que tuvieron los institutos electorales de sus respectivas entidades, por lo que en este caso se tomaron determinaciones diferentes que se rescatan en los documentos que los OPLES emitieron respecto de esos resultados.

Ahuehuetitla, Puebla. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado le otorga la constancia de mayoría a un partido político local, no obstante que la ciudadanía colocó en 382 boletas electorales el nombre de Adán Seth Calixto Guerra. Contra los 342 votos que obtuvo la candidata del partido político local Pacto Social de Integración, a la cual se le otorgó la constancia de mayoría por parte del Consejo General del OPLE del estado de Puebla. De lo anterior era procedente un recuento total de la votación

⁵ Carbonell Sanchez, Miguel, *Candidaturas independientes y candidatos no registrados en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 131.

⁶ Sentencia SUP-JDC-713/2004, *cit.*, p. 117.

toda vez que el número de votos nulos era superior a la diferencia entre el primer y segundo lugar, según lo dispuesto por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, en su artículo 312, fracción V, inciso b); situación que no se realizó a través del recuento total de votos tal y como queda demostrado en el acuerdo CG/AC-117/2021, emitido por el Consejo General del IEE Puebla. El 15 de septiembre de 2021, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ratificó el triunfo de la planilla postulada por el partido político local Pacto Social de Integración, situación que legitima el hecho de no acatar lo ordenado en la Constitución política federal de respeto a los artículos 35 y 39. Situación que fue confirmada en el expediente TEEP-JDC-191/2021 y acumulados. Aduciendo en lo que interesa, que sólo son sujetos de los derechos y obligaciones de la normativa electoral las candidaturas debidamente registradas, de manera desafortunada al intentar impugnar esta determinación ante la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta fue extemporánea, situación que es reflejada en el expediente SCM-JDC-2217/2021 y confirmada por la Sala Superior en el diverso SUP-REC-1949/2021.

San Pedro y San Pablo Teposcolula, Oaxaca. El Consejo Municipal Electoral, no pudo sostener el hecho de que un candidato no registrado había ganado la elección, toda vez que es una hipótesis en la que no se supo cómo reaccionar. Para esto, sin concluir la sesión de cómputo, decide remitir las actuaciones a las oficinas centrales del OPLE de Oaxaca, y este a su vez las remite al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el cual exige que se termine la cesión de cómputo dentro del expediente, donde al dar cumplimiento a esa sentencia, se otorga la constancia de mayoría a la planilla postulada por el partido Movimiento Regeneración Nacional; no obstante, incumpliendo con ello lo previsto en artículo 258 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, ya que debió verificar la emisión de los votos por candidato no registrado, en este caso la persona afectada fue Adalberto Reyes Ávila. Lo destacable en esta entidad es que el Congreso del estado solicitó que se respetara la elección de este candidato no registrado. Pero el 27 de agosto del 2021, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, dentro del expediente JDC/246/2021, desecha de plano la demanda, sin entrar al fondo del asunto, situación que es revertida en el expediente SX-JDC- 1391/2021, donde la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordena que sea admitida,

y además que se pronuncie, respecto al fondo de los agravios planteados, siendo que se dicta un nuevo resolutivo y en este se declaran como infundados los agravios promovidos por Reyes Ávila, situación que fue confirmada por la Sala Regional Xalapa en el SX-JDC-1507/2021.

Cucurpé, Sonora. En este caso el vencedor fue Edgar Aarón Palomino Ayón, el Consejo Municipal del OPLE, en cumplimiento y estricto apego a la normativa electoral, entrego la constancia de mayoría al ciudadano mencionado, sin embargo, el Tribunal Electoral le revoco dicha constancia de mayoría, aduciendo precedentes judiciales en el sentido de no declarar como válidos dichos argumentos por lo que no se le dio el valor correspondientes a los votos emitidos a este ciudadano, pero en este caso debe rescatarse el cumplimiento de las funciones del Consejo Municipal Electoral, cumpliendo con lo que le exigió la normativa, delegando la calificación de la elección a las autoridades jurisdiccionales, pero el Tribunal Electoral del Estado de Sonora, dentro del expediente identificado como RQ-SP- 01/2021, ordena que también se otorgue la constancia de mayoría a favor del candidato postulado por el Partido Acción Nacional, aunque en esta se destaca un voto particular del magistrado Vladimir Gómez Anduro, quien sostuvo un criterio diferente, ordenando elecciones extraordinarias, siendo que esta es el criterio más apegado a la realidad, ante este fenómeno inusitado, pero que de manera desatinada no fue respaldado por sus compañeros de decisión, situación que fue confirmada por la sentencia de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SG-JDC-864/2021.

San Antonio Tecuac, Tlaxcala. Juan Vásquez Pérez, en esta comunidad obtuvo 153 votos, pero que no le fueron tomados en cuenta por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, toda vez que se entregó la constancia de mayoría a quienes obtuvieron el segundo lugar, que en este caso fue al candidato postulado por el partido político Encuentro Solidario, con 123 sufragios emitidos a su favor. Para esto, se presentó directamente en el Tribunal Electoral de Tlaxcala la demanda del expediente TET-JDC-132/2021, donde se menciona que los agravios del actor son infundados, situación que es confirmada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del expediente SCM-JDC-1868/2021; pero a diferencia de los casos anteriores, debe decirse que el tribunal local en este caso, fue el que intento ser más exhaustivo en el dictado de la correspondiente resolución.

Los casos mencionados, pusieron a prueba el sistema de calificación de las elecciones, y es que debe entenderse este como el conjunto de actos, cuya finalidad es constatar la legalidad del ejercicio comicial y de las propias candidaturas, con independencia de la naturaleza de la autoridad u órgano encargado para concretar esas funciones.⁷ De lo anterior debe entenderse que, el sistema de calificación de elecciones es dual o de dos momentos, uno de índole administrativo, el cual se realiza ante las autoridades administrativas, y el otro es de índole jurisdiccional, el cual se realiza ante los tribunales electorales, ya sean de los estados de la República o del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Estos casos de proceso de calificación de las elecciones, puso de manifiesto que en los casos particularmente cuestionables se incurría en conductas viciadas, haciéndose valer argumentaciones abstractas y de carácter político, soslayando las interpretaciones jurídicas concernientes a la elección.⁸ Situación que demuestra que, el único órgano administrativo de calificación de elecciones que cumplió con su función, fue el Consejo Municipal de Cucurpé, Sonora, dejando la calificación jurisdiccional a los tribunales.

III. Desarrollo histórico de las candidaturas no registradas

Debe mencionarse que con base en la historia del país, vale la pena señalar que las candidaturas no registradas están presentes desde el inicio de la vida del México independiente, siendo que anterior a los partidos políticos existían las logias, y éstas eran la forma de organización donde se podía ejercer el derecho de asociación. Como es bien sabido, los antecedentes primarios de los partidos políticos fueron en Inglaterra, con agrupaciones políticas vinculadas a grupos sociales,⁹ siendo que la primera con intento de formar lo más similar a un partido la constituyó Guadalupe Victoria, con el nombre de “Gran Legión del Águila Negra”, que desembocó en la lucha entre los centralistas y federalistas, y más tarde entre los conservadores y liberales,¹⁰

⁷ Mandujano, Saúl, *Derecho procesal electoral: visión práctica*, México, Limusa, 2010, p. 364.

⁸ *Ibidem*, p. 365.

⁹ Casas Reyes, Hugo, *cit.*, p. 50.

¹⁰ Los Sentimientos de la Nación, 2004, *Partidos Políticos en México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, p. 13.

situación que nos deja con candidatos no registrados, que competían por obtener un cargo público, pero es relevante que, de los primeros partidos políticos de los que se tiene registro, son del año de 1871, siendo estos el Partido Radical de Tabasco, y el Partido Republicano Progresista.¹¹

Por lo que no es de extrañarse que las candidaturas no registradas existieran en el país, esto debido a la existencia de partidos políticos, pero que estos no contaban con una regulación, ya que desde la Constitución de 1857 se reconocen los derechos de votar y ser votado en el numeral 35, y el concepto de soberanía en el numeral 39, por lo que no se manifestaba la existencia de partidos políticos, aunque se reconocían agrupaciones de índole político. Esa situación se mantuvo en la Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951 en su artículo 84, fracción II, ya que de igual forma era posible votar por una candidatura no registrada, sin hacerse distinción alguna al momento de computar los votos, y por reforma hecha el 29 de enero de 1970 se especifica que no se tomará en cuenta el voto donde se haya marcado más de un círculo, salvo el caso de candidato común de los partidos cuyo emblema fue cruzado según lo dispuesto en el artículo 94; pero no se especifica que fuera de los casos establecidos en ese precepto, donde solo se hace referencia a los votos efectuados mediante cruzamiento de círculos donde se identifica cada partido postulante, los sufragios sean nulos, por lo que cabe considerar que se mantiene la validez de los votos efectuados en forma distinta, como anotar el nombre de un candidato no registrado.¹²

Tanto la Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973, como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 preveían la misma regla, en cuanto reconocieron el derecho a votar por candidato no registrado sin disponer su invalidez. Fue hasta el Código Federal Electoral de 1987 donde se genera un estado de indefinición expresa, lo cual prevalece hasta la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aunque se están citando ejemplos de este proceso electoral, cabe hacer la aclaración de que existen candidaturas no registradas que han asumido el cargo durante la institucionalización correspondiente de las elecciones por medio del sistema de partidos políticos y para ser específicos han sido

¹¹ *Ibidem*, p. 15.

¹² Ley Electoral Federal, 1951, México, Diario Oficial de la Federación, consultado el 05 de octubre de 2021. <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1951&month=12&day=4>

3, en el año de 1983, se eligieron en el Estado de Tamaulipas a los presidentes municipales de Jaumave y Ocampo; en el año de 1998 tenemos el caso del Municipio de Jiménez Santander, también en el Estado de Tamaulipas, siendo este último impugnado ante el tribunal estatal electoral de dicha entidad, pero que le ratificó el triunfo a una candidata no registrada.

Dentro de la sentencia del expediente S2A-RIN-076/98, se concedió el triunfo a una candidata no registrada, por lo que esta candidata manifiesta que contrario a ser una omisión legislativa la cometida por el Congreso de esa entidad, menciona por el contrario que existe precisión gramatical.

Por otro lado, este resolutivo rescata el hecho de que el triunfo fue otorgado por el Consejo Municipal Electoral fue fundamentada en la voluntad popular en quien reside la soberanía y la potestad de elegir libremente a sus representantes mediante el voto, considerado éste como el acto jurídico solemne, personalísimo, libre, secreto, directo e intransferible, mediante el cual el ciudadano expresa su voluntad en el lugar, tiempo y forma legal con el objeto de elegir a sus gobernantes.¹³ Es de rescatarse que en la sentencia se mencionan los siguientes elementos: si las boletas electorales cuentan con un espacio en blanco para votar por candidaturas no registradas, si al momento de realizar la votación el electorado puede anotar el nombre de la candidatura no registrada por la que desea emitir su voto, y si los votos por este tipo de candidatura forman parte de la etapa de escrutinio y cómputo de los resultados, es porque estos cuentan con validez.

Dentro de los apartados más relevantes de la resolución en comento, está el hecho de que en el dictamen de la normativa electoral vigente en dicha época se menciona lo siguiente:

[...] La posibilidad que se establece de que en los comicios se pueda sufragar por candidatos no registrados, es una opción que permitirá al ciudadano, que no simpatice con ninguna de las corrientes políticas registradas, proponer a una persona de su satisfacción, siendo esto una vía alterna para llegar a ser

¹³ Sentencia S2A-RIN-076/98. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Consejo Municipal Electoral, Jimenez, Tamaulipas. Autoridad Sustanciadora; Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas. 07 de diciembre de 1998. Consultada el 05 de octubre de 2021, disponible en <https://triertam.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/S2A-RIN-076-98-c.pdf>, p.13

parte integrante de los poderes públicos, en caso de lograr obtener el apoyo de las mayorías [...].¹⁴

Consecuentemente de una interpretación sistemática de dichos preceptos es necesario concluir que el voto emitido a favor de los candidatos no registrados es un voto válido y computable que consecuentemente puede generar la obligación en la autoridad electoral de expedir la constancia de mayoría correspondiente a favor del ganador.¹⁵ Por lo tanto, como derecho, el sufragio aparece conectado a la concepción de la soberanía popular que reconoce al pueblo la facultad de alterar o modificar la forma de su gobierno.¹⁶ Además es un mecanismo para lograr la representación popular. Asimismo, es la institución que mayor importancia en un régimen que tiende a organizarse en forma constitucional. Ahí es donde se le reconoce al pueblo el carácter de titular último del poder público, el sufragio debe tener mayor relevancia y da lugar a tres modalidades: se le considera como un derecho, un deber y una función.¹⁷

Por otro lado, tenemos que esta tendencia tuvo un revés en la entidad de Veracruz, ya que en el municipio de las Vigas, donde el Consejo Municipal Electoral otorgó la constancia de mayoría a una planilla que quedó en segundo lugar. Esta situación fue convalidada en un primer término por la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave y fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunque se aclara que esta resolución no fue decidida por unanimidad, y los votos particulares emitidos permiten exponer argumentos en favor de la validez de los votos por candidaturas no registradas. Por tanto, si existen precedentes al respecto, es necesario estudiar las dos posturas que se han suscitado respecto de los votos a estas candidaturas.

Respecto de su tramitación en la Sala Superior, los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata emiten un voto particular, en el que consideran que los votos expresados a favor de candidatu-

¹⁴ *Ibidem*, p. 18.

¹⁵ Sentencia SUP-JDC-713/2004, *cit.*, p. 142.

¹⁶ Favela, Adriana y Mandujano Saúl, *derecho electoral: visión práctica*, México, Editorial Limusa, 2013, p. 37.

¹⁷ Azuela Rivera, Salvador, *Curso de derecho constitucional*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p. 162

ras no registradas deben surtir plenamente todos los efectos legales, ya que recogen la voluntad popular expresada en las urnas. Ambos magistrados consideran que, si un candidato no registrado obtiene la mayoría de los votos, debe tener la posibilidad jurídica de acceder al cargo en cuestión, ya que “las consecuencias otorgadas al voto por disposición legal deben ser totales”. De otro modo se violentaría el principio de mayoría que rige las elecciones.¹⁸

En la resolución SUP-JDC-713/2004, se determinó que, los sufragios emitidos por candidatos no registrados, no cabía circunscribirlos en una categoría de nulidad o de validez, sino en una tercera, en cuyo caso no podían tener los efectos que buscaron los peticionarios; por lo que se puede observar que, lo pretendido en virtud de que el hecho de que las boletas electorales contaran con un espacio previamente determinado para candidatos no registrados, obedecía a diversas finalidades distintas a la eficacia y validez de los votos. Es decir, por una parte, que la autoridad electoral ejerciera sus atribuciones respecto a la estadística electoral, y por otro, una especie de libertad de expresión contenido en el artículo 6o de la norma suprema.¹⁹ Situación que en la actualidad solo pocas entidades del país, de manera expresan reconocen el voto en este espacio en blanco como un ejercicio de libre manifestación de ideas.

IV. Análisis legislativo respecto a las candidaturas no registradas

En el cuadro que se pone a continuación se mencionan los 31 estados, la Ciudad de México y sus respectivas legislaciones. Se hace un breve bosquejo de la forma en cómo se considera la figura de los candidaturas no registradas, poniendo especial énfasis en algunos estados donde ya se ha resuelto respecto de este problema considerándolo como inválido el voto a las candidaturas no registradas. Y colocando al final a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁸ Carbonell Sanchez, Miguel, *op. cit.*, p. 136.

¹⁹ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, *Candidatos no registrados. Validez y efectividad del sufragio. Comentario a la sentencia SUP-JDC-713/2004*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 110.

<i>Entidad</i>	<i>Denominación</i>	<i>Espacio en blanco</i>	<i>En el proceso de votación es considerado</i>	<i>Son contabilizados el escrutinio y cómputo</i>	<i>Los considera votos nulos</i>
Aguascalientes	Código	Artículo 177, fracción VII	Artículo 202, fracción I	Artículo 217, fracción IV	No
Baja California	Ley	Artículo 190, fracción X	Artículo 214	Artículo 231, fracción III	No
Baja California Sur	Ley	Artículo 124, fracción X	No lo prevé	No lo prevé	No
Campeche	Ley	No lo prevé	No lo prevé	No lo prevé	No
Chiapas	Ley	Artículo 190, párrafo 1, fracción VII	Artículo 208, párrafo 1	Artículo 219, párrafo 1, fracción IV	No
Chihuahua	Ley	Artículo 143, párrafo 6	Artículo 155, párrafo 1, inciso a)	Artículo 161, párrafo 1, inciso d)	No
Ciudad de México	Código	No lo prevé	No lo prevé	No lo prevé	Sí
Coahuila	Código	Artículo 203, párrafo 3, inciso i)	Artículo 219, párrafo 1	Artículo 231, párrafo 1, inciso c)	No
Colima	Código	No lo prevé	No lo prevé	No lo prevé	No
Durango	Ley	Artículo 218, párrafo 1, fracción I, inciso g)	No lo prevé	No lo prevé	No
Estado de México	Código	Artículo 289, fracción IX	Artículo 315	Artículo 334, fracción III y 336, fracción II	No
Guanajuato	Ley	No lo prevé	No lo prevé	Artículo 142, fracción II	No
Guerrero	Ley	Artículo 308, fracción X	Artículo 325	Artículo 337, fracción III	No
Hidalgo	Código	Artículo 140, fracción VI	Artículo 162	Artículo 177, fracción IV	No
Jalisco	Código	No lo prevé	No lo prevé	No lo prevé	No
Michoacán	Código	Artículo 192, fracción I, inciso f)	No lo prevé	No lo prevé	No

Morelos	Código	No lo prevé	Artículo 212, párrafo 5	Artículo 228, inciso c)	No
Nayarit	Ley	Artículo 157, fracción V	No lo prevé	Artículo 163, fracción XIII	No
Nuevo León	Ley	No lo prevé	No lo prevé	No lo prevé	No
Oaxaca	Ley	Artículo 162, párrafo 2, inciso h)	Artículo 221, párrafo 1	Artículo 234, inciso c)	No
Puebla	Código	Artículo 262, apartado D), fracción X	Artículo 280	Artículo 290, fracción IV	No
Querétaro	Ley	Artículo 109, fracción V,VI y VII	No lo prevé	No lo prevé	No
Quintana Roo	Ley	Artículo 299, fracción X	Artículo 324	Artículos 186, fracción II, y 337, fracción III	No
San Luis Potosí	Ley	Artículo 326, fracción VII	Artículo 372	Artículo 386, fracción IV	Sí en algunos casos
Sinaloa	Ley	Artículo 132, fracción IV	No lo prevé	Artículo 166, fracción III	No
Sonora	Ley	No lo prevé	No lo prevé	No lo prevé	No
Tabasco	Ley	Artículo 216, párrafo 2, fracción X	Artículo 229, párrafo 1	Artículo 241, párrafo 1, fracción III	No
Tamaulipas	Ley	No lo prevé	No lo prevé	No lo prevé	No
Tlaxcala	Ley	No lo prevé	No lo prevé	Artículo 223, fracción IV	No
Veracruz	Código	Artículo 197, fracción I, inc. g)	Artículo 206, fracción I	Artículo 184, fracción II	No
Yucatán	Ley	Artículo 253, fracción X	No lo prevé	Artículo 289, fracción III	No
Zacatecas	Ley	Artículo 191, párrafo 2, fracción IX	Artículo 212, párrafo 1	Artículo 228, párrafo 1, fracción V	Sí

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales		Artículo 266, párrafo 1, inciso j)	Artículo 279, párrafo 1	Artículo 291, párrafo 1, inciso c)	No
---	--	------------------------------------	-------------------------	------------------------------------	----

FUENTE: elaboración propia con base en las normativas vigentes en las 31 entidades, Ciudad de México y la norma nacional.

De este cuadro comparativo se obtienen datos que dan un panorama de lo que refiere en nuestra actualidad las candidaturas no registradas.

De los 32 estados del país, 12 de ellos conservan la denominación de códigos, siendo que las 20 entidades restantes ya se ajustaron a la normativa actual y le denomina ley. Siendo tal vez irrelevante desde el punto de aplicación del marco de la norma jurídica, pero sí desde los alcances del mismo, ya que se parafrasea lo dicho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM,²⁰ cuando nos dice que el código recoge una compilación de leyes para su uso forense, siendo que la ley se entiende como todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida, siendo que entonces podría ser idóneo a los estados de la República que prevén sus medios de impugnación en sus marcos normativos se les denomine códigos y siendo que aquellos que no prevean la parte de los medios de impugnación se les reconozca el carácter de leyes.

Por otro lado, por omisión legislativa, los estados que no han mencionado la inclusión de un espacio para candidaturas no registradas en la boleta electoral son 7, se menciona que estarán sometidas a los lineamientos que emita el Instituto Nacional Electoral, y éste, en su acuerdo INE/CG 561/2020, menciona que las boletas deberán contar con un espacio en blanco, por lo que entonces, las entidades que expresamente no incluyen un espacio para candidato no registrado, según su normativa son 4 siendo estos Ciudad de México, Colima, Jalisco y Tamaulipas, aunque el hecho de que su normativa local no los menciona expresamente, no significa que tengan que ajustarse a los lineamientos de las autoridades nacionales. Por lo que esto nos deja con un total de 28 entidades que en su legislación local

²⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

prevén un espacio para votar por candidaturas no registradas de manera explícita, aunque de manera implícita en todo el país las boletas electorales contarán con este espacio, esto es así porque los artículos 1o. y 2o. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así lo prevé cuando dice que es de aplicación y de observancia general en todo el territorio nacional.²¹

Por otro lado, 16 entidades federativas —media República— no considera que los electores en el proceso de votación durante la jornada electoral, puedan emitir su sufragio en favor de esta figura. Por otro lado, aunque 16 entidades son consistentes en permitir el voto para candidaturas no registradas, casi todas utilizan la frase sacramental “en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto”, situación que es confirmada por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 279, párrafo 1, por lo que se puede decir que, el proceso de votar por una candidatura no registrada está previsto en todo el país.

Situación análoga ocurre con la cuestión del escrutinio y cómputo de los resultados, ya que, al considerar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se interpreta que en todos los estados de la República se considera como necesario computar estos votos; situación reafirmada por el acuerdo INE/CG561/2020, aunque 11 normativas electorales no contengan disposición expresa al respecto.

Por otro lado, respecto de la validez o nulidad que tienen los votos por candidaturas no registradas, debe mencionarse que en este caso las siguientes entidades sí cuentan con un dispositivo legal que de manera expresa declara esa nulidad, los cuales son:

Ciudad de México, en su artículo 444, fracción V, establece:

El voto emitido a favor de una candidatura sin partido y uno o más partidos políticos en la misma boleta, así como el voto emitido a favor de dos o más candidatos sin partido en la boleta respectiva, se considerará como voto

²¹ LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (fecha de consulta: 20 de octubre de 2021). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm>

nulo; de conformidad con las reglas aplicables al escrutinio y cómputo de la votación.²²

Zacatecas en sus artículos 5o., párrafo 1, fracción xxxix y 228, párrafo I, fracción II al decir:

Artículo 5o.

I. Para efectos de esta ley se entenderá por

[...]

Voto Nulo. Voto emitido marcando más de un círculo o cuadro que contenga el emblema de un partido político, sin mediar coalición o que se emitió por un candidato no registrado, o se haya depositado en blanco.

Artículo 228.

I. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las siguientes reglas:

[...]

II. Se contará como voto nulo aquel testigo de voto emitido por un elector y depositado en la urna y que optó por un candidato no registrado, o aquel que explícitamente tenga impresa la palabra nulo.²³

También existen entidades federativas que, en sus normativas actuales, los consideran como válidos; pero ponen trabas para garantizar esta legalidad, siendo estos Aguascalientes, que, en el artículo 202 de su normativa dice:

La votación se efectuará de la forma siguiente: I. El elector, de manera secreta marcará en la boleta el emblema del partido político o del candidato independiente por el que sufrague, o escribirá en el lugar correspondiente el nombre de su candidato o fórmula, si éstos no estuvieren registrados. En este

²² Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, 2017, Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México. https://www.iecm.mx/www/marco-normativo/docs/CODIGO_DE_INSTITUCIONES_Y_PROCEDIMIENTOS_ELECTORALES_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO_2.pdf

²³ Ley Electoral del Estado de Zacatecas, 2015, Congreso del Estado de Zacatecas. <https://www.congresoazac.gob.mx/coz/images/uploads/20200501144813.pdf>

último caso no podrán utilizarse engomados, sellos, ni cualquier otro medio pre elaborado.²⁴

Lo anterior es un medio que dificultaría la forma de emisión del sufragio, ya que, si bien es cierto que no los considera nulos, dificulta en demasía que una persona ciudadana promedio escriba completamente la fórmula de candidatos para un ayuntamiento o para una diputación.

Por otro lado, la entidad de San Luis Potosí también tiene limitantes en su artículo 386 fracción IV, al decir:

Los votos por candidatos no registrados se computarán si se anotaron completamente sus nombres, fórmulas o los de la lista respectiva. Para planillas de renovación de ayuntamientos, sólo se computarán si se anotaron completamente los nombres de los candidatos para todos los cargos a elegir, y se levantará acta por separado.²⁵

Situación que nos deja con 2 entidades que declaran expresamente nulos los votos por candidaturas no registradas, 2 entidades que los declaran nulos por complejidad de emisión del sufragio por esta figura, y 28 entidades que no tienen una previsión legislativa que los declare como votos nulos o válidos. La Sala Superior del TEPJF admite que los votos que son emitidos a favor de candidatos no registrados no pueden considerarse como nulos, pero tampoco son válidos, dado que les falta el requisito legal de que los candidatos en cuestión hayan sido registrados por la autoridad administrativa electoral competente, en la etapa de preparación del proceso electoral y siempre a propuesta de un partido político.²⁶

²⁴ Código Electoral del Estado de Aguascalientes, 2015, Aguascalientes: Secretaría General de Gobierno (fecha de consulta: 08 de octubre de 2021). <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-4-9.pdf>

²⁵ Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, 2014, Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, consultado el 05 de octubre de 2021. http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Ley_Electoral_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_03_Julio_2019.pdf

²⁶ Carbonel Sánchez, *cit.*, p. 135.

V. Estudio de las candidaturas no registradas

El derecho no es finito, pues su configuración suele estar sujeta a la dinámica de toda la sociedad que lo modifica de forma paulatina, a partir de la necesidad de regular ciertas conductas. El contexto define a la ley y viceversa. El desarrollo de la normativa electoral y los criterios jurisprudenciales que la complementan de forma supletoria son claros ejemplos de ello; sin embargo, los ajustes a las reglas en la materia deben realizarse en un momento distinto al desarrollo de los procesos comiciales, ya que las condiciones que los dotan de legitimidad tienen una estrecha relación con la certeza respecto a las reglas del juego.²⁷

Debe decirse que, el hecho de que se cometan omisiones legislativas, por no mencionar hipótesis en el caso del triunfo de una candidatura no registrada, no es motivo para que no se respete el contenido del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, debe resaltarse el hecho de que se vote por candidatos no registrados significa que ningún instituto político está postulando a personas que tienen simpatía con la ciudadanía y que se someten a negociaciones internas de los partidos políticos, provocando que los ciudadanos, al no sentirse representados por ninguna opción política, opten por una persona que de verdad sienta que lo representa. Por otro lado, en caso de que fueran muchos los candidatos que no se registraran, la votación se podría llegar a fragmentar de modo tal que el número de votos obtenido por el ganador podría ser casi irrelevante, lo que iría en demérito de la legitimidad con que deben estar revestidos los órganos representativos.²⁸

Por otro lado, debe decirse que no respetar el voto por candidaturas no registradas tiene el problema de que se considere que el sufragio está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, por lo que la igualdad del sufragio se viola si se emplean fórmulas que atribuyan dos o más votos a determinados electores, o permitan influir de distinta manera en el resultado electoral,²⁹ y es una invitación a los partidos políticos para que,

²⁷ Caballero, Rafael y Méndez, Alma, 2019, *De marcas y desmarques. Comentario a la sentencia SUP-REC-887/2018 y acumulados en Crónica jurisdiccional del proceso electoral 2017-2018*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 59.

²⁸ *Ibidem*, p. 133.

²⁹ Favela y Mandujano, *cit.*, p. 37.

de esta manera, postulen a perfiles que de verdad sean cercanos a la ciudadanía, y no se utilicen como trampolín para que asciendan en la carrera política, pero que no tengan interés en el desarrollo de los territorios donde gobiernan.

Desde el punto de vista contrario, debe decirse que, en los últimos tiempos, con un ímpetu de legitimar las elecciones, se han generado cuerpos normativos con el objetivo de evitar que, en cada proceso electoral se busquen nuevas formas de violentarla, siendo estas ineficaces, pero olvidándose de instituciones que se consideraban ya no aplicables. El ejemplo de esto son las candidaturas no registradas, ya que al ser el Instituto Nacional Electoral y los OPLES, los órganos encargados de la organización de las elecciones, estos imponen una serie de cargas y obligaciones a los candidatos que obtienen el registro por haber cumplido con toda una oleada burocrática de requisitos, siendo que en cada proceso electoral se pretende disminuir el financiamiento, provoca que muchos de ellos, que pretenden ser candidatos, no logren cubrir dichos requisitos, y siendo con esto que los institutos políticos postulan a personas con posibilidades económicas, y con esto limitan al ciudadano de su derecho a ser votado.

Hay que considerar que cada vez se ha vuelto más complicada la creación de nuevos partidos, por los elevados requisitos que exige la legislación correspondiente. Pero, además, hay que tener en cuenta que un porcentaje de ciudadanos no se siente representado por ninguna de las opciones partidistas que existen.³⁰ De acuerdo con lo manifestado por el Instituto Nacional Electoral en su estudio de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, menciona que solo el 17.2% de una muestra de encuestados, dijo confiar “mucho” o “algo” en los partidos políticos.³¹ Por otro lado, datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política, señalaron que a pesar de estar conscientes de la importancia de la política y del impacto que genera en su vida cotidiana, solo el 7.70% de los encuestados manifestó tener algún interés en política.³² Lo cual, si bien es cierto, vivimos en una democracia, todos los enunciados que se encuentran plasmados en la Constitución deben fortalecerse con el buen actuar de los actores políticos, pues con ello involu-

³⁰ *Ibidem*, p. 137.

³¹ Instituto Nacional Electoral, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, México, INE, 2016, p. 227.

³² *Ibidem*, p. 230.

cran a la sociedad civil a su debida participación, porque el hecho de que nuestra idea y concepción de la democracia esté establecida debidamente en la ley suprema no implica que sus fines ocurran en la realidad.³³

Las condiciones equitativas para la competencia electoral, como una consecuencia del pluralismo político que caracteriza a todo régimen democrático, el cual reclama la existencia de alternativas políticas reales, respecto de las cuales el ciudadano puede libremente optar.³⁴ Lo anterior provoca que, de manera desafortunada, se les quite la prerrogativa de participar; sin embargo, las candidaturas no registradas, al no haber obtenido la autorización por parte de las autoridades encargadas de organizar las elecciones, tampoco son objeto de cumplimiento de las obligaciones inherentes a las candidaturas, lo que puede provocar que se viole la ley bajo el pretexto de que no obtuvo la calidad de candidato, ejemplos de violaciones a la ley podrían ser objeto de todo un tomo de estudio, como el obtener recursos de grupos empresariales con intereses personales en los bienes que puede tener determinada demarcación territorial, no estar sujeto a las normativas de radio y televisión que le permitieran contratar tiempos para promocionar su campaña, así como no tener la obligación de justificar el origen de los recursos públicos utilizados ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, o lo más delicado que va desde recibir recursos de procedencia ilícita, o que un líder delincuencia se postule aprovechando esta figura; situaciones que se tornan en exceso delicadas en el contexto actual por la existencia de esta omisión legislativa respecto de las candidaturas no registradas, postulado que es confirmado por la ministra en retiro Sánchez Cordero al decir;

permitir a un grupo de ciudadanos contender en su carácter de “candidatos no registrados” y en el hipotético caso de resultar victoriosos, generaría una desproporción vis a vis aquellos candidatos registrados a través de los partidos políticos, toda vez que a los primeros no contarían con ideario político, respaldo ciudadano, límites de campaña y propaganda, rendición de cuentas y fiscalización de recursos económicos. Lo anterior, podría comprometer de manera potencial riesgos e intereses ajenos a la democracia mexicana y traería como

³³ García, César y García, Bernardo, *Teoría constitucional*, México, Iure Editores, 2004, p. 179.

³⁴ Guerrero, Francisco, *cit.*, p. 57.

consecuencias inmediatas la atomización de la votación en cientos o miles de candidatos no registrados, la complicación para realizar el cómputo de las votaciones y la vigilancia de los comicios a través de representantes en las casillas.³⁵

Por sufragio universal entendemos el acceso ilimitado al ejercicio de la capacidad de voto, esto es, que no se establezcan excepciones al ejercicio del derecho del voto por razones de color, sexo, raza, idioma, credo, posición sociocultural, ingresos, nivel cultural o político.³⁶ Por otro lado, John Rawls, en su principio de participación menciona que éste exige que todos los ciudadanos tengan un mismo derecho a tomar parte y a determinar el resultado del proceso constitucional que establecen las leyes que ellos han de obedecer. La justicia como imparcialidad comienza con la idea de que, si los principios generales son necesarios y ventajosos para todos, han de ser elaborados desde el punto de vista de una situación inicial de igualdad bien definida, donde cada persona esta justamente representada.³⁷ La eliminación de tajo de las candidaturas no registradas, también sería una violación a los tratados internacionales de los que México forma parte, por lo que, tomar una decisión en el sentido de eliminarlos atentaría contra la corriente protectora de los derechos humanos que ha asumido nuestro país ya hace una década, desde el 10 de junio de 2011, específicamente contra lo previsto en los siguientes documentos:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos menciona en su numeral 25 lo siguiente:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2o. y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- i. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- ii. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

³⁵ Sánchez Cordero, *cit.*, p. 111.

³⁶ Sentencia SUP-JDC-713/2004, *cit.*, p. 152.

³⁷ Rawls, Jhon, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 210.

iii. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país[...]”³⁸

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo xx, menciona lo siguiente: “Artículo xx: Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.³⁹

Si bien podría decirse que estos documentos también conminan a cada Estado nación la forma de diseñar sus modelos electorales acorde con cada una de sus circunstancias, debe decirse que los derechos político-electorales en México con el desarrollo democrático, interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos consagrados de manera constitucional, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas que consagran. Así las cosas, cabe hacer una interpretación con criterio extensivo toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales, los cuales deben ser ampliados y no restringidos.⁴⁰

Por lo anterior, es posible advertir que en las circunstancias actuales, la Sala Superior puede tener en cuenta los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Yatama, Castañeda Gutman y López Mendoza; en tanto que, una verdadera sociedad democrática, los ciudadanos no sólo deben gozar de los derechos políticos, sino que los Estados se encuentran en la obligación convencional de “[...] garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”⁴¹

Lo que hace eficaz al acto electoral es la concurrencia de la potestad popular, puesto que se determina no sólo al candidato ganador, sino la participación de las minorías en la conformación de los órganos del Estado.⁴²

³⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, consultado el 20 de octubre de 2021, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

³⁹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948, Bogotá, Colombia, Organización de Estados Americanos, consultado el 12 de octubre de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

⁴⁰ Favela y Mandujano, *cit.*, p. 35.

⁴¹ Sánchez Cordero, *cit.*, p. 112.

⁴² Sentencia SUP-JDC-713/2004, *cit.*, p. 151.

El hecho de que actualmente las autoridades, ya sea administrativas o jurisdiccionales, otorguen el triunfo a las planillas que quedaron en segundo lugar al momento de la calificación de las elecciones, contradice totalmente el sistema electoral de mayoría relativa; ya que no es la mayoría que emitió su sufragio la que será gobernada por el ciudadano que eligió, si no que será gobernada por una persona electa por una minoría, situación que atenta totalmente contra los principios que rigen la materia electoral.

Y es que, el hecho de que gane una elección un candidato no registrado, implica que la ciudadanía no se siente representada por ninguna de las opciones presentadas por los partidos políticos, y obligarlos a ser gobernados por el partido político que quedó en segundo lugar, es lo más cercano a atentar contra la voluntad popular y eliminar de tajo el derecho a ejercer la soberanía del pueblo a través del voto. Y es que debe resaltarse que, las omisiones legislativas, trascienden al grado de que la misma Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial señala que no existe ninguna disposición constitucional que otorgue el monopolio de la postulación de candidatos a los partidos políticos, excepción hecha de los diputados y senadores por vía plurinominal, ya que ellos sí deben estar en una lista que presentan solamente los partidos políticos.⁴³ Por lo que, tratándose de los derechos político-electorales del ciudadano, su interpretación habrá de ser siempre amplia. Como criterio contemporáneo de interpretación, debe aludirse a la interpretación *pro personae* en el sentido de favorecer la plena eficacia de los derechos fundamentales. Desde la óptica de la teoría garantista, posición adoptada por el Tribunal Electoral, todo el diseño de las instituciones políticas justas se funda en los derechos básicos de las personas.⁴⁴

Si la candidatura no registrada que resultara ganadora de un proceso electoral es elegible para ocupar el cargo público, no debería ser prohibido que acceda al ejercicio del cargo, pero ¿qué pasa si una persona que es electa y que es un candidato no registrado resulta inelegible? La respuesta está en la aplicación de la ley, esto es, que se deberá convocar a elecciones extraordinarias según lo previsto en la LGIPE, en su artículo 23, párrafo 1, y cabe hacer la aclaración de que la mayoría de entidades declaran que se debe convocar a elecciones extraordinarias si la persona no es elegible para

⁴³ Carbonell Sánchez, *cit.*, p. 131.

⁴⁴ Mandujano Saúl, *cit.*, p 162.

el cargo. Esta opinión es respaldada por el magistrado José Luis de la Peza al decir que los votos emitidos a favor de candidatos no registrados debían considerarse como válidos, para evitar que se estuviera ante una privación de derechos político-electorales. En todo caso, señaló De la Peza, los tribunales podrían revisar que los candidatos no registrados no hubieran incurrido en irregularidades que pusieran en cuestión su victoria electoral, ya que están igualmente sujetos a lo que disponga la legislación correspondiente.⁴⁵ Situación sostenida por Dieter Nohlen, al decir que el sistema electoral representativo, entendido como el principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en escaños o poder público.⁴⁶

Considerar lo contrario constituiría un fraude a la ley, en especial a los principios constitucionales que determinan la finalidad del voto, pues si se considera que los votos emitidos por los candidatos no registrados no son nulos y, sin embargo, no pueden surtir sus efectos, se estarían transgrediendo los principios y reglas que rigen la naturaleza del voto, pues llevarían a concluir que no puede producir sus efectos, no obstante que la ley establece la viabilidad de votar por candidatos no registrados, sin que en realidad se pueda alcanzar la intención perseguida por el elector.⁴⁷

El denominado fraude a la ley, en este sentido se dice que esto es permitido *prima facie* por una regla, pero resultan consideradas todas las circunstancias, prohibidas como consecuencia de la acción de los principios que delimitan el alcance justificado de la regla en cuestión;⁴⁸ esto podría justificar la nulidad de los votos por los candidatos no registrados. Sin embargo, debe recalarse que el hecho de que no se le da condición jurídica *intra legem*, a saber, que la legislación estatal contemplaba el forzoso registro de los candidatos por medio de un partido político, a efectos de garantizar certeza tanto a las autoridades administrativo-electorales como a las jurisdiccionales-electorales. Asimismo, encontrar la intención de cumplir con los requisitos de elegibilidad y con las obligaciones de difusión de las

⁴⁵ *Ibidem*, p. 136.

⁴⁶ Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en el mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, p. 53.

⁴⁷ Sentencia SUP-JDC-713/2004, *cit.*, p. 123.

⁴⁸ Atienza, Manuel y Ruiz Juan, *Ilícitos atípicos*, Madrid, España, Trotta, 2006, p. 74.

respectivas plataformas electorales y eventual gobierno, los límites o “topes de gasto de campaña” y el origen de sus recursos de financiamiento, toda vez que el sistema electoral mexicano contiene una fuente de financiamiento público.⁴⁹ No es limitante para que no se les reconozca el triunfo, así se haya cometido fraude a la ley, ya que el hecho de que se haya cometido ese fraude a la ley en caso de ser elegible para el cargo se debe convalidar en beneficio de una protección de los derechos político electorales.

Algo que están omitiendo los tribunales electorales del país es que no se han puesto a verificar si el candidato no registrado cumple, o no, con los requisitos de elegibilidad, algo que notoriamente demuestra que no están siendo exhaustivos en el dictado de las resoluciones, limitándose a decir únicamente que, al no ser registrados, no están cumpliendo con las obligaciones que les impone la normativa, siendo que no están verificando si son elegibles o no para ostentar un cargo público, en estos casos si el candidato no es elegible por no haber cumplido con el requisito de haber sido postulado por un partido político o haber realizado el procedimiento para la búsqueda de una candidatura independiente, la multicitada sentencia SUP- JDC-713/2004, menciona lo siguiente:

se ha entendido el término calidades, y así se han traducido en requisitos de elegibilidad, previstos en las leyes electorales, los cuales se refieren a circunstancias que se exigen de una persona como tal, para ocupar algún cargo de elección popular, como es su edad, tiempo de residencia, origen, la vigencia de sus derechos político-electorales, la independencia de criterios y de intereses, etcétera.

Si se le diera una extensión mayor a ese concepto constitucional, tal situación podría conducir a que el legislador ordinario exigiera, bajo el concepto de calidades, por ejemplo, posiciones materiales o económicas, sociales, de linaje, tenencia de títulos profesionales de altos grados de estudios universitarios, etcétera, lo cual evidentemente pugnaría con el espíritu democrático consagrado en la Constitución.⁵⁰

Las cuestiones inherentes a la persona de los candidatos, la elegibilidad, puede verificarse en diferentes momentos, no basta calificarla en el registro de la candidatura, puede revisarse incluso antes de la declaración de validez

⁴⁹ Sánchez Cordero, *cit.*, p. 110.

⁵⁰ Sentencia SUP-JDC-713/2004, *cit.*, p. 146.

y otorgamiento de la constancia de mayoría.⁵¹ La consecuencia jurídica obvia de no cumplir con los requisitos administrativos y legales para ocupar un cargo público es la inelegibilidad; sería entonces la elección extraordinaria la respuesta para lograr que, de nueva cuenta, los partidos políticos y sus candidaturas postuladas intenten convencer a la ciudadanía de sus propuestas políticas, y no el atentado que se está cometiendo, al otorgar constancias de mayoría a segundos lugares, ya que esto no es cumplimiento de la ley electoral y mucho menos aplicación del sistema electoral de mayoría relativa. Cabe señalar que nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio no es producto de un estudio de gabinete; sino el resultado de una serie de luchas que se han proyectado a través del tiempo.⁵² Y que al día de hoy es tan notorio la crisis de la democracia que la debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos, la cual se expresa mediante la distancia que separa a las y los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública, de la desconfianza acerca del cumplimiento de las normas y del desencanto con los resultados entregados por las instituciones públicas.⁵³

VI. Consideraciones finales

Por lo observado en este texto podemos decir que, el acceso al poder, se institucionalizó para fomentar un control en la República Mexicana, que tantas crisis democráticas sostuvo a lo largo de diversas etapas de su historia, pero que estas originaron el surgimiento de los partidos políticos para lograr esa evolución democrática.

Sin embargo, el acceso al poder —mientras sea cumplido— es un precepto constitucional que se conserva tanto en la Constitución de 1857, y se conserva casi de manera intacta en el actual texto constitucional, resaltando que, el numeral 39, está prácticamente intocado. Situación que demuestra que el ejercicio de la soberanía es a través del pueblo por medio del ejercicio del sufragio.

⁵¹ Favela y Mandujano, *cit.*, p. 42.

⁵² *Ibidem*, p. 20.

⁵³ Instituto Nacional Electoral, *cit.*, p. 97.

Esta figura de candidaturas no registradas persiste, porque no se consideró relevante en los tiempos posteriores a la generación de las normas que regulaban los procesos electorales, sabiendo que los partidos políticos son los facultados por ministerio de ley para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, se pensó materialmente imposible que un ciudadano sin registro obtuviera respaldo ciudadano, no obstante la existencia de casos donde un candidato no registrado obtuvo el triunfo, considerándose como un mero caso aislado, que no tendría repercusiones a futuro.

Lo que ocurrió en este proceso electoral, demuestra que, cada proceso electoral, los institutos políticos, las candidaturas, las y los operadores políticos, buscan huecos en la ley para fomentar el fenómeno del fraude a la ley, y de esta manera evitar su cumplimiento, si bien es cierto puede decirse que los partidos políticos, pueden postular candidaturas, y más grave, aunque por presiones del *Caso Castañeda Gutman*, se abrió la puerta de las candidaturas independientes, pues se pudo ubicar esta laguna que origina estos fraudes a la ley; pero con el problema constitucional de que es la ciudadanía la que está ejerciendo su soberanía a través del voto y que mientras no se califique de manera correcta por las instancias electorales administrativas y jurisdiccionales este fenómeno, el problema puede continuar.

Se debe ser enfático, en el sentido de que no pueden desaparecer, ya que se atentaría contra el actual contexto de internacionalización del derecho y porque eliminarlas pone en peligro los compromisos de cumplimiento del Estado mexicano, pero sí se deben reformular hipótesis respecto de su participación, para impedir que continúe abierta una “caja de pandora” que pueda ser utilizada por personas sin escrúpulos, para poner el peligro el Estado de derecho.

VII. Bibliografía

Acuerdo CG/AC-117/2021, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que efectúa el cómputo final de la elección de miembros de ayuntamiento del Municipio de Ahuehuetitla, perteneciente al distrito electoral uninominal 23 con cabecera en Acatlán de Osorio, Puebla; declara la validez de la elección y la elegibilidad de la planilla de ayuntamiento electo para ese municipio, Puebla de Zaragoza, Instituto Electoral del Estado, 2021.*

- Acuerdo INE/CG561/2020, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban el diseño y la impresión de la boleta y demás documentación electoral con emblemas para el proceso electoral federal 2020-2021, así como las modificaciones al reglamento de elecciones y su anexo 4.1*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2020.
- Atienza, Manuel y Ruiz, Juan, *Ilícitos atípicos*, Madrid, España, Editorial Trotta, 2006.
- Azuela Rivera, Salvador. 2009. *Curso de derecho constitucional*. Puebla. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Carbonell Sánchez, Miguel, *Candidaturas independientes y candidatos no registrados en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.
- Caballero, Rafael y Méndez, Alma. 2019. *De marcas y desmarques. Comentario a la sentencia SUP-REC-887/2018 y acumulados en Crónica jurisdiccional del proceso electoral 2017-2018*. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Casas Reyes, Hugo Ernesto, *Partidos políticos locales en México “una interesante realidad en la política mexicana”*, Oaxaca de Juárez, n. a., 2014.
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes, 2015, Aguascalientes, Secretaría General de Gobierno.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, 2017, Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México.
- Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, 2016, México, Congreso del Estado de Coahuila.
- Código Electoral del Estado de Colima, 2011, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Código Electoral del Estado de México, 2014, México, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”.
- Código Electoral del Estado de Hidalgo, 2014, México, Instituto de Estudios Legislativos.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2008, México, Congreso del Estado de Jalisco.
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 2018, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, México.

- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Morelos, 2014, México, Periódico Oficial “Tierra y Libertad”.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, 2000, México, Congreso del Estado de Puebla.
- Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015, Xalapa de Enríquez, México, Congreso del Estado de Veracruz.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948, Bogotá, Colombia, Organización de Estados Americanos.
- Diccionario jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.
- García, César y García, Bernardo, *Teoría constitucional*, México, Iure Editores, 2004.
- Favela, Adriana y Mandujano Saúl, *Derecho electoral: visión práctica*, México, Editorial Limusa, 2013.
- Guerrero Aguirre, Francisco Javier, *El modelo sancionador de quejas y denuncias y el control de la legalidad electoral*, Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, Instituto Electoral Veracruzano, 2013.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.
- Instituto Nacional Electoral, *Estrategia nacional de cultura cívica 2017-2023*, México, INE, 2016.
- Ley Electoral Federal, 1951, México, Diario Oficial de la Federación.
- Ley Electoral del Estado de Baja California, 2015, Tijuana, Baja California, México, Periódico Oficial, 2015.
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, 2014, La Paz, México, Departamento de Apoyo Parlamentario, 2014.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, 2020, San Francisco de Campeche, México, Poder Legislativo Estado de Campeche.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, 2020, México, Tuxtla Gutiérrez, Poder Judicial del Estado de Chiapas.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua, 2015, Chihuahua, México, Periódico Oficial del Estado, núm. 67.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango, 2014, México, Congreso del Estado de Durango.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, 2014, México, H. Congreso del Estado de Guanajuato.

Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, 2020, México, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo.

Ley Electoral del Estado de Nayarit, 2010, México, Congreso del Estado de Nayarit.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León, 2014, México, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, 2015, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, 2020, Santiago de Querétaro, México, Periódico Oficial “La sombra de Arteaga”.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, 2017, México, H. Congreso del Estado de Quintana Roo.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, 2014, México, Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa, 2015, Culiacán Rosales, México, H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, 2014, México, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, 2014, México, Congreso del Estado de Tabasco.

Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, 2015, Matamoros, México, Congreso del Estado de Tamaulipas.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, 2015, Tlaxcala de Xicotécatl, México, Congreso del Estado de Tlaxcala.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, 2014, Mérida, México, Congreso del Estado de Yucatán.

Ley Electoral del Estado de Zacatecas, 2015, México, Congreso del Estado de Zacatecas.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Los Sentimientos de la Nación, 2004, *Partidos Políticos en México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.

Mandujano, Saúl, *Derecho procesal electoral: visión práctica*, México, Editorial Limusa, 2010.

Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en el mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998.

- Rawls, Jhon, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, 2015, *Candidatos no registrados. Validez y efectividad del sufragio. Comentario a la sentencia SUP-JDC-713/2004*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.
- Sentencia SUP-JDC-713/2004. Actor: Augurio Santiago García y otros. Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave. Autoridad Sustanciadora: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 22 de diciembre de 2004.
- Sentencia S2A-RIN-076/98. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo Municipal Electoral, Jiménez, Tamaulipas. Autoridad sustanciadora; Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas, 07 de diciembre de 1998.
- Sentencia RQ-SP-01/2021. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo Municipal Electoral de Cucurpé, Sonora. Autoridad sustanciadora. Tribunal Estatal Electoral de Sonora, 30 de julio 2021.
- Sentencia TET-JDC-132/2021. Actor Juan Vásquez Pérez. Autoridad responsable: Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Autoridad sustanciadora. Tribunal Electoral de Tlaxcala, 04 de agosto de 2021.
- Sentencia SG-JDC-864/2021. Actor: Edgar Aarón Palomino Ayón. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Sonora. Autoridad Sustanciadora. Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 26 de agosto de 2021.
- Sentencia SCM-JDC-1868/2021. Actor: Juan Vásquez Pérez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tlaxcala. Autoridad sustanciadora. Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 26 de agosto de 2021.
- Sentencia JDC/246/2021. Actor: Adalberto Reyes Ávila. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y Consejo Distrital Electoral 05. Autoridad sustanciadora. Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, 27 de agosto de 2021.
- Sentencia TEEP-JDC-191/2021 y Acumulados. Actor: Adan Seth Calixto Guerra. Autoridad responsable: Instituto Electoral del Estado de Puebla. Autoridad sustanciadora. Tribunal Electoral del Estado de Puebla, 15 de septiembre de 2021.

Sentencia SX-JDC-1391/2021. Actor: Adalberto Reyes Ávila. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Autoridad Sustanciadora. Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 15 de septiembre de 2021.

Sentencia SCM-JDC-2217/2021. Actor: Adán Seth Calixto Guerra. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Autoridad sustanciadora. Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 07 de octubre de 2021.

Sentencia SUP-REC-1949/2021. Actor: Adan Seth Calixto Guerra. Autoridad responsable: Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Autoridad sustanciadora. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 14 de octubre de 2021.

Sentencia SX-JDC-1507/2021. Actor: Adalberto Reyes Ávila. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Autoridad sustanciadora. Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 27 de octubre de 2021.

Métodos estadísticos e integridad electoral: las elecciones brasileñas de 2022¹

Statistical methods and electoral integrity: The 2022 brazilian elections

Ary Jorge Aguiar Nogueira

 <https://orcid.org/0000-0003-4914-3929>

Universidad de São Paulo. Brasil

Correo electrónico: aryjorge@usp.br

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.18145>

Sumario: I. Introducción. II. Materiales y métodos.
III. Resultados. IV. Discusión. V. Agradecimientos.
VI. Referencias.

I. Introducción

El fraude electoral, la utilización de métodos encubiertos e ilegales para manipular el resultado de las elecciones, distorsiona la representación, obstaculiza la rendición de cuentas y socava la legitimidad de los gobiernos (Lehoucq, 2003). En consecuencia, un aspecto crucial de las democracias representativas es asegurar que los resultados electorales reflejen con precisión las preferencias y la voluntad de los votantes (Deckert, Myagkov y Ordeshook, 2011). Este es uno de los principales aspectos de la integridad electo-

¹ Este artículo fue publicado originalmente en inglés como: Nogueira, A. J. A., “Statistical methods and electoral integrity: the 2022 brazilian elections”, *Beijing Law Review*, vol. 14, 2023, 727-738. <https://doi.org/10.4236/blr.2023.142039>

ral. Tradicionalmente, en ciencia política, la integridad electoral se refiere a estándares internacionales y normas globales que rigen la conducta apropiada de las elecciones (Norris *et al.*, 2014). Sin embargo, en la ley electoral brasileña el concepto de *integridad electoral* se refiere a mucho más que eso.

Brasil ha adoptado un modelo de gobernanza electoral caracterizado por un organismo independiente de gestión electoral (EMB, por sus siglas en inglés), la Justicia Electoral, que es una rama del Poder Judicial federal dedicada por completo a la gestión de todos los aspectos relacionados con el proceso electoral (Marchetti, 2008). Aunque los EMB independientes son ahora el modelo institucional más común para la gestión electoral en el mundo (Catt *et al.*, 2014; López-Pintor, 2000; Wall *et al.*, 2006), el caso brasileño es emblemático, ya que el país cuenta con uno de los EMB más antiguos del mundo, siendo el Tribunal Superior Electoral Brasileño creado en 1932.

Por lo tanto, en la ley electoral brasileña, el concepto de integridad electoral se refiere a un conjunto de principios, reglas y normas destinadas a garantizar la equidad, transparencia y justicia en todo el proceso electoral. Esto abarca la protección de los derechos fundamentales de los votantes, la garantía de la seguridad y confiabilidad de las máquinas de votación electrónica, la promoción de la transparencia en el financiamiento de campañas, el mantenimiento de la transparencia en el recuento de votos y otros elementos cruciales que fomentan la confiabilidad y legitimidad de las elecciones.

En este breve artículo, propongo una combinación de métodos cuantitativos para detectar posibles anomalías en los resultados electorales. Sugiero combinar el método centrado en los dígitos (último dígito) con un conteo rápido (*quick count*) para identificar cualquier desviación significativa de una elección justa ideal y los resultados obtenidos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 en Brasil. Entiendo por “elecciones justas” aquellas que son libres y “limpias”, sin manipulación alguna en favor de un candidato en particular (Beber y Scacco, 2012).

Brasil es un ejemplo notable de un país que ha enfrentado una situación política única en los últimos años. En las elecciones presidenciales de 2018, el candidato victorioso, Jair Bolsonaro, recibió el 55.13 % de los votos válidos y alegó que fue víctima de fraude electoral, afirmando que habría ganado en la primera vuelta si no fuera por la supuesta actividad fraudulenta. Después de esto, Brasil experimentó un periodo de aumento de la polarización

política. Aunque las elecciones presidenciales brasileñas de 2018 ya fueron objeto de un análisis estadístico exhaustivo por Figueiredo Filho, Silva y Carvalho (2022), y no se identificaron pruebas concretas de fraude, el tema del fraude electoral ha vuelto a ganar protagonismo en 2022.

Lula da Silva, el ex presidente de Brasil y candidato del Partido de los Trabajadores (PT), ha sido elegido como el nuevo presidente de Brasil, después de derrotar al presidente en ejercicio, Jair Bolsonaro del Partido Liberal (PL), en la segunda vuelta de las elecciones, celebradas el 30 de octubre de 2022. Lula construyó una amplia coalición que abarcó líderes de izquierda, centro y derecha moderada, lo que le ayudó a asegurar una victoria ajustada.

La elección nacional fue muy reñida, con una diferencia de poco más de dos millones de votos, que representó menos del 2 %. Como resultado de este estrecho resultado, los partidarios del presidente Bolsonaro salieron a las calles en protesta. Esta elección también destacó un lamentable prejuicio contra la población de la región noreste de Brasil, que es el lugar de origen de Lula da Silva y su base electoral principal.

Decidí centrar mi análisis en los datos de un solo estado, Alagoas, a pesar de las limitaciones que esto pueda imponer a la investigación. Esta elección se hizo en respuesta a una demanda que surgió después de la circulación de un documento falso en Internet que ponía en duda la integridad de las máquinas de votación electrónicas utilizadas en la región noreste de Brasil (Nogueira, 2023). El documento presentaba mucha información falsa sobre Alagoas, lo que llevó a confusión entre aquellos que no estaban bien informados sobre el sistema electoral del país.

Alagoas es un estado en la región noreste de Brasil, compuesto por 102 municipios, de los cuales sólo cuatro tienen más de 50,000 votantes (Maceió, su capital, con 627,485 votantes; Arapiraca, con 150,627; Río Largo, con 62,255, y Palmeira dos Índios, con 52,692). El análisis de los resultados electorales en Alagoas sirve como muestra representativa para el resto de la región noreste. De los 1,794 municipios de la región, sólo 114 tienen un electorado de más de 50,000 votantes.

Políticamente, es un estado de gran relevancia, a pesar de su tamaño relativo. El primer presidente elegido democráticamente después del fin de la dictadura, Collor de Mello, hizo su carrera política en ese estado. Además, el actual presidente de la Cámara de Diputados de Brasil, Arthur Lira, también es de Alagoas.

Los hallazgos sugieren que no hay evidencia de fraude en los resultados electorales publicados por el Tribunal Superior Electoral Brasileño. La siguiente sección describe los materiales y métodos utilizados en el estudio. La tercera sección muestra los hallazgos estadísticos. La última sección concluye y explora las implicaciones de los resultados de la investigación y reconoce sus limitaciones.

II. Materiales y métodos

Utilicé datos públicos disponibles en el Portal de Datos Abiertos del TSE (Tribunal Superior Electoral), el Órgano de Administración Electoral brasileño (EMB, por sus siglas en inglés). En un principio, elegí utilizar la distribución del último dígito del recuento de votos válidos otorgados a cada candidato, combinado con el análisis de la frecuencia del 0 y el 5, de igual manera que con los demás dígitos.

Mack y Stoetzer (2019) argumentan que la prueba del último dígito es un método único para detectar fraude electoral. Supone que un manipulador reemplaza los recuentos de votos de una hoja de resultados electorales con números falsos, pero no logra que los números parezcan aleatorios.

Teóricamente, los datos libres de manipulación deberían exhibir una media aproximada de 4.5 y una distribución uniforme de los dígitos, y cada dígito debería aparecer el 10 % del tiempo. Del mismo modo, según Beber y Scacco (2012), los últimos dígitos ocurrirán con igual frecuencia para una gran clase de distribuciones teóricas. Los retornos electorales no fraudulentos probablemente serán extraídos de dicha distribución.

En esencia, debido a la incapacidad inherente de los seres humanos para generar secuencias verdaderamente aleatorias, se espera que, en una elección justa, la distribución del último dígito del número de votos recibidos por cada candidato sea uniforme. Por otro lado, la ocurrencia desproporcionada de cualquier número podría indicar que el número total de votos fue manipulado intencionalmente (fraude). Esta lógica es la base del análisis de frecuencia de los últimos dígitos 0 y 5. En ausencia de fraude, su frecuencia promedio debería acercarse a 0.2 o 20 %.

Además, realicé una simulación de un conteo rápido (*quick count*), que es un método de evaluación estadística ampliamente utilizado por los observadores internacionales de elecciones (Enikolopov, 2013; Long, 2023;

Mulyadi y Aridhayandi, 2020; Pusklatwas, 2019; Williams y Curiel, 2020). Un conteo rápido es un método de evaluación estadística utilizado para estimar los resultados de una elección casi en tiempo real. Por lo general, recopila una muestra de votos de estaciones de votación seleccionadas al azar y extrapola los resultados a toda la población. El objetivo de un conteo rápido es proporcionar una estimación precisa y oportuna de los resultados de la elección, lo que ayuda a construir confianza en el proceso electoral y reducir el riesgo de fraude electoral.

Los conteos rápidos son ampliamente utilizados por observadores internacionales de elecciones y son considerados una herramienta efectiva para detectar fraudes y promover la integridad electoral. Como Estak, Nevitte y Cowan (2002, p. 1) nos recuerdan,

los conteos rápidos pueden proyectar o verificar resultados oficiales, detectar y reportar irregularidades o exponer fraudes. En la mayoría de los casos, los conteos rápidos generan confianza en el trabajo de los funcionarios electorales y en la legitimidad del proceso electoral.

Tuve que ajustar mi investigación porque el conteo rápido típico implica reclutar voluntarios para recopilar resultados parciales de estaciones de votación preseleccionadas, que conforman la muestra a comparar con los resultados oficiales publicados por la autoridad electoral local. Además, la recolección precisa de datos para un conteo rápido se realiza generalmente inmediatamente después del cierre de las urnas. Como esos pasos ya habían sido completados, tuve que confiar en los resultados publicados de las urnas por el Tribunal Superior Electoral de Brasil en Internet. El informe de urna es un documento en papel emitido por la máquina de votación electrónica al final de la elección. El Tribunal Superior Electoral de Brasil alienta a los representantes de los partidos y a los ciudadanos a verificar inmediatamente el número de votos en todas las máquinas de votación contra la información publicada en línea, justo después del cierre de las urnas.

Establecí una muestra basada en el número total de mesas de votación presentes en el estado (6,626) con un margen de error de muestreo del 5% y un nivel de confianza del 95%. Elegí considerar la distribución de la población como más heterogénea (50/50), lo que resultó en una muestra de 364 secciones seleccionadas utilizando la función de generación de nú-

meros aleatorios de *MS Office Excel*. Todas las estimaciones estadísticas se realizaron utilizando *IBM SPSS Statistics* versión 27.

Siguiendo las mejores prácticas científicas, los materiales para la replicación, incluidos los datos y las hojas de cálculo, están disponibles en una plataforma de acceso público (Nogueira, 2022). El documento falso también está disponible (Nogueira, 2023), pero sólo con fines académicos. Debo enfatizar que difundir noticias falsas sobre el sistema electoral brasileño es un delito punible que puede resultar en prisión.

III. Resultados

Esta sección presenta los principales hallazgos de la investigación en el siguiente orden: promedio del último dígito; análisis de la frecuencia de los últimos dígitos 0 y 5; y conteo rápido.

1. Promedio del último dígito

La tabla 1 muestra el promedio del último dígito de los votos válidos obtenidos por los candidatos en cada una de las 6626 mesas electorales en el estado de Alagoas. Vale la pena señalar que los valores obtenidos por los candidatos se ajustan estrechamente al parámetro teórico esperado de 4.5.

Tabla 1. Promedio del último dígito de los votos válidos en la segunda vuelta de las elecciones - Alagoas

Candidato	μ^1	95 % CI. ²	N ³
Jair Bolsonaro (PL)	4.53	4.45 – 4.60	6,626
Lula da Silva (PT)	4.47	4.40 – 4.53	6,626

FUENTE: elaboración propia (2023).

¹ μ represents the observed average of the last digits. The expectation theory of a fair election ($\mu=4.5$).

² Calculated values based on one thousand nonparametric bootstrapping interactions.

³ N represents the number of polling stations considered.

La letra griega μ representa el promedio observado de los últimos dígitos. La teoría de expectativas de una elección justa establece que ($\mu=4.5$). Los valores calculados se basan en mil remuestreos no paramétricos. N representa el número de secciones de votación consideradas.

Estos resultados difieren de los informados por Hicken y Mebane (2015) en sus análisis de elecciones en Afganistán ($\mu = 4.112$) y Sudáfrica ($\mu = 4.069$), donde la variación en el promedio del último dígito fue de aproximadamente el 10 %. En contraste, en el caso brasileño, el promedio varió en menos del 1 % del valor esperado (aproximadamente 0.6 % para ser más precisos).

Quiero señalar aquí que el método del promedio del último dígito es extremadamente sensible para detectar manipulaciones. Para fortalecer la evidencia, también resalté la frecuencia observada del último dígito en los votos válidos obtenidos por cada candidato (tabla 2).

Tabla 2. Frecuencia en la distribución de los últimos dígitos de los votos válidos obtenidos por cada candidatura

Candidato Digit	Votos para Bolsonaro		Votos para Lula da Silva	
	Observed	Expected	Observed	Expected
0	10.0	10.0	10.2	10.0
1	9.7	10.0	10.3	10.0
2	9.7	10.0	10.2	10.0
3	10.1	10.0	9.6	10.0
4	10.2	10.0	9.9	10.0
5	9.9	10.0	10.3	10.0
6	9.9	10.0	9.5	10.0
7	10.5	10.0	10.1	10.0
8	10.1	10.0	9.4	10.0
9	10.0	10.0	10.4	10.0

FUENTE: elaboración propia (2023).

Según la literatura (Beber y Scacco, 2012; Dlugosz y Müller-Funk, 2009; Skovoroda y Lankina, 2017), una distribución justa de dígitos debería ser uniforme. Al observar la frecuencia en la distribución de los últimos dí-

gitos, mi objetivo era identificar cualquier anomalía en los votos válidos obtenidos por cada candidato (tabla 2).

Una vez más, la idea detrás de este enfoque es que, en una elección justa, la distribución de los últimos dígitos del recuento de votos debe seguir una distribución uniforme, con cada último dígito teniendo una probabilidad del 0,1 de aparecer. En otras palabras, cada último dígito (0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9) debería ocurrir aproximadamente el 10 % del tiempo en el recuento de votos válidos para cada candidato.

Para confirmar la validez del resultado, se reprodujo el análisis del último dígito para evaluar la distribución de otros tres indicadores que, en teoría, serían más difíciles de manipular y requerirían una empresa estadística y computacional altamente sofisticada: *a*) el número de votantes elegibles por sección; *b*) el número total de votantes que asistieron a las urnas; y *c*) el número total de votos inválidos (suma de votos en blanco y nulos).

Tabla 3. Frecuencia en la distribución de los últimos dígitos de los votantes, la asistencia y los votos inválidos

Dígitos	Votantes	Asistencia	Votos inválidos	Esperado
0	9.0	9.6	9.7	10.0
1	9.0	10.5	9.2	10.0
2	9.9	9.8	10.2	10.0
3	10.3	10.5	9.8	10.0
4	10.1	9.6	10.9	10.0
5	11.9	10.1	9.6	10.0
6	10.2	9.9	9.8	10.0
7	10.0	10.3	10.3	10.0
8	9.7	10.3	10.1	10.0
9	10.0	9.3	10.4	10.0

FUENTE: elaboración propia (2023).

Para todos los indicadores, la frecuencia del último dígito se acerca a una distribución uniforme. Estas distribuciones son similares a los resultados encontrados por Beber y Scacco (2012) sobre el recuento de votos en Suecia.

El único indicador en el que el recuento supera el margen de redondeo es el de votantes. Sin embargo, este es un indicador que no se somete a una distribución verdaderamente aleatoria. En años electorales, es común agrupar secciones de votación más pequeñas en secciones más grandes en la misma ubicación de votación, lo que afecta la distribución de votantes por sección de votación.

Quiero enfatizar que los avances recientes en la tecnología de inteligencia artificial hacen posible generar números estadísticamente coherentes electrónicamente. Sin embargo, el sistema electoral brasileño está estructurado de tal manera que la impresión y publicación de resultados individuales de máquinas de votación electrónica en cada lugar de votación antes de la tabulación centralizada por parte del Tribunal Electoral hace que la manipulación de datos sea prácticamente imposible. Cualquier inconsistencia sería detectada de inmediato.

2. Análisis de la frecuencia de los últimos dígitos 0 y 5

A continuación, se evaluó la distribución de frecuencia de los números 0 y 5 como los últimos dígitos de los votos válidos en las elecciones presidenciales de segunda vuelta de 2022. En una elección justa, se espera que la frecuencia relativa promedio de los dígitos 0 y 5 se acerque al 0.2, es decir, al 20% del total. El recuento de los 6626 centros de votación resultó en un promedio de 0.199 para Jair Bolsonaro y 0.205 para Lula da Silva, como se muestra en la tabla 4 a continuación.

Tabla 4. Frecuencia de los últimos dígitos 0 y 5 de los votos válidos en las elecciones presidenciales de segunda vuelta

Candidato	Promedio	N
Jair Bolsonaro (PL)	0.199	6,626
Lula da Silva (PT)	0.205	6,626

FUENTE: elaboración propia (2023).

Al analizar los datos presentados en la Tabla 4, se puede observar que no se detectaron desviaciones significativas. La frecuencia de los dígitos 0 y

5 se encontró aproximadamente en 0,2 (o 20%), lo que se ajusta de cerca a la frecuencia esperada según la teoría.

Según la literatura, si no hay irregularidades en el conteo de dígitos, se genera una distribución con un promedio de 0,2 para los dígitos 0 y 5 (Beber y Scacco, 2012). Para asegurar una elección justa, los resultados observados deben ser estadísticamente equivalentes a los predichos según la teoría.

3. Recuento rápido (*quick count*)

Dada la ausencia de anomalías en la distribución de los votos válidos, elaboré una simulación de recuento rápido, computando los resultados de 364 secciones seleccionadas de entre las 6626 secciones instaladas en el estado de Alagoas. El sorteo seleccionó urnas de 82 de los 102 municipios del estado. Es importante recordar que seleccioné las secciones al azar.

Los resultados obtenidos se presentan en la tabla 5 a continuación. La muestra corresponde a poco más del 5 % de los votos válidos del estado, lo que suma un total de 90,216 votos válidos.

Tabla 5. Distribución de votos válidos (muestra)

Candidato	Votos válidos	%
Jair Bolsonaro	38,267	42.4 %
Lula da Silva	51,949	57.6 %
Total	90,216	100 %

FUENTE: elaboración propia (2023).

Mi simulación propone que, al considerar los votos válidos de las 364 secciones, el candidato Lula da Silva debería ganar el estado de Alagoas en general con aproximadamente el 58 % de los votos, frente al 42 % para Jair Bolsonaro.

La similitud con la muestra puede ser observada en los resultados oficiales publicados por el Tribunal Superior Electoral, como se muestra en la Tabla 6 a continuación:

Tabla 6. Distribution of valid votes (elections)

Candidato	Votos válidos	%
Jair Bolsonaro	687,827	41.3 %
Lula da Silva	976,831	58.7 %
Total	1,664,658	100 %

FUENTE: elaboración propia (2023).

En el estado de Alagoas, Lula da Silva ganó con poco más del 58 % de los votos válidos, confirmando la predicción de la muestra utilizada en la simulación del conteo rápido.

IV. Discusión

Está bastante consolidada la idea de que las elecciones implican mucho más que el simple acto de votar (Cox, 1997; Lijphart, 1994; Taagepera y Shugart, 1989). Es crucial recordar que las elecciones son la base de las democracias modernas. Además, aunque tienen sus raíces en eventos independientes, el acto de votar y la consolidación de las democracias no pueden separarse en el siglo XXI. Incluso muchos señalan que elecciones bien administradas serían un requisito previo para la democracia (Pastor, 1999; Birch, 2011; Norris, 2015).

Como recuerdan Hick y Mebane (2015), si se viola una boleta, el sufragio universal pierde su característica de asegurar la responsabilidad vertical necesaria para la democracia. La manipulación de los resultados electorales es una seria amenaza para la democracia, y la prevención del fraude está directamente relacionada con el mantenimiento de la integridad electoral (Fortin-Rittberger, Harfst y Dingler, 2017; James y Clark, 2020; Levin y Alvarez, 2012).

A nivel internacional, los criterios para evaluar la integridad electoral incluyen la transparencia, la imparcialidad, el acceso a votar, el registro preciso de votantes, el secreto del voto, el recuento confiable de votos y la supervisión independiente (Van Ham, 2015).

Alvim (2015) resume cinco criterios para evaluar la integridad electoral: garantía de la libertad para ejercer el derecho al voto; estricta adheren-

cia a la legalidad del concurso; reconocimiento de la autenticidad de los resultados electorales; certeza de la imparcialidad y firmeza en la realización de elecciones por parte de la administración y los organismos de jurisdicción electoral; y preservación de la igualdad de oportunidades entre los candidatos que se someten a la elección popular.

La garantía de que los resultados electorales expresen con precisión la voluntad de los votantes es una condición fundamental para reconocer la integridad electoral. En Brasil, la integridad electoral es, sobre todo, una cuestión de doctrina legal. La Constitución federal dispone que la soberanía popular debe ejercerse por voto, y los principios de legitimidad y normalidad de las elecciones están consagrados en el artículo 14, párrafo 9, de la Constitución.

El sistema de justicia electoral brasileña surgió como respuesta a una demanda de elecciones limpias después del colapso de la República Vieja en 1930. Su primera tarea fue crear un registro nacional de votantes para eliminar la práctica tradicional de violar el principio de “un hombre, un voto” que había persistido desde el período imperial (Nogueira, 2021).

Brasil actualmente está experimentando un período altamente polarizado, donde los prejuicios de larga data contra la población del noreste han resurgido como acusaciones cuestionando la confiabilidad de los sistemas electorales en esa región. Sin embargo, no he encontrado evidencia empírica que respalde las afirmaciones de fraude en la recepción, el recuento o la presentación de votos válidos.

La investigación tiene limitaciones espaciales porque se restringió a un solo estado en la federación brasileña y limitaciones temporales (elecciones de segunda vuelta). Sin embargo, es posible inferir que las acusaciones de manipulación de votos divulgadas en Internet carecen de pruebas sólidas.

El análisis de la frecuencia promedio de los últimos dígitos de los votos válidos reveló resultados que se alinearon estrechamente con la expectativa teórica para elecciones justas (4.5). La distribución alcanzó valores cercanos al 10 % (el valor teórico ideal) con una variación máxima del 0.7 %. De manera similar, el análisis de los dígitos 0 y 5 no reveló ninguna anomalía. Las frecuencias estuvieron cerca del ideal del 0.2 o el 20 % del total.

Cuando empleé el mismo enfoque para los números de votantes elegibles, la participación de votantes por sección y los votos inválidos (la suma de votos en blanco y nulos), la distribución de frecuencia de los últimos dígitos también se acercó al 10 %.

Finalmente, pude simular la aplicación del método de conteo rápido, que es reconocido internacionalmente como un mecanismo efectivo para detectar fraude electoral. Los datos de la muestra se ajustaron estrechamente a los resultados oficiales, lo que proporciona evidencia de que no hubo indicación de manipulación fraudulenta de votos.

Por supuesto, la falta de evidencia de fraude no proporciona una prueba irrefutable de la precisión del sistema de votación electrónica adoptado en Brasil. Según Popper (2018), el criterio para el estatus científico de una teoría es su falsabilidad. Las certezas absolutas no se encuentran en el ámbito de la ciencia, sino en el de la fe religiosa. Como mencioné anteriormente, la integridad electoral es un principio fundamental del derecho electoral brasileño. Por lo tanto, la discusión sobre la integridad electoral en Brasil es principalmente un asunto legal. Sin embargo, incluso el conocimiento dogmático como el derecho puede beneficiarse del empirismo.

Existe una gran demanda de estudios transversales, por parte de la comunidad jurídica, que puedan proporcionar herramientas empíricas a los investigadores en el campo del derecho electoral. En este trabajo, mi objetivo es contribuir a los estudios sobre integridad electoral mediante la recopilación de evidencia empírica que pueda ser sometida a pruebas y examen. Nunca el debate público en el ámbito democrático ha requerido tanto de los investigadores. Esperemos estar a la altura del desafío.

V. Agradecimientos

Quiero expresar mi gratitud a mi asesora doctora Camila Villard Duran (Ph.D. Paris 1 Panthéon-Sorbonne y Universidad de Sao Paulo), a mi colega, Julia Lambert Gomes Ferraz (Maestra en Derecho, Universidad de São Paulo), y a mi amigo, Renato Nora Coelho (funcionario público en el Tribunal Electoral Brasileño), por sus valiosos comentarios, que ayudaron a mejorar el contenido de mi manuscrito.

Además, quisiera agradecer al doctor Frederico Franco Alvim (Ph.D. Universidad del Museo Social Argentino) por su ayuda en aclarar mis preocupaciones iniciales sobre los datos.

VI. Referencias

- Alvim, F. F. (2015). Integridade eleitoral: significado e critérios de qualificação. *Ballot*, 1(2), 213-228.
- Beber, B., and Scacco, A. (2012). What the numbers say: a digit-based test for election fraud. *Political Analysis*, 20(2), 211-234.
- Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford University Press.
- Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., y Wolf, P. (2014). *Electoral management design*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Cox, G. W. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge University Press.
- Deckert, J., Myagkov, M., y Ordeshook, P. C. (2011). Benford's law and the detection of election fraud. *Political Analysis*, 19(3), 245-268.
- Dlugosz, S., y Müller-Funk, U. (2009). The value of the last digit: Statistical fraud detection with digit analysis. *Advances in Data Analysis and Classification*, 3(3), 281-300.
- Enikolopov, R., Korovkin, V., Petrova, M., Sonin, K., y Zakharov, A. (2013). Field experiment estimate of electoral fraud in Russian parliamentary elections. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(2), 448-452.
- Estak, M., Nevitte, N., y Cowan, G. (2002). *The quick count and election observation: an NDI handbook for civic organizations and political parties*. National Democratic Institute for International Affairs (NDI). https://www.ndi.org/sites/default/files/1417_elect_quickcountthdbk_0.pdf
- Figueiredo Filho, D., Silva, L., y Carvalho, E. (2022). The forensics of fraud: evidence from the 2018 Brazilian presidential election. *Forensic Science International: Synergy*, 5, 100286, 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.fsisyn.2022.100286>
- Fortin-Rittberger, J., Harfst, P., y Dingler, S. C. (2017). The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy. *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties*, 27(3), 350-368.
- Hicken, A. y Mebane Jr, W. R. (2015). *A guide to election forensics*. University of Michigan.

- James, T. S., y Clark, A. (2020). Electoral integrity, voter fraud, and voter ID in polling stations: lessons from English local elections. *Policy Studies*, 41(2-3), 190-209.
- Lehoucq, F. (2003). Electoral fraud: causes, types, and consequences. *Annual Review of Political Science*, 6, 233-256.
- Levin, I., y Alvarez, R. M. (2012). Introduction to the virtual issue: election fraud and electoral integrity. *Political Analysis*, 20(V4), 1-7.
- Lijphart, A. (1994). Democracies: forms, performance, and constitutional engineering. *European Journal of Political Research*, 25(1), 1-17.
- Long, J. D. (2023). Protecting electoral integrity in emerging democracies. En T. Madon, A. J. Gadgil, R. Anderson, L. Casaburi, K. Lee, y A. Rezaee (Eds.), *Introduction to development engineering; a framework with applications from the field* (pp. 489-512). Springer.
- López-Pintor, R. (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*. Bureau for Development Policy; United Nations Development Programme.
- Mack, V., y Stoetzer, L. F. (2019). Election fraud, digit tests and how humans fabricate vote counts; an experimental approach. *Electoral Studies*, 58, 31-47.
- Marchetti, V. (2008). Governança eleitoral: O modelo brasileiro de justiça eleitoral. *Dados*, 51, 865-893.
- Mulyadi, D., y Aridhayandi, M. R. (2020). The existence of a quick count in the simultaneous election vortex as part of the development Indonesian democracy in the 4.0 era. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 23, 1-5.
- Nogueira, A. J. A. (2021). A Revolução de 1930 e a criação do eleitorado brasileiro. *Revista Direito Eleitoral em Debate*. https://www.researchgate.net/publication/355189536_A_Revolucao_de_1930_e_a_criacao_do_eleitorado_brasileiro
- Nogueira, A. J. A. (2022). Elections results: Brazil (Alagoas). [Data set]. *Mendeley Data*. <https://data.mendeley.com/drafts/rd5j4k4bhp>
- Nogueira, A. J. A. (2023), Apocryphal document on fraud in Brazilian electronic voting machines. *Mendeley Data*, V1. doi: 10.17632/6gpkwpvzdn.1
- Norris, P., Frank, R. W., y Coma, F. M. i (2014). Measuring electoral integrity around the world: A new dataset. *PS: Political Science and Politics*, 47(4), 789-798.
- Norris, P. (2015). *Why elections fail*. Cambridge University Press.

- Pastor, R. A. (1999). The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research. *Democratization*, 6(4), 1-27.
- Popper, K. (2018). *Conjecturas e refutações*. Edições 70.
- Pusdiklatwas, B. P. K. P. (2019). Reviewing Presidential Candidates and Political Parties Reactions on The Results Of 2019 General Election Quick Count.
- Skovoroda, R., y Lankina, T. (2017). Fabricating votes for Putin: new tests of fraud and electoral manipulations from Russia. *Post-Soviet Affairs*, 33, 100-123.
- Taagepera, R., y Shugart, M. S. (1989). Designing electoral systems. *Electoral Studies*, 8(1), 49-58.
- Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (2022). *Portal de dados abertos do TSE*. Recuperado de <https://dadosabertos.tse.jus.br/>
- Van Ham, C. (2015). Getting elections right? Measuring electoral integrity. *Democratization*, 22(4), 714-737.
- Van Ham, C., y Garnett, H. A. (2019). Building impartial electoral management? Institutional design, independence, and electoral integrity. *International Political Science Review*, 40(3), 313-334.
- Wall, A., Ellis, A., Ayoub, A., Dundas, C. W., Rukambe, J., y Staino, S. (2006). *Electoral management design*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Williams, J., y Curiel, J. (2020). *Analysis of the quick count in the 2019 Bolivia election*. Center for Economic and Policy Research.
- Wibowo, A., y Darmanto, S. (2019). Impact of quick count result of president election on stock prices and trade activities in the Indonesian capital market. *Saudi Journal of Business and Management Studies*, 4(6), 487-493.

Polarización, paridad de género y reelección: las (e)lecciones del 2021 en Ciudad de México

Polarization, gender parity and re-election: the 2021 elections in Mexico City

Imer Flores¹

 <https://orcid.org/0000-0003-2744-3461>

Universidad Nacional Autónoma de México. México

Correo electrónico: imer@unam.mx

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19435>

Sumario: I. *Introducción*. II. *Contexto del proceso electoral 2021*. III. *Resultados*. IV. *Consecuencias*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

Hoy hablé en el Congreso sobre el antiguo régimen y de la nueva política para llevar a cabo la cuarta transformación de la vida pública de México; ahora quiero expresar lo que ya hemos hecho y estamos por iniciar; lo que bien podríamos llamar, una modernidad forjada desde abajo y para todos.

Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR²

¹ Agradezco a Gustavo Escalante Iturriaga, Fernando Ojesto Martínez Manzur y Willibald Sonnleitner su apoyo para realizar este texto, a partir de la discusión de las lecciones de los resultados de las elecciones 2021, así como a René Hernández y Ana Luisa Pacheco Hernández, su ayuda para elaborar las gráficas y tablas, a partir de la información contenida en los sitios web del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM): <https://www.iecm.mx> y del Instituto Nacional Electoral (INE) <https://www.ine.mx>.

² López Obrador, Andrés Manuel, “Mensaje a la Nación desde el Zócalo de la Ciudad de México”, 1o. de diciembre de 2018. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discursos>

I. Introducción

Atender a todos los mexicanos, sin importar creencias, clases, organizaciones, sexo, partidos, sectores económicos o culturales, y aplicar el principio de que, *por el bien de todos, primero los pobres*, fueron algunos de los compromisos que el presidente de la República reafirmó en su discurso, desde el Zócalo de Ciudad de México (CDMX), el 10. de diciembre de 2018, después de haber tomado posesión en el Congreso de la Unión. A pesar de este guiño con la conciliación y el llamado a gobernar *desde abajo, para todos*, la estrategia electoral impulsada para consolidar su proyecto alternativo, recaracterizado como la *cuarta transformación* (4T), ha reproducido la fórmula de confrontación y lucha que le hizo llegar al poder. La cuestión es que, tanto su gobierno como la oposición, así como algunos otros actores, han adoptado la misma estrategia, la cual ha dado lugar a una mayor polarización e inclusive a una violencia política generalizada a nivel nacional y, en mayor o menor medida, en cada una de las 32 entidades federativas.

Ahora bien, a nivel local, en la CDMX estaban en juego sus 16 alcaldías, 160 concejalías —96 de mayoría relativa y 64 de representación proporcional— y 66 diputaciones locales —33 de mayoría relativa y 33 de representación proporcional, incluida 1 diputación migrante—. Además, al ser elecciones concurrentes con las federales, también estaban en juego a nivel federal, de manera directa, las 24 diputaciones federales de mayoría relativa (y, de modo indirecto, las de representación proporcional).

A simple vista, los resultados en el caso de la CDMX confirman: por un lado, a nivel macro, una gran polarización entre la Coalición “Juntos Hacemos Historia”, conformada por el partido gobernante, tanto a nivel federal como local, *i. e.* Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), así como el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (de aquí en adelante la coalición del partido en el gobierno o gobernante), y la Coalición “Va por México”, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (de aquí en adelante coalición de los partidos de oposición u opositora).

[de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es](#)
(fecha de consulta: 3 de marzo de 2022)

Y, por el otro, a nivel micro, una gran multiplicación-combinación de fórmulas —ya sean coaliciones de o partidos— tanto ganadoras como perdedoras, lo cual evidencia una gran diversidad, pluralidad y variedad, pues en CDMX, además de los dos bloques que forman los partidos de las coaliciones gobernante y opositora, tanto Movimiento Ciudadano (MC) como Fuerza por México (FXM), cuentan con alguna representación, esto es, un total de 8 partidos políticos.

II. Contexto del proceso electoral 2021

El contexto del proceso electoral 2020-2021, tanto a nivel federal como local, está enmarcado no solamente por la polarización, sino además por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2. En este orden de ideas, habrá que destacar la resiliencia para llevar a cabo las elecciones en medio de tal eventualidad y con las medidas de emergencia sanitaria en efecto, tales como el uso obligatorio del cubrebocas, mantener una sana distancia en la fila para votar, la aplicación de gel antibacterial, entre otras, y con una participación ciudadana en torno al 52.68% a nivel nacional y 52.16% a nivel local.

Cabe abrir un breve paréntesis para recordar que las elecciones y las votaciones —que van de la mano— tienen el objetivo de traducir los votos en cargos y puestos de representación, y tienen que atender al doble reto de garantizar tanto la gobernabilidad como la representatividad.³ Así, las diferentes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, han atendido a tales fines.

Entre ellas nos permitimos enfatizar tres de las más recientes:

- 1) Decreto núm. 216 de reforma a la Constitución en materia político-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), del 10 de febrero de 2014.⁴

³ Vid. por ejemplo, Flores, Imer B., “Gobernabilidad y representatividad: Hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 209-236. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/16213> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022)

⁴ Cfr. Decreto núm. 216. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/>

- 2) Decreto núm. 227 de reforma a la Constitución en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicado en el DOF, del 29 de enero de 2016.⁵
- 3) Decreto núm. 238 de reforma a la Constitución en materia de paridad de género, publicado en el DOF del 6 de junio de 2019.⁶

Cabe mencionar, por una parte, que la primera reforma fue de gran importancia no solamente por incluir la posibilidad de una reelección limitada para legisladores tanto a nivel federal como local,⁷ sino además por requerir a los partidos políticos una postulación paritaria para los puestos de representación popular.⁸ Por otra parte, la segunda reforma sería de la mayor relevancia para dar lugar a la Constitución Política de la Ciudad de México⁹ y, en consecuencia, a la reorganización en primerísimo lugar mediante la elección tanto de las alcaldías como de las concejalías, y la inclusión —en la legislación secundaria— con posterioridad de la figura de la *diputación migrante* y el llamado “voto chilango”. Por último, la tercera reforma también sería de gran trascendencia al ampliar los alcances de la paridad de género, más allá de los cargos de elección popular.

[reformas/10022014R.pdf](#) (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

⁵ Cfr. Decreto núm. 227. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/reformas/29012016R.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

⁶ Cfr. Decreto núm. 238 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/reformas/DOF06062019.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

⁷ Vid. por ejemplo, Flores, Imer B., “Racionalidad jurídica y reelección legislativa: A propósito de las reformas tanto a la Constitución general de la República como a las de las entidades federativas en México”, en Luna Plá, Issa, Puente Martínez, Khemvirg, y Flores, Imer B. (coords.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 75-127. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/6.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

⁸ Vid. por ejemplo, Flores, Imer B., “El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿De punto de partida a punto de llegada?”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 9, enero-junio, 2016, pp. 71-100. <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10095/12556> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

⁹ Vid. por ejemplo, *Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir. Insumos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13139> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

Todas en conjunto han dado lugar a una mayor representatividad, sobre todo de las mujeres, quienes, ahora, al ser postuladas de forma paritaria, pueden acceder —como veremos— mucho más fácilmente a cargos de elección popular. Si bien el signo parece ser la polarización, somos de la opinión que esta no es incompatible *per se* con la democracia.¹⁰ A pesar de que pueda haber dos grandes polos, resulta que además hay gran diversidad, pluralidad y variedad de posturas en su interior.¹¹ Ciertamente, los retos son: construir consensos amplios, a partir de una cultura del debate y del respeto mutuo y hasta de la tolerancia.¹²

Es conveniente avanzar que, para examinar los resultados de la elección, nos permitimos destacar al menos tres grandes ejes: (1) polarización; (2) paridad de género y, (3) posibilidad de la reelección.

III. Resultados

A continuación procedemos a analizar principalmente los resultados de las elecciones locales en CDMX y haremos una breve referencia a las federales, en cuanto a las diputaciones de mayoría relativa (y no así respecto a las de representación proporcional).

¹⁰ Vid. por ejemplo, Flores, Imer B., “Democracia y polarización: ¿(in)compatibilidad?”, en Díaz Müller, Luis T. (coord.), *V Jornadas: Crisis y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 97-116. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2897/6.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

¹¹ Cfr. Sonnleitner, Willibald, *Lo que el voto se llevó. La des-composición del pacto revolucionario en México*, México, El Colegio de México, 2018; y Aristegui Noticias, “CdMx no está partida en dos, es diversa | PRI dejó de ser un partido de base rural” (Video), *Aristegui Noticias*, 10 de junio de 2021. <https://aristeguinoticias.com/1006/mexico/cdmx-no-esta-partida-en-dos-es-diversa-pri-dejo-de-ser-un-partido-de-base-rural-willibald-sonleitner-video/> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

¹² Vid. Dworkin, Ronald, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, Princeton University Press, 2006, p. 6 (hay versión en español: *La democracia posible. Principios para un debate político*, trad. Ernest Weikert García, Barcelona. Paidós, 2008, p. 21): “La democracia puede gozar de buena salud a pesar de carecer de un debate político serio si existe un consenso amplio acerca de lo que hay que hacer. Puede ser una democracia saludable incluso sin existir consenso si posee una cultura del debate. Pero no puede mantener la buena salud si padece divisiones profundas y encarnizadas y carece de un debate real, porque entonces se convierte en una mera tiranía del número”.

1. Elecciones locales

Como ya adelantamos, a nivel local estaban en juego las 16 alcaldías, las 160 concejalías —96 de mayoría relativa y 64 de representación proporcional—¹³ y las 66 diputaciones locales —33 de mayoría relativa y 33 de representación proporcional, incluida 1 diputación migrante—. Cabe advertir que la Sala Regional de la Ciudad de México (SCM) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al resolver el SCM-JDC-126/2000 y sus acumulados, había determinado con la debida antelación que las circunscripciones correspondieran a la delimitación territorial de Ciudad de México, instrumentada para la elección de 2018, y en consecuencia revocó el acuerdo correspondiente del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), identificado como IECM/ACU-CG-036/2020.

A. Alcaldías

Del total de las 16 alcaldías, 9 fueron ganadas por la candidatura postulada por la coalición de los partidos de oposición conformada por PAN-PRI-PRD, incluida una por el PAN mismo, y las 7 restantes ganadas por la coalición del partido en el gobierno integrada por PT-MORENA. Así, la coalición opositora obtuvo +4 alcaldías, en tanto que la coalición gobernante -4 alcaldías, respecto a la elección de 2018, en la cual había ganado 11 y perdido 5 de las 16 alcaldías. Sobre este punto, cabe acentuar que salta a la luz y a simple vista una Ciudad de México polarizada: dividida en dos bloques —el gobernante y el opositor— y partida prácticamente a la mitad (*vid. infra*). Además, nos permitimos destacar dos cuestiones.

De un lado, en lo referente a la paridad de género, al frente de dichas alcaldías fueron electos 8 hombres y electas 8 mujeres (5 hombres y 4 mujeres de la coalición opositora, así como 4 mujeres y 3 hombres de la coalición gobernante). De esta manera, las candidatas mujeres obtuvieron en conjun-

¹³ Como el resultado de las concejalías de acuerdo con el principio de mayoría relativa va muy de la mano de las alcaldías no debería sorprender que el resultado sea coincidente y prácticamente el mismo, en cambio el resultado de conformidad con el principio de representación proporcional, aunque es inverso, pues éstas corresponden a la coalición de o partidos perdedores de las concejalías de mayoría relativa, es mucho más variado y en consecuencia da lugar a un mosaico variopinto, como en el caso de las diputaciones locales de representación proporcional, incluida la diputación migrante, como veremos más adelante.

to +4 alcaldías, en tanto que los candidatos hombres -4 alcaldías, respecto a la elección del 2018, en la cual los hombres habían ganado 12 y las mujeres 4 de las 16 alcaldías. Con la nota adicional de que solamente 1 mujer fue reelecta como alcaldesa, con lo cual en las 7 alcaldías restantes las mujeres fueron electas por primera vez.

Del otro, en lo relativo a la posibilidad de la reelección, en 8 alcaldías el partido o coalición ganadora en el 2018 repitió en el 2021, 6 con la reelección de la misma candidatura —5 hombres y 1 mujer—, y 2 con la elección de una persona diferente: en las alcaldías tanto de Coyoacán (3) hombre por hombre, como de Tláhuac (13) mujer por hombre; y hubo alternancia tanto de coaliciones o de partidos como de personas en 8:

- 1) Álvaro Obregón (1) PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES);
- 2) Azcapotzalco (2) PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES);
- 3) Cuauhtémoc (6) PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES);
- 4) La Magdalena Contreras (10) PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES);
- 5) Miguel Hidalgo (11) PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES);
- 6) Milpa Alta (12) PT-MORENA (PAN-PRD-MC);
- 7) Tlalpan (14) PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES); y
- 8) Venustiano Carranza (15) PT-MORENA (PAN-PRD-MC).

Y repitieron, con la reelección de la misma candidatura en 6:

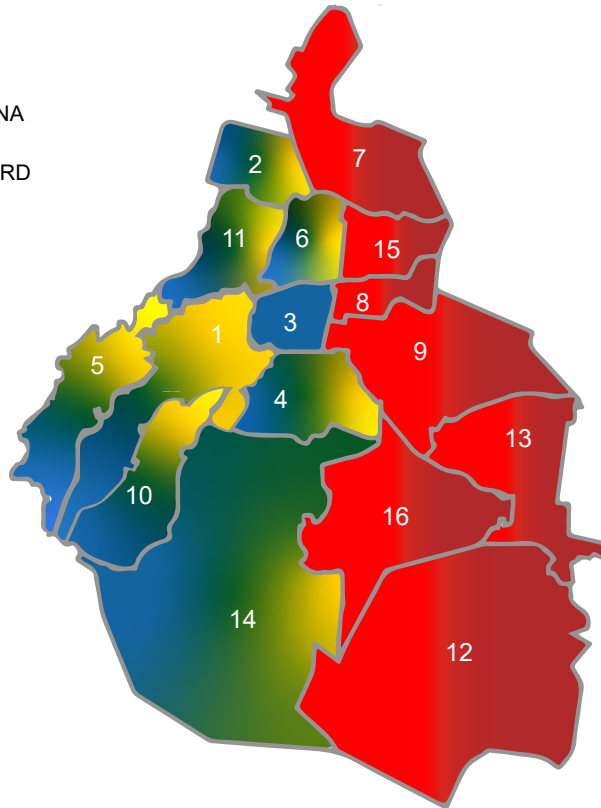
- 1) Benito Juárez (3) PAN (PAN-PRD-MC);
- 2) Cuajimalpa de Morelos (5) PAN-PRI-PRD (PRI);
- 3) Gustavo A. Madero (7) PT-MORENA (PT-MORENA-PES);
- 4) Iztacalco (8) PT-MORENA (PT-MORENA-PES);
- 5) Iztapalapa (9) PT-MORENA (PT-MORENA-PES); y
- 6) Xochimilco (16) PT-MORENA (PT-MORENA-PES).

Así como, con una candidatura diferente en 2:

- 1) Coyoacán (4) PAN-PRI-PRD (PAN-PRD-MC); y
- 2) Tláhuac (13) PT-MORENA (PT-MORENA-PES).

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE LAS 16 ALCALDÍAS DE LA CDMX (2021)

- PT MORENA
- PAN PRI PRD
- PAN



1	Álvaro Obregón	Lia Limón García
2	Azcapotzalco	Margarita Saldaña Hernández
3	Benito Juárez	Santiago Taboada Cortina
4	Coyoacán	José Giovanni Gutiérrez Aguilar
5	Cuajimalpa De Morelos	Adrián Rubalcava Suárez
6	Cuauhtémoc	Sandra Xantall Cuevas Nieves
7	Gustavo A Madero	Francisco Chiguil Figueroa
8	Iztacalco	Raúl Armando Quintero Martínez
9	Iztapalapa	Clara Marina Brugada Molina
10	La Magdalena Contreras	Luis Gerardo Quijano Morales
11	Miguel Hidalgo	Mauricio Tabe Echartea
12	Milpa Alta	Judith Venegas Tapia
13	Tláhuac	Araceli Berenice Hernández Calderón
14	Tlalpan	Alfa Eliana González Magallanes
15	Venustiano Carranza	Evelyn Parra Álvarez
16	Xochimilco	José Carlos Acosta Ruiz

B. Concejalías de mayoría relativa y de representación proporcional

Como ya mencionamos, además de las 16 alcaldías, estaban en juego 10 concejalías por cada una —6 de mayoría relativa y 4 de representación proporcional— y en conjunto 160 concejalías —96 de mayoría relativa y 64 de representación proporcional—.

a. Mayoría relativa

Como los resultados de las concejalías de mayoría relativa van de la mano de los de las alcaldías son prácticamente los mismos. De esta forma, la coalición opositora obtuvo 54 concejalías correspondientes a 9 alcaldías, en tanto que la coalición del partido en el gobierno —a nivel tanto local como federal— 42 concejalías correspondientes a 7 alcaldías, en todos los casos con 6 concejales, con paridad de género, en cada una de 3 hombres y 3 mujeres, y en conjunto 48 hombres y 48 mujeres.

Ahora bien, de los 96 concejales de mayoría relativa resulta que solamente 19 fueron reelectos, 11 por la coalición gobernante y 8 por la coalición opositora; 11 hombres y 8 mujeres; y 13 cargos de concejales fueron reelectos de acuerdo con el principio de mayoría relativa, y 6 que habían sido electos de conformidad con el de representación proporcional, ahora fueron electos conforme al de mayoría relativa.

Ganadores Concejales Mayoría Relativa 2021

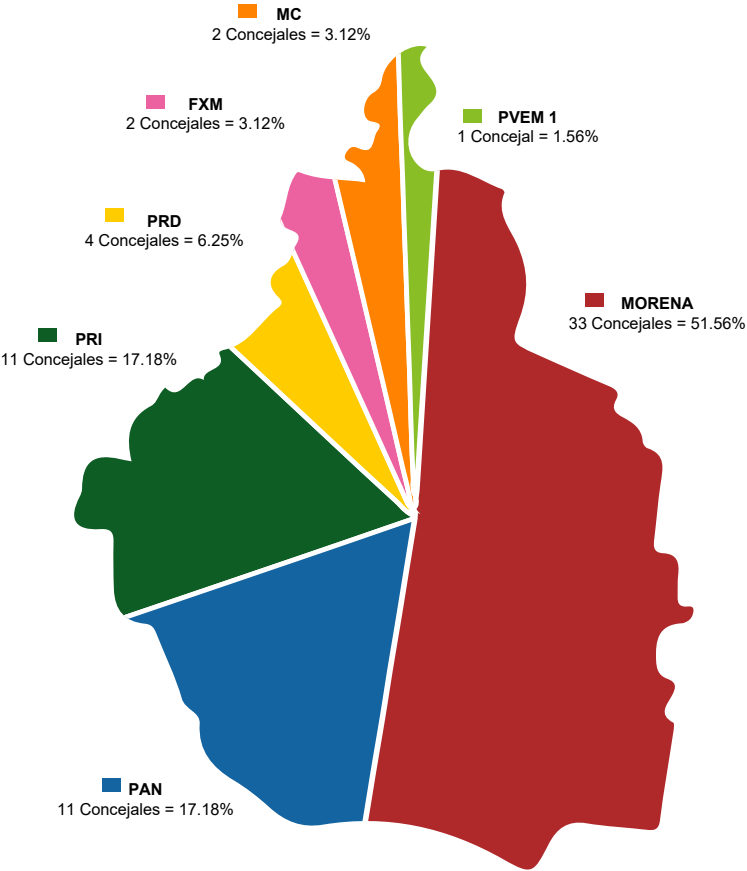
DEMARCACIÓN	CONCEJAL GANADOR	SUPLENTE	FUERZA POLÍTICA	ACUERDO CONSEJO DISTRITAL
Azcapotzalco	Mauricio Martín Sánchez Alba	Silvia Gallardo Almanza	PAN-PRI-PRD	Constancia de Mayoría y validez de la elección para la Alcaldía emitido por las cabeceras de demarcación, el 10 de julio de 2021
	Maribel Jazmín Zúñiga Hernández	Mariana Rangel Guerrero		
	Rafael Monroy Ángel	Yazmin Monserrat Correa Soriano		
	Aida Elena Beltrán Sánchez	Mariana Zúñiga Ojeda		
	Ángel Fernando Cuéllar Palafox	Cruz Iván Bonilla Cuéllar		
	Rosalía Martha Elvira López Herrera	María Elena Negrellos Hernández		
Coyoacán	Rosa María Ramírez Meza	Alejandra Osnaya Comejo	PAN-PRI-PRD	Constancia de Mayoría y validez de la elección para la Alcaldía emitido por las cabeceras de demarcación, el 10 de julio de 2021
	Antonio Alcántara Arauz	Xavier Jiménez González		
	Fabiola del Carmen Ovando Luna	Daiana Yeranell Pérez Ibarra		
	Alberto Álvarez Palafox	Oscar Alfonso Martínez López		
	Arantza SánchezCue	Vanessa Michelle Ramo Sorcía		
Pablo Ortiz Jiménez	Gustavo Antonio Ortiz Torres			
Cuajimalpa De Morelos	Caudía Susana Pérez Romero	Irma Adriana Blancas Cornelio	PAN-PRI-PRD	Constancia de Mayoría y validez de la elección para la Alcaldía emitido por las cabeceras de demarcación, el 10 de julio de 2021
	Miguel Ángel Hernández Martínez	Francisco Javier Rodríguez González		
	María del Carmen Rodríguez xx	Ruth María Cerón Broca		
	Omar Alejandro García Loria	Rafael Montiel Zepeda		
	Clementina Facundo Reyes	Adriana Hernández Abundiz		
Eliot Isai Flores Martínez	René Mauricio Guzmán Reyes			
Gustavo A Madero	Lorena Gabriela Gómez Lanzagorta	Tanya Itzel Bernal Castañeda	PT-Morena	Constancia de Mayoría y validez de la elección para la Alcaldía emitido por las cabeceras de demarcación, el 10 de julio de 2021
	Martín Hernández Allende	José Lira Gil		
	Mayra Leticia Ramos Cajica	Guadalupe Cajica Soto		
	David Alejandro López Morán	Javier Emilio Álvarez Ramírez		
	Mariana Ethel Moore Arias	Raquel Romero Cabello		
Armando Cedillo Sollano	Daniel Genaro Ángeles García			
Iztacalco	Maribel Roldán Jiménez	Hilda De la Cruz Hernández	PT-Morena	Constancia de Mayoría y validez de la elección para la Alcaldía emitido por las cabeceras de demarcación, el 10 de julio de 2021
	José Antonio Alemán García	Oscar Octavio Urrutia Alemán		
	Martha Araceli Moctezuma Santana	Irene Retana Salvador		
	Luis David Ricardo Barba Rubio	José Alejandro Mosqueda Valdez		
Iztapalapa	Esbeldy Anahi Bolaños Zamudio	Mercy Sarahy González Cruz	PT-Morena	Constancia de Mayoría y validez de la elección para la Alcaldía emitido por las cabeceras de demarcación, el 10 de julio de 2021
	Jaime Ortiz Álvarez	Oscar Pérez González		
	Ángel Sánchez Cortes	Bertha Alicia Martínez Vargas		
	Teresa Ortega Rico	Aurora Corona Dávila		
	Osmá Martínez Chavarria	José Santiago Flores Rojas		
	Janet Morales Sánchez	Luz de Lourdes Chassin Mojica		
Orlando Rafael Reyes Gómez	Santiago Herrera Juárez			
Yolanda Cruz Pérez	Esther Campos Meza			
La Magdalena Contreras	Xochitl Quetzalli Ávila Infante	Erika Aida MandujanoLavín	PAN-PRI-PRD	Constancia de Mayoría y validez de la elección para la Alcaldía emitido por las cabeceras de demarcación, el 10 de julio de 2021
	Álvaro Villavicencio Peña	Ernesto Ávila Rodríguez		
	María Antonia Aguilar Hernández	Jessika Araceli Mena Muciño		
	Pedro Alberto Cabrera castillo	José Javier Fiscal Sánchez		
	Tanssi Rosales Rojo	Nancy Margarita González Herrera		
Adrián Belmont Palacio	Gabriela Gutiérrez González			
Milpa Alta	Vicente Cabello Osorio	Pedro Cabello Mejía	PT-Morena	Constancia de Mayoría y validez de la elección para la Alcaldía emitido por las cabeceras de demarcación, el 10 de julio de 2021
	Verónica Jazmín Linares Burgos	Samara Estefanía de la Rosa Vanegas		
	Benjamin Jiménez Melo	Arturo Flores Mendoza		
	Helen Macías Lobato	Joselin Romero Farfán		
	Heber Alan León Flores	Joan Argüelles Martínez		
María Teresa Campuzano Mendoza	Gisela Márquez Zamora			

b. Representación proporcional

Por su parte, los resultados de las concejalías de representación proporcional resultan ser más diversos. De tal suerte, el bloque de la coalición del partido en el gobierno obtuvo 34 concejalías: MORENA 33 concejales (51.56%), y el PVEM 1 concejal (1.56%). En cambio, la coalición opositora, tanto el PAN como el PRI, 11 concejales (17.18%) cada uno; y el PRD, 4 concejales (6.25%). Finalmente, tanto MC como Fuerza por México (FXM), 2 concejales (3.12%) cada uno.

En cuanto a la paridad de género, por parte de la coalición del partido gobernante: MORENA, 17 hombres y 16 mujeres; y el PVEM, 1 mujer, lo cual da un total de 17 hombres y 17 mujeres. Por parte de la coalición opositora: el PAN, 6 hombres y 5 mujeres; el PRI, 6 hombres y 5 mujeres; y el PRD, 4 mujeres, lo cual da un total de 14 mujeres y 12 hombres. Por último, MC, 2 mujeres, y FXM, 1 hombre y 1 mujer. Agregados los datos, dan un gran total de 34 mujeres (53.12 %) y 30 hombres (46.87 %).

GANADORES CONCEJALES 2021 REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL



100% = 64 Concejales titulares
64 suplentes

C. Diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional

Como ya señalamos, además de las 16 alcaldías y de las 160 concejalías, estaban en juego las 66 diputaciones locales —33 de mayoría relativa y 33 de representación proporcional—.

a. Mayoría relativa

Del total de las 33 diputaciones locales de mayoría relativa, 19 fueron ganadas por la candidatura postulada por la coalición gobernante (18 PT-MORENA y 1 PVEM-PT-MORENA), y las 14 restantes ganadas por la coalición opositora (8 por la coalición conformada por PAN-PRI-PRD, 1 por la coalición PRI-PRD y 5 por el PAN). De esta forma, la coalición opositora obtuvo +12 diputaciones locales, en tanto que la coalición gobernante -12 escaños, respecto a la elección del 2018, en la cual había ganado 31 y perdido 2 de las 33 diputaciones de mayoría relativa. En este orden de ideas, es conveniente destacar dos cuestiones.

Por un lado, en lo referente a la paridad de género, fueron electas 19 fórmulas¹⁴ integradas por mujeres y 14 por hombres (11 de mujeres y 8 de hombres por la coalición gobernante, así como 8 de mujeres y 6 de hombres por la coalición opositora). De esta manera, las fórmulas de candidatas mujeres obtuvieron en conjunto +3 victorias, en tanto que las fórmulas de los candidatos hombres -3 victorias, respecto a la elección del 2018, en la cual los hombres habían ganado 17 y las mujeres 16 de las 33 diputaciones de mayoría relativa.

Por el otro, en lo relativo a la posibilidad de la reelección, 21 de las 33 fórmulas de candidaturas ganadoras en 2018 repitieron en 2021, ya sea 19 por la misma coalición de o partidos (10 con la misma fórmula y 9 con una diferente); y 2 por una coalición de o partidos diferentes, pero con una fórmula ganadora. Así, con estos 2 casos en los que alternaron la coalición de o

¹⁴ Como es sabido, después de la experiencia con el caso conocido como de “las Juanitas” SUP-JDC-12624/2011, el requisito es que sean postuladas fórmulas o candidaturas de dos personas del mismo sexo. Para efectos de este artículo, consideraremos que la fórmula es la —y en consecuencia es reelecta— si al menos quien es postulada como propietaria estuvo en funciones en el período anterior, con independencia de que quien la acompañe en la fórmula sea la misma de antes o no. Los casos en los cuales solamente una de las dos personas esté en la fórmula irán acompañadas de un asterisco (*).

partidos, pero no la fórmula, en cierta forma hubo alternancia en un total de 14 (12 tanto de coaliciones o de partidos como de personas, y en 2 nada más de coaliciones de o partidos, pero no de personas, las cuales resultaron reelectas por un sello diferente).

De esta manera, hubo alternancia en 12 distritos, todos ganados por la coalición opositora y perdidos por la coalición gobernante (4 de fórmulas de hombres en lugar de mujeres, 4 de fórmulas de mujeres en lugar de hombres, 3 fórmulas de mujeres en lugar de mujeres, y 1 fórmula de hombres en lugar de hombres):

- 1) Distrito 2 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).
- 2) Distrito 6 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).
- 3) Distrito 9 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 4) Distrito 12 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 5) Distrito 16 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Mujeres).
- 6) Distrito 18 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Mujeres).
- 7) Distrito 20 PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 8) Distrito 23 PAN (PT-MORENA-PES) Mujeres (Mujeres).
- 9) Distrito 24 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 10) Distrito 26 PAN (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).
- 11) Distrito 30 PAN (PT-MORENA-PES) Hombres (Hombres).
- 12) Distrito 33 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).

Y nada más de coaliciones de o partidos, pero no de personas, las cuales resultaron reelectas por un sello diferente en 2 distritos (uno por un partido de la coalición opositora y la otra por la coalición gobernante):

- 1) Distrito 17 PAN (PT-MORENA-PES) Hombres*.
- 2) Distrito 19 PT-MORENA (PAN-PRD-MC) Mujeres*.

Además, repitieron, con la reelección de la misma fórmula en 10 distritos (todos por la coalición gobernante) (6 fórmulas de mujeres y 4 de hombres):

- 1) Distrito 1 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres.
- 2) Distrito 4 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres.
- 3) Distrito 10 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres*.
- 4) Distrito 11 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres*.

- 5) Distrito 14 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres.
- 6) Distrito 22 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres*.
- 7) Distrito 25 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres*.
- 8) Distrito 27 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres*.
- 9) Distrito 28 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres*.¹⁵
- 10) Distrito 29 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres.¹⁶

Y, con una fórmula completamente diferente en 9 distritos (8 de la coalición gobernante y 1 de la coalición opositora) (5 fórmulas de mujeres en lugar de hombres, 2 de hombres en lugar de mujeres, y 2 de hombres en lugar de hombres):

- 1) Distrito 3 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 2) Distrito 5 PVEM-PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres (Hombres).
- 3) Distrito 7 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).¹⁷
- 4) Distrito 8 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).¹⁸
- 5) Distrito 13 PAN (PAN-PRD-MC) Mujeres (Hombres).
- 6) Distrito 15 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 7) Distrito 21 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 8) Distrito 31 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).
- 9) Distrito 32 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres (Hombres).

¹⁵ Este caso amerita una nota adicional, pues es el único en la cual la suplente, *i. e.* Martha Soledad Ávila Ventura, entró en funciones como propietaria (en sustitución de Ernestina Godoy Ramos, quien fue designada como fiscal general de Ciudad de México, el 10 de diciembre de 2019) y, en consecuencia, sería reelecta a la postre en 2021.

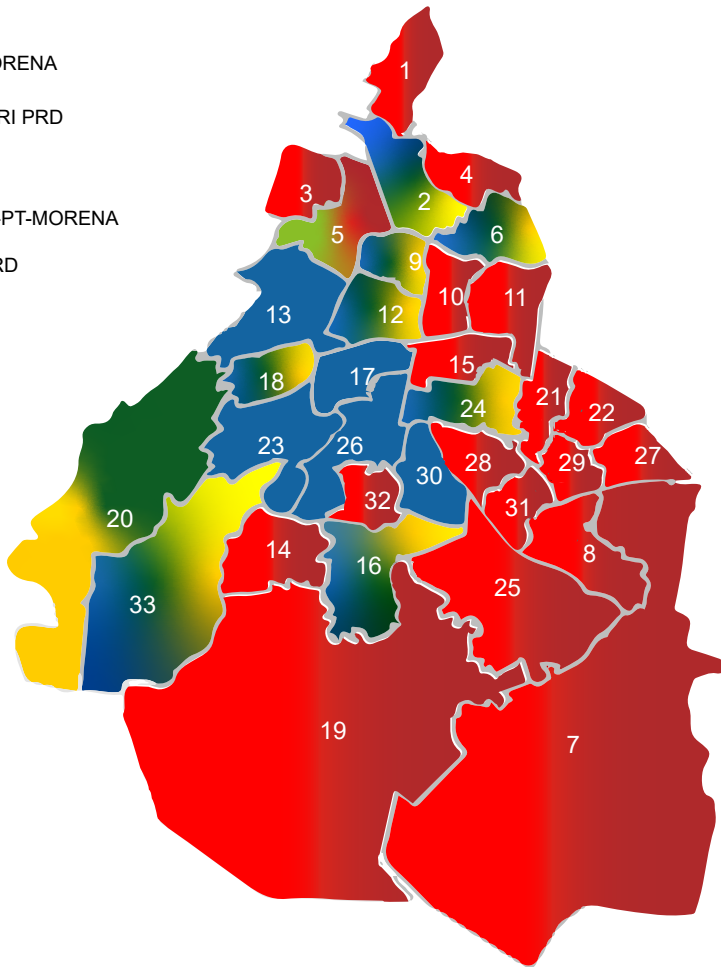
¹⁶ Es de llamar la atención el hecho de que en las 4 fórmulas de hombres reelectos la fórmula —propietario y suplente— sea exactamente la misma, en tanto que en las 6 fórmulas de mujeres reelectas la fórmula es diferente, pues solamente la candidata propietaria continúa en ésta, salvo el caso de la nota anterior. Ciertamente, debe haber alguna explicación de por qué el comportamiento es radicalmente diferente en ambos casos, pero la elaboración de ésta rebasa el espacio del que disponemos.

¹⁷ En este caso, la diputada saliente, *i. e.* María Guadalupe Chavira de la Rosa, sería electa para la diputación federal correspondiente al distrito 9 federal. En tanto que la diputada federal saliente por el distrito 9 federal, *i. e.* Adriana María Guadalupe Espinosa de los Monteros García, sería electa para la diputación local correspondiente al distrito 8 local.

¹⁸ Véase nota anterior.

RESULTADOS DE LAS 33 DIPUTACIONES LOCALES DE MAYORÍA RELATIVA

- PT MORENA
- PAN PRI PRD
- PAN
- PVEM-PT-MORENA
- PRI-PRD



1	Alberto Martínez Urincho / Carlos Soto Escobar	17	Christian Damián Von Roehrich De La Isla / Federico Chávez Semerena
2	Diego Orlando Garrido López / César Mauricio Garrido López	18	Polimnia Romana Sierra Bárcena / Cecilia Lizbeth Sandoval Rojo
3	Nancy Marlene Nuñez Resendiz / Luz María López Mulla	19	María Guadalupe Chávez Contreras / Donaji Ofelia Olivera Reyes
4	Nazario Norberto Sánchez / Edgar Sánchez Pérez	20	María de Lourdes González Hernández / Guadalupe Barrón Hernández
5	Jesús Sesma Suárez / Javier Ramos Franco	21	Indali Pardo Cadena / Joseline Morales Pliego
6	Jorge Gaviño Ambríz / Miquel Ángel Morales Norberto	22	Esperanza Villalobos Pérez / María Alicia Arteaga Rangel
7	José Octavio Rivero Villaseñor / Ramón Castro Escobedo	23	Claudia Montes De Oca Olmo / Isle Ruth Ramírez Elizalde
8	Adriana María Guadalupe Espinosa / Liliana Torres Galicia	24	Gabriela Quiroga Anquilano / Verónica Daniela Álvarez Ponce de León
9	Esther Silvia Sánchez Barrios / Wesley Chantal Jiménez Hernández	25	Circe Camacho Bastida / Diana Laura Serralde Cruz
10	María Guadalupe Morales Rubio / María Guadalupe Laudo Fernández	26	Héctor Barrera Marmolejo / Juan Alberto Alcántara Samano
11	María De Lourdes Paz Reyes / Blanca Elizabeth Sánchez González	27	Marisela Zúñiga Cerón / Tomasa Mora Rodríguez
12	Maxta Irais González Carrillo / Karen Leticia Celedonio Álvarez	28	Martha Soledad Ávila Ventura / María Del Carmen Piña Martínez
13	América Alejandra Rangel Lorenzana / Gabriela Echegoyen Almazán	29	Miguel Ángel Macedo Escartín / Gabriel Martínez Martínez
14	Carlos Hernández Mirón / Jonathan Medina Lara	30	Ricardo Rubio Torres / Daniel Eduardo Martínez Jareo
15	Marcela Fuente Castillo / Linda Tlali Villalpando del Prado	31	Alberto Martínez Urincho / Amevalli Reyes Bones
16	Daniela Gicela Álvarez Camacho / María Elena Sandoval Torres	32	Gerardo Villanueva Albarrán / Julio Pérez Guzmán
		33	Ernesto Alarcón Jiménez / Manuel Ignacio García Ortega

b. Representación proporcional, incluida la diputación migrante

Del total de las 33 diputaciones locales de representación proporcional, incluida la diputación migrante correspondiente al distrito 1, el partido gobernante MORENA obtuvo 14 escaños (+6), el PAN 10 escaños (+1) (incluido el correspondiente a la diputación migrante), el PRI 5 escaños (-1), el PRD 2 escaños (-4), el PVEM 1 escaño (-1), y MC 1 escaño (+1), en tanto que el PT quedó con 0 (-2).

Cabe mencionar que MORENA había controvertido la resolución SCM-JDC-27/2020 con lo cual pretendía mantener los efectos derogatorios de una reforma realizada por el Congreso local que pretendía derogar la diputación migrante del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la capital. Por su parte, la Sala Superior del TEPJF confirmó la resolución de la SCM y en consecuencia mantuvo vigente la figura de la diputación migrante en el SUP-REC-88/2020. En este mismo sentido, es oportuno enfatizar dos cuestiones.

Por una parte, en lo referente a la paridad de género, MORENA obtuvo 7 hombres y 7 mujeres, el PAN 5 hombres y 5 mujeres (incluido un hombre correspondiente a la diputación migrante), el PRI 3 hombres y 2 mujeres, el PRD 2 hombres,¹⁹ el PVEM 1 mujer (originalmente la habían asignado a 1 hombre), y MC 1 hombre. Cabe señalar que a final de cuentas la asignación fue básicamente la realizada por el Instituto Electoral de la CDMX, salvo el caso del PVEM, ajustado por la SCM y confirmado por la Sala Superior del TEPJF, mediante el SUP-REC-1423/2021. Con el ajuste realizado resultaron electos 18 hombres y 15 mujeres (en lugar de 19 hombres y 14 mujeres).²⁰

Por otra parte, en lo relativo a la posibilidad de la reelección, habría que mencionar no solamente que quienes había sido electos en 2018 para

¹⁹ Si en lugar de haber asignado 2 diputados al PRD —el primer nombre de la lista de representación proporcional y el mejor segundo lugar, ambos hombres— le hubieran asignado una diputada y un diputado habría prácticamente paridad con 17 hombres electos y 16 mujeres electas, conforme al principio de representación proporcional.

²⁰ Si en el caso del PVEM no hubieran realizado el ajuste, para incluir una diputada en lugar de un diputado, la representación proporcional, en su conjunto, sería de 19 hombres por 14 mujeres, en tanto que, la de mayoría relativa, 19 mujeres por 14 hombres, con lo cual habría una paridad completa: 33 hombres y 33 mujeres representantes por ambos principios. Sobre esta cuestión regresamos más adelante en el punto IV. Consecuencias (*vid. infra*).

7 diputaciones locales de mayoría relativa —6, 9, 13, 15, 18, 23 y 33— ya no buscaron su reelección para tales distritos, sino que fueron incluidos directamente en las listas de representación proporcional de sus partidos políticos y resultarían electos —1 por el PAN, en el lugar 4, y 6 por MORENA, en los lugares 20, 21, 22, 23, 25 y 33— en 2021, sino además que en 2 de los 7 distritos —el 13 y el 15— la coalición de o partidos repitieron (una por el PAN y otra por el PT-MORENA), en tanto que en los 5 restantes perdieron.

2. Elección federal (diputaciones federales)

Como ya adelantamos, al ser elecciones concurrentes con las federales, también estuvieron en juego de manera directa las 24 diputaciones federales de mayoría relativa, y de modo indirecto las de representación proporcional. Del total de las diputaciones, 12 fueron ganadas por la candidatura postulada por la coalición de los partidos de oposición “Va por México”, conformada por PAN-PRI-PRD, y las 12 restantes ganadas por la coalición del partido en el gobierno “Juntos Hacemos Historia” (7 por MORENA directamente y 5 por la coalición PVEM-PT-MORENA). Esto vino a reforzar lo de un empate (12-12) con una Ciudad de México polarizada: dividida en dos bloques —el gobernante y el opositor—. Sin embargo, también es cierto que la coalición gobernante perdió su clara ventaja ante la coalición opositora. Así mismo, habría que resaltar dos cuestiones.

En cuanto a la paridad de género, fueron electas 15 fórmulas integradas por mujeres y 9 por hombres (6 de mujeres y 6 de hombres por la coalición opositora, así como 9 de mujeres y 3 de hombres por la coalición gobernante, de las cuales 6 de mujeres y 1 de hombres por MORENA, y 3 de mujeres y 2 de hombres por la coalición PVEM-PT-MORENA).

Y con respecto a la posibilidad de una reelección, habría que recordar que en las elecciones federales de 2018 MORENA había ganado 23 de las 24 diputaciones federales, salvo el distrito 15, correspondiente a la alcaldía de Benito Juárez, ganado por la entonces coalición PAN-PRD-MC. Con ello la coalición gobernante, aun cuando mantuvo 12, perdió 11, y la coalición opositora ganó 12 (+11). Aunado a lo anterior, 13 de las 24 fórmulas de candidaturas ganadoras en 2018 repitieron en 2021, todas por la misma coalición de o partidos —9 con la misma fórmula (8 de la coalición gobernante y 1 de la coalición opositora) y 4 con una diferente—.

De este modo, hubo alternancia en 11 distritos, todos ganados por la coalición opositora y perdidos por la coalición gobernante (4 de fórmulas de mujeres en lugar de hombres, 3 de fórmulas de hombres en lugar de mujeres, 2 fórmulas de mujeres en lugar de mujeres, y 2 fórmulas de hombres en lugar de hombres):

- 1) Distrito 2 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 2) Distrito 5 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Mujeres).
- 3) Distrito 6 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 4) Distrito 10 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 5) Distrito 12 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Mujeres).
- 6) Distrito 14 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 7) Distrito 16 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).
- 8) Distrito 17 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Hombres (Hombres).
- 9) Distrito 18 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).
- 10) Distrito 23 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Hombres (Hombres).
- 11) Distrito 24 PAN-PRI-PRD (PT-MORENA-PES) Hombres (Mujeres).

Además, repitieron, con la reelección de la misma fórmula en 10 distritos (9 por la coalición gobernante y 1 por la coalición opositora) (6 fórmulas de mujeres y 4 de hombres):

- 1) Distrito 1 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres.
- 2) Distrito 4 PVEM-PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres.
- 3) Distrito 7 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres.
- 4) Distrito 8 PVEM-PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres.
- 5) Distrito 13 PVEM-PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres (Hombres).²¹
- 6) Distrito 15 PAN-PRD-MC (PAN-PRI-PRD) Hombres.
- 7) Distrito 19 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres.
- 8) Distrito 20 PVEM-PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres.

²¹ Este caso también amerita una nota adicional, pues es el único en el cual el suplente, *i.e.* Óscar Eugenio Gutiérrez Camacho, entró en funciones como propietario (en sustitución de Mario Martín Delgado Carrillo, quien fue designado como presidente de MORENA, el 23 de octubre de 2020) y en consecuencia sería reelecto al final en 2021.

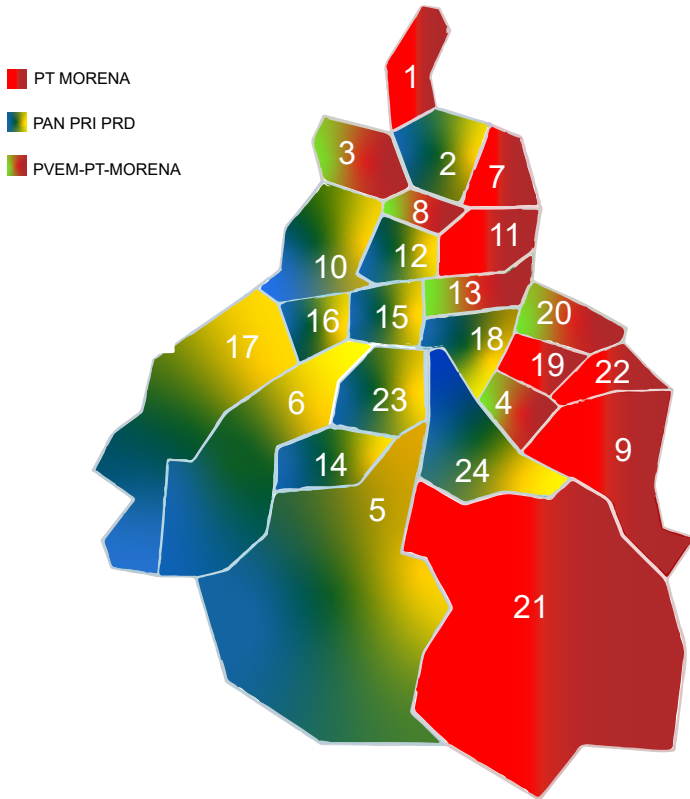
- 9) Distrito 21 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres.
- 10) Distrito 22 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Hombres.

Y, con una fórmula diferente en 3 distritos (todos por la coalición gobernante) (2 fórmulas de mujeres en lugar de mujeres, y 1 de mujeres en lugar de hombres):

- 1) Distrito 3 PVEM-PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres (Hombres).
- 2) Distrito 9 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres (Mujeres).²²
- 3) Distrito 11 PT-MORENA (PT-MORENA-PES) Mujeres (Mujeres).

²² En este caso la diputada saliente, *i. e.* Adriana María Guadalupe Espinosa de los Monteros García, sería electa para la diputación local correspondiente al distrito 8 local. En tanto que la diputada local saliente por el distrito 7 local, *i. e.* María Guadalupe Chavira de la Rosa, sería electa para la diputación federal correspondiente a este distrito.

RESULTADOS DE LAS 24 DIPUTACIONES FEDERALES



1	Erika Vanessa del Castillo Ibarra	Oscar Eugenio Gutiérrez Camacho	13
2	Maribel Guadalupe Villaseñor	María del Rocío Banquells Núñez	14
3	Gabriela Georgina Jiménez Godoy	Luis Alberto Mendoza Acevedo	15
4	José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña	Xavier González Zirion	16
5	Karla Ayala Villalobos	Jorge Triana Tena	17
6	Diana María Teresa Lara Carreón	Marcelino Castañeda Navarrete	18
7	Beatriz Rojas Martínez	Aleida Alavez Ruiz	19
8	María de Jesús Rosete Sánchez	Ana Karina Rojo Pimentel	20
9	María Guadalupe Chavira de la Rosa	Fior Ivone Morales Miranda	21
10	Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	Víctor Gabriel Varela López	22
11	Lidia Pérez Bárcenas	Gabriel Ricardo Quadri de la Torre	23
12	Ana Cecilia Luisa Gabriela Fernanda Sodi Miranda	Héctor Saúl Téllez Hernández	24

IV. Consecuencias

A continuación recalcamos algunas de las principales consecuencias que derivan de los resultados del proceso electoral 2021.

1. En las alcaldías

En lo referente a las 16 alcaldías de Ciudad de México, 9 serán gobernadas por la coalición opositora —Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, y Tlalpan— y 7 por la coalición gobernante —Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco—; en comparación con 2018, la coalición opositora obtuvo 4 alcaldías más.

Así mismo, en cuanto a la paridad de género, 8 serán encabezadas por hombres y 8 por mujeres; en comparación con 2018, 4 mujeres más fueron electas como alcaldesas. Respecto a la posibilidad de la reelección, resulta que en 8 hubo alternancia y en 8 la coalición o partido ganador en 2018 volvió a ganar: en 6 con la reelección de la misma candidatura —5 de hombres y 1 de mujer— y en 2 con la elección de una nueva candidatura. Ahora bien, la consecuencia más evidente salta a la luz y a simple vista, pues los resultados dan lugar a un mapa de Ciudad de México dividido en dos bloques y partido prácticamente por la mitad (*vid. supra*).

2. En las concejalías

En relación con las 160 concejalías, la coalición opositora obtuvo 80 concejalías (54 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional), la coalición gobernante 76 concejalías (42 de mayoría relativa y 34 de representación proporcional), y tanto MC como FXM (4 de representación proporcional, 2 cada uno). De igual forma, fueron electos 48 hombres y 48 mujeres en las concejalías de mayoría relativa, así como 34 mujeres y 30 hombres en las de representación proporcional (+4 mujeres o -4 hombres). Lo cual da un gran total de 82 mujeres y 78 hombres (+4 mujeres o -4 hombres).

3. En las diputaciones locales

En lo relativo a las 66 diputaciones locales, la coalición gobernante obtuvo 34 diputaciones —19 de mayoría relativa y 15 de representación proporcional (incluidas 14 de MORENA y 1 del PVEM)— y la coalición opositora 32 diputaciones —14 de mayoría relativa y 18 de representación proporcional (incluidas 10 del PAN, 5 del PRI, 2 del PRD y 1 de MC)—. De igual forma, resultaron ganadoras las fórmulas de 19 mujeres y 14 hombres de mayoría relativa y las de 18 hombres y 15 mujeres de representación proporcional. Lo cual da un gran total de 34 mujeres y 32 hombres (2 mujeres más).

4. En las diputaciones federales

Respecto a las 24 diputaciones federales, 12 fueron ganadas por la candidatura postulada tanto por la coalición gobernante como por la coalición opositora, en lo que sería un claro empate. No obstante, la coalición opositora ganó 11 más que en 2018 para totalizar las 12 en 2021, en tanto que la coalición gobernante, de las 23 que tenía en 2018, perdió 11 para quedar en 12 en 2021. De igual forma, 15 fórmulas integradas por mujeres y 9 por hombres —6 de mujeres y 6 de hombres por la coalición opositora, así como 9 de mujeres y 3 de hombres por la coalición gobernante, de las cuales 6 de mujeres y 1 de hombres por MORENA, y 3 de mujeres y 2 de hombres por la coalición PVEM-PT-MORENA—. Por último, en 13 la coalición de o partidos lograron repetir, en 10 con la reelección de la misma candidatura —9 de la coalición gobernante y 1 de la coalición opositora— y 3 con una candidatura diferente.

V. Conclusiones

Para finalizar nos gustaría explicitar las que para nosotros son las tres lecciones principales de las elecciones 2021 en la CDMX.

Primera. A pesar de una gran diversidad, pluralidad y variedad en los resultados, con 8 partidos políticos con alguna representación, es innegable que la elección estuvo marcada por una estrategia electoral en torno a dos grandes polos, mismos que dan lugar a una CDMX polarizada, dividida en dos bloques —el gobernante y el opositor— y partida prácticamente

a la mitad,²³ como refleja no solamente el mapa de las alcaldías (*vid. supra*) sino además los resultados mismos:

- 1) En las alcaldías 9-7, a favor de la coalición opositora.
- 2) En las concejalías 80-76, a favor de la coalición opositora (con los restantes 4 para los partidos MC y FXM, dos para cada uno).
- 3) En las diputaciones locales —tanto de mayoría relativa como de representación proporcional— 34-32, a favor de la coalición gobernante; y
- 4) En las diputaciones federales de mayoría relativa 12-12, empate entre ambas coaliciones.

Segunda. Las tres reformas a la Constitución mencionadas han concurrido para ampliar la gobernabilidad y la representatividad, sobre todo de las mujeres, quienes ahora no sólo son postuladas paritariamente a los cargos de elección popular, sino que también compiten en igualdad de condiciones con los hombres, e inclusive acceden a tales puestos en la CDMX:

- 1) En las alcaldías 8 mujeres y 8 hombres (equivalentes al 50 % y 50 %).
- 2) En las concejalías 82 mujeres y 78 hombres (equivalentes al 51.25 % y 48.75 %).
- 3) En las diputaciones locales 34 fórmulas de mujeres y 32 de hombres (equivalentes al 51.51 % y 48.48 %).
- 4) En las diputaciones federales 15 fórmulas de mujeres y 9 de hombres (equivalentes al 62.5 % y 37.5 %).

Tercera. La posibilidad de la reelección también ha contribuido a fortalecer la gobernabilidad, a través de una mayor experiencia y profesionalización, y la representatividad misma:

- 1) En las alcaldías en 8 hubo alternancia y en 8 la coalición de partidos o partido ganador en 2018 repitió: en 6 con la reelección de la mis-

²³ La explicación del resultado la hemos atribuido para efectos de este texto a la misma estrategia polarizadora. No obstante, estamos convencidos que es multifactorial, al estar relacionada también a los niveles tanto de escolaridad como de poder adquisitivo. Sin embargo, la confirmación de estas hipótesis rebasa el espacio que disponemos.

- ma candidatura —5 de hombres y 1 de mujer— y en 2 con la elección de una candidatura diferente.
- 2) En las concejalías de mayoría relativa, de las 96 solamente 19 repitieron, 11 al ser reelectas y 8 al ser electas, ahora conforme al principio de mayoría relativa, ya que antes habían sido electas, pero por el de representación proporcional.
 - 3) En las diputaciones locales de mayoría relativa en 12 hubo alternancia y en 21 las coaliciones o partidos ganadores en 2018 repitieron en 2021, ya sea 19 por la misma coalición de o partidos —10 con la misma fórmula y 9 con una diferente— y en 2 por una coalición de o partidos diferentes, pero con una fórmula ganadora en 2018.
 - 4) En las diputaciones federales en 11 hubo alternancia y en 13 la coalición de partidos o partido ganador en 2018 repitió: en 10 con la reelección de la misma candidatura y 3 con una candidatura diferente.

VI. Bibliografía

- Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir. Insumos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13139> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).
- Aristegui Noticias, “CdMx no está partida en dos, es diversa | PRI dejó de ser un partido de base rural” (Video), *Aristegui Noticias*, 10 de junio de 2021. <https://aristeguinoticias.com/1006/mexico/cdmx-no-esta-partida-en-dos-es-diversa-pri-dejo-de-ser-un-partido-de-base-rural-willibald-sonleitner-video/> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).
- Decreto núm. 216. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/reformas/10022014R.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).
- Decreto núm. 227. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/reformas/29012016R.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).
- Decreto núm. 238 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/reformas/DOF06062019.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).
- Dworkin, Ronald, *La democracia posible. Principios para un debate político*, trad. Ernest Weikert García, Barcelona, Paidós, 2008.

Dworkin, Ronald, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

Flores, Imer B., “Democracia y polarización: ¿(in)compatibilidad?”, en Díaz Müller, Luis T. (coord.), *V Jornadas: Crisis y derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 97-116. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2897/6.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022)

Flores, Imer B., “El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿De punto de partida a punto de llegada?”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 9, enero-junio, 2016, pp. 71-100. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2897/6.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

Flores, Imer B., “Gobernabilidad y representatividad: Hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 209-236. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/16213> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

Flores, Imer B., “Racionalidad jurídica y reelección legislativa: A propósito de las reformas tanto a la Constitución general de la República como a las de las entidades federativas en México”, en Luna Plá, Issa, Puente Martínez, Khemvirg, y Flores, Imer B. (coords.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pp. 75-127. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/6.pdf> (fecha de consulta: 8 de marzo de 2022).

Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). <https://www.iecm.mx>

Instituto Nacional Electoral (INE). <https://www.ine.mx>

López Obrador, Andrés Manuel, “Mensaje a la Nación desde el Zócalo de la Ciudad de México”, 1o. de diciembre de 2018. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es> (fecha de consulta: 3 de marzo de 2022).

Sonnleitner, Willibald, *Lo que el voto se llevó. La des-composición del pacto revolucionario en México*, México, El Colegio de México, 2018.

Zacatecas, alternancia, género, acciones afirmativas y violencia política contra las mujeres por razón de género. Proceso electoral local 2020-2021

Zacatecas, alternation, gender, affirmative action and gender-based political violence against women. Local electoral process 2020-2021

Sandra Valdéz Rodríguez

 <https://orcid.org/0009-0001-4896-3143>

Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. México

Correo electrónico: sandra.valdez@ieez.org.mx

Israel Guerrero de la Rosa

 <https://orcid.org/0009-0007-3745-2229>

Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. México

Correo electrónico: israelguerrerodelarosa@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19434>

Sumario: I. *Contexto*. II. *Progresividad, inclusión y paridad de género, retos del proceso electoral*. III. *Resultados electorales*. IV. *A manera de conclusiones*.

I. Contexto

Zacatecas vivió su segundo proceso electoral concurrente, producto de la reforma política electoral de 2014, tanto federal como local.¹ Arribábamos a

¹ Decreto Núm. 177, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de julio de 2014.

un proceso electoral que sería marcado particularmente por la emergencia sanitaria provocada por el virus COVID-19, por las dificultades presupuestales, y con dos temas que recobraban fuerza y vigencia, implicando decisiones normativas en el desarrollo del proceso electoral, como lo fue el de violencia en contra de las mujeres por razón de género, así como una visión garantista y *pro persona* que buscaría mecanismos de inclusión y pluralidad.

¿Cómo llegamos al 7 de septiembre de 2020, fecha en que inicia el proceso electoral local 20-21, para la renovación de la gubernatura, la legislatura y los 58 ayuntamientos?

1. *Emergencia sanitaria, riesgo latente*

La emergencia sanitaria permeaba a nivel nacional, afectando a todas las actividades de la vida social, situación que de igual forma preocupaba y ocupa en la organización del proceso electoral, más allá de ser un tema exógeno que escapaba del control de la autoridad electoral.

A un año y medio aproximado de iniciada la pandemia generada por la propagación del virus COVID-19, ésta se presentaba como uno de los mayores retos para iniciar el proceso electoral. En ese tenor, era necesario poner en el centro la protección de la salud de todos aquellos que participaran en la organización de la elección, así como de la ciudadanía en los periodos de precampaña y campaña.

Lo anterior nos llevó a redefinir procesos, a repensar mecanismos de operación. Se promovieron y normaron medidas con el objetivo de contribuir a mitigar la propagación del virus COVID-19, en el proceso electoral, iniciando con las modificaciones al Reglamento de Precampañas,¹ el cual establecía las medidas preventivas que se deberían tomar entre ellos, un límite a la cantidad de asistentes, la realización de eventos en espacios al aire libre, señalización para el cumplimiento de la sana distancia, uso de cubrebocas, aplicación de gel antibacterial, por mencionar algunas.

A esta adecuación le siguió la modificación al Reglamento que Regula la Propaganda Electoral en el Estado de Zacatecas, al cual se le incluyó un capítulo específico sobre medidas sanitarias y de higiene, se elaboró

¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba el Reglamento de Precampañas para el Estado de Zacatecas, ACG-IEEZ-028/VII/2020.

el Protocolo para la Protección de la Salud para la Realización de Actos de Campaña Electoral, y se incluyeron medidas de control y prevención de contagio al Protocolo para la Realización de Debates, así como al Operativo de Registro de Candidaturas a Cargos de Elección Popular con Protocolo de Seguridad Sanitaria.

Dichos documentos, en general, establecían medidas preventivas que deberían de observarse tanto por la autoridad electoral como por los partidos políticos, candidatas, candidatos y candidaturas independientes, los cuales fueron puestos a consideración de la autoridad sanitaria estatal, con el fin de contar con la validación correspondiente y dar mayor certeza de que el órgano electoral no sólo era responsable en su actuar ante la pandemia, sino que contribuía a generar mecanismos que evitaran mayores riesgos de contagio.

El día de la jornada representaba todo un desafío en términos de logística para garantizar medidas sanitarias adecuadas al interior de las casillas y generar la confianza necesaria en la ciudadanía, para que asistiera a votar, sin riesgos de contagio. Lo anterior llevó a un rediseño de la operación de la casilla única y a una estrategia de simulacros difundidos por los medios de comunicación, para involucrar a la ciudadanía en el conocimiento de las medidas implementadas y del mecanismo para el desarrollo de la votación, el cual privilegiaba el cero contacto entre funcionarios de casilla y la ciudadanía.

2. Geopolítica y correlación de fuerzas

La administración gubernamental era de extracción priista, que, a diferencia de sus antecesores, tuvo una periodicidad de 5 años en el cargo,² con la finalidad de hacer concurrente el proceso electoral federal intermedio con la renovación del Poder Ejecutivo estatal. Zacatecas con este proceso concluiría su alineación a los comicios de índole federal.

En la legislatura 2018-2021 se tenía la representación de 8 institutos políticos, donde MORENA era el partido político con mayor número de dipu-

² El Decreto número 177, publicado en el *Periódico Oficial*, resultado de la reforma político electoral local de 2014, por el que se establecía en su transitorio décimo cuarto, que por única ocasión el titular del Ejecutivo electo en 2016, duraría en su encargo cinco años y se realizará elección de gobernador en 2021, para dar cumplimiento al artículo 116, fracción IV, inciso n) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

taciones —9— por ambos principios, sus aliados PT y PES, con 2 cada uno. Por su parte, el PRI contaba con 6 curules, Acción Nacional con 4, el Partido de la Revolución Democrática con 3, el Partido Nueva Alianza con 2 al igual que el Verde Ecologista de México. Es decir, no había partido ni coalición que formara mayoría relativa³ conforme a los resultados de candidaturas electas.

En ayuntamientos, 19 eran de extracción priista, igual número gobernaba la coalición PAN-PRD-MC, mientras que la alianza de PT-MORENA y PES sólo tenían 10 presidencias municipales, aunque de ellas, encabezaba los 3 municipios con mayor población en la entidad. Nueva Alianza y el Partido Verde Ecologista gobernaban 4 ayuntamientos cada uno, mientras que el PT y el Partido Local Paz para Desarrollar Zacatecas uno respectivamente. Los ayuntamientos estaban divididos prácticamente en tres bloques, siendo el PRI el que mayor número de municipios gobernaba en lo individual.

Esta era la conformación geopolítica en la entidad al inicio del proceso, en la cual mientras Morena contaba con un mayor número de curules y gobernaba los 3 municipios de mayor población, el PRI ostentaba el Ejecutivo estatal y el mayor número de ayuntamientos.

3. La arena electoral y los contendientes

En la arena electoral, iniciamos con 8 partidos políticos nacionales (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC y MORENA), así como con 5 locales: Partido Nueva Alianza Zacatecas, PAZ para Desarrollar Zacatecas, Movimiento Dignidad, Partido del Pueblo y La Familia Primero; estos 4 primeros estatales por resolución de autoridad jurisdiccional local, y el último por la Sala Regional de la Segunda Circunscripción Uninominal.

A los anteriores se sumaron 3 institutos políticos nacionales más (Partido Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza Social por México), a prácticamente un mes de iniciado el proceso, el primero de ellos y casi dos meses después los otros dos, derivado de la determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de otorgarles el registro.

³ Mayoría relativa en la legislatura del estado: La emitida por la mitad más uno de los diputados que integren la legislatura, conforme a lo establecido en el artículo 131 del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

4. Cargos y puestos en disputa

¿Qué se jugaba en este proceso electoral? Se tendrían elecciones para la transmisión de poderes de 1 gubernatura; 30 diputaciones, de las cuales 18 eran de mayoría relativa y 12 de representación proporcional, así como 58 presidencias municipales, 58 sindicaturas, 547 regidurías, entre 320 de mayoría y 227 de representación proporcional, siendo un total de 694 cargos en contienda, propietarios y 693 suplentes, es decir, un total de 1,387.

Tabla 1. Cargos de elección popular PEL 20-21

	Gubernatura	Diputaciones MR ⁴	Diputaciones RP ⁵	Presidencias Municipales	Sindicaturas	Regidurías MR	Regidurías RP
Proprietarios	1	18	12	58	58	320	227
Suplentes		18	12	58	58	320	227
Total		36	24	116	116	640	454
Total de cargos a contender 1,387							

II. Progresividad, inclusión y paridad de género, retos del proceso electoral

Iniciado el proceso electoral, la gubernatura, de manera lógica, fue la elección que mayores expectativas generó, no sólo por la disputa del cargo público en sí, sino también por los perfiles de competencia.

La lógica nacional de configuración de los partidos políticos permeó a nivel local, por lo que, de los 15 partidos con participación estatal, se formaron dos grandes coaliciones, la primera de ellas denominada “Va por Zacatecas” conformada por los partidos: PAN-PRI-PRD. La segunda bajo

⁴ Mayoría relativa.

⁵ Representación proporcional.

el nombre de “Juntos Haremos Historia en Zacatecas” integrada por los institutos políticos: PT-PVEM-Morena-Nueva Alianza Zacatecas.

No obstante esos dos bloques coaligados, se tuvo el mayor número de candidatos y candidatas a la gubernatura, con 9 registros, de las cuales 6 fueron mujeres, lo que de igual forma resultó inédito en la entidad, así como por el hecho de que en la contienda se tuviera a la primera candidata transgénero, perteneciente a la comunidad de la diversidad sexual, a este cargo, así como dos candidatas con discapacidad física motórica.

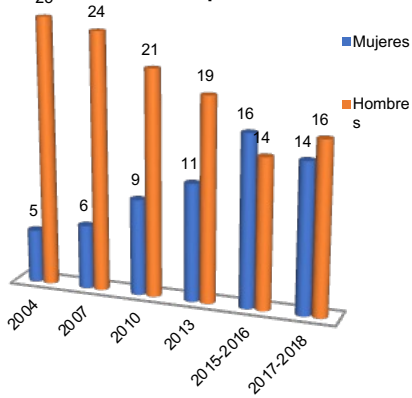
De igual forma, y gracias a las medidas afirmativas impulsadas en las cuales se establecieron pisos mínimos de inclusión para sectores considerados vulnerables como grupos indígenas y de discapacidad.

1. *Paridad de género*

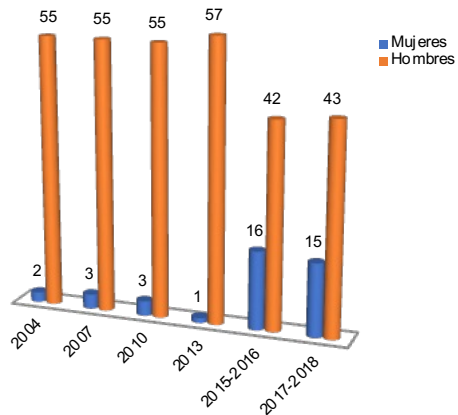
La paridad, como un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, se erige como uno de los grandes pilares constitucionales, cuya finalidad es reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular, tanto en el registro de candidaturas como en la integración de los órganos de representación, toda vez, que es en esos espacios en donde se toman las decisiones que trazan el rumbo del estado y del país.

En este sentido, y toda vez que es obligación de las autoridades en el ámbito de sus competencias promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, combatiendo la desigualdad en el ámbito político del que ha sido objeto, promoviendo su empoderamiento, capacidad de acción y sus opiniones, y es que, en el estado de Zacatecas, se ha construido un andamiaje jurídico que ha permitido reducir las brechas de desigualdad de género, colocando al estado como pionero en la implementación de la igualdad sustantiva en el registro de candidaturas y en consecuencia en la ocupación de cargos de elección popular, como se muestra en las siguientes gráficas:

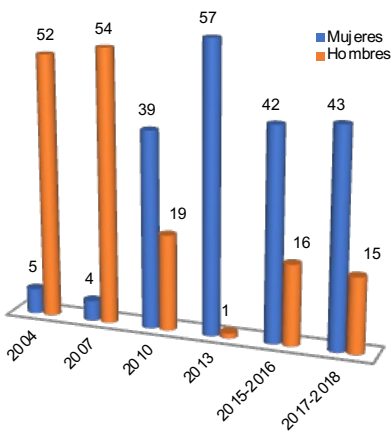
Gráfica 1. Ocupación de Diputaciones por Género



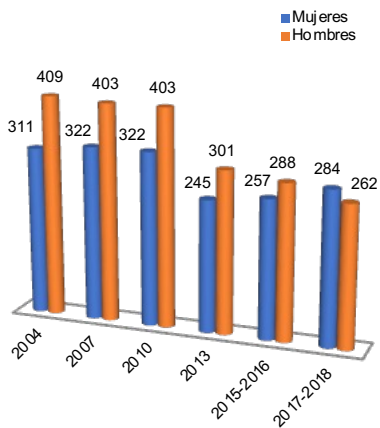
Gráfica 2. Ocupación de Presidencias Municipales por Género



Gráfica 3. Ocupación de Sindicaturas por Género



Gráfica 4. Ocupación de Regidurías MR y RP por Género



Como se observa, en la integración de la legislatura se pasó del 16% en el 2004 al 47% en el 2017-2018. Asimismo, en la integración de los ayuntamientos, la ocupación de las mujeres en los cargos de presidencias municipales, sindicaturas y regidurías pasó del 4%, 9% y 43% en el 2004 al 26%, 74% y 52% para el 2017-2018, respectivamente. Las medidas adoptadas han sido efectivas, y han propiciado que las mujeres incidan en el ejercicio del poder público y puedan ocupar cada vez más cargos de elección popular.

Por lo que, a efecto de consolidar los avances registrados en la materia, y tomando como referentes las reformas a la Constitución federal, denominada “Paridad en todo” (2019), a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2020), los tratados internacionales en materia de derechos humanos y las resoluciones de los órganos jurisdiccionales electorales respecto a la paridad, el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ) para este proceso electoral, determinó incluir a nivel de lineamientos,⁶ lo siguiente:

- Como requisitos de elegibilidad para los cargos de gubernatura, diputaciones, presidencias municipales, sindicaturas, y regidurías el no estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género; no haber sido persona condenada o sancionada mediante resolución firme por violencia política en razón de género, por violencia familiar y/o doméstica o por cualquier agresión de género en el ámbito privado o público, por delitos sexuales contra la libertad sexual o la intimidad corporal o no ser deudor moroso alimentario.
- La obligación de los partidos políticos para que, las listas de regidurías por el principio de representación proporcional fueran encabezadas por personas del género femenino.
- La obligación de los partidos políticos y coaliciones de mantener en la sustitución de candidaturas los bloques de competitividad, como fueron aprobados por el Consejo General del IEEZ, salvo que las sustituciones solicitadas beneficiaran al género femenino, lo cual buscaba

⁶ Aprobados mediante Acuerdo ACG-IEEZ-063/VI/2017 y modificados mediante Acuerdo ACG-IEEZ-065/VII/2020.

garantizar que no se disminuyeran las candidaturas de mujeres en ambos bloques.

De igual forma y conforme a los Criterios Generales que garantizan el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos Electorales locales 2020-2021,⁷ emitidos por el Instituto Nacional Electoral (INE), en los cuales se estableció que cada uno de los institutos políticos debía postular mujeres candidatas en al menos siete de las quince entidades en las que se renovarían el Poder Ejecutivo estatal, que se debían postular preferentemente como candidata a una persona del género distinto a la registrada en la elección anterior y que los partidos políticos de nueva creación deberían optar preferentemente por mujeres para postular a dicho cargo, esta autoridad administrativa electoral local, estableció en los lineamientos de registro de candidaturas⁸ el procedimiento que se observaría para la revisión del cumplimiento de la paridad en la elección de gubernatura.

Por lo que, en los lineamientos de registro de candidaturas,⁹ la autoridad administrativa electoral local, tomando como base los criterios emitidos por el INE estableció el procedimiento que se observaría para la revisión del cumplimiento de la paridad en la elección de gubernatura, disposiciones que quedaron supeditadas a que los criterios del INE quedarán firmes, toda vez que fueron recurridos ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁰

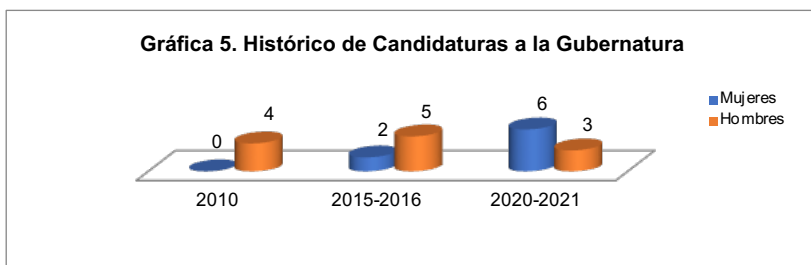
La determinación del máximo órgano jurisdiccional vinculó a los partidos políticos a la postulación de candidatas mujeres en siete de las quince entidades que renovaron dicho cargo en el proceso electoral pasado. Como resultado de esta medida, se incrementó la participación de las mujeres en el registro de candidaturas a la gubernatura, en los términos siguientes:

⁷ Acuerdo INE/CG/569/2020 6 de noviembre de 2020, para dar cumplimiento a sentencia: SUP-RAP-116/2020 y acumulados, SUP-JDC-2729-2020.

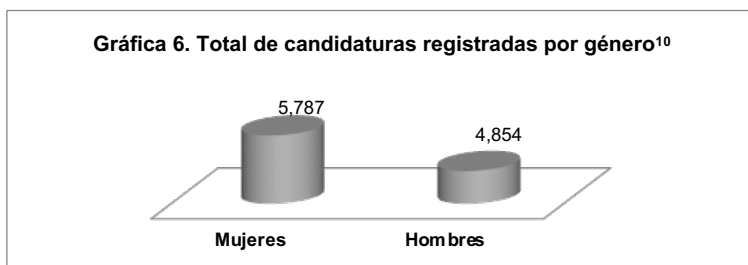
⁸ Lineamientos aprobados mediante acuerdo ACG-IEEZ-063/VI/2017 y modificados mediante Acuerdos ACG-IEEZ-065/VII/2020 y ACG-IEEZ-019/VIII/2021^a.

⁹ Lineamientos aprobados mediante Acuerdo ACG-IEEZ-063/VI/2017 y modificados mediante Acuerdos ACG-IEEZ-065/VII/2020 y ACG-IEEZ-019/VIII/2021.

¹⁰ Por el Partido Acción Nacional, Partido de Baja California, y por el Senado como parte tercera interesada, bajo el argumento de que el INE no tiene la facultad de legislar, y que, por tanto, excedió sus facultades al emitir esta norma.



En ese tenor, el IEEZ se mantuvo vigilante en la aplicación del marco constitucional, legal y reglamentario que los actores políticos debieron seguir en la postulación de candidaturas, entre ellas las relativas al cumplimiento de la paridad de género en sus vertientes vertical, horizontal y transversal.



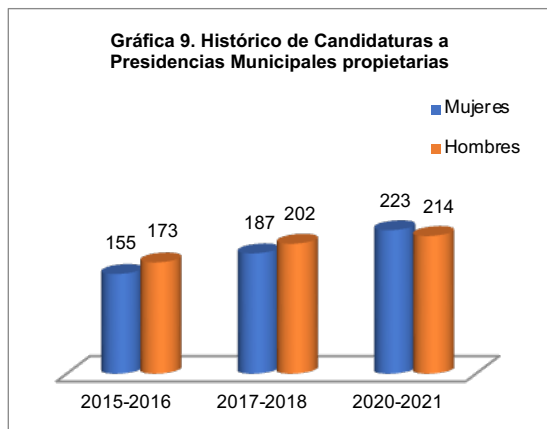
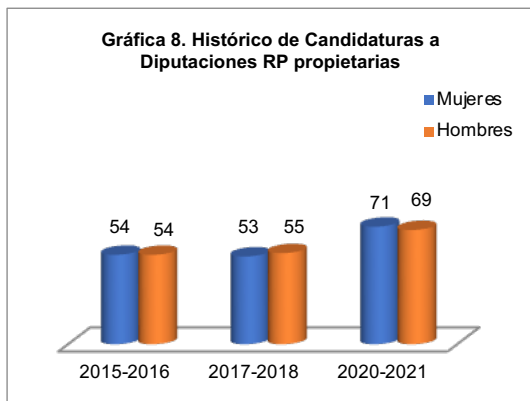
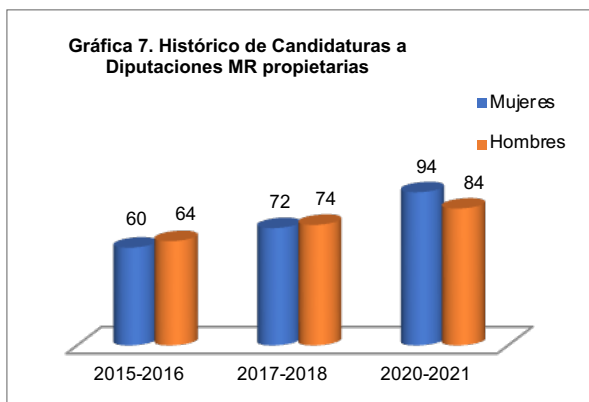
Fuente: Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Partidos Políticos del IEEZ.

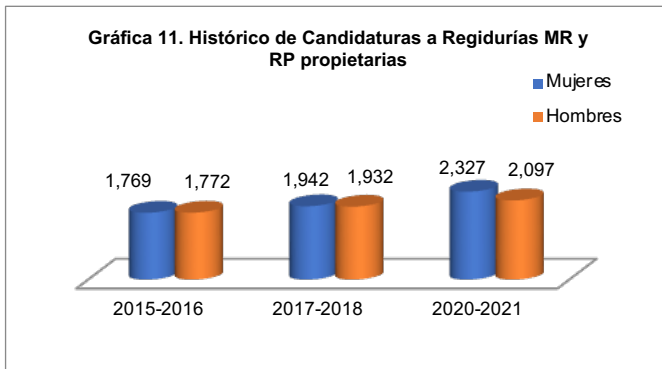
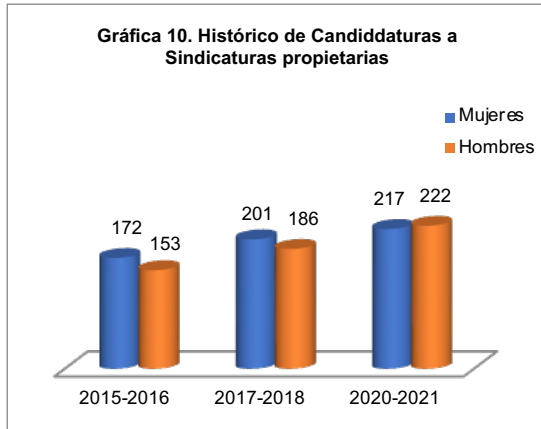
Como se puede apreciar, de las 10,641¹¹ personas que fueron registradas a un cargo de elección popular, 5,787 fueron mujeres, es decir, el 54% del total de los registros, lo cual representa un incremento del 3.9% en comparación con el obtenido en el proceso electoral 2017-2018, que fue del 50.1%.¹²

¹¹ Las candidaturas reportadas corresponden al corte del 3 de junio de 2021. Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Partidos Políticos del IEEZ.

¹² Alicia Villaneda González (coord.), *Informe Especial sobre la situación general que guarda el impulso de las mujeres en el estado de Zacatecas 2016-2018*, Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, 2019, p. 122.

Se ha pasado de una proporción favorable de los hombres a una mayoritariamente de mujeres en los mismos cargos, gracias en parte a las acciones afirmativas implementadas por el IEEZ, como se describe en las gráficas siguientes:





Con la aplicación de las medidas adoptadas por este instituto electoral desde el proceso 2017-2018, se garantizó, en la integración de la Legislatura y de los ayuntamientos, que las mujeres no quedaran subrepresentadas, maximizándose la optimización del principio de igualdad sustantiva.

Tabla 2. Comparativa de ocupación de los cargos por género

<i>Elección</i>	<i>Número de cargos ocupados por mujeres</i>	<i>Número de cargos ocupados por hombres</i>
Diputaciones	15	15
Presidencias Municipales	12	46
Sindicaturas	46	12
Regidurías	324	220

2. Acciones afirmativas

Para continuar con la progresividad y los avances en la protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas el Consejo General del IEEZ, incorporó en los Lineamientos para el registro,¹³ la obligación de los partidos políticos de registrar fórmulas de candidaturas pertenecientes a los grupos de la diversidad sexual, discapacidad e indígenas, a efecto de reconocer y garantizar sus derechos políticos, regulándose en los términos siguientes:

- De la diversidad sexual, en las elecciones de:
 - a) Diputaciones por el principio de representación proporcional: una fórmula de personas con discapacidad o de la diversidad sexual por el principio de mayoría relativa, o bien, por el de representación proporcional dentro de los primeros seis lugares.¹⁴
 - b) Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa: una fórmula de candidaturas de personas de la diversidad sexual, por el principio de mayoría relativa o por el de representación proporcional, en al menos tres de los cincuenta y ocho ayuntamientos.¹⁵

- Con discapacidad, en las elecciones de:
 - a) Diputaciones por el principio de mayoría relativa: una fórmula de personas con discapacidad o de la diversidad sexual por el principio de mayoría relativa, o bien, por el de representación proporcional dentro de los primeros seis lugares.¹⁶
 - b) Ayuntamientos por el principio de representación proporcional: al menos una fórmula de candidaturas de personas con discapaci-

¹³ Lineamientos aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas mediante Acuerdo ACG-IEEZ-063/VI/2017 y modificados mediante Acuerdos ACG-IEEZ.065/VI/2020 y ACG-IEEZ.019/VIII/2021. En lo sucesivo Lineamientos de registro.

¹⁴ Artículo 19 Bis de los Lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 21 Bis, numeral 1.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 19 Bis.

dad en tres de los quince municipios con mayor porcentaje de población con alguna discapacidad.¹⁷

- Indígenas, en la elección de ayuntamientos por el principio de representación proporcional: Al menos una fórmula de candidaturas indígenas en las listas de regidurías por este principio en uno de los 4 municipios con mayor población de este sector.¹⁸

Con la aplicación de estas medidas, se obtuvieron los resultados que se describen en las tablas siguientes:

Tabla 3. Total de candidaturas registradas pertenecientes a alguno de los tres grupos vulnerables

<i>Elección</i>	<i>Total</i>
Diputaciones MR y RP	<ul style="list-style-type: none"> • 19 de la diversidad sexual • 15 con discapacidad
Presidencias municipales	<ul style="list-style-type: none"> • 6 de la diversidad sexual
Sindicaturas	<ul style="list-style-type: none"> • 2 de la diversidad sexual
Regidurías MR y RP	<ul style="list-style-type: none"> • 82 de la diversidad sexual • 43 con discapacidad • 21 indígenas
Total	188

Para la elección de gubernatura no era obligatorio el registro de personas pertenecientes a algún grupo vulnerable; sin embargo, se registraron 3 candidaturas, una perteneciente a la diversidad sexual y 2 con discapacidad.

Asimismo, se ocuparon en la integración de la legislatura y los 58 ayuntamientos que conforman la entidad, los cargos siguientes:

¹⁷ *Ibidem*, artículo 20, numeral 7.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 20, numeral 6.

Tabla 4. Proceso electoral 2020-2021

<i>Candidaturas Electas propietarias y suplentes, pertenecientes a los grupos de la diversidad sexual, con discapacidad e indígenas</i>	
<i>Cargo:</i>	<i>Grupo vulnerable al que pertenece:</i>
Diputación por el principio de representación proporcional	2 de la diversidad sexual
Regidurías por el principio de mayoría relativa	11 de la diversidad sexual 1 Indígena
Regidurías por el principio de representación proporcional	2 de la diversidad sexual 2 Indígena 3 con discapacidad
Total	21

Las acciones afirmativas implementadas por el Consejo General del IEEZ, establecieron un piso mínimo para la participación de las personas pertenecientes a estos tres grupos vulnerables; sin embargo, estas medidas no son suficientes, ya que, de las 10,641 candidaturas que se registraron a los diversos cargos de elección popular, sólo 188 pertenecen a los grupos de diversidad sexual, discapacidad e indígenas, lo que representa el 1.77% de los registros. Asimismo, en la ocupación de los cargos de elección popular, este porcentaje es mucho menor, por lo que se debe seguir trabajando a efecto de incrementar la participación de las personas pertenecientes a estos grupos en la postulación y ocupación de cargos de elección popular.

Cabe señalar que, en el marco constitucional y legal, las candidaturas migrantes y de jóvenes en el estado de Zacatecas, estas fueron reguladas desde el 2003 y 2014, respectivamente, con lo que se coloca entre las entidades federativas de vanguardia en cuanto a desarrollo democrático.

En la integración de la legislatura y de los ayuntamientos, se tiene que, las juventudes ocuparon los cargos siguientes:

Tabla 5.
Juventudes en la integración de ayuntamientos y de la Legislatura

Proceso electoral	Diputaciones	Presidencias municipales	Sindicaturas	Regidurías
2015-2016 y 2016 Extraordinario	4	5	9	183
2017-2018	1	2	10	188
2020-2021	2	5	8	159

Respecto a las candidaturas migrantes,¹⁹ los partidos políticos tienen la obligación de registrar una fórmula de candidatura migrante en el lugar número 12 de la lista de diputaciones por el principio de representación proporcional.²⁰ Al momento de hacer las designaciones de representación proporcional, para la integración de la legislatura, se contempla la asignación de dos diputaciones con carácter migrante a los dos partidos políticos con el mayor porcentaje de votación estatal emitida. En caso de que un partido político obtenga por el principio de mayoría relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados migrantes se asignarán a la primera y segunda minorías, como lo establece el artículo 24, numeral 6 de la ley electoral local.

¹⁹ Son candidaturas migrantes las personas que cumpliendo lo dispuesto por la Constitución federal, y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía, pretende ocupar un cargo de elección popular, poseyendo ciudadanía zacatecana y residencia binacional de conformidad con lo previsto en la Constitución local (artículo 5o., numeral 1, fracción III, inciso I) de la LEEZ). La residencia binacional es la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y al mismo tiempo, domicilio y vecindad en el territorio del estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses (artículo 5o., numeral 1, fracción III, inciso hh) de la LEEZ).

²⁰ Mediante el Decreto 416, que entró en vigor el 16 de septiembre de 2021, se reformó la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cuyas disposiciones serán aplicables a partir del proceso electoral ordinario local 2023-2024. En el artículo 24, numeral 4 se contempla la obligación de los partidos políticos para que integren dos fórmulas con carácter migrante o binacional, de distinto género, en el penúltimo y último lugar de su lista plurinominal.

3. *Violencia política contra las mujeres por razón de género (VPCMPRG)*

El tema de violencia política de género recobró fuerza y vigencia en la antesala del inicio del proceso electoral y durante el desarrollo del mismo. El estado de Zacatecas, ha sido pionero a través de la aplicación de acciones afirmativas para lograr la paridad de género, que han propiciado un aumento en la participación política de las mujeres en los procesos electorales, permitiendo una mayor representatividad democrática. Sin embargo, el goce de este derecho ha implicado para muchas de ellas sufrir actos de violencia política por razones de género, por lo que las instituciones deben de seguir impulsando y desarrollando acciones para sancionar y eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres en el acceso a los espacios político-electorales, así como en el desempeño de los cargos públicos.

En este sentido, en el estado de Zacatecas, con la reforma electoral local de 2017, se contempló en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas la definición, infracciones y sanciones a las que se harían acreedores quienes cometieran violencia contra las mujeres. Sin embargo, la legislatura del estado para el año 2020, no armonizó el marco legal con la reforma federal que se llevó a cabo en diversos ordenamientos en abril del 2020 sobre violencia política contra las mujeres en razón de género, entre ellos la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.²¹

No obstante lo anterior, en uso de sus atribuciones y tomando en consideración lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-14/2020, el Consejo General del IEEZ, reformó el Reglamento

²¹ La Legislatura del estado de Zacatecas, hasta el doce de diciembre de 2020 del 12-12-20 mediante el Decreto 417 reformó las Leyes y ordenamientos siguientes para lograr la armonización en materia de VPRG: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas; Ley Electoral del Estado de Zacatecas; y, Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Zacatecas, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas y Ley Para Prevenir y Erradicar Toda Forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas.

de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral (RQYD),²² así como el Reglamento que Regula la Propaganda Electoral en el estado de Zacatecas, el Reglamento de Precampañas, el Reglamento de Candidaturas Independientes, y los Lineamientos para el acceso equitativo de los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes a los medios impresos de comunicación social.

En el de RQYD, se contempló el procedimiento especial sancionador para los casos de VPRG, destinando un capítulo relativo, en el cuál se estableció la competencia del instituto electoral en materia de VPRG; el concepto, los sujetos y las conductas que constituyen violencia; las medidas cautelares que puede adoptar la autoridad; los requisitos de debe contener la queja o denuncia; las causales de desechamiento de la queja o denuncia; el procedimiento que se observará en los procedimientos sancionadores especiales, y el procedimiento para la integración de la lista de personas infractoras en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Asimismo, se estableció la obligación de realizar el monitoreo de comunicación con perspectiva de género, con lo cual se buscó conocer y valorar no sólo la presencia que los diversos actores políticos e instituciones tienen en los diversos medios, sino también, y centralmente, analizar la existencia de contenidos sexistas que se expresan en los mensajes, discursos e imágenes en el proceso electoral.²³

Con esta normatividad electoral, se garantizó que las mujeres zacatecas tuvieran la mayor protección y garantías en el ejercicio de sus derechos, en el proceso electoral pasado. Asimismo, la autoridad electoral cumplió con su función de prevenir, atender y sancionar la violencia política contra las mujeres por razón de género.

Derivado de las disposiciones reglamentarias en materia electoral, e instruido el procedimiento especial sancionador para los casos de VPRG, la Unidad de lo Contencioso Electoral del Órgano Electoral local, conoció y sustanció 16 quejas, en las cuales en 2 se dictaron medidas de protec-

²² Reglamento reformado por el Consejo General del IEEZ, mediante Acuerdo ACG-IEEZ-022/VII/2020.

²³ La Dirección Ejecutiva de Paridad entre los Géneros del IEEZ elaboró el *Manual de Monitoreo de Medios con Perspectiva de Género. Violencia y Estereotipos de Género en los Medios Masivos de Comunicación. Proceso Electoral Zacatecas 2020-2021*, esto permitió realizar de mejor manera el análisis de los estereotipos de género y la VPRG en los mensajes de la prensa escrita, la radio y la televisión.

ción, asimismo, en 2 se tuvo por acreditada la infracción y se impusieron sanciones, 4 fueron desechados o improcedentes y 8 están pendientes de resolverse.

En el monitoreo realizado a las campañas políticas se identificó que existió una disparidad entre la presencia de mujeres (40 %) frente a los hombres (60 %), a pesar de que el número de registro de candidaturas de mujeres fue mayor. Dentro de los registros del monitoreo, de las 35 menciones identificadas como VPRG, la mayor parte de las menciones sexistas (25) están relacionadas a expresiones o discriminaciones que remiten a *comportamientos sexuales, roles sexuales y reproductivos*.

4. Participación electoral

La participación es el elemento indisoluble en materia de representación democrática. Pese a ser un tema que va más allá de la del ejercicio del voto, un termómetro del interés en los asuntos públicos es la asistencia a las urnas el día de la jornada electoral.

Para contar con un punto de referencia, sobre el porcentaje de participación ciudadana en este proceso electoral 2021, es necesario compararla con la registrada en el proceso local 2016 —última elección de gubernatura previa al de 2021—, y en la realizada en 2018, primera elección concurrente en la entidad, con la implementación de la casilla única.

Tabla 6. Proceso electoral. Porcentaje de participación electoral

Proceso electoral	% participación electoral
Proceso electoral 2016 (Gubernatura, presidencias municipales, legislatura del estado y diputados federales).	61.17 %
Proceso electoral 2018 (Presidencia de la República, senadores, diputados federales, presidencias municipales y legislatura del estado).	65.09 %
Proceso Electoral 2021 (Gubernatura, presidencias municipales, legislatura del estado y diputados federales).	56.55 %

Como se observa en la tabla anterior, la participación ciudadana de este recién concluido proceso electoral fue la más baja respecto a los dos anteriores, lo anterior se explica en gran medida por el tema de la pandemia provocada por el COVID 19, la cual desestimó la asistencia, pese a los protocolos sanitarios de casilla implementados.

Es decir, la expectativa para dicho proceso electoral 2021 en este rubro no podía considerarse alentadora, pese a ser una elección que involucraba la disputa por la gubernatura, derivado de la pandemia que venía marcando la vida cotidiana y de la cual los procesos electorales no estarían exentos.

No obstante, la disminución de 8.5 puntos porcentuales con respecto al 2018 y de 4.6 con respecto a 2016, Zacatecas fue la tercera entidad a nivel nacional con mayor porcentaje de votación, lo que refleja que el nivel de votación bajo fue generalizado. El promedio de participación a nivel nacional fue de 52.66%.²⁴

Un factor, adicional que se interpreta como desánimo de la participación fue la inseguridad. Por primera vez en la entidad, no se llevó a cabo la instalación de 5 casillas, pertenecientes al municipio de Jerez por esta causa. Más allá de que el número de electores inscritos en la lista nominal de dichas casillas, no fue determinante, en la elección de ayuntamiento o diputación de mayoría relativa, 683 personas no pudieron ejercer su derecho, por este tema.

III. Resultados electorales

Nos encontramos ante una elección completa²⁵ bajo un contexto nacional de coaliciones que impregnó a nivel local y que, para la gubernatura del estado, pese a contar con una pluralidad de opciones, generó dos grandes bloques en términos de votación y la participación de la primera candidata transgénero a la máxima magistratura en el estado, esta última situación sin precedente a nivel nacional.

²⁴ INE (2021), *Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021*, p. 113.

²⁵ N. de I@s A. Se renovó gubernatura, ayuntamientos y diputaciones locales, a diferencia de 2018, primer proceso electoral concurrente, dónde sólo se eligió la Legislatura del Estado y los ayuntamientos.

Tabla 7. Proceso electoral 2020-2021. Elección de gubernatura

Proceso electoral 2020-2021. Elección de gubernatura													
Resultados electorales													
Partidos Políticos o coaliciones	PRI PAN PRD	PT, MO-RENA, PVEM y Nueva Alianza Zacatecas	MC	PAZ	MDZ	PP	La Familia primero	PES	RSP	FXM	CNR*,	VN**+1	Votación Total
Votación	265557	340934	19428	11377	1946	5741	0	13400	2659	11483	368	18174	691067

1 *CNR: Candidatura no registradas.

**VN: Votos nulos.

Siguiendo con lo anterior, pese a contar con 9 candidaturas al Poder Ejecutivo estatal, las dos coaliciones concentraron el 87.8 % de los votos, obteniendo la mayoría la coalición “Juntos Haremos Historia en Zacatecas”, integrada por los partidos PT-PVEM-MORENA-Nueva Alianza Zacatecas, un 49.3 % del total de los sufragios, seguido por la coalición PAN-PRI-PRD “Va por Zacatecas” con 38.4 %. El 12.2 fue repartido en los restantes 7 partidos. La diferencia de votos entre coaliciones, de 10.9 puntos porcentuales, se interpretaría como un factor disuasivo para la presentación de medios de impugnación en dicha elección.

Además de la alternancia en la gubernatura, se registra un cambio en la correlación de fuerzas en el Congreso, donde los partidos coaligados PT-PVEM-MORENA-Nueva Alianza Zacatecas, tendrán para esta Legislatura mayoría relativa, mientras que la Coalición PAN-PRI-PRD mantiene 12 curules. De 15 partidos que contendieron sólo 8 alcanzaron representación en el Congreso Local.

A nivel de ayuntamiento, PT-PVEM-MORENA-Nueva Alianza Zacatecas, en coalición o individual gobernarán 28 municipios, incluidos los 3 de mayor población, situación contraria a la registrada en el proceso electoral 2018, donde el PRI, tenía mayoría. Es decir, estos resultados de las 3 elecciones nos hablan sobre una realineación de fuerzas que cambian la fisonomía político electoral del estado.

IV. A manera de conclusiones

Hablar de las lecciones aprendidas, no es un tema sencillo, ya que cada proceso permite establecer precedentes de las decisiones, tanto de órganos electorales administrativos, como jurisdiccionales. No obstante, vale decir, que estos criterios, razonamientos o discernimientos no son estáticos, particularmente en temas como la paridad de género, la atención y erradicación a la violencia política contra las mujeres por razón de género y los mecanismos de inclusión, los cuales son dinámicos, y su naturaleza progresista permite la ampliación garantista del principio *pro persona*, aun y con las resistencias naturales que conlleva modificaciones de amplio espectro, como lo es en este tema político electoral.

Consideramos que, a manera de conclusión, sin duda hay avances sustanciales que podemos dividir en cuatro rubros significativos:

1) Como punto de partida, tenemos que el estado de Zacatecas, registró su tercera alternancia en la máxima magistratura del estado, toda vez que, hasta 1998, había gobernado ininterrumpidamente el PRI, año en que obtuvo el triunfo la izquierda de entonces (PRD), posteriormente, de 2004-2010, se dio un sexenio de la misma plataforma política (PRD), seguido de dos sexenios priístas, y para el 2021 se vuelven a colocar a la actual izquierda, MORENA, como la opción política ganadora para la gubernatura del estado (2021-2027). Así, es un hecho que la tendencia de la geografía electoral estatal es a la alternancia.

Asimismo, podríamos inferir, que pese a contar con partidos locales, la hegemonía de los partidos nacionales se mantiene presente y se da una nueva correlación de fuerzas, donde MORENA, tiene no sólo la gubernatura, sino la mayoría de municipios e incrementó su número de diputados convirtiéndose en la primera fuerza estatal, a diferencia del 2016.

Por su parte, el PRI es el que mayor saldo registra, al perder después de 11 años el Poder Ejecutivo estatal.

2) Zacatecas se mantiene a la vanguardia en mecanismos para alcanzar la igualdad sustantiva en materia político-electoral, tanto en el registro de candidaturas como en la ocupación de cargos de elección popular, derivado de las acciones afirmativas implementadas por la autoridad administrativa electoral, lo que tuvo como consecuencia que el 54 % de los registros de candidaturas fuera para este sector, ya sea para diputaciones por ambos principios como para presidencias municipales y regidurías. Asimismo, en la ocupación de cargos de elección popular, se obtuvo una integración paritaria en el Poder Legislativo, así como en los 58 cabildos; en este último, las mujeres ocupan el 79 % del número total de sindicaturas y el 59.55 % del número total de regidurías.

3) El establecimiento de un piso mínimo de participación en candidaturas que visibiliza no sólo en el lenguaje, sino en el registro de candidaturas a grupos de la diversidad sexual, personas con discapacidad e indígenas, que a través de cuotas mínimas, como mecanismos de inclusión, entran a la contienda electoral y obligan a los partidos a ver grupos históricamente relegados, lo que en un futuro podrá ir avanzando en agendas de política pública incluyentes. Es claro que estas medidas son insuficientes, pero re-

presentan un primer paso para una inclusión real en puestos de elección popular.

4) Progresivamente, el IEEZ avanza en medidas que buscan un real combate a la VPRG, sobresaliendo en este proceso electoral las modificaciones a cuatro reglamentos y un lineamiento, en los cuales se establecen prohibiciones contra actos que constituyan violencia política contra las mujeres por razón de género. Estas modificaciones son una herramienta más al servicio de las mujeres para promover la protección de sus derechos y para la institución electoral, un instrumento más afinado en la atención y erradicación de este flagelo.

5) El número de quejas por VPRG fue mayor que en los comicios inmediatos anteriores, situación que no se explica en términos de que ahora hay más violencia; sino que ahora, con estos instrumentos, inferimos que la violencia política contra las mujeres por razón de género queda más expuesta y eso contribuye a la denuncias de esos actos.

Finalmente, lo expuesto, en este trabajo, se presenta como una recopilación descriptiva del contexto, determinaciones y circunstancias que formaron parte del proceso electoral local en Zacatecas, con la intención de resaltar, sin un afán reduccionista, la intensidad de 361 días que correspondieron al proceso electoral local 2020-2021, concluido el pasado 3 de septiembre.

Equidad en la contienda. Perspectiva de la reforma electoral. Plan B

Fairness in the electoral contest. A perspective of the electoral reform. Plan B

Yanko Durán Prieto

 <https://orcid.org/0009-0003-1641-0944>

Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, México.

Correo electrónico: presidencia@ieechihuahua.org.mx

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19438>

Las normas que conforman la reforma electoral o “Plan B”, entre muchas otras cosas, buscan limitar la labor interpretativa de la ley por parte de las autoridades electorales: administrativas y jurisdiccionales, como si se pretendiera matizar o modular la vigencia del estado constitucional democrático de derecho.

Esta percepción me viene ante la serie de afirmaciones que se encuentran en la iniciativa¹ de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023.² La más conocida, es aquella relativa a la necesidad de modificar el modelo nacional electoral para hacerlo menos oneroso y fortalecer a la autoridad electoral, sin que —como se ha señalado en múltiples foros por personas conocedoras de la materia—, se tenga realmente

¹ Gaceta Parlamentaria, año XXVI, núm. 6176, jueves 15 de diciembre de 2022. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/dic/20221215-III.html#Iniciativas>

² *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe/LGIPE_ref04_02mar23.pdf

un ejercicio comparativo respecto de los ahorros que se obtendrían con las modificaciones recién aprobadas y cómo se fortalecería a una institución si se le limita la operación.

Creo que no es aventurado decir que el ahorro no sería significativo, pero sí las consecuencias, lamentablemente, nada favorables para la calidad de los procesos electorales y la certeza que debe revestirlos.

Pero, además, otra afirmación preocupante, para el efecto de análisis en esta mesa, es la que dice que los criterios interpretativos del Tribunal han permitido acciones arbitrarias de juzgadores, resoluciones injustas y violatorias de la Constitución, que restringen derechos fundamentales de la ciudadanía.

Ello, derivado de supuestas lagunas de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vigente desde 1996 y, cabe decirlo, cuyo contenido es eminentemente procedimental.

En los mismos términos que la primera de las expresiones mencionada, no se encuentra de la exposición de motivos una referencia concreta a las decisiones arbitrarias, injustas o violatorias de la Constitución federal, que ejemplifiquen y den evidencia de la necesidad de la reforma en materia de justicia electoral.

Y no es que no hubiera necesidad de reforma, pues la legislación debe adaptarse a la época y a las exigencias ciudadanas para acceder a la impartición de justicia. Pero, en contraste a tal argumento, la interpretación del citado ordenamiento adjetivo y la jurisprudencia relativa han propiciado que se amplíen los supuestos de procedencia y, de esa manera, la oportunidad de brindar un recurso efectivo.

Así pues, los anteriores señalamientos nos dan idea de la clase de premisas que sustentan la reforma y, por lo tanto, de lo preocupante que resulta su reciente aprobación.

Ahora bien, para referirme al tema de nuestra mesa, como punto de partida, creo que estaríamos de acuerdo en decir, como plantea Ferrajoli,³ que *la democracia tiene que ser constitucional*, por lo tanto, concidiríamos en aceptar que el concepto de democracia lleva inmerso el respeto de los derechos fundamentales.

Siendo así, me parece adecuado en este punto recurrir a la mención del mandato que, aunque lugar común, pareciera que se quiere pasar

³ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.

por alto; me refiero a lo establecido en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala la obligación de todas las autoridades del país de interpretar las normas relativas a los derechos humanos conforme a dicha norma suprema y los tratados internacionales de que México es parte, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.⁴

Bien, pues como ustedes saben, esta obligación es transversal, ya que corresponde cumplirla a todas las autoridades que forman parte del Estado mexicano y, por supuesto, tiene como limitante, que cada una lo haga en el ámbito de su competencia, es decir, con pleno respeto al principio de legalidad que se encuentra establecido, principalmente, en el artículo 16 de propia Constitución federal.⁵

Para complementar esta premisa, debo mencionar también lo prescrito por el artículo 14 de la norma fundamental, en cuanto a que, en los juicios del orden civil —o de lo *no penal*—, las sentencias deben dictarse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica.⁶

Respecto de la materia electoral y las leyes que la regulan, aunque son de un contenido altamente instrumental u operativo, tienen como fin garantizar el pleno ejercicio de un derecho humano de relevancia fundamental para la vida en comunidad: el de votar y ser votado en las elecciones para la renovación del poder público.

Luego, podemos asumir que la interpretación de las leyes electorales en nuestro país es una obligación constitucional a cargo de las autoridades de la materia y un derecho de la ciudadanía, pues hablar de derechos político-electorales de la ciudadanía es hablar de derechos humanos.

En ese entendido, cuando se hace referencia al principio constitucional de equidad en la contienda, aunque en un primer momento alude a que, entre contendientes, sean partidos políticos o candidatas y candidatos, no habrá ventajas indebidas; es decir, que todos deben tener acceso a las mismas prerrogativas atinentes a la competencia por los cargos de elección popular; también se debe percibir a la equidad como la posibilidad de garantizar un derecho de la ciudadanía: el de elegir libremente.

⁴ Párrafos segundo y tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁵ *Ibidem*, párrafo primero, artículo 16.

⁶ *Ibidem*, párrafo cuarto, artículo 14.

Dicho de otra forma, que se cumpla el principio de equidad genera beneficios en doble vía pues, por un lado, establece un piso parejo para quienes participan en la carrera para obtener los cargos de elección popular, esto es, el derecho de ser votado y, por otro, la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer, *sin sesgos*, todas las opciones que tiene para votar por aquella que mejor cumpla con sus ideas y exigencias.

Con esa panorámica, una de las expresiones reglamentarias del principio de equidad, es la contenida en el artículo 134 de la Constitución federal, según el cual: primero, los recursos públicos deben aplicarse imparcialmente, sin influir en la competencia entre los partidos políticos; segundo, la propaganda gubernamental debe ser estrictamente institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social, y tercero, esa propaganda no podrá incluir cualquier tipo de referencia a servidores públicos, de forma que implique promoción personalizada.⁷

Pues bien, este precepto de la Constitución y las reglas que comprende en materia de equidad, han sido objeto de interpretación jurisdiccional en muchísimas sentencias, al punto de haber generado buen número de criterios o doctrina judicial, orientada, insisto, desde la Constitución, según una disposición —el artículo 134— que establece lo mismo, sin modificación hasta la fecha, desde la reforma de 2007. Es decir, la atribución de significado a la disposición constitucional se encuentra vigente.

Dicha reforma, podrán recordar, fue impulsada por los partidos de oposición, principalmente de izquierda, con la finalidad de evitar que el ejercicio del poder inclinara indebidamente la balanza a favor o en contra de las diversas opciones políticas. Es decir, para que el gobierno no fuera un actor más de la contienda, sino que se mantuviera al margen, para generar un piso parejo.

Con la actual reforma *legal* electoral, es decir, mediante un conjunto de normas de menor jerarquía a la de la Constitución Federal, se pretende limitar la interpretación de esta en la Sala Superior del Tribunal Electoral y el propio Pleno de la Suprema Corte, al señalar, por ejemplo: que la propaganda gubernamental es la que comprende las campañas que establece la Ley de Comunicación Social, contratadas con recursos públicos debidamente etiquetados; y que, no serán propaganda gubernamental, las ma-

⁷ *Ibidem*, párrafos séptimo y octavo, artículo 134.

nifestaciones de los servidores públicos en uso de su derecho a la libertad de expresión y en el ejercicio de su cargo.

No tengo duda de que esas modificaciones al concepto de propaganda institucional o gubernamental serán objeto de pronunciamiento de la Corte y la Sala Superior, pues, debo confesar que soy muy *mal pensada* y tengo la idea de que, tanto la nueva definición de comunicación social oficial, como la reducción a las limitantes de la libertad de expresión de los gobernantes, pueden ser utilizadas indebidamente para intervenir en los procesos electorales; pero si no es así, de cualquier manera amerita la indicación interpretativa de los tribunales.

En relación con lo anterior, es una cuestión conocida que, precisamente los hechos o conductas que pueden generar inequidad en la contienda electoral, como uso indebido de los recursos públicos, propaganda gubernamental personalizada o expresiones de servidoras y servidores públicos que pudieran influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, son los principales temas de las denuncias que recibimos e instruimos en los órganos electorales administrativos.

Entonces, indudablemente, la reforma pretende tener un efecto en las resoluciones de los procedimientos sancionadores; por una parte, en cuanto a las conductas sancionables o tipos administrativos y, por otra, en las sanciones a aplicar, entre las que ya no se encontraría la cancelación de registro de candidaturas.

Lo anterior, a propósito de la “nueva” prohibición expresa —innecesaria a mi parecer— de aplicar sanciones por analogía o mayoría de razón en materia electoral, situación que de cualquier manera constituye un principio en materia sancionatoria administrativa, el de tipicidad.

En síntesis, pareciera que con las modificaciones en materia de sancionador electoral se busca reducir el margen de acción en la vigilancia del proceso electoral por parte de la autoridad electoral.

Con esa perspectiva, es lamentable que, en lo que quisiera presentarse como reforma integral electoral, se mantenga y refuerce el obsoleto concepto de actos *anticipados de campaña y precampaña*, que tanto da de qué hablar durante los procesos electorales y que en muy pocas ocasiones alcanzan a ser sancionados, en comparación con el número de denuncias que se presentan por ese motivo.

Cada vez es más común ver la fórmula de las portadas de revista, entrevistas, conferencias y demás actividades estratégicas para posicionarse

en el electorado, con anticipación no sólo a la fase de campañas, sino al inicio de los procesos electorales. Conductas que no pueden ser sancionadas por no tener un llamado expreso al voto; en eso radica la estrategia que pareciera dictar: se vale todo menos pedir el voto.

Claro, hay criterios que reducen el espectro de simulación, ante el reconocimiento de la existencia de manifestaciones equivalentes a ese llamado expreso al voto que señala la ley como necesario para la actualización de actos anticipados; sin embargo, era importante, para fortalecer la equidad en la contienda, revisar este concepto y evitar o reducir lo que actualmente se observa en todo el país y en todos los procesos electorales, la promoción de la imagen de personas que se dedican a la política, principalmente desde cargos de elección popular o en el servicio público, mediante anuncios espectaculares y publicaciones en redes sociales. Este sí es un tema de reflexión para reforma legal, pero, evidentemente no es compartido por la mayoría legislativa.

Ante esta situación, ahora más que nunca, la ecuación *costo-beneficio* será el móvil de la inobservancia de la ley y el principio de equidad.

No paso por alto que, se ha escuchado de parte de expertos o actores políticos que es necesario liberalizar el sistema electoral y, puede haber buenas razones de fondo para ello; razones con las que, incluso, podríamos coincidir, pues la tendencia legislativa en materia de elecciones de los últimos treinta años ha sido la de establecer más conductas sancionables o medidas de seguridad, producto de la desconfianza que permea en la materia; pero creo que dar ese paso requiere de mucho más esfuerzos, que incluyan el diálogo plural y a la misma ciudadanía, porque se debe realizar con una perspectiva transversal o generalizada, no únicamente prohibiendo sancionar mediante analogía o eliminando sanciones.

Otro tema sobre el que quisiera llamar la atención sobre las nuevas reglas es, qué consecuencias puede tener en la etapa de resultados del proceso electoral, el hecho de que ahora el cómputo de la elección inicie el mismo día de la jornada electoral.

Como ustedes lo saben, el día de la elección, con posterioridad al término de la jornada, da inicio la operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares o PREP.

Este programa tiene como insumo las actas de escrutinio y cómputo que se llenan por las personas integrantes de la mesa directiva de casilla luego de cerrar la votación, y que son colocadas al exterior del paquete elec-

toral para remitirse a la sede de la autoridad electoral o al centro de recolección que corresponda.

En esta actividad, el personal operativo tiene una intervención trascendental, pues auxilia a los funcionarios de casilla para hacer llegar su paquete electoral al lugar destinado para ello y, a partir de ese momento, se da curso al PREP por parte de más personal del órgano electoral, con el objetivo de generar información preliminar sobre los resultados de la elección en la misma fecha de su realización.

Como se podrá intuir, esas tareas implican la intervención de personas que desarrollan procedimientos definidos en la ley y manuales de operación, como son las capacitadoras y capacitadores, supervisores, consejeras y consejeros, capturistas y verificadores, entre otros que integran los órganos desconcentrados.

El día de la elección, se marca la culminación de la etapa más larga del proceso electoral, la de preparación de la jornada, es la fecha en que la ciudadanía ejerce su derecho fundamental al sufragio para elegir a sus representantes en los cargos de elección popular, e implica también el trabajo voluntario de cientos de miles de ciudadanas y ciudadanos que en las casillas recibirán y contarán los votos de sus vecinos.

La jornada electoral, la etapa más corta del proceso electoral, culminará con el cierre de la votación y clausura de casilla para comenzar la etapa de resultados, que inicia con la remisión de la documentación a la autoridad electoral. Uno de los actos de esa etapa es, como señalaba, la operación del PREP, que comienza a partir de las 8 de la noche y se extiende hasta las 8 de la noche del día siguiente, durante todo ese tiempo, se continúa recibiendo documentación y capturando actas.

Hasta el último proceso electoral local y federal, los cómputos propiamente dichos, donde se da el cotejo de actas de casilla para su sumatoria, la posibilidad de apertura de paquetes y la de recontar votos, iniciaban el miércoles siguiente a la elección, en la sede de los órganos desconcentrados.

Tal actividad, lleva también una planeación de logística previa, que incluye el desarrollo de una herramienta electrónica, distribución de espacio físico, diseño de documentos, asignación de labores entre el personal, ya sea en las bodegas para localizar los paquetes, como en el traslado de estos a las mesas de recuento o la mesa del consejo municipal o distrital, o el personal encargado de contar los votos en caso de recuento, de llenar las actas,

de organizar la documentación, de conformar el expediente de la elección, entre otras.

Son días de actividad continua desde que inicia el cómputo de cada elección, según el cargo a renovarse, hasta su término. Lo que siempre implica el desgaste y cansancio de todas las personas que intervienen, incluida la representación de los partidos políticos.

En ese sentido, que ahora la ley establezca que los cómputos deben iniciar en la misma fecha de la jornada, junto con el PREP, es, simple y sencillamente, abrir de par en par la puerta a las posibilidades de cometer errores que pueden constituir violaciones de procedimiento y, en consecuencia, de actualización de causales de nulidad de la elección por irregularidades graves. Y resalto lo siguiente: no hablo de irregularidades en la preparación de la elección o en la jornada, sino en los actos posteriores a esta, en la etapa de resultados.

Por lo anterior, me parece sumamente lamentable que una reforma que dice buscar procesos electorales más democráticos, por previsiones como la que menciono, puedan dejar sin validez la votación de todo el electorado.

El diseño de las etapas del proceso electoral y sus plazos, implica que cada una vaya terminando y genere sus efectos sin que sea posible retrotraerlos, el sistema de nulidades, por su parte, implica que si hay vicios durante la jornada electoral, habrán de focalizarse en el ámbito en que ocurrieron para, de ser el caso, por ejemplo, en casillas específicas en las que se compruebe la irregularidad y que haya sido determinante para el resultado de la votación en estas, únicamente se anule o deje sin efectos esa votación viciada.

La finalidad del sistema de nulidades es pues, que las violaciones menores no trasciendan a toda la elección, o bien, que, si hay irregularidades generales previas que vicien la votación, o posteriores también de forma generalizada y determinantes para el resultado, tengan su efecto de nulidad general.

Sin embargo, establecer que el cómputo de la elección se lleve a cabo en la misma fecha en que se están recibiendo paquetes en la sede de la autoridad electoral y capturándose las actas para el PREP, genera, de manera exponencial, un mayor margen de error que, por tratarse de la suma de todos los votos de la elección, podrían más fácilmente trascender a esta y viciarla. Es decir, se genera un laboratorio de causales de nulidad.

Es muy preocupante que la voluntad popular, es decir, la expresión de la democracia, se ponga en riesgo por modificaciones legales innecesarias, que parecieran apostarle al fallo, pero que también dejan entrever la imposibilidad de generar un ahorro importante, pues para llevar a cabo las actividades del proceso electoral, por ejemplo estas que menciono, para que se realicen en observancia a los principios rectores, se necesita personal suficiente, herramientas de trabajo e instalaciones, todo ello, con un costo económico.

Así pues, si, como señalaba al inicio, la democracia debe ser constitucional, debemos estar atentos a lo que los tribunales encargados de salvaguardar la ley suprema de nuestro país tendrán qué decir próximamente.

Es de suma importancia entonces, continuar el análisis concienzudo de la reforma en ejercicios de diálogo como este, detectar toda aquella cuestión que pudiera involucrar vulneración de los valores de la democracia y, hacerlo valer.

Sólo la vida en democracia garantiza el respeto a los derechos fundamentales, por lo que no debemos ser indiferentes, sino que estamos obligadas y obligados a trabajar en la construcción de un mejor país, más democrático, más inclusivo.

Con esto concluyo mi intervención. Agradezco de nueva cuenta la invitación a formar parte de esta discusión y, sobre todo, la atención que me han brindado. Muchas gracias y buen día.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.

Gaceta Parlamentaria, año XXVI, núm. 6176.

Reseñas bibliográficas

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *El sufragio extraterritorial de las y los mexicanos. Participación, preferencias y tipología del voto a distancia.*

Martha del Carmen **González Reyes**

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2024.21.17652>

El libro del cual hablaremos consta de 5 capítulos, se terminó de imprimir en 2021 por el Instituto Nacional Electoral y el Centro de Estudios de México y Estados Unidos, y cuyo autor Víctor Alejandro Espinoza Valle, es doctor en sociología política y ciencia política, investigador de larga data en el Colegio de la Frontera (Colef) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2. El currículum del doctor Espinoza abarca desde premios y distinciones, clases binacionales y ser miembro del Consejo del Instituto Nacional Electoral. Actualmente, compagina sus actividades entre presidir el Colef, donde imparte clases, y la investigación.

Entre sus publicaciones destacan las obras dedicadas al voto extraterritorial, tema en el que ha enfocado esfuerzos para acrecentar la literatura referente al tema, y cuyas obras prometen ser referentes en la literatura especializada.

Esta obra brinda una mirada de conjunto sobre la experiencia del voto de las mexicanas y los mexicanos desde el extranjero. La obra recopila y sistematiza las experiencias del voto en los comicios llevados a cabo en el extranjero en 2008, 2012 y 2016.

Se trata de un trabajo cuantitativo cuyo objeto de investigación fue el voto de la diáspora mexicana en el periodo 2006-2019, cuya recopilación de información permite la elaboración de una tipología de sufragio extraterritorial. La hipótesis que guía la investigación parte de que antes el voto opositor se trataba de un voto antipriista.

El resultado del trabajo que presenta el autor ofrece, por primera vez, una visión integral del comportamiento del sufragio a distancia de las y los mexicanos.

El trabajo se encuentra dividido en 5 capítulos, en el capítulo 1 “El trayecto del voto a distancia” se presenta un esbozo del trayecto legal de las reformas de 1996 y 2005, que permitieron la posibilidad del voto de mexicanos residentes fuera del territorio nacional, y la aceptación del voto finalmente en 2014.

En este capítulo se analizan los antecedentes que preceden al voto de mexicanos en el extranjero, resume además, las 26 experiencias de sufragio a distancia en el periodo antes mencionado, finalizando sobre la necesidad política de Estado para garantizar la ampliación de los derechos políticos de nuestros compatriotas y flexibilizar las modalidades de registro y participación. El primer obstáculo para la realización del voto fue superar los prejuicios (políticos y sociales) que enfrentan las organizaciones de migrantes mexicanos asentadas en Estados Unidos (y los mismos migrantes), para la emisión de una participación política fuera del territorio nacional. El gobierno federal de ese entonces, es decir, el gobierno priista, consideraba que el voto en el extranjero sería un voto opositor, temor que, más adelante en esta reseña, comprobaremos como verídico.

Las reformas constitucionales de 1996, que posibilitaron votar fuera del distrito de residencia, y las normas de 1997 referentes a la no pérdida de la nacionalidad, sentaron las bases fundamentales que permitieron la reglamentación del voto de las y los mexicanos en el extranjero.

La reforma para la emisión del voto presentada el 4 de noviembre de 2004, sorprendentemente fue propuesta por la diputada priista Laura Elena Martínez Rivera y fue aprobada al año siguiente, aunque fuera un voto lento y aún con obstáculos para su realización, como la falta de emisión de credenciales para votar desde el extranjero.

La siguiente reforma de 2014, impulsada de nueva cuenta por las organizaciones de migrantes en Estados Unidos, remarcaba la importancia de ampliar las modalidades del voto, incorporando el voto electrónico al voto postal y el depósito de boletas en representaciones diplomáticas en el exterior (embajadas y consulados).

Sin embargo, la demanda más persistente desde que se aprobó el voto extraterritorial ha sido la credencialización en el exterior.

En el capítulo 2 “Elecciones federales. Votos y preferencias políticas” se presenta la concentración de la información de las 3 elecciones presidenciales (2006, 2012 y 2018), además, se incluye una tipología del voto

desde el exterior cuyo objetivo es conocer el comportamiento del sufragio de las y los paisanos residentes fuera del territorio nacional.

Es importante recalcar la tipología desarrollada para conocer las preferencias políticas: voto similar, voto diferente, voto opositor y voto no opositor. Se refiere a un voto similar cuando el resultado del voto interior (dentro del país) y exterior coincide. Se denomina voto diferente cuando no coinciden las candidaturas ganadoras del primer lugar. El voto no opositor se refiere a cuando en el voto exterior el partido de la candidatura ganadora es el mismo que postuló a quien gobierna en el momento de la elección. Y, por última instancia, el voto opositor sucede cuando en el sufragio extraterritorial el partido de la candidatura ganadora no es el mismo que el de la persona gobernante en turno.

En la perspectiva nacional de 2006, los resultados del estudio arrojaron un voto similar. En 2012 fue diferente, tanto el voto interno como el sufragio a distancia. En 2018, hubo una alineación tanto en los resultados internos como externos, registrándose un voto opositor.

En este capítulo se presenta además, sintetizadamente a través de una tabla, el comportamiento de la tipología del sufragio extraterritorial en las 3 elecciones presidenciales. A través de ella se comprueba la hipótesis propuesta al inicio de este trabajo la cual sostenía que si a los mexicanos residentes fuera del territorio se le permitiera votar en las elecciones nacionales, lo harían con un voto anti PRI.

En el capítulo 3 se presenta la información acerca del comportamiento general del voto extraterritorial en las 20 entidades que han celebrado gubernaturas desde 2007, además de las elecciones de diputaciones de Chiapas y Jalisco. Se presentan los resultados de los comicios en 3 ejes; el comportamiento del voto extraterritorial en comparación con el voto interior, el análisis de las preferencias políticas y la clasificación de los resultados del voto exterior de acuerdo a la tipología desarrollada.

En el capítulo 4, “Ciudadanía digital y democracia. Los retos del sufragio a distancia”, se hace una reflexión acerca del futuro del voto a distancia analizando los retos de la participación digital. Se hace énfasis en el creciente papel y relevancia de las nuevas tecnologías en lo que se denomina una nueva ciudadanía digital.

En este capítulo se desarrolla un análisis de la tríada democracia, participación y construcción de ciudadanía. Se trata de explorar las formas modernas de participación ciudadana a través del uso de nuevas tecnologías.

Ciudadanía hará referencia a los distintos tipos de derechos que incluye: los cívicos, económicos, sociales, culturales y políticos. Se revisan además, los pros y contras de instrumentar el voto electrónico en las dos modalidades posibles: urnas electrónicas e Internet. Al parecer existe mayor consenso por la utilización de la modalidad de urnas electrónicas que por internet debido a la seguridad y a la rapidez en la remisión, recepción y contabilidad de los votos.

Finalmente en el capítulo 5 “Itinerario del sufragio extraterritorial. Conclusiones generales” se hace énfasis en la importancia del trayecto seguido por el sufragio extraterritorial y sus implicaciones para la vida democrática del país.

En este capítulo se reconoce al voto extraterritorial por su rápido crecimiento, desde su aprobación en 2005 hasta la fecha, se ha acumulado una gran experiencia sobre la diáspora. Siendo Michoacán, el estado de la república con más migrantes en Estados Unidos, el pionero en permitir a sus ciudadanos residentes fuera del Estado participar en la elección de gobernador. Este es un gran paso y reconocimiento para la comunidad migrante y su relevancia tanto en remesas como en fuerza laboral fuera del territorio.

En tanto que como estudios de cultura política este tema es relativamente nuevo. El sufragio extraterritorial es un tema emergente en los estudios políticos y sociales, se trata además, de un tema complejo que debe ser visto desde una perspectiva binacional.

Como pudimos corroborar, el tema del voto de mexicanos en el extranjero es un tema dinámico y actual, a pesar de la larga lucha que han tenido las asociaciones de migrantes para posicionarlo dentro de la arena del debate político, esta obra nos ofrece, además de la historicidad, estar al día en cuanto a los estudios sobre este tema se refieren.

Es entonces que considero, que uno de los aspectos fundamentales de este libro es ofrecer a los estudiantes de ciencia política y/o los estudiosos de los temas electorales, una actualización que deben de poseer para mantenerse al día con la cultura democrática del país. El lector, en general, encontrará en la obra, una lectura amena alejada de la tediosidad que suele acompañar a los textos académicos y una visión de dónde viene y hacia dónde va el voto de los mexicanos en el extranjero.

Ríos Vega, Luis Efrén e Spigno, Irene (dirs.); Esquivel Alonso, Yessica (coord.), *Estudios de casos líderes nacionales y locales, vol. xxv: La justicia electoral a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2022

Alejandra Osorio Alvis

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.17870>

A través del libro “*Estudios de casos líderes nacionales y locales. Vol. xxv. La justicia electoral a debate*”, la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila nos presenta el resultado del proyecto de investigación del Observatorio Internacional de Derechos Políticos “La Justicia electoral local a debate”, sobre el análisis de las sentencias más relevantes del Tribunal Electoral de Coahuila de Zaragoza (Tecz), emitidas dentro del periodo 2016 y 2020.

De acuerdo al estudio introductorio, escrito por la coordinadora de la obra, Yessica Esquivel Alonso, se propuso una investigación multimodal para el examen de más de quinientas sentencias emitidas por este tribunal electoral.

En un primer momento, se acude a un análisis cuantitativo y cualitativo con la ayuda del software Maxqda y las fichas de análisis por cada decisión. Luego, a partir de variables, tales como tipo de juicio; género de las partes; temas procesales y de fondo tratados; marco jurídico aplicado; reiteración de jurisprudencia; sentido de las sentencias, así como los índices de confirmación o revocación de esas decisiones judiciales por parte de la Sala Regional de Monterrey o la Sala Superior del TEPJF, se identificaron los problemas jurídicos comunes y temas electorales relevantes para el posterior estudio por parte de expertos y expertas nacionales e internacionales sobre la materia. Toda esta labor acuciosa da como resultado final los distintos capítulos de este libro.

El objetivo principal que le sirve de hilo conductor a los diferentes artículos, acertadamente seleccionados y compilados por los directores y la

coordinadora, es evaluar el impacto de la justicia electoral local en la construcción de la democracia en Coahuila, sobre la base del estudio del derecho al acceso a la justicia.

Así, la obra busca dar luces sobre los principales desafíos de la justicia electoral local conforme al panorama actual del cumplimiento (o no) de estándares nacionales e internacionales en materia de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, a partir de los siguientes ejes temáticos: perspectiva de género y violencia política en contra de las mujeres; paridad de género y coaliciones; paridad de género y regidurías; omisiones legislativas; justicia digital en tiempos de emergencia sanitaria (COVID-19), y candidaturas independientes.

Quien emprenda la lectura de este texto encontrará diversos enfoques a las problemáticas a tratar en materia electoral y derechos humanos, bajo la categorización de las distintas nociones y cuestiones jurídicas alrededor de los argumentos más relevantes de las sentencias seleccionadas. De esta forma, es usual encontrar en cada artículo una síntesis de la sentencia objeto de estudio, acompañado con el análisis de su compatibilidad con los estándares judiciales nacionales e internacionales; con la caracterización por parte de la doctrina sobre el asunto a decidir, y con algunas experiencias exitosas o lecciones aprendidas de otros países.

En el primer bloque de artículos sobre “perspectiva de género y violencia política en contra de las mujeres”, se estudia la obligación de las autoridades de juzgar con perspectiva de género con ocasión a un proceso disciplinario por cuestiones de acoso laboral y el alcance de la libertad de expresión frente a la violencia política por razón de género.

En ambos artículos se muestra el gran papel que tienen las autoridades jurisdiccionales y administrativas de carácter local, de juzgar y aplicar la perspectiva de género en asuntos laborales y contiendas electorales, con especial énfasis en los estándares nacionales e internacional pero también conforme al contexto de desigualdad histórica contra las mujeres en México y de cada caso en concreto.

Respecto al segundo eje temático sobre “paridad de género y coaliciones”, los autores se aventuran a rodear la noción de acciones afirmativas en cuestiones de igualdad de género en el caso de partidos que integran una coalición para la postulación de candidaturas y la integración de cargos de elección popular. Además de estudiar los desarrollos jurídicos en relación con la democracia paritaria en México, se plantean los principales

desafíos sobre esta cuestión después de un diligente análisis del derecho extranjero.

Frente a este apartado se resaltan dos ideas. La primera, el relevante papel que juega el acceso a la justicia para el reconocimiento de los derechos de las mujeres en asuntos electorales; y la segunda, los próximos asuntos a debatir en torno a la paridad conforme a los postulados queer y la necesidad de una cuota para personas de género no binario.

El estudio de temas de igualdad y no discriminación en materia de género y acceso a los derechos políticos en los órganos locales es un tema presente a lo largo del eje “paridad de género y regidurías”. Tras el estudio de las reglas de asignación de las regidurías y el procedimiento de suplencias de regidores en caso de ausencia definitiva, se profundizan los problemas actuales del ejercicio de los derechos políticos en los comicios municipales y los lentos procesos de paridad horizontal en las entidades federativas.

Frente al cuarto eje denominado “omisiones legislativas” se desarrolla este inacabado problema constitucional en función del papel del juez de cara a las omisiones legislativas en materia de candidaturas independientes y los derechos políticos-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Coahuila. Bajo la mirada en el derecho extranjero, los autores proponen incorporar ciertos criterios de la Corte Constitucional italiana, para superar estas lagunas en pro de los derechos, sin invadir la discrecionalidad y la competencia del legislador.

En el quinto bloque sobre el tema de “justicia digital en tiempo de emergencia sanitaria (COVID-19)” se realiza un análisis de cómo los órganos locales lograron implementar las nuevas tecnologías y el internet para continuar con las funciones públicas indispensable en un Estado de derecho. Los autores, además de estudiar el ajuste institucional y normativo durante la pandemia, también plantean la necesidad de examinar qué mecanismos deben seguir operando en tiempos de normalidad e incluso qué experiencias puede ser recogidas por los congresos locales.

Finalmente, en materia de candidaturas independientes, con la elección del gobernador del Estado de Coahuila, en el proceso electoral de 2016-2017, los autores profundizan los desafíos de las candidaturas independientes en las fases del proceso electoral, al igual que los problemas de esta figura en cuanto al acceso a la información y a la justicia.

Ahora bien, con la mirada puesta sobre la totalidad de la obra, es importante resaltar tres aspectos: 1. La relevancia del libro en los debates recién

tes sobre democracia y derechos humanos en América Latina; 2. El gran papel que tiene las autoridades judiciales locales para el reconocimiento de los derechos de las mujeres en asuntos electorales, y 3. La sensibilidad de los autores y autoras a los elementos de contexto para analizar los problemas jurídicos y las decisiones emitidas por los jueces.

Como primer punto, muchos de los debates del constitucionalismo latinoamericano giran en torno a la inacabada y nada pacífica relación entre los derechos humanos y la democracia. La mayoría de estudios se enfocan en sus problemas a nivel federal o central. En esta ocasión, nos encontramos ante un texto que busca analizar dichas tensiones tanto teóricas como prácticas en la justicia local. La conversación continua y mutua, planteada por los autores y autoras, entre las decisiones judiciales de este tribunal electoral, junto a las soluciones planteadas a nivel federal, en el sistema interamericano y en el derecho comparado, permiten considerar este texto como un verdadero ejemplo de diálogo multinivel.

Tampoco puede pasar por alto el común denominador de las implicaciones de las sentencias en la efectividad de los derechos de las mujeres en los asuntos electorales. La mayoría de contribuciones consideran que la justicia local ha sido un importante espacio para impulsar la consolidación de la democracia paritaria y con enfoque de género.

Por último, resulta relevante la forma como los capítulos acuden a elementos del contexto social y normativo para valorar las decisiones judiciales. La complejidad de las candidaturas independientes en el contexto de Coahuila, la efectividad (o no) de los derechos políticos de las mujeres en la región, los vacíos normativos en materia de aplicación de medidas preventivas y la variada interpretación de los procedimientos de suplencias permite visibilizar los distintos matices de la decisión judicial y sus repercusiones en materia de derechos humanos.

Sin lugar a dudas, la forma de analizar la evolución de la jurisprudencia electoral bajo un nutrido diálogo interno y externo, permite encontrar en esta obra un claro ejemplo de cómo la academia puede contribuir a visibilizar, socializar y discutir las decisiones más importantes de la justicia electoral local. De igual forma, con la lectura del texto queda la sensación que nos encontramos ante un gran reto: realizar más proyectos de investigación en torno a los órganos locales, los cuales a fin de cuentas tienen mayor contacto con el ciudadano de a pie e impacto en transformación social. Contamos con la suerte de que esta obra contribuye a este enorme desafío.